

NOU

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

NOU

Norges offentlige utredninger 1989

Seriens redaksjon:

**FORVALTNINGSTJENESTENE
STATENS TRYKNINGSKONTOR**

1. Penger og kreditt i en omstillingstid.
Finans- og tolldepartementet
2. Kongsberg Våpenfabrikk.
Justis- og politidepartementet
3. Godtgjøringsystemet for vernepliktige mannskaper.
Forsvarsdepartementet
4. Elsikkerhet i Norge.
Olje- og energidepartementet
5. En bedre organisert stat.
Forbruker- og administrasjonsdepartementet
6. Databaser.
Kommunal- og næringsdepartementet
7. Den lokale kirkes ordning.
Kirke- og undervisningsdepartementet
- 7B. Den lokale kirkes ordning. Særtrykk av sam-
mendraget.
Kirke- og undervisningsdepartementet
8. Bioteknologi og patentering.
Miljøverndepartementet
9. Norsk polarforskning.
Miljøverndepartementet
10. Flersidig skogbruk.
Landbruksdepartementet
11. Straffansvar for foretak.
Justis- og politidepartementet
12. Pensjonstrygden for sjømenn.
Sosialdepartementet
13. Grenseløs læring.
Kultur- og vitenskapsdepartementet
14. Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse
til reform.
Finans- og tolldepartementet



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1989: 14

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

**Fra en utredningsgruppe oppnevnt av Finansdepartementet
21. mars 1988.**

Avgitt til Finansdepartementet 10. oktober 1989.

**FORVALTNINGSTJENESTENE
STATENS TRYKNINGSKONTOR**

OSLO 1989

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0165-9

A/S O. Fredr. Arnesen Bok- og Akcidenstrykkeri, Oslo 1989

Til Finans- og tolldepartementet

Gruppen for utredning av bedrifts- og kapitalbeskatningen legger med dette frem en reformskisse for bedrifts- og kapitalbeskatningen. Forslagene er enstemmige.

Oslo 10. oktober 1989

Magnus Aarbakke
leder

<i>Kåre P. Hagen</i>	<i>Øyvind Handeland</i>	<i>Marianne Iversen</i>
<i>Anders H. Liland</i>	<i>Knut Njøs</i>	<i>Ernst Ravnaas</i>
<i>Øivind Rue</i>	<i>Hans Henrik Scheel</i>	<i>Eirik Wærness</i>

Innhold

	Side		Side
1	OPPNEVNING, RETNINGSLINJER OG SAMMENDRAG		
	11	2.3.6	45
1.1	Oppnevning og sammensetning	2.3.7	46
	11	2.3.8	46
1.1.1	Innledning	2.4	Indirekte skatter
1.1.2	Oppnevning	2.4.1	47
1.1.3	Sammensetning	2.4.2	47
1.2	Retningslinjer, avgrensning og arbeidsform	2.4.3	48
	12	2.4.4	48
1.2.1	Finansdepartementets retningslinjer ...	2.4.5	49
1.2.2	Avgrensning av begrepene bedrifts- og kapitalbeskatning	2.4.6	50
1.2.3	Utredningsgruppens arbeid	2.4.7	51
1.2.4	Leserveiledning		52
1.3	Sammendrag av gruppens synspunkter og konklusjoner	3	INTERNASJONALE RAMMEBETINGELSER FOR BEDRIFTS- OG KAPITALBESKATNINGEN
	16		54
1.3.1	Rammebetingelser for en reform	3.1	Internasjonale avtaler og forpliktelser
1.3.2	Skattesystem og hovedhensyn	3.1.1	Inntektsbeskatning av personer bosatt i Norge som oppbærer bedrifts- eller kapitalinntekter fra utlandet
1.3.3	Prinsipper for inntektsbeskatningen av bedrifter og av kapital		54
	18	3.1.2	Inntektsbeskatning av personer som ikke er bosatt i Norge som oppbærer bedrifts- eller kapitalinntekter fra Norge
1.3.4	Inntektsbegreper og skattesatser		55
1.3.5	Sanering av skattekredittene	3.2	Utviklingen i EF
1.3.6	Deling av næringsinntekten	3.2.1	Innledning
1.3.7	Likestilling av eierformer i inntektsbeskatningen	3.2.2	Oversikt over utviklingen i EF
	22	3.2.3	Fusjon og fisjon
1.3.8	Deling av selskapsinntekt	3.2.4	Beskatning av mor- og datterselskap ...
1.3.9	Utbyttebeskatning	3.2.5	Beskatning av aksjeselskaper og kildeskatt på dividender
1.3.10	Omdannelse av eierformer		59
1.3.11	Inntektsbeskatning av kapital utenfor næringsvirksomhet	3.2.6	Kollektive investeringselskaper
	24	3.2.7	Frem- og tilbakeføring av underskudd ..
1.3.12	Arvefall, gaver m.v.	3.2.8	Harmonisering av skattegrunnlaget for bedrifter
1.3.13	Avgifter på produktjonsfaktorer		60
1.3.14	Formuesbeskatningen	3.2.9	Europeisk selskap
1.3.15	Administrative forhold	3.2.10	Europeiske økonomiske firmagrupper
1.3.16	Endringer i skattebyrden	3.2.11	Kildeskatt på renter
	26	3.2.12	Harmonisering av reglene om inntektskatt
2	OVERSIKT OVER GJELDENE SYSTEM FOR BEDRIFTS- OG KAPITALBESKATNING I NORGE		64
	27	3.2.13	Voldgiftsprosedyre ved korreksjon av overskudd som er overført mellom beslektede foretak i forskjellige medlemsland
2.1	Innledning		64
	27	3.2.14	Bistand om utveksling av opplysninger
2.2	Skattlegging av ulike eierformer		64
	30	3.3	Bedrifts- og kapitalbeskatning og internasjonale kapitalbevegelser
2.3	Direkte skatter	3.3.1	Faktormobilitet og effektivitet
	33		65
2.3.1	Innledning		65
2.3.2	Prinsipper for inntektsbeskatningen av næringsvirksomhet		
	34		
2.3.3	Noen viktige regler for fastsettelsen av næringsdrivendes nettoinntekt		
	36		
2.3.4	Skatt på nettoinntekt		
	41		
2.3.5	Trygdeavgift		
	43		

	Side		Side		
3.3.2	Bedrifts- og kapitalbeskatning i en åpen økonomi	65	6.1.3	Nærmere om nøytral overskuddsbeskatning	94
3.3.3	Beskatningsprinsipper i en åpen økonomi	66	6.1.4	Valg av skattegrunnlag i overskuddsbeskatningen	97
3.3.4	Frie kapitalbevegelser og internasjonal skattearbitrasje	67	6.1.5	Skatt og bedriftenes ressursbruk	99
3.3.5	Faktormobilitet og skatteharmonisering	69	6.2	Valg mellom skatt på arbeidskraft og skatt på kapital	100
4	SKATTEREGLER OG SKATTE-REFORMER I ANDRE LAND	71	6.2.1	Innledning	100
4.1	Innledning	71	6.2.2	Skattlegging av arbeid	101
4.2	Danmark	71	6.2.3	Skattlegging av kapital	102
4.2.1	Skattlegging av aksjeselskaper	71	6.2.4	Momenter for avveiningen mellom beskatning av arbeidskraft og beskatning av kapital	103
4.2.2	Skattlegging av personer - den danske virksomhetsskatteordningen	72	6.2.5	Sammenfatning og konklusjon	105
4.2.3	Skattlegging av deltakere i ansvarlige selskaper og kommandittselskaper	74	6.3	Inflasjon og kapitalbeskatning	105
4.2.4	Reformplaner	74	6.3.1	Virkninger av inflasjon	105
4.3	Sverige	75	6.3.2	Ønskeligheten av inflasjonskorrigert beskatning	107
4.3.1	Skattlegging av aksjeselskaper	75	6.3.3	Skattekomisjonens forslag til inflasjonsjustering	108
4.3.2	Skattlegging av personer	76	6.3.4	Utredningsgruppens konklusjon om inflasjonsjustering	109
4.3.3	Reformplaner	77	6.4	Nøytralitet og vridninger i kapitalbeskatningen	110
4.4	Finland	79	6.4.1	Vridninger i kapitalbeskatningen	110
4.4.1	Innledning	79	6.4.2	Ønskeligheten av nøytralitet i beskatningen av avkastning på realaktiva	111
4.4.2	Skattlegging av aksjeselskaper	79	6.4.3	Ønskeligheten av nøytralitet i beskatningen av ulike typer finansaktiva	114
4.4.3	Skattlegging av personer	79	6.4.4	Skatt og bedriftenes finansiering	116
4.5	Storbritannia	80	6.4.5	Innlåsningsvirkninger og gevinstbeskatning	119
4.5.1	Innledning	80	6.5	Integrasjon mellom bedrifts- og kapitalbeskatningen	120
4.5.2	Skattlegging av aksjeselskaper	80	6.5.1	Innledning	120
4.5.3	Skattlegging av personer	80	6.5.2	Metoder for beskatning av utbytte	120
4.6	Vest-Tyskland	80	6.5.3	Kapitalgevinster på aksjer	125
4.6.1	Innledning	80	6.6	Beskatning som nærings- og distriktspolitisk virkemiddel	127
4.6.2	Skattlegging av aksjeselskaper	80	6.6.1	Innledning	127
4.6.3	Virksomhetsskatt	81	6.6.2	Markedssvikt som grunnlag for nærings- og distriktspolitikken	128
4.6.4	Skattlegging av personer	81	6.6.3	Virkemidler i nærings- og distriktspolitikken	130
4.7	Frankrike	81	6.6.4	Arbeidsplasser og bosetting i distriktene	132
4.7.1	Skattlegging av aksjeselskaper	81	6.6.5	Risiko	134
4.7.2	Skattlegging av personer	82	6.6.6	Makroøkonomisk stabilisering	135
4.8	USA	82	Appendiks 6.1	Skattereglenes betydning for aksjeselskapenes finansieringskostnader	138
4.8.1	Innledning	82	1	Innledning	138
4.8.2	Skatt på inntekt av virksomhet (selskaper) og kapital	82	2	Prinsipielt om aksjeselskapers finansieringskostnader	138
4.8.3	Skattlegging av personer	83	3	Skattlegging av aksjeselskaper	139
5	INVESTERINGER OG KAPITAL-AVKASTNING	84	4	Skattlegging av aksjonæren/långiveren	139
5.1	Innledning	84	5	Beregninger	141
5.2	Kapitalavkastning	84	6	Konklusjoner	143
5.3	Investeringer	88			
6	BEDRIFTS- OG KAPITALBESKATNING - PRINSIPIELLE SYNSMÅTER	93			
6.1	Bedriftsbeskatningens oppgaver	93			
6.1.1	Hovedhensyn	93			
6.1.2	Bør overskuddet i bedrifter skattlegges?	93			

	Side		Side
7 HOVEDPROBLEMER I BEDRIFTS- OG KAPITALBESKATNINGEN	144	7.7.3 Deling av selskaper (fisjon)	177
7.1 Innledning	144	7.7.4 Omdannelse fra en eierform til en annen	178
7.2 Smalt skattegrunnlag og høye skattesatser i inntektsbeskatningen	145	7.8 Vridninger i kapitalbruken	179
7.2.1 Innledning	145	7.8.1 Innledning	179
7.2.2 Begrepet «skattekreditt»	145	7.8.2 Noen hovedtyper av vridninger	180
7.2.3 Avskrivninger og gevinster på anleggseiendeler	146	7.8.3 Kapitalavkastningskrav for investeringer i husholdningskapital	181
7.2.4 Avskrivning på kontrakt vedrørende anleggsmidler	149	7.8.4 Avkastningskrav for realinvesteringer i bedriftssektoren	182
7.2.5 Varelagervurderinger	149	7.8.5 Kapitalavkastningskrav og inflasjon	187
7.2.6 Nedskrivning på varekontrakt	150	7.9 Skatt og bedriftenes livssyklus	188
7.2.7 Nedskrivning på kundefordringer og andre kortsiktige krav	150	7.9.1 Livssyklus	188
7.2.8 Avsetning til konsolideringsfond	150	7.9.2 Skattekreditter og livssyklus	189
7.2.9 Distriktsskatteloven	151	7.9.3 Skattebelastning og varierende resultater	189
7.2.10 Avsetning til miljøfond m.v.	152	7.9.4 Skattekreditter og terminalsituasjoner	190
7.2.11 Avsetninger i henhold til god regnskapsskikk	152	7.10 Overskuddsbeskatning og stabiliseringspolitikk	190
7.2.12 Avsetning til klassifikasjonsfond	153	7.11 Kapitalbeskatning og inntektsfordeling	191
7.2.13 Skattekredittenes provenymessige betydning	153	7.11.1 Progressivitet og fordeling	191
7.2.14 Nærmere om problemene med skatte-kredittordningene	154	7.11.2 Inntektsbegrepet	192
7.3 Forskjellsbehandling av kapital i inntektsbeskatningen utenfor næringsvirksomhet	155	7.11.3 Fordeling av kapitalinntekter, andre inntekter og skatt i inntekts- og formuesundersøkelsen 1987	194
7.4 Forskjellsbehandling av eierformer i inntektsbeskatningen	159	7.11.4 Progressivitet, kapitalinntekt og skattesatser	197
7.4.1 Innledning	159	7.12 Faktorbeskatningen	198
7.4.2 Oversikt over eierformer	160	7.12.1 Generelt om faktorbeskatning	198
7.4.3 Forskjeller mellom deltakerligning og selskapsligning	160	7.12.2 Arbeidsgiveravgiften	199
7.4.4 Nærmere om kommandittselskaper og ansvarlige selskaper	162	7.12.3 Investeringsavgiften	200
7.4.5 Skattemotivert omdannelse fra en selskapsform til en annen	164	7.12.4 Elektrisitetsavgiften	201
7.4.6 Akkumulering av overskudd i aksjeselskaps form	164	7.12.5 Dokumentavgiften	203
7.4.7 Oppsummering	165	7.12.6 Eiendomsskatt	203
7.5 Forskjellsbehandling av næringsdrivende og lønnstakere i inntektsbeskatningen	166	7.13 Administrative problemer	204
7.5.1 Forskjeller i skattesatser og gjeldsrentefradrag	166	7.13.1 Innledning	204
7.5.2 Forskjeller knyttet til fradrag for andre utgifter enn gjeldsrenter	170	7.13.2 Lover og regler	204
7.5.3 Forskjeller knyttet til reglene om skattekreditter	171	7.13.3 Informasjon	206
7.6 Inntektsbeskatning i forbindelse med ektefelleskifte, arvefall og gaveoverføringer	171	7.13.4 Forutberegnelighet	206
7.6.1 Innledning	171	7.13.5 Saksbehandlingen	207
7.6.2 Behovet for nye regler	172	7.13.6 Skattekontrollen	207
7.6.3 Gruppens vurderinger	174	7.13.7 Stedbundet formues- og inntektsbeskatning	207
7.7 Omdannelse av eierformer	174	7.13.8 Regnskap og årsoppgjør	207
7.7.1 Innledning	174	Appendiks 7.1 Skattekreditter -en teoretisk analyse	209
7.7.2 Sammenslåing av selskaper (fusjon)	174	1 Innledning	209
		2 Skattekredittenes betydning for lønnsomheten	210
		3 Skattekreditter og effektiv skattesats	210
		4 Ekspansjon, skattekreditt og effektiv skattesats	211
		Appendiks 7.2 Forholdet mellom finansregnskapet og skatteoppgjøret	213
		1 Innledning	213
		2 Hovedlinjene i regnskapslovgivningen	213
		2.1 Regnskapspliktens omfang	213
		2.2 Begrenset/full regnskapsplikt	213

	Side		Side
2.3	Regnskapspliktens innhold	214	
2.3.1	Formål, interessegrupper, god regnskapsskikk og andre grunnleggende av til regnskapet	214	
2.3.2	Bokføring	215	
2.3.3	Årsoppgjøret	216	
2.4	Regnskapets offentlighet, revisjonsplikt og tilknytning til selskapsrett	218	
3	Formelle og reelle bånd og avvik mellom årsoppgjøret og skatteoppgjøret	218	
3.1	Skattelovens § 50 - innhold og rekkevidde	218	
3.2	Regnskapet som registreringsgrunnlag for skatteoppgjøret	219	
3.3	Koblingsmodellen	219	
3.4	Oversikt over de viktigste avvikene mellom regnskapslovgivningen og skattelovgivningen	220	
3.4.1	Vurdering av anleggsmidler	220	
3.4.2	Vurdering av varer	220	
3.4.3	Verdsettelse av engasjementer	221	
3.4.4	Næringsbegrepet	221	
3.4.5	Avhendelsesgevinst og -tap	221	
3.4.6	Avsetninger	221	
3.4.7	Valg mellom forskjellige regnskapsprinsipper	222	
3.4.8	Regnskapsårets lengde	222	
3.4.9	Særtilfeller	222	
3.5	Forholdet mellom finansregnskapet og regnskapskjemaet	223	
8	FORSLAG TIL ET SYSTEM FOR BESKATNING AV BEDRIFTER OG KAPITAL	225	
8.1	Rammebetingelser for en reform	225	
8.1.1	Innledning	225	
8.1.2	Forholdet til personbeskatningen	225	
8.1.3	Forholdet til utlandet	225	
8.1.4	Forholdet til petroleumsbeskatningen	227	
8.2	Hovedlinjer i reformforslaget	227	
8.2.1	Hovedhensyn og skatteformer	227	
8.2.2	Nærmere om inntektsbeskatningen av bedrifter	228	
8.2.3	Prinsipper for inntektsbeskatningen av bedrifter og kapital	229	
8.2.4	Nærmere om nøytralitet i inntektsbeskatningen	229	
8.2.5	Kapitalbeskatning og inntektsfordeling	231	
8.2.6	Samordning eller isolering av inntektslag?	232	
8.2.7	Inntektsbegreper	232	
8.2.8	Nivå på skattesatsene	233	
8.2.9	Endringer i skattebyrden	234	
8.3	Bredere skattegrunnlag i inntektsbeskatningen av bedrifter	235	
8.3.1	Innledning	235	
8.3.2	Forholdet mellom skatte- og regnskapslovgivningen	235	
8.3.3	Realisasjon som hovedregel for periodisering av inntekter og kostnader	237	
8.3.4	Avskrivninger på anleggsmidler (driftsmidler)	238	
8.3.5	Aktiveringsplikten vedrørende anleggsmidler (driftsmidler)	239	
8.3.6	Gevinster og tap ved salg av anleggsmidler (driftsmidler)	240	
8.3.7	Avskrivninger, gevinster og tap på kontrakter vedrørende anleggsmidler (driftsmidler)	241	
8.3.8	Varelagervurderinger	241	
8.3.9	Vurdering av varekontrakter	242	
8.3.10	Vurdering av fordringer og gjeld	242	
8.3.11	Avsetninger til klassifikasjonsfond	243	
8.3.12	Avsetninger etter god regnskapsskikk	243	
8.3.13	Konsolideringsfond	243	
8.3.14	Distriktsskattedefond og startavskrivning etter distriktsskatteloven	243	
8.3.15	Miljøfond, markedsføringsfond m.v.	244	
8.3.16	Betaling av inntekts- og forskuddsskatt	244	
8.4	Deling av personlig næringsdrivendes næringsinntekt	244	
8.4.1	Innledning	244	
8.4.2	Deling etter uttakmodellen	245	
8.4.3	Deling etter kildemodellen	246	
8.4.4	Valg av delingsløsning	246	
8.4.5	Nærmere om beregningen av kapital- og personinntekt	248	
8.4.6	Beregning av kapitalinntekten først	251	
8.4.7	Eiendeler som bør inngå i næringen og verdsettelsen av disse ved beregning av kapitalinntekt i næring	253	
8.4.8	Kapitalavkastningsraten ved beregning av kapitalinntekt i næring	254	
8.4.9	Behandling av underskudd og negativ personinntekt	255	
8.4.10	Konklusjon	257	
8.5	Inntektsbeskatning av selskaper og innretninger (juridiske personer)	257	
8.5.1	Innledning	257	
8.5.2	Foreninger, stiftelser og offentlige innretninger	258	
8.5.3	Aksjeselskaper og andre selskaper med begrenset deltakeransvar. Samvirkelag	258	
8.5.4	Ansvarlige selskaper med delt deltakeransvar	259	
8.5.5	Ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar	259	
8.5.6	Kommandittselskaper	259	
8.5.7	Indre selskaper og sameier	260	
8.5.8	Stille selskaper	260	
8.5.9	Fradragsrett for andel av underskudd i selskaper	261	
8.5.10	Fremføring av underskudd på selskapets hånd kombinert med en renteberegning	261	
8.6	Deling av overskudd i selskaper med aktive deltakere	262	

	Side		Side
8.6.1	262	8.13.2	285
8.6.2	262	8.13.3	286
8.6.3	263	8.13.4	287
8.6.4	263	8.13.5	288
8.6.5	264	8.13.6	288
8.6.6	264	8.14 Administrative forhold	288
8.7 Utbyttebeskatning	264	8.14.1	288
8.7.1	264	8.14.2	289
8.7.2	264	8.14.3	289
8.7.3	266	8.14.4	290
8.7.4	267	8.14.5	290
8.8 Arvfall og generasjonsskifter	267	8.14.6	290
8.8.1	267	8.14.7	290
8.8.2	267	8.14.8	291
8.8.3	268	8.14.9	291
8.8.4	269	Appendiks 8.1 Økonomiske depresierings-	
8.8.5	270	rater for realkapital - en oversikt	292
8.9 Omdanning av eierformer	272	1	292
8.9.1	272	2	292
8.9.2	272	2.1	292
8.9.3	275	2.2	294
8.9.4	276	2.3	295
8.10 Inntektsbeskatning av kapital utenfor næringsvirksomhet	277	2.4	297
8.10.1	277	3	298
8.10.2	277	Referanser	303
8.10.3	277	Appendiks 8.2 Metoder for å fastsette kost-	
8.10.4	278	prisen ved aksjesalg	304
8.10.5	278	1	304
8.10.6	279	2	304
8.10.7	279	3	304
8.11 Formuesskatten	283	4	304
8.11.1	283	5	305
8.11.2	283	Porteføljemetoden	306
8.11.3	284	VEDLEGG 1 OM NØYTRALITET I BEDRIFTS-	
8.11.4	284	OG KAPITALBESKATNINGEN	
8.11.5	284	Av Agnar Sandmo, Norges Handelshøyskole	
8.11.6	284	1	310
8.11.7	284	2	313
8.11.8	285	3	317
8.12 Arveavgiften	285	4	321
8.13 Faktorskatter	285	5	323
8.13.1	285	6	326
		7	327
		8	327
		9	329

	Side
Analytisk appendiks	330
A Bedriftsbeskatningens nøytralitet	330
B Sammenhengen mellom bedrifts- og personbeskatningen	332
Referanser	333

VEDLEGG 2 EN OVERSIKT OVER BESKATNING AV INDUSTRIBEDRIFTER

Av Jan Erik Askildsen, Senter for anvendt forskning

1	Betalt skatt - etterskuddspliktige	335
2	Generelt om bedriftsstrukturen	335
3	Beskatning av industribedrifter	342
4	Avskrivninger i industribedrifter	349
5	Skattebelastning for næringsgruppene bergverksdrift og oljeutvinning, industri og varehandel	351
6	Relativ skattebelastning for industribedrifter av ulike størrelser, målt etter sysselsetting, kapitalbeholdning og produksjon	353
7	En konklusjon	356

VEDLEGG 3 BEDRIFTERS SKATTE-TILPASNING OG UTNYTTELSE AV AVSKRIVINGSORDNINGER -

En økonometrisk analyse av bedrifters bruk av avskrivninger for å påvirke skattemessig resultat.

Av Jan Erik Askildsen, Senter for anvendt forskning og Erik Fjærli, Statistisk sentralbyrå

1	Innledning	360
2	En presisering av problemstillingen	360
3	Datamateriale og framgangsmåte	363
4	Spesifikasjon av variable og sammenhenger	365
5	Resultater	366
6	Konklusjon	369
	Appendiks	371

VEDLEGG 4 EN PANELUNDERSØGELSE AF EFTERSKUDSPLIGTIGES SKATTEMÆSSIGE RESULTATER

Christian Andersen og Jan Gaute Sannarnes, Senter for anvendt forskning

1	Indledning og baggrund	378
2	Datagrundlaget	379
3	Udvalget af etterskuddspligtige i panelet	380
4	Opbygningen af analysedelen	381
5	Tælling af skattemæssige positioner 1983-87	381
5.1	Analysegrundlaget	381
5.2	Analyse af skattemæssige positioner	382
6	Efterskuddspligtige ikke i skatteposition, 1983-87	384
7	Efterskuddspligtige med negativ skattemæssig indtægt 1983 til 1987	385

	Side	
8	Analysen af skattemæssige positioner perioden 1977 til 1987	386
8.1	Sammenhengende overskud	386
8.2	Sammenhengende nul eller negativ skattemæssig indtægt	387
9	Efterskuddspligtige som betaler formueskat 1983 til 1987	387
10	Variation i skattemæssig indtægt og formue 1983-87	388
11	Forholdet mellem betalt formue- og indtægtsskat	389
12	Fordelingen af betalte skatter 1983-1987	390

VEDLEGG 5 NÆRMERE OM SKATTEKREDITTER

Av Ernst Ravnaas, Bedriftsøkonomisk institutt

1	Skattekredittbegrepet	399
1.1	Problemstilling	399
1.2	Bedriftsøkonomisk riktig periodisering som referansepunkt	399
1.3	Hva er bedriftsøkonomisk riktig periodisering?	400
1.4	Nærmere om skattekredittstørrelsen	401
2	Rentefordelen av skattekreditter	401
3	Gjennomgang av sentrale skattekredittordninger	404
3.1	Overskuddsavhengige og ikke-overskuddsavhengige skattekredittordninger	404
3.2	Ikke-overskuddsavhengige skattekredittordninger	404
3.2.1	Aktivering av kostnader. Avsetninger som er begrunnet i forsiktighetsprinsippet	404
3.2.2	Avsetning til klassifikasjonsfond	405
3.2.3	Varelagervurdering	405
3.2.4	Avskrivning på varekontrakt	407
3.2.5	Delkredereavsetning	407
3.2.6	Avskrivninger	407
3.2.7	Kontraktavskrivninger	410
3.2.8	Avskrivning på immaterielle eiendeler	411
3.2.9	Startavskrivning i utbyggingsområder	412
3.2.10	Gevinst ved salg av driftsmidler	412
3.3	Overskuddsavhengige skattekredittordninger	416
3.3.1	Innledning	416
3.3.2	Avsetninger etter distriktsskatteloven av 19/6-69 nr. 71	416
3.3.3	Avsetning til konsolideringsfond	418
3.3.4	Avsetning etter lov av 14.12.62	419
4	Valg mellom skattekredittmuligheter	420
5	Samvirkning mellom skattemessige disposisjoner. Systemeffekter	421
6	Nullskattyterfenomenet	423
7	Beregning av skattekredittenes størrelse og innvirkning på effektiv skattesats	424

7.1	Muligheten for å anslå størrelsen på totale skattekreditter med utgangspunkt i årsregnskapstall	424	7.5.1	Innledning	426
7.2	Måling av skattekredittene gjennom Regnskapsstatistikken	425	7.5.2	Nærmere om skatteutgiftsteorien	427
7.3	Beregning av effektiv skattesats	425	8	Bruken av skattekredittordninger i næringspolitikken	429
7.4	Utnyttelsesgrad og forutsetninger om atferd	426	8.1	Innledning	429
7.5	Tax Expenditure- (skatteutgifts-) budsjetter	426	8.2	Markedsvridninger	430
			VEDLEGG 6 DEFINISJON OG FORKLARING		
			AV EN DEL FAGUTTRYKK		434

KAPITTEL 1

Oppnevning, retningslinjer og sammendrag**1.1 OPPNEVNING OG SAMMENSETNING****1.1.1 Innledning**

1. Gruppen for utredning av bedrifts- og kapitalbeskatningen legger med dette frem forslag til hovedtrekkene i en reform av bedrifts- og kapitalbeskatningen i Norge. Retningslinjene for utredningsgruppens arbeid forutsatte at en skulle legge frem sluttrapport tidlig i 1990. Gruppen ble imidlertid i mai 1989 bedt av Finansdepartementet om å fremlegge en skisse til hovedtrekkene i en reform allerede høsten 1989, noe som medførte at arbeidet måtte forseres og at viktige emner måtte utgå.

Den knappe fristen gruppen har hatt til å utarbeide en skisse til skattereform, har også ført til at en ikke har kunnet gå særlig detaljert inn på en rekke spørsmål. En har måttet holde seg til hovedtrekkene i reformforslaget, og har særlig konsentrert seg om sider ved dagens bedrifts- og kapitalbeskatning hvor de uheldige virkningene av skattesystemet etter gruppens oppfatning er størst, og hvor behovet for reformer derfor er mest påtrengende.

Flere viktige sider ved reformskissen er i denne omgang ikke utredet. Gruppen har imidlertid forutsatt at den skal fortsette arbeidet. Den vil bygge videre på det grunnlaget som er lagt, slik at spørsmål som foreløpig er uavklarte, kan bli utredet.

2. Ett av de viktige spørsmålene som gruppen ikke har hatt anledning til å utrede, gjelder bedriftenes faktiske tilpasning til skattesystemet, herunder i hvilken grad bedriftene utnytter ulike skattereduserende ordninger, og hvordan skattesystemet samlet virker på bedriftenes realøkonomiske disposisjoner. Selv om dette er områder hvor det er gjort lite empirisk forskning i Norge, antar gruppen at det med eksisterende datatilgang ville være mulig å danne seg et visst bilde av næringslivets skattemessige tilpasning. Dette krevner imidlertid mer tid til utredning. I vedlegg 2 av Jan Erik Askildsen, vedlegg 3 av Askildsen og Erik Fjærli og vedlegg 4 av Christian Andersen og Jan Gaute Sannarnes presenteres resultatene fra tre empiriske undersøkelser som er gjort for utredningsgruppen.

Gruppen har i denne omgang heller ikke utredet de økonomiske og administrative konsekvensene av reformskissen, og har

ikke utarbeidet utkast til lovregler som følger opp forslagene. Spørsmålet om konsernligning er ikke utredet. Eventuelle overgangsproblemer og behovet for overgangsregler er heller ikke tatt opp. Gruppen har ikke utredet hvordan forslagene til nye regler kan slå ut for enkelt næringer, enkeltbedrifter og personer.

Gruppen har tatt med enkelte forslag av rent administrativ karakter, men tar sikte på å komme tilbake med ytterligere forslag som kan effektivisere skatteadministrasjonen. I tillegg må administrative overgangsproblemer utredes.

Provenyberegninger av forslagene er ikke foretatt.

1.1.2 Oppnevning

Utredningsgruppen ble oppnevnt av Finansdepartementet i mars 1988. Hovedformålet med gruppens arbeid har vært å utrede forslag til endringer av det samlede systemet for beskatning av bedrifter og kapital, inkludert skatt på formue og avgifter på bruk av ressurser i produksjonen.

1.1.3 Sammensetning

1. Utredningsgruppen har hatt følgende sammensetning:

- Professor Magnus Aarbakke, Universitetet i Oslo (leder)
- Professor Kåre P. Hagen, Norges Handelshøyskole
- Avdelingsdirektør Øyvind Handeland, Næringsdepartementet
- Lovrådgiver Marianne Iversen, Finansdepartementet
- Lovrådgiver Anders H. Liland, Finansdepartementet
- Advokatfullmektig Knut Njøs, Advokatfirmaet Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen (tidligere lovrådgiver i Finansdepartementet)
- Amanuensis Ernst Ravnaas, Bedriftsøkonomisk Institutt
- Byråsjef Øivind Rue, Næringsdepartementet
- Byråsjef Hans Henrik Scheel, Finansdepartementet
- Førstekonsulent Eirik Wærness, Finansdepartementet (fra 23.1.89)

Førstekonsulentene Eric Bjerkholt og Ann Ingeborg Hjetland, Finansdepartementet, deltok i gruppen i første halvdel av utredningsperioden. Finansdepartementets representanter i gruppen har hatt et særlig ansvar for sekretariatsarbeidet.

2. I tillegg til utredningsgruppen ble det oppnevnt en referansegruppe med representanter for enkelte næringslivs- og arbeidslivsorganisasjoner, næringslivet for øvrig samt akademisk ekspertise. Blant annet i brev til referansegruppen er det redegjort for referansegruppens rolle. Her heter det:

«Det skal videre opprettes en referansegruppe med representanter for de viktigste næringslivs- og arbeidslivsorganisasjoner samt ekspertise fra fagmiljøene. Referansegruppen skal være et forum hvor utredningsgruppen kan drøfte ulike sider ved bedrifts- og kapitalbeskatningen. Gjennom referansegruppen skal videre ulike interesser kunne bringe frem forslag og gi synspunkter overfor utredningsgruppen. Referansegruppens medlemmer står fritt i forhold til de forslag utredningsgruppen legger frem.»

Referansegruppen har således intet ansvar for synspunktene som fremlegges i denne utredningen.

Medlemmer i referansegruppen har vært:

- Førsteamanuensis Vidar Christiansen, Universitetet i Oslo
- Advokat Einar Harboe, Advokatfirmaet Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen
- Skatterådgiver Sven Rune Greni, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Økonom Øistein Gulbrandsen, Landsorganisasjonen (frem til 1.1.89)
- Avdelingsleder Knut Hoff, Norges Bondelag (fra 7.7.89)
- Daglig leder Finn Berg Jacobsen, Arthur Andersen & Co.
- Førsteamanuensis Atle Johnsen, Norges Handelshøyskole
- Direktør Per Kleppe
- Fylkesskattesjef Per Krogh-Moe, Kristiansand
- Høyesterettsadvokat Håkon Løchen, Advokatfirmaet Krefting, Løchen & Co
- Økonom Erik Orskaug, Landsorganisasjonen (fra 1.1.89)
- Avdelingsdirektør Anne Skjønberg, Norges Handelsstands Forbund
- Avdelingssjef Harald Strøm, Norges Rederiforbund
- Professor Steinar Strøm, Universitetet i Oslo
- Avdelingsdirektør Fritz Wilberg, Skattedirektoratet
- Professor Kjell Woldseth, Norges Statsautoriserte Revisorers Forening

- Professor Fredrik Zimmer, Universitetet i Oslo

1.2 RETNINGSLINJER, AVGRENSNING OG ARBEIDSFORM

1.2.1 Finansdepartementets retningslinjer

1. Utredningsgruppen har hatt som oppgave å utrede forslag til endringer av det samlede systemet for beskatning av bedrifter og kapital, inklusive formuesbeskatning og avgifter på bruk av ressurser i produksjonen. Utredningsgruppens arbeidsoppgaver er nærmere beskrevet i retningslinjer fra Finansdepartementet av 21. mars 1988. Her heter det:

«Regjeringen har i flere sammenhenger varslet igangsetting av en omfattende gjennomgang av bedrifts- og kapitalbeskatningen etter at Stortinget nå har trukket opp retningslinjene for arbeidet med personskattene. I St.meld. nr. 4 (1987-88) om Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken heter det i avsnitt 3.4 om bedriftsbeskatningen bl.a.:

1. Regjeringen la i midten av mars fram stortingsmeldingen om reformer i personbeskatningen. På bakgrunn av Stortingets behandling av meldingen vil Regjeringen foreslå viktige endringer i beskatningen av personer. I tillegg er det nødvendig å endre beskatningen av bedrifter. Enkelte sider ved kapitalbeskatningen for personer, f.eks. beskatning av kursgevinster og utbytte på aksjer, må ses i sammenheng med beskatningen av bedrifter. Det er derfor naturlig å utrede kapital- og bedriftsbeskatningen samtidig. Dette er bakgrunnen for at en i skattemeldingen utsatte drøftingen av gevinstbeskatningen.

2. Et mål med en utredning av bedrifts- og kapitalbeskatningen er å komme fram til skatteregler som kan gi en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Skattesystemet må gi bedre samsvar mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samtidig må inntektsfordelingen etter skatt bli mer rettferdig....

3. Forholdet mellom beskatning av arbeidskraft og kapital blir et sentralt spørsmål i en utredning av bedriftsbeskatningen. Det vil også være aktuelt å se på de avgiftene som legges på bruk av energi og andre produksjonsfaktorer.

Utredningen må vurdere endringer i dagens avskrivningssystem. Det gjelder både utformingen av avskrivningsreglene og fastlegging av avskrivningssatsene. Videre vil en analyse av de ulike avsetningsordningene og reglene for verddivurderinger av varelager stå sentralt.

4. ...Det vil være naturlig å vurdere endringer i formuesbeskatningen i sammenheng med en gjennomgåelse av kapital- og bedriftsbeskatningen for øvrig.

5. ...Det er nå behov for å analysere skattesystemet i lys av endringer i eierstrukturen og den økende internasjonaliseringen.

6. Også bedriftsbeskatningen bør gi rom for tilstrekkelig belønning av innsats og initiativ og redusere mulighetene for rent

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

skattemotiverte disposisjoner. Reglene bør gjøres enklere, slik at bedriftene blir stimulert til å benytte høyt kvalifisert arbeidskraft til produktive formål i stedet for skatteplanlegging. Mindre liberale fradragsregler vil utvide skattegrunnlaget og gjøre det mulig å redusere skattesatse-

Avkastningen på investeringer i realkapital er lav i Norge. Til tross for et høyt investeringsnivå er veksten i kapitalproduktiviteten lavere enn hos mange av våre handelspartnere. Bl.a. som et ledd i Regjeringens politikk for å bedre ressursutnyttelsen ønsker en å utrede forslag til reformer av bedrifts- og kapitalbeskatningen. Det ligger i dette at utredningen spesielt skal fokusere på de signaler til næringslivet som reformforslagene innebærer.

På denne bakgrunn vil Finansdepartementet oppnevne en utredningsgruppe som skal utrede forslag til endringer av det samlede system for beskatning av bedrifter og kapital, inklusive formuesbeskatning og avgifter på bruk av ressurser i produksjonen. Utredningsgruppen skal være tilknyttet Finansdepartementet. Det innebærer at Finansdepartementet kan pålegge Utredningsgruppen utredningsoppgaver i tillegg til de som fremgår av retningslinjene for utredningen. Videre er det forutsatt at departementet kan be om Utredningsgruppens uttalelse om forslag til endringer av reglene for beskatning av bedrifter og kapital i utredningsperioden. For øvrig står Utredningsgruppen fritt til å fremme de forslag den måtte ønske.

Finansdepartementet vil videre oppnevne en Referansegruppe med representanter for enkelte næringslivs- og arbeidslivsorganisasjoner, næringslivet for øvrig samt akademisk ekspertise. Referansegruppen skal være et forum hvor Utredningsgruppen kan drøfte ulike sider ved bedrifts- og kapitalbeskatningen. Gjennom Referansegruppen kan videre ulike interessenter bringe fram forslag og gi synspunkter overfor Utredningsgruppen.

Utredningsgruppen skal legge fram en sluttrapport tidlig i 1990. Sluttrapporten publiseres i serien Norges Offentlige Utredninger (NOU). Referansegruppens medlemmer står fritt i forhold til de forslag Utredningsgruppen legger fram. Sluttrapporten vil bli sendt på høring.

Det er en forutsetning for Utredningsgruppens arbeid at forslagene den kommer fram til bl.a. skal ses i lys av behovet for å styrke Norges konkurransevne. Det innebærer bl.a. at de samlede skatter og avgifter på bedrifter som forslagene innebærer må vurderes i lys av behovet for å fremme internasjonaliseringen av norsk næringsliv og næringslivets konkurransesituasjon for øvrig. Også i denne sammenheng er det vesentlig at utredningene legger vekt på de signaleffekter til næringslivet som forslagene innebærer.

Utredningsgruppen skal ikke utrede endringer i reglene for beskatning etter Petroleumskatteloven. Utredningsgruppen må imidlertid holde løpende kontakt med Finansdepartementet for at departementet kan vurdere i hvilken utstrekning endringer i selskapsbeskatningen kan få konsekvenser for petroleumsskattens stilling i forhold til skatteavtalene.

Departementet vil nedenfor peke på en del områder av bedrifts- og kapitalbeskatningen som ønskes utredet.

1. Utredningsgruppen skal foreta en empirisk utredning av bedriftsbeskatningen i Norge idag. Herunder ønskes kartlagt bl.a. den gjennomsnittlige beskatning av bedriftene og fordelingen av skattene etter ulike kjennetegn. En slik kartlegging bør også omfatte kommunale skatter og avgifter.

En ønsker også en analyse av i hvilken grad bedriftene tilpasser seg til det eksisterende regelverk. En slik analyse bør være et sentralt utgangspunkt for Utredningsgruppens videre arbeid.

2. Utredningsgruppen skal utrede forholdet mellom beskatningen av innsatsfaktorene som benyttes i produksjonen og beskatningen av overskuddet, og den relative faktorbeskatning med sikte på å vurdere om en annen fordeling av skatter og avgifter kan bidra til en mer effektiv bruk av ressurser.

Utredningsgruppen skal vurdere og eventuelt foreslå regler som sikrer at avkastning av investert kapital beskattes mer likt uavhengig av finansieringskilde.

3. En ønsker at Utredningsgruppen utreder i hvilken grad inflasjon skaper problemer ved beskatning av bedrifter og kapital i Norge. Med de teknisk-administrative innvendinger som er reist mot inflasjonskorrigert beskatning, bør Utredningsgruppen vurdere om de problemer som inflasjon skaper kan løses på en annen måte.

4. Utredningen må vurdere endringer i dagens avskrivningssystem. Det gjelder både utformingen av avskrivningsreglene og fastlegging av avskrivningssatsene. Utredningen må videre vurdere reglene om verdsettelse av varelager og av fordringer. Utredningen må også gjennomgå de ulike avsetningsordninger. Siktemålet bør være å foreslå endringer som bidrar til reduserte muligheter for å skape skattecreditter med utilsiktede virkninger, eventuelt foreslå en annen utforming av reglene om skattecreditter.

Det bør videre være et hovedtema for utredningen å vurdere reglene for beskatning av gevinster både på selskapets og investors hånd.

5. Det bør være et siktemål å fremme forslag som sikrer at inntekter av kapital beskattes mer likt uavhengig av hvordan virksomheten er organisert.

Utredningsgruppen bør vurdere om det er ønskelig å innføre konserner som skattesubjekt i rettslig forstand. Det bør også vurderes om en bør innføre sentral ligning av konsernselskaper. I den sammenheng bes gruppen også vurdere samordnet beskatning av konserner og foretak med aktivitet i ulike land.

Gruppen skal kartlegge i hvilken grad opprettelsen av holding-selskaper, oppkjøp av bedrifter og fusjoner hovedsakelig kan være skattemotiverte og eventuelt foreslå endringer i regelverket som gjør rent skattemotiverte disposisjoner mindre lønnsomme rent privatøkonomisk. De foreslåtte endringer bør imidlertid ikke være av en slik karakter at også samfunnsøkonomisk lønnsomme disposisjoner blir forhindret.

Gruppen skal vurdere om det bør gis egne regler om omdannelse fra en selskapsform til en annen. Videre skal gruppen vurdere om det bør foretas endringer i reglene for generasjonsskifte i næringsvirksomhet.

Finansdepartementet vil i samarbeid med Utredningsgruppen utrede en deling av personlig næringsdrivendes inntekt i en bedriftsdel og en persondel. Utredningsgruppen må bidra til at en eventuell deling blir innpasset i et totalopplegg for beskatning av bedrifter og kapital.

6. Utredningsgruppen bør utrede hvilke rammebetingelser en står overfor ved en reform av bedrifts- og kapitalbeskatningen. Dette gjelder særlig eventuelle internasjonale beskrankninger knyttet til internasjonale kapitalbevegelser og eventuelle beskrankninger knyttet til internasjonale skatteavtaler. Det skal legges vekt på at endringene skal bidra til å styrke næringslivets samlede konkurransekraft overfor utlandet.

7. Ved utforming av de konkrete forslag skal gruppen legge spesiell vekt på mulighetene for administrativ-teknisk gjennomføring av disse. Bl.a. av den grunn, er det ønskelig at utredningsgruppen utarbeider motiverte utkast til lovendringer, forskrifter mv. som følger av gruppens forslag.

Forøvrig står Utredningsgruppen fritt til å utrede de endringer av beskatning av bedrifter og kapital den selv finner ønskelig. Gruppen må selv ta standpunkt til prioritering av arbeidet innenfor de retningslinjer som her er gitt slik at den angitte tidsfrist kan overholdes.»

Retningslinjene for gruppens arbeid gikk ut på at en skulle legge frem en sluttrapport tidlig i 1990, hvoretter rapporten skulle sendes på høring. Utredningsgruppen ble imidlertid som nevnt, ved utgangen av mai 1989, bedt om å fremlegge en skisse til hovedtrekkene i en reform allerede høsten 1989, slik at arbeidet i gruppen ble sterkt fremskyndet i forhold til den opprinnelige tidsplanen.

2. De brede retningslinjene for gruppens arbeid, sammen med den knappe tidsfristen, har gjort det nødvendig å avgrense arbeidsområdene for utredningsgruppen betydelig. Utredningsgruppen vil understreke at den

avgrensningen som er foretatt, innebærer at en ikke har vurdert bedriftsbeskatningen i sin fulle bredde. Gruppen antar derfor at en skal fortsette arbeidet med å utrede de delene av beskatningssystemet som ikke behandles her.

Leserveiledningen i avsnitt 1.2.4 gir en oversikt over hvilke emner som tas opp i utredningen.

1.2.2 Avgrensning av begrepene bedrifts- og kapitalbeskatning

1. Bedrifts- og kapitalbeskatning er svært omfattende og ikke klart avgrensede begreper. Utredningsgruppen har valgt å presisere begrepene på følgende måte:

2. Med *bedriftsbeskatning* forstås beskatning av alle former for inntekt og formue fra næringsvirksomhet, uavhengig av om næringsvirksomheten er et eget skattesubjekt eller ikke. Begrepet omfatter inntektsbeskatning i tradisjonell forstand, det vil si skatt på næringsvirksomhetens overskudd. I tillegg omfattes formuesskatt, arveavgift, produktionsavgifter og skatt på de produksjonsfaktorene som anvendes i inntektsskapningen, det vil si skatt på arbeidskraft, ulike typer realkapital, energi, osv.

Såvel skatter og avgifter som subsidier og overføringer vrir de relative prisene mellom produksjonsfaktorer og mellom varer. Det ville således være naturlig også å inkludere subsidier og overføringer i en omtale av bedriftsbeskatningen. Gruppen er ikke spesielt bedt om å utrede overføringene, og har derfor av praktiske grunner ikke behandlet subsidier og overføringer som en del av bedriftsbeskatningen.

Diagram 1.2.2 Skillet mellom bedrifts- og kapitalbeskatning. Ulike skatter gruppert under henholdsvis bedriftsbeskatning, kapitalbeskatning eller begge deler

Bedriftsbeskatning	Begge deler	Kapitalbeskatning
Arbeidsgiveravgift	Formuesskatt på bedrifter	Skatt på avkastning av bolig, fritidsbolig m.v.
Næringsdrivendes medlemsavgift til Folketrygden	Selskapsskatt	Skatt på renter, utbytte, gevinster m.v. som tilfaller personer utenfor næring
Elektrisitetsavgift	Skatt på renter, utbytte, gevinster m.v. som tilfaller bedrifter	Eiendomsskatt og dokumentavgift på eiendommer utenfor næring
	Eiendomsskatt og dokumentavgift på eiendom i næring	
	Investeringsavgift	

3. Med *kapitalbeskatning* forstås beskatning av inntekt og formue fra alle typer kapital, både real- og finanskapital og immateriell kapital. Kapitalbeskatning i denne forstand omfatter beskatning av både personlige skattytere og bedrifter, men siden bedriftsbeskatningen behandles særskilt, brukes kapitalbeskatning ofte om beskatning av kapital utenfor bedriftene. Inntekt som skapes ved bruk av kapitalgjenstander, kan komme i form av løpende avkastning (renter, utbytte, tjenester av husholdningskapital som bolig osv.), eller den kan fremkomme som gevinst ved avhendelse (salg m.v.) av kapitalobjektet.

4. Det fremgår at de to begrepene ikke er gjensidig utelukkende. Elementer av det gruppen kaller bedriftsbeskatning, kan også inkluderes i begrepet kapitalbeskatning og omvendt.

Bedriftsbeskatning omfatter beskatning av alle former for næringsvirksomhet, uavhengig av eierform. Beskatning av personlig næringsdrivende vil derfor også omfattes av bedriftsbeskatningen. Kapitalbeskatning omfatter beskatning av eiendeler som påvirker næringsvirksomhet såvel som enkeltpersoners inntekt og konsum. Kapitalbeskatningen utgjør bindeleddet mellom bedrifts- og personbeskatningen, og bedriftsbeskatningen og den personlige kapitalbeskatningen må derfor ses som en helhet. I diagram 1.2.2 har en gjennom eksempler på ulike skatter forsøkt å fremstille en mulig sondering mellom begrepene bedrifts- og kapitalbeskatning.

1.2.3 Utredningsgruppens arbeid

1. Gruppen har avholdt i alt 26 møter (28 møtedager), der en har diskutert disposisjon, prioritering av arbeidsoppgaver, fremdriftsplan, utkast til kapitler og utkast til den samlede utredningen. Enkeltmedlemmene har vært ansvarlige for å utarbeide utkast til de ulike kapitlene, siden gruppen ikke har hatt et oppnevnt sekretariat knyttet til seg.

Utredningsgruppen har avholdt tre møter med referansegruppen. Tema for disse møtene har vært deling av personlig næringsdrivendes inntekt, mulighetene for å utvide skattegrunnlaget i kombinasjon med lavere satser og skattemessig likestilling av ulike eierformer. Diskusjonen rundt forhåndsutsendte notater har gitt nyttig bakgrunn for utredningsgruppens arbeid med disse temaene.

I tillegg til møtene har utredningsgruppen arrangert et seminar om deler av den svenske skattereformen med professor Sven-Olof Lodin, Sverige, som innleder, der også refe-

ransegruppen deltok. Dessuten har gruppen foretatt studiereiser til Sverige, Danmark, England og Belgia for å få førstehåndskjennskap til arbeidet med skattereformer i disse landene og i EF.

Gruppen har også satt i gang forsknings- og utredningsarbeid om bedrifts- og kapitalbeskatning. Professor Agnar Sandmo ved Norges Handelshøyskole har på oppdrag fra gruppen skrevet utredningen «Om nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen» (vedlegg 1). Senter for anvendt forskning og Statistisk sentralbyrå har vært engasjert for å kartlegge en del empirisk materiale om bedriftsbeskatningens fordeling på bedrifter etter ulike kjennetegn og på produksjonsfaktorene arbeid og kapital. Dette arbeidet er dokumentert henholdsvis i vedlegg 2, «En oversikt over beskatning av industribedrifter», av seniorforsker Jan Erik Askildsen, i vedlegg 3, «Bedrifters skattetilpasning og utnyttelse av avskrivningsordninger», av Askildsen og konsulent Erik Fjærli, og i vedlegg 4, «En panelundersøkelse af efterskudspålitiges skattemessige resultater», av forskningsassistente Christian Andersen og Jan Gaute Sannarnes. I vedlegg 5, «Nærmere om skattekreditter», gir amanuensis Ernst Ravnaas en oversikt over de ulike skattekredittenes betydning i skattesystemet. Forfatterne av vedleggene er ansvarlige for innholdet, og utredningsgruppen eller de institusjonene som forfatterne er tilknyttet, hefter ikke for innholdet i de vedleggene som har personlig(e) forfatter(e).

Statistisk sentralbyrå har tilrettelagt en del datamateriale til bruk for utredningsgruppen. Gruppen er eneansvarlig for bruken av dette materialet. Statistisk sentralbyrå hefter ikke for noen av vurderingene eller konklusjonene som trekkes på bakgrunn av dette empiriske materialet.

1.2.4 Leserveiledning

Kapittel 2 gir en oversikt over dagens system for bedrifts- og kapitalbeskatning, med regler, satser og tall for offentlige skatteinntekter. Fremstillingen er preget av de avgrensningene som gruppen har funnet å måtte gjøre, i lys av arbeidsmengden og retningslinjene for gruppens arbeid.

Mulige reformer i systemet for bedrifts- og kapitalbeskatningen må ses i lys av internasjonale rammebetingelser og de reformene som er gjennomført eller foreslått i andre land. Kapittel 3 tar opp internasjonale rammebetingelser for bedrifts- og kapitalbeskatningen. Innledningsvis gis en oversikt over betydningen av internasjonale skatteavtaler

og andre forpliktelser for norsk bedrifts- og kapitalbeskatning. Videre gis en oversikt over forslag til endringer i skatteregler som er foreslått i EF. Til slutt drøftes den betydningen som friere faktormarkeder kan ventes å få for den nasjonale beskatningen, med hovedvekt på de problemene som reises ved friere internasjonale kapitalbevegelser og de rammebetingelsene dette gir for skattesystemet. Med friere kapitalbevegelser blir muligheten for å skattlegge kapitalinntekter forskjellig i Norge fra det som er tilfellet i andre land, begrenset.

I kapittel 4 gis en oversikt over skatteregler og skattereformer i en del andre land. Gruppen har valgt å fokusere mest på skattesystemene i andre nordiske land, og en omtaler forslag til reformer som nylig er presentert i Sverige og Danmark. Dessuten beskrives elementer i skattesystemene i USA og Storbritannia, siden disse landene har gjennomført betydelige skattereformer de siste årene. Det gis også kortfattede oversikter over skattesystemene i Vest-Tyskland og Frankrike.

Kapittel 5 er en oversikt over kapitalavkastningsrater og investeringer. Kapitlet sammenligner investeringsnivå og kapitalavkastning mellom ulike sektorer i Norge, og mellom Norge og andre land. Formålet er å belyse hvorvidt lav kapitalavkastning kan settes i sammenheng med det norske systemet for bedrifts- og kapitalbeskatning.

I kapittel 6 drøftes bedrifts- og kapitalbeskatningen i lys av prinsipielle, økonomiske betraktninger. Skattesystemets effektivitetsmessige og fordelingspolitiske oppgaver, blant annet i nærings- og distriktspolitisk sammenheng, vurderes innenfor en prinsipiell ramme. Skattlegging av produksjonsfaktorene arbeid og kapital belyses spesielt. Dessuten diskuteres ulike former for nøytral overskuddsbeskatning av bedrifter, inflasjonens betydning for bedrifts- og kapitalbeskatningen, og metoder for integrasjon mellom bedrifts- og personbeskatningen. I et appendiks gis en teoretisk og empirisk analyse av skattereglenes betydning for aksjeselskapers finansieringskostnader.

I kapittel 7 presenterer utredningsgruppen hovedproblemene i dagens system for bedrifts- og kapitalbeskatning. Skattereglene vurderes opp mot de prinsipielle betraktningene i kapittel 6. Kapitlet omtaler de skattereglene som etter gruppens oppfatning skaper de største problemene i dag. En peker på økonomiske og administrative virkninger av dagens skattesystem. I appendiks 7.1 gis en teoretisk analyse av skatte kreditter knyttet til de skattemessige avskrivningene. Appendiks 7.2 gir en oversikt over regnskaps-

lovgivningen med vekt på sammenhengen mellom finansregnskapet og skatteoppgjøret.

Utredningsgruppens forslag til reformer presenteres i kapittel 8. Disposisjonen i kapitlet følger i hovedtrekk den inndelingen som er valgt i beskrivelsen av problemene i dagens system i kapittel 7. Det presenteres forslag til endringer i skattesatser og i fastsettelsen av bedriftenes skattegrunnlag. Lavere skattesatser og utvidet skattegrunnlag gjennom reduserte skatte kreditter er stikkord for denne delen av kapitlet. Videre foreslås endringer i beskatningen av de ulike eierformene i norsk næringsliv. Det legges stor vekt på gruppens forslag til system for deling av personlig næringsdrivendes inntekt og de virkningene et slikt system får for beskatningen av andre typer av bedrifter. Beskatning av kapital utenfor næringsvirksomhet er viet et eget kapittel. Endringer i formuesskatten og en del faktorskatte, samt enkelte administrative endringer tas også opp. I appendiks 8.1 gis en oversikt over beregningen av økonomisk depresiering for ulike typer realkapital, og over forskjellige prinsipper for avskrivninger. Oversikten danner et av grunnlagene for gruppens forslag til endringer i reglene for skattemessige avskrivninger. Appendiks 8.2 omhandler ulike metoder for å fastsette kostprisen for aksjer og andre selskapsandeler.

Gruppen har også funnet det hensiktsmessig å gi en oversikt over og definisjon av en del faguttrykk som er anvendt i utredningen. Dette er innholdet i vedlegg 6.

1.3 SAMMENDRAG AV GRUPPENS SYNSPUNKTER OG KONKLUSJONER

1.3.1 Rammebetingelser for en reform

En bedrifts- og kapitalbeskatningsreform må utformes blant annet i lys av den fremtidige skattleggingen av personer i Norge, skattesystemene i andre land og petroleumsbeskatningen.

Ulike politiske mål for personbeskatningen, som ligger utenfor denne utredningen, vil kunne opprettholdes selv om gruppens reformforslag sannsynligvis vil ha store konsekvenser for personbeskatningen. Gruppen har ikke vurdert dette i detalj, men har ved utformingen av forslagene tatt hensyn til at såvel det offentliges skatteinntekter som inntektsfordelingen totalt sett skal kunne opprettholdes.

Utviklingen mot større økonomisk integrasjon med frie faktorbevegelser mellom landene legger begrensninger på utformingen

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

av den nasjonale beskatningen. Norge vil trolig ha størst reell selvstendighet når det gjelder utformingen av beskatningen av naturgitte produksjonsfaktorer, som eiendom og naturressurser, og når det gjelder utformingen av beskatningen av arbeidsinntekt. Kapitalinntektsopptjeningen vil, i en situasjon med frie kapitalbevegelser mellom landene, lettere kunne legges til land med lav eller ingen effektiv kapitalinntektsbeskatning. Dette kan tale for å benytte lavere skattesatser på kapitalinntekter enn på andre inntekter.

En eventuell reduksjon i skattesatsen på aksjeselskapenes overskudd vil isolert sett gi et betydelig tap i statens inntekter fra petroleumssektoren. Petroleumsavdelingen i Finansdepartementet har imidlertid i brev av 10.8.89 gitt uttrykk for at det er mulig å opprettholde skatteinntektene fra petroleumssektoren dersom utredningsgruppens skisse til reform skulle bli gjennomført.

1.3.2 Skattesystem og hovedhensyn

1. De hovedhensynene som utredningsgruppen mener bør legges til grunn for en reform av bedrifts- og kapitalbeskatningen, og retningen på reformforslagene, kan oppsummeres som følger:

- Mer *effektiv ressursallokering* gjennom større nøytralitet og vesentlig lavere skattesatser i beskatningen av bedrifts- og kapitalinntekter, økt bruk av avgifter som fremmer effektiviteten i økonomien og redusert bruk av avgifter som gir store vridninger.
- Mer *rettferdig kapitalbeskatning*, ved å gjøre beskatningen av alle kapitalinntekter og -gevinster mer ensartet, og ved å redusere mulighetene for og lønnsomheten av omgåelser og skatteplanlegging.
- *Enklere skattesystem*, ved å fjerne spesielle ordninger og særregler, og ved å gjennomføre en mer konsekvent skatteplikt.
- *Stabilitet i skattereglene* over tid, ved å bygge skattesystemet på visse gjennomgående prinsipper med færrest mulig unntak.

2. Bedrifts- og kapitalbeskatningen bør fortsatt bestå av *flere beskatningsformer*. Når beskatningen skal ivareta flere forskjellige oppgaver, er det behov for et differensiert sett av virkemidler. Med flere skatteformer vil dessuten de skattemessige utslagene av enkeltdisposisjoner bli mindre enn om en konsentrerte skattebelastningen på færre skatteformer.

3. Bedrifts- og kapitalbeskatningen bør

bidra til en *bedre ressursutnyttelse* enn den vi har i dag. Særlig bør systemet stimulere til en mer effektiv allokering av både real- og finanskapital. Det vil gi høyere samlet kapitalavkastning og bidra til større økonomisk vekst.

Gjennom faktorskatter kan myndighetene styre ressursbruken ut fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger som ikke reflekteres i markedsprisene. Når skatter og avgifter skal brukes for å korrigere en ineffektiv ressursbruk som skyldes uriktige markedspriser, er det mest hensiktsmessig å angripe kilden til den markedssvikten som forårsaker problemet. Dette taler for ikke å benytte overskuddsbeskatningen for å styre ressursbruken, jf. avsnitt 1.3.3.

4. Dersom målet er å skape eller opprettholde arbeidsplasser i en bestemt region, bør virkemidlene knyttes til bedriftenes bruk av arbeidskraft i regionen. En bør unngå å stimulere til næringsvirksomhet i distriktene gjennom subsidiering av kapital eller bruk av energi. I tillegg til at sysselsettingseffekten av en slik støtte gjerne er beskjeden i forhold til støtten, vil slike støtteformer åpne for mindre lønnsomme investeringer. Det reduserer avkastningen av realkapitalen og energien, ved at bedrifter i distriktene stilles overfor lavere kapital- og energikostnader enn andre bedrifter.

Gruppen foreslår en viss omlegging av faktorbeskatningen mot utvidet bruk av avgifter som kan korrigere markedene på en positiv måte. Faktorskatter som i stor grad vrir bedriftenes disposisjoner bort fra det samfunnsøkonomisk lønnsomme, foreslås redusert.

5. Skattepolitikken er en viktig del av stabiliseringspolitikken. Regelendringer som tar sikte på å endre skatteprovenyet fra bedriftenes overskudd er sannsynligvis et lite presist virkemiddel i konjunkturpolitikken. I tillegg til at det gjerne går lang tid fra forberedelsen av lovendringer starter til virkningene for bedriftene kommer, er det vanskelig å beregne de økonomiske virkningene av en regelendring på dette området.

Det er uklart hvor hensiktsmessig styring av bedriftenes investeringer er som konjunkturpolitisk virkemiddel. Dersom en likevel ønsker å styre den private investeringsetterspørselen, er avgifter på investeringer trolig et mer smidig virkemiddel enn for eksempel direkte reguleringer og endringer i overskuddsskatten. Forutsetningen for en slik investeringsavgift, som ikke må forveksles med den nåværende investeringsavgiften, må være at den bare skal oppkreves ved en sterk oppgangskonjunktur og der det er sær-

lig nødvendig å bremse investeringssetterpørselen.

6. Det generelle behovet for å benytte næringsnøytrale virkemidler tilsier at også bedriftsbeskatningen bør være mest mulig ensartet for ulike næringer og bedrifter. Skatte- og avgiftsregler som gir rom for særlige lettelser for enkeltbransjer og enkelt næringer, inviterer dessuten bedriftene til forhandlinger med myndighetene om beskatningen. Virkningene av en enkelt særfordel er som regel liten, men konsekvensene av alle særfordelene kan i sum bli svært betydelige.

1.3.3 Prinsipper for inntektsbeskatningen av bedrifter og av kapital

1. Valg av skattegrunnlag i overskuddsbeskatningen av bedrifter bestemmer typen av vridninger som beskatningen skaper for bedriftenes ressursbruk. Skattesatsenes absolutte høyde bestemmer styrken i disse vridningene, mens den økonomiske betydningen av vridningene avhenger, foruten av satsene, også av hvor sterkt og på hvilken måte skattene påvirker bedriftenes ressursbruk og produksjon.

Effektiv ressursbruk i bedriftene og fiskale behov bør være de viktigste hensynene som inntektsbeskatningen skal ivareta. Andre hensyn som kunne vært tillagt overskuddsbeskatningen, kan mer effektivt ivaretas gjennom andre virkemidler, jf. foran.

Utredningsgruppen har drøftet to former for overskuddsbeskatning som teoretisk sett kan virke nøytralt på bedriftens økonomiske tilpasning. Disse er skatt på kontantoverskudd og skatt på nettoinntekt. Skatt på nettoinntekt vil i praksis vri bedriftenes ressursbruk i større eller mindre utstrekning. Men vridningene kan bli vesentlig mindre enn i dag med en mer korrekt utformet overskuddsskatt.

Gruppen har kommet til at nettoinntekt fortsatt bør være skattegrunnlaget i bedriftsbeskatningen. En har da lagt vekt på de problemene som ville oppstå ved å ha utgiftsskatt for bedrifter og inntektsskatt for personer.

2. Gruppen anbefaler nøytral inntektsbeskatning som i minst mulig grad vrir de relative avkastningskravene mellom forskjellige realaktiva. Anbefalingen bygger på den grunnleggende forutsetningen at realisert avkastning før skatt fra ulike typer realkapital viser den samfunnsøkonomiske avkastningen. Risiko, eksterne virkninger og inntektsfordelingshensyn kompliserer dette forholdet.

Markedsmessige begrensninger for risi-

kospredning kan peke mot at det offentlige burde ta over en del av risikoen, og da på en slik måte at det ikke svekker privates incitament til innsats. Full skattemessig likestilling mellom over- og underskudd vil føre til en risikodeling mellom bedriften og det offentlige, og gruppen anbefaler at dette blir gjort gjeldende som prinsipp.

Problemer med eksterne virkninger bør løses gjennom spesielle skatter (avgifter) og subsidier på de disposisjonene som skaper disse virkningene, og ikke gjennom den skattemessige behandlingen av kapitalavkastningen.

For aktiva der avkastningen kommer i form av en kontantinntekt, er det vanskelig å se at fordelingshensyn kan tilgodeses ved skattemessig forskjellsbehandling av avkastning fra ulike aktiva. Det kan imidlertid stille seg annerledes for investeringer der avkastningen kommer i form av tjenester, for eksempel boligjenester.

3. Effektiv ressursbruk, innenfor rammen av inntektsbeskatningen, oppnås best ved å bygge på følgende prinsipper:

- *Nøytralitet*, det vil si at alle inntekter av ulike typer kapital skattlegges med samme effektive skattesats. Det gjelder både løpende avkastning og gevinster.
- *Symmetri*, det vil si at inntekter og tilhørende utgifter skal behandles på samme måte. Symmetri betyr for det første at samme periodiseringsprinsipp skal benyttes for å fastslå både når en inntekt skal skattlegges, og når en kostnad skal kunne trekkes fra. For det andre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats (fradragetsverdi) som tilsvarende inntekter skattlegges med.
- *Kontinuitet*, det vil si at næringsvirksomhetens eller kapitalens skattemessige stilling ikke endres ved arvefall, gaveoverføring, fusjon, fisjon eller ved andre omdannelser.
- *Samordning*, det vil si at underskudd i en bedrift skal kunne komme til fradrag i overskudd i en annen bedrift eller i kapitalinntekt hos eierne.
- *Lave skattesatser*.

4. Inflasjonen vil påvirke grunnlaget for inntekts- og formuesskatten såvel for personer som for næringsvirksomhet. Full inntektsbeskatning av den nominelle avkastningen innebærer at en også beskatter kompensasjonen for inflasjonstapet.

For gitte avskrivnings- og gevinstbeskatningsregler for anleggsmidler vil inflasjonen isolert sett føre til et høyere nominelt overskudd og dermed skjerpet beskatning av

realavkastningen. På den annen side vil bedrifter også dra fordel av inflasjon gjennom fradragsrett for nominelle gjeldsrenter. Inflasjonen vil påvirke både den faktiske beskatningen av kapitalavkastning og avkastningskravet for lønnsomme investeringer. I mange tilfeller vil den reduksjonen i avkastningskravet etter skatt som inflasjonen skaper for alternative kapitalplasseringer, mer enn oppveie skatteskjerpelsen i bedriften ved at avskrivningene reelt sett blir lavere. I så fall fører inflasjonen til lavere reelle avkastningskrav for realinvesteringer.

Utredningsgruppen har vurdert fordelene og ulempene ved å gå over til et inflasjonsjustert skattesystem. Selv om utredningsgruppen i hovedsak er enig med skattekommissjonens flertall (NOU 1984:22 *Personbeskatning*) i vurderingene av fordelene ved inflasjonsjustering, vil gruppen ikke anbefale overgang til inflasjonsjustert skattesystem i tillegg til de øvrige forslagene. Dette standpunktet bygger blant annet på at forslagene om utvidet skattegrunnlag og lavere skattesatser vil redusere de vridningene som inflasjonen skaper.

1.3.4 Inntektsbegreper og skattesatser

1. Gruppen har funnet det hensiktsmessig å foreslå at en opererer med to inntektsbegreper: *Alminnelig inntekt* består av alle skattepliktige inntekter som opptjenes av personer og bedrifter, fratrukket kostnader. *Personinntekter* er alminnelig inntekt for personer, fratrukket netto kapitalinntekt og påplussede eventuelle poster som ikke skal være fradragsberettiget i personinntekten. Den alminnelige inntekten for såvel bedrifter som for personer foreslås skattlagt med en flat sats. For personer forutsettes i tillegg en skatt på personinntekt. Disse to skattegrunnlagene erstatter dagens system med kommune- og fylkesskatt, statsskatt, fellesskatt, toppskatt og trygdeavgift. Spørsmålet om fordelingen av skatt mellom stat, fylker og kommuner tar gruppen ikke opp.

Utredningsgruppen foreslår altså å skattlegge alle kapitalinntekter som opptjenes av personer og bedriftenes overskudd med en felles flat skattesats. Med en slik felles skattesats blir det blant annet skattemessig uinteressant om gjeld plasseres innenfor eller utenfor næringsvirksomheten. Tilsvarende blir det uten skattemessig betydning om kapitalinntekter skattlegges i bedriften eller på eierens hånd.

2. Gruppen antar at med forslagene til utvidelser av skattegrunnlaget både for bedrifter og for personer, burde det være mulig å

senke skattesatsen for alminnelig inntekt til 30 pst., kanskje ned mot 25 pst. Denne skattesatsen vil da gjelde for alle bedriftsinntekter og kapitalinntekter.

En antar at de foreslåtte utvidelsene i skattegrunnlaget for bedriftene vil gi tilstrekkelige inntekter til å forsvare en skattesats ned mot 25 pst. I personbeskatningen er det mer usikkert om provenyet kan opprettholdes med en så lav skattesats på alminnelig inntekt. Det vil blant annet avhenge av skattleggingen av personinntekter. Gruppen antar at en også gjennom justeringer på avgiftssiden, blant annet gjennom økt bruk av miljøavgifter, og justeringer i kapitalbeskatningen av personer, blant annet i boligbeskatningen, kan sikre det nødvendige provenyet. Det er dermed ikke lagt opp til noen omfordeling av skattebyrden mellom personer og bedrifter, men forslagene er ikke til hinder for en slik omfordeling.

Gruppen vil antyde at forskjellen mellom satsen for personinntekt og satsen for kapitalinntekt helst ikke bør overstige 20 pst., slik at høyeste skattesats på personinntekter vil kunne gå opp til 45 pst.

3. Den lave skattesatsen på kapitalinntekter behøver ikke å føre til en skjev fordeling av skattebyrden mellom personer, blant annet fordi

- lavere skattesats på kapitalinntekter også reduserer verdien av fradrag for renter og underskudd i næringsvirksomhet. Det vil ramme høyinntektstakere sterkere enn dem med lavere inntekter;
- forslagene om betydelig reduksjon i skattecredittene vil redusere mange fradragsmuligheter også for personer;
- utformingen av boligbeskatningen har viktige fordelingsvirkninger. En vil kunne korrigere for eventuelt uheldige fordelingsvirkninger som måtte følge av de øvrige forslagene. Dette kan gjøres ved å gi boligbeskatningen en mer progressiv profil ved å knytte beregningsgrunnlaget for boligavkastningen til markeds- eller produksjonsverdien, kombinert med et betydelig bunnfradrag.

4. Utredningsgruppens ulike forslag henger i stor grad sammen. På enkelte områder henger forslagene sammen ved at et felles prinsipp er valgt. Særlig gjelder det forslaget til skattegrunnlag ved inntektsbeskatningen av bedrifter. En delvis gjennomføring av reformen på dette området, kan åpne for betydelig skattetilpasning og omgåelse. Ved for eksempel å stramme inn bare på enkelte skattecreditter, kan resultatet bli enda større skattemessige vridninger enn vi har i dag.

Skal det offentlige skatteinntekter holdes på dagens nivå, må forslag som isolert sett innebærer skattelettelser kombineres med forslag som isolert sett skjerper beskatningen.

1.3.5 Sanering av skattekredittene

1. Hovedproblemet i dagens system for beskatning av bedriftsoverskudd er etter gruppens oppfatning forholdsvis høye formelle skattesatser og at den delen av overskuddet som skattlegges, kan påvirkes på forskjellig vis gjennom bedriftens egne disposisjoner. Høye skattesatser gjør det bedriftsøkonomisk svært lønnsomt å foreta disposisjoner som reduserer skattegrunnlaget.

2. Bedriftenes muligheter til å redusere overskuddsskatten ligger først og fremst i ulike skattekredittordninger. Utredningsgruppen definerer «skattekreditt» som en utsettelse av skattebetalingen som følger av at skatteloven åpner for å periodisere poster på en annen måte enn hva en korrekt økonomisk vurdering skulle tilsi. Skattekredittene representerer midler som bedriften disponerer rentefritt, og vil derfor i realiteten være rentefrie kreditter fra det offentlige.

Skattesystemet inneholder en rekke skattekreditter. Disse kan grupperes i tre hovedkategorier:

- For enkelte skattytere forfaller skatteforpliktelsene til betaling på et senere tidspunkt enn for andre.
- Inntekter eller overskudd kan ved disposisjoner fra skattyterens side bringes til beskatning på et senere tidspunkt enn det en korrekt økonomisk vurdering skulle tilsi.
- Kostnader kan komme til fradrag på et tidligere tidspunkt enn det en korrekt økonomisk vurdering skulle tilsi.

3. Gruppen finner det uheldig å ha et inntektsskattesystem for bedrifter med så store muligheter til å bygge opp skattekreditter som det en har i dag.

For det første vil ulike muligheter til å bygge opp skattekreditter vri konkurranseforholdet både mellom ulike typer investeringer og mellom næringer.

For det andre vil et skattesystem med store skattekreditter redusere kapitalmobiliteten i økonomien, ved at fremføring av skattekreditter vanligvis forutsetter at det reinvesteres i bestemte typer realobjekter og i samme næring.

For det tredje er et bedriftsbeskatningssystem med et betydelig omfang av skattekreditter problematisk fra et fordelingsmessig synspunkt, siden det bidrar til å svekke den

tilsiktede progressiviteten i inntektsbeskatningen av personlig næringsdrivende.

For det fjerde kan det forholdet at skattekreditter kan finansiere personlig forbruk, gi dårlig samsvar mellom skattyters forbruksmuligheter og skattbar inntekt.

For det femte må skattekredittordningene tilskrives mye av skylden for kompleksiteten i inntektsbeskatningsreglene for næringsdrivende.

Såvel hensynet til effektiv ressursbruk som fordelingsmessige og administrative hensyn tilsier at *mulighetene til å bygge opp skattekreditter bør reduseres vesentlig. Den utvidelsen av skattefundamentet som dette medfører, bør benyttes til å redusere de formelle skattesatsene.*

4. Utgangspunktet for inntektsbeskatningen av næringsdrivende bør være årets resultat. Det bør utformes egne skatteregler for resultatberegningen, slik at selve skatteplikten blir fastlagt uavhengig av regnskapsreglene og god regnskapsskikk. Samtidig vil en understreke at normene for utformingen av skattereglene i langt større grad enn i dag bør hentes i bedriftsøkonomiske prinsipper.

5. Utredningsgruppen foreslår at *realisasjonsprinsippet* skal være hovedregelen for periodisering av såvel inntekter som kostnader ved inntektsbeskatningen. Realisasjonsprinsippet skal således gjelde alle inntekts- og kostnadsposter, med mindre det gjøres uttrykkelig unntak i skatteloven. Dette vil gi en langt mer symmetrisk behandling av inntekter og kostnader enn vi har i dag, større nøytralitet i beskatningen og et bredere skattegrunnlag.

I forhold til regnskapsprinsippet, som er utgangspunktet i regnskapslovgivningen, vil realisasjonsprinsippet i første rekke føre til andre periodiseringer når det gjelder verdiendringer på eiendels- og gjeldsposter. Det vil være nødvendig å gjennomgå skattesystemet med sikte på å avklare hva en skal forstå med realisasjon. I skatteloven bør det inntas bestemmelser som presiserer innholdet i realisasjonsprinsippet.

6. *Avskrivningssystemet* foreslås endret. Tilgjengelig datamateriale tyder på at avskrivningssatsen for enkelte saldogrupper er satt for høyt i forhold til verdifallet, mens den for andre grupper synes å være mer riktig. I sum er det klart at gjeldende avskrivningsregler åpner for oppbygging av betydelige skattekreditter.

Skal skattesystemet virke nøytralt på investeringsbeslutningene, må de skattemessige avskrivningene følge det økonomiske verdifallet til driftsmidlene. Gruppen vil derfor foreslå å begrense fradragretten for verdi-

forringelse ved slit og elde gjennom avskrivninger, slik at det i prinsippet ikke blir adgang til å danne ubeskattede reserver i anleggseiendeler gjennom skattemessige avskrivninger utover faktisk verdifall.

Utredningsgruppen mener at aktiveringsplikten for investeringer i hovedsak bør følge samme grense som nå. En vil imidlertid foreslå at grensen mellom vedlikeholdskostnader og påkostninger vedrørende nyervervede eiendeler trekkes annerledes enn nå, slik at utgifter til reparasjon av nyervervede, nedslitte eiendeler i noen grad kan anses som påkostninger som må aktiveres for avskrivning.

I valget mellom de to mest aktuelle avskrivningsformene, lineære og degressive, foreslår gruppen degressive avskrivninger, slik som i saldosystemet i dag. En har da lagt avgjørende vekt på at saldosystemet nå er rimelig godt innarbeidet i næringslivet og i ligningsetaten. Saldosystemet gjør det dessuten enkelt å operere med felles avskrivningskonti for grupper av driftsmidler som skal avskrives med samme sats. Dette er administrativt en stor fordel. Av ligningsadministrative grunner bør en fortsette å avskrive driftsmidler innenfor et relativt begrenset antall grupper.

Saldosystemet bør endres til å omfatte følgende åtte saldogrupper med respektive maksimale avskrivningssatser:

A. Kjøpte immaterielle verdier (goodwill m.v.)	30 pst.
B. Kontormaskiner og inventar	30 pst.
C. Biler, lastebiler, busser, vogntog	25 pst.
D. Driftsløse (andre maskiner, traktorer, instrumenter m.v.)	20 pst.
E. Fly	10 pst.
F. Skip, båter, fartøy, rigger m.v.	10 pst.
G. Produksjonsbygninger, telegraf, el-forsyning m.v.	5 pst.
H. Forretningsbygg	2 pst.

Utredningsgruppen foreslår at en, som i dag, får fulle avskrivninger uansett når i året driftsmidlet er anskaffet. Restsaldo bør derimot kunne utgiftsføres direkte først når den kommer under 10 000 kroner.

7. Utredningsgruppen foreslår at *gevinstbeskatningsreglene* ved salg av driftsmidler løsrives fra saldosystemet og endres. Systemet med nedskrivning på saldogrupper bør falle bort. En konsekvens av dette blir at dagens adgang til å føre større driftsmidler på egen saldo, mister sin betydning. Gruppen foreslår å oppheve denne ordningen.

Alle gevinster og tap ved salg av driftsmidler bør behandles likt. Men for å unngå for sterke innlåsningsvirkninger, bør det ikke

være et krav at hele gevinsten må inntektsføres i salgsåret. Gevinsten bør i stedet kunne inntektsføres over noen tid. Gruppen foreslår at gevinstbeskatningen teknisk skjer ved at alle salgsgevinster og -tap føres inn på en egen felles gevinst- og tapskonto. En fast andel, antydningvis 20 pst., av gjenstående verdi (saldo) foreslås inntekts- eller fradragført hvert år.

Selve gevinstberegningen foreslås gjennomført sjablonmessig, ved at et solgt driftsmiddels inngangsverdi settes lik driftsmidlets kostpris, inklusive eventuelle påkostninger, redusert med teoretisk maksimale avskrivninger i eiertiden. Den foreslåtte omleggingen av avskrivnings- og gevinstbeskatningssystemet vil gi et langt enklere og mer nøytralt virkende system.

8. For å skape et mer nøytralt skattegrunnlag som vil gi rom for å redusere skattesatserne, vil gruppen foreslå å oppheve:

- Adgangen til *avskrivning av driftsmiddelkontrakter*. Gruppen forutsetter at gevinst ved salg av slik kontrakt beskattes som alminnelig inntekt.
- Retten til å nedskrive for prisfallsrisiko på *varelagre og varekontrakter*.
- Adgangen til nedskrivning for forventet tap på *fordringer og valuta*. Tilsvarende bør gjelde oppskrivning for forventet tap på *gjeld i fremmed valuta*.
- Adgangen til avsetning til *klassifikasjonsfond*.
- Ordningen med *konsolideringsfond*.
- *Distriktsskatteloven*.
- Avsetning til *miljøinvestering, markedsbearbeiding i utlandet og produktutvikling*.
- Avsetninger etter god regnskapsskikk.

1.3.6 Deling av næringsinntekten

1. Etter dagens regler skjer det en vesentlig forskjellsbehandling av næringsdrivende innbyrdes, og mellom næringsdrivende og lønnstakere. Reglene for beregning av pensjonsgivende inntekt, som innebærer en deling av næringsinntekten i en persondel og en kapitaldel, medfører at den effektive marginals-katten er svært forskjellig for ulike næringsdrivende, og for lønnstakere og næringsdrivende. Det er særlig reglene om at næringsdrivende kan trekke fra gjeldsrenter i grunnlaget for trygdeavgiften og toppskatten (pensjonsgivende inntekt), som bidrar til disse ulikhetene. Mens næringsdrivende kan få fradrag for inntil 66,9 pst. av renteutgiftene, er det høyeste fradraget for lønnstakere 45,6 pst.

Gjeldende regler medfører også at personlig næringsdrivende og lønnstakere, som har

samme type utgifter (utenom renter), behandles forskjellig. Lønnstakere har heller ikke adgang til å nyttiggjøre seg de gunstige skattekreditreglene i samme grad som personlig næringsdrivende.

Når en ser arbeidsgiveravgiften og trygdeavgiften for lønnstakere i sammenheng, er den samlede avgiftsbelastningen betydelig høyere i et ansettelsesforhold, for eksempel i et enmannsaksjeselskap, enn hvis en utøver den samme virksomheten som personlig næringsdrivende.

Den måten pensjonsgivende inntekt i dag fastsettes på, har svært vilkårlige og tildels urimelige virkninger. Det er derfor nødvendig å skille ut personinntekten på en annen måte, med sikte på å få frem et bedre grunnlag for trygdeavgift og eventuell annen personskatt, som kommer i tillegg til den alminnelige inntektsskatten.

2. Næringsinntekt kan for skatteformål tenkes delt på én av to måter:

- i) Deling mellom den delen av næringsinntekten som beholdes i bedriften og den delen som tas ut til andre formål, herunder til eget forbruk. Denne delingsordningen er kalt «uttaksmodellen».
- ii) Deling mellom den delen av næringsinntekten som skriver seg fra den kapitalen som er investert i bedriften og den delen som skriver seg fra andre faktorer, i første rekke den næringsdrivendes arbeidsinnsats. Denne delingsordningen har gruppen kalt «kildemodellen».

I valget mellom disse delingsløsningene har gruppen særlig lagt vekt på følgende forhold:

- Delingsordningen bør i størst mulig grad sikre like skattemessige forhold for næringsvirksomhet, enten virksomheten organiseres som selskap eller den utøves som personlig næringsvirksomhet.
- Delingsordningen bør sørge for at den næringsdrivende som person så langt som mulig undergis de samme skattereglene som andre personer, herunder lønnstakere, for den inntekten som tilflyter ham fra næringsvirksomheten.
- Delingsordningen bør være administrativt enkel å praktisere.

Vurderingen av de to delingsmodellene opp mot de hensynene som en deling bør ivareta, trekker etter gruppens vurdering i retning av at kildemodellen bør velges. Mens uttaksmodellen er utformet med det siktemålet at inntekter som beholdes i næringen og inntekter som anvendes til andre formål, skal skattlegges forskjellig, vil kildemodellen gi

skattemessig nøytralitet på dette området. I kildemodellen vil fradragsverdien være den samme for såvel næringsrenter som privatrenter. Med sikte på å få til et skille mellom person- og kapitalinntekt, er kildemodellen best egnet.

3. Ved bruk av kildemodellen må en avgjøre om en skal anslå personinntekten først, og la kapitalinntekten være differansen mellom netto næringsinntekt og personinntekt, eller om en skal fastsette kapitalinntekten først, og la personinntekten være differansen mellom netto næringsinntekt og kapitalinntekt.

Det vil neppe være praktisk mulig å fastslå med rimelig grad av presisjon hvor høy lønn en næringsdrivende alternativt kunne ha oppnådd i et ansettelsesforhold. Et anslag på personinntekten må derfor eventuelt gjøres sjablonmessig. Avkastningen av kapitalen i næringen kan derimot til en viss grad anslås med utgangspunkt i kapitalavkastningen ellers i økonomien.

Ut fra en foreløpig vurdering vil gruppen anbefale at kapitalinntekten fastsettes administrativt, og at personinntekten utgjør differansen mellom næringsinntekten og den fastsatte kapitalinntekten. Avkastningen på finanskapitalen kan beregnes direkte. Avkastningen på realkapitalen og den immaterielle kapitalen må beregnes ved en verdsettelse av disse eiendelene og deres avkastning. Prinsipielt bør grunnlaget være eiendelenes markedsverdi. Praktiske hensyn kan tilsi verdsettelse etter skattemessige verdier.

Gruppen har ikke i denne prinsippskissen utredet hvilke endringer i skattebelastningen delingsløsningen kan innebære for ulike grupper av næringsdrivende. En slik konsekvensanalyse må foretas før den endelige utformingen av delingsløsningen finner sted.

1.3.7 Likestilling av eierformer i inntektsbeskatningen

1. Reglene for beskatning av næringsvirksomhet virker i dag til dels svært forskjellig avhengig av hvilken eierform virksomheten drives under. Særlig er forskjellene mellom de ulike selskapsformene betydelige. Forskjellene knytter seg først og fremst til inntekts- og formuesbeskatningen, mens eierformene er mer likestilte i forhold til mange andre skatte- og avgiftsformer.

Valget mellom eierformer står langt på åpent for skattyteren. Valget vil kunne få store konsekvenser for skattebelastningen, og dermed for avkastningen på investeringene regnet etter skatt. Dette er uheldig, siden det ikke foreligger gode grunner for å forskjellsbehandle eierformer.

Det er også uheldig at forskjellsbehandlingen av de ulike eierformene oppfordrer til disposisjoner som ikke har noe annet formål enn å spare skatt. Dersom skattereglene ikke er nøytrale med hensyn til eierform, vil kravet til kapitalavkastning før skatt variere med eierformen. Det er et særlig behov for å redusere de forskjellene i beskatningssituasjonen som eksisterer mellom deltakerlignede og selskapslignede selskaper. Også administrative hensyn tilsier dette.

2. Hovedsynspunktet er at næringsinntekt og kapitalinntekt skal beskattes likt uansett eierform. Det leder til at det ikke bør legges vekt på sivilrettslig selskapsform ved inntektsbeskatningen. Ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, aksjeselskaper osv. bør således alle lignedes på den samme måten.

Gruppen finner ikke grunn til å foreslå endringer i ligningsmåten for:

- aksjeselskaper
- andre selskaper med begrenset deltakeransvar
- ansvarlig selskap med delt deltakeransvar
- foreninger, stiftelser m.v.
- sameier m.v.

Gruppen foreslår endringer i beskatningen av følgende selskapsformer:

- Samvirkeforeninger bør inntektsbeskattes etter de alminnelige reglene for selskaper.
- Ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar og kommandittselskaper bør gjøres til egne skattesubjekter.
- Indre selskaper, herunder stille selskaper, bør fortsatt være gjenstand for deltakerligning, men etter en nettometode.

3. Gruppen foreslår at deltakernes andeler i *underskudd* i skattepliktige selskaper kan overføres til fradrag på deltakernes hender, i deres alminnelige inntekt. Forslaget gjelder også aksjeselskaper, andre selskaper med begrenset deltakeransvar og selskaper med delt deltakeransvar, hvor det i gjeldende system normalt ikke er adgang til å overføre slikt underskudd til fradrag hos deltakerne. Den enkelte deltakerens fradragsrett for andel i selskapsunderskudd bør imidlertid for alle selskapsformer være begrenset til hans innskuddsforpliktelse overfor selskapet.

1.3.8 Deling av selskapsinntekt

1. Bakgrunnen for forslaget om en administrativ deling av personlig næringsinntekt er at denne dels er godtgjørelse til kapitalen i næringsdrivende og dels er godtgjørelse for den næringsdrivendes arbeidsinnsats. Det samme problemet oppstår i selskaper hvor eierne også arbeider. Her kan eierne i stor grad be-

stemme hvor mye av inntekten som skal anses som overskudd, og hvor mye som skal tas ut som lønn. Det er derfor nødvendig å regulere adgangen til å ta ut utbytte i stedet for lønn, iallfall for visse selskaper. Problemet med at lønnsutbetalinger fra et selskap gis karakter av å være utbytte, er bare aktuelt i selskaper med aktive deltakere.

2. I selskaper hvor eierne ikke selv deltar med personlig innsats i ledelse eller virksomhet, men overlater alt dette til andre, får en i prinsippet den relevante delingen via de avtalene som foreligger. Hvis derimot eierne deltar mer aktivt i driften av selskapet, gir avtaleverket ikke alltid den adekvate delingen. En administrativ deling må derfor til, etter de samme prinsippene som for personlig næringsdrivende. Delingen kan foretas på selskapets hånd med selskapsligning av personinntekten. Men en kan også beskatte deltakerne for selskapets personinntekt. Gruppen finner at den beste løsningen vil være deltakerligning av selskapets personinntekt. Det er denne løsningen som ligger nærmest opp til den ordningen som er foreslått for personlig næringsdrivende. Men bare aktive deltakere bør beskattes for andel i selskapets personinntekt.

3. Siden det etter gruppens forslag ikke skal foretas noen ligningsmessig deling av inntekten i selskaper med bare passive deltakere, blir det et hovedspørsmål hvordan en skal trekke grensen mellom de to selskapsgruppene. I prinsippet bør grensen trekkes slik at det bare skal være ligningsmessig inntektsdeling for selskaper hvor de foreliggende avtalene ikke gir uttrykk for en treffende karakteristikk av selskapets overskudd. Noe entydig praktisk kriterium som angir denne grensen er vanskelig å finne. Gruppen vil antyde at deling bør gjennomføres når deltakere med betydelige eierinteresser arbeider for selskapet, og når slektninger eller nærstående til slike deltakere arbeider for selskapet. Det kan også være aktuelt å gjennomføre deling i alle selskaper innen visse tjenesteytende bransjer.

1.3.9 Utbyttebeskatning

1. Gruppen har vurdert metoder for å unngå dobbeltbeskatning av selskapene og deres eiere. Et skattesystem som skal sikre nøytralitet i selskapenes finansieringsbeslutninger, vil måtte ha samme skattesats for selskap og deltakere når det gjelder kapitalbeskatningen, og eliminasjon av all dobbeltbeskatning mellom eier og selskap i beskatningen både av dividender og kursgevinster. Metoder som kan brukes for å unngå økonomisk dobbeltbeskatning av utdelt utbytte er

- tosatsmetoden («split rate»-metoden), der utdelt andel av overskudd skattlegges på selskapets hånd etter en lavere sats enn overskudd som beholdes i selskapet;
- fradragmetoden, der det gis fradrag fullt ut på selskapets hånd for utdelt utbytte, samtidig som deltakeren beskattes fullt ut;
- godtgjøringsmetoden (imputasjonsmetoden), der skatt som selskapet har betalt på utdelt overskudd, godskrives eller godtgjøres deltakeren i forbindelse med at utdelingen beskattes på hans hånd;
- skattefritetsmetoden, der selskapet beskattes fullt ut for utbytte, mens deltakeren fritas for beskatning.

2. På bakgrunn av gruppens forslag om lik selskapsskattesats og kapitalinntektsskattesats er det skattefritetsmetoden som peker seg ut som det mest aktuelle alternativet til gjeldende ordning for å unngå dobbeltbeskatning.

Ordnningen må omfatte både ansvarlige selskaper, kommandittselskaper og aksjeselskaper. Valg av integrasjonsmetode må i første rekke vurderes i lys av internasjonale forhold.

1.3.10 Omdannelse av eierformer

1. Omdannelse ved sammenslåing (fusjon), deling (fisjon) og endring av eierform kan langt på vei gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser for selskapene og deres aksjonærer. Retten til å fremføre underskudd faller imidlertid bort ved sammenslåing.

Reglene er imidlertid uklare, særlig fordi de i stor grad ikke er lovfestet. De egner seg dessuten til omgåelse av de alminnelige reglene om skatteplikt ved avhendelse, særlig regelen i skatteloven § 54 annet ledd om skatteplikt ved betydelig aksjesalg.

2. Både bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske hensyn kan tilsi sammenslåing og deling av selskaper og omdannelse fra en eierform til en annen. Det er derfor gruppens utgangspunkt at sammenslåing, deling og omdannelse fra en eierform til en annen, i prinsippet bør kunne skje uten umiddelbare skattekonsekvenser, basert på kontinuitet for ligningsmessige verdier. Gruppen foreslår at

- retten til å fremføre underskudd ikke skal falle bort ved sammenslåing av selskaper;
- sammenslåing av aksjeselskaper som faller inn under et av alternativene i aksjeloven kapittel 14 skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser for selskap og aksjonærer;

- visse former for deling av aksjeselskap skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser;
- omdannelse fra enkeltmannsbedrift, kommandittselskap eller ansvarlig selskap med ubegrenset deltakeransvar til aksjeselskap, skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser;
- omdannelse fra aksjeselskap til enkeltmannsbedrift, kommandittselskap eller ansvarlig selskap med ubegrenset deltakeransvar skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser.

1.3.11 Inntektsbeskatning av kapital utenfor næringsvirksomhet

1. Gjeldende kapitalbeskatningsregler er kjennetegnet ved svært asymmetrisk behandling av kapitalgevinster og kapitalavkastning, kapitalomkostninger og kapitaltap. Ulik og asymmetrisk skattemessig behandling av slike poster kan lede til disposisjoner som utelukkende eller i hovedsak er skattemessig begrunnet, og som er lite heldige samfunnsøkonomisk sett.

2. Gruppen foreslår at det innføres en mer ensartet kapitalbeskatning, der ulike typer objekter behandles likt og der det ikke sondres mellom avkastning (omkostning) og gevinst (tap). Som utgangspunkt bør det innføres skatteplikt for samtlige kapitalinntekter, inkludert kapitalgevinster, og fradragrett for samtlige kapitalomkostninger og tap.

Forslaget innebærer at kapitalinntekt utenfor næring og næringsinntekt skal skattlegges etter den proporsjonale satsen på om lag 25 pst. som er antydnet foran. Gruppen foreslår at skatteplikten utvides til å omfatte alle kapitalgevinster, bortsett fra boliggevinster og andre gevinster på forbruksgjenstander.

På bakgrunn av den lave skattesatsen på kapitalinntekter som gruppen foreslår, bør følgende ordninger oppheves:

- fribeløp for renteinntekter
- sparing med skattefradrag (SMS)
- sparing i aksjefond (AMS)

Det bør utredes nærmere om det er grunn til å opprettholde særbehandling av pensjonssparing gjennom forsikringselskaper. Gruppen anbefaler også at kildeskatt på renter og royaltys ved utbetaling til utlandet vurderes nærmere.

3. Gruppen foreslår at det innføres skatteplikt på *gevinst på selskapsandeler*, herunder aksjer, uansett eiertid. Det innebærer at det ikke vil være mulig å omdanne en skattepliktig inntekt til skattefri aksjegevinst. Videre foreslår en at gevinsten behandles likt

uansett om aksjene er eid i eller utenfor næring. Gruppen foreslår å oppheve dagens regler om betydelig aksjesalg.

Når overskuddet på selskapets hånd allerede er skattlagt etter den samme proSENTSATSEN som gjelder for kapitalinntekt, er det spørsmål om gevinsten, ut fra dobbeltbeskatningshensyn, bør fritas for beskatning på deltakerens hånd. Gruppen har ikke hatt anledning til å utrede nærmere konsekvensene av å ha en særskilt skattesats for andelsgevinster i forhold til gruppens øvrige forslag. En kan ikke anbefale en slik løsning uten å være rimelig sikker på at den ikke vil oppmuntre til uheldige skattetilpasninger. Gruppen vil arbeide videre med utformingen av gevinstbeskatningen for aksjer og andre selskapsandeler.

1.3.12 Arvefall, gaver m.v.

1. I forbindelse med arv og gaveoverføring m.v. er det ofte knyttet latent skatteplikt (skattekreditter) til formuesgjenstander som overføres til arving eller gavemottaker. Etter dagens regler kan overføring skje uten at skatteplikten aktualiseres hos arvelater/giver og uten at arving/gavemottaker kommer i samme stilling som arvelateren/giveren. På denne måten oppstår det diskontinuitet. Det foreligger store muligheter til å bygge opp skjulte reserver som det knytter seg latente skatteforpliktelser til. Forpliktelsen faller bort ved arvefall og i atskillig utstrekning ved gavedisposisjoner.

2. Utredningsgruppen foreslår at en innfører skattemessig kontinuitet for arv og gaver, ved at arving eller gavemottaker må overta arvelaters/givers skattemessige verdier på de eiendelene som overdras. Gruppen foreslår parallelt at arveavgiftsgrunnlaget settes til arvelaters/givers nedskrevne verdier i tilfeller som nevnt. På den måten samordnes arveavgift med inntektsbeskatningen.

1.3.13 Avgifter på produksjonsfaktorer

1. Avgifter på produksjonsfaktorer kan være begrunnet i to formål:

- skaffe inntekter til det offentlige (fiskalt motiv)
- korrigere for feilaktige markedspriser, slik at den samfunnsøkonomiske effektiviteten kan bedres

I dagens avgiftssystem har provenymotivet vært viktigst ved avgiftsutformingen, mens andre formål, herunder ønsket om å korrigere feilaktig ressursbruk, har vært mindre fremtredende. Særlig ser en dette ved den harde beskatningen av arbeidskraft, og ved

at innslaget av miljøavgifter i faktorbeskatningen er nokså lite. Det er en svakhet ved den nåværende sammensetningen av faktorskattene at de i for liten grad er rettet inn mot å korrigere for eksterne virkninger. Gruppen foreslår derfor å utvide bruken av miljøavgifter.

2. *Arbeidsgiveravgiften* er en faktorskatt på arbeidskraft, og virker som sådan dempende på bruken av arbeidskraft. Inkonsekvente skatteregler, sammen med relativt høye satser for arbeidsgiveravgift og bruttoskatter, fører dessuten til et overdrevent omfang av naturalytelser som det ikke beregnes avgift og bruttoskatt på. Gruppen anbefaler at arbeidsgiveravgift skal svares av alle ytelser som reelt er vederlag for arbeidsinnsats.

For å ivareta distriktpolitiske hensyn på en mer effektiv måte enn i dag, bør arbeidsgiveravgiften settes ned i distriktene, samtidig som annen næringsstøtte reduseres.

3. Dagens *investeringsavgift* har flere uheldige økonomiske virkninger. Grensene mellom avgiftspliktig og ikke avgiftspliktig virksomhet er tilfeldige. Avgiftens relativt høye nivå kan gi sterke vridninger mot virksomhet som ikke er avgiftsbelagt. Det er vanskelig å se at disse vridningene skulle være samfunnsøkonomisk ønskelige. Avgiften har også uheldige administrative virkninger. Gruppen foreslår derfor å avvikle avgiften.

4. Gruppen mener at *elektrisitetsavgiften*, i motsetning til de aller fleste andre skatter og avgifter, fører til en mer rasjonell økonomisk bruk av ressursene. Men den har også uheldige sider. Den har liten prisutjevne effekt, og den er ikke tilpasset et eventuelt hensyn om å trekke inn den ekstra fortjenesten, grunnrenten, som ligger i vannkraftsystemet. El-avgiften skaper også problemer i forhold til investeringskriteriet for utbygging av kraft. Gruppen mener at mye taler for å gjøre el-avgiften til en grunnrentebasert avgift, som vil være en skatt på det økonomiske potensialet som ligger i kraftproduksjonen.

5. Plikten til å svare *dokumentavgift* ved hjemmelsoverføringer i forbindelse med sammenslåing og deling av aksjeselskaper kan medføre at hjemmelsoverføring ikke foretas, slik at en annen enn den reelle eieren står som innehaver i tinglysningsregisteret. Verre er det at reglene kan medføre uheldige bindinger med hensyn til hvordan sammenslåingen eller delingen gjennomføres. Utredningsgruppen foreslår at sammenslåing og deling av selskaper, og omdannelse fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap, skal kunne gjennomføres uten at det utløses plikt til å betale dokumentavgift, hvis dette er praktisk mulig.

1.3.14 Formuesbeskatningen

Utredningsgruppen foreslår å oppheve formuesskatteplikten for juridiske personer. Videre foreslår gruppen visse endringer i reglene for hvilke objekter som er formuesskattepliktige.

1.3.15 Administrative forhold

1. Utredningsgruppen antar at en rekke av de forslagene som er fremmet i de foregående avsnittene vil innebære vesentlige administrative forenklinger.

2. For å forbedre den administrative delen av skattesystemet foreslår gruppen dessuten å

- utrede hvilke betingelser skattelovbestemmelser må oppfylle for å kunne anvendes maskinelt;
- gjennomgå regelverket med sikte på å finne frem til en bedre ordning av regelstoffet, og også til bedre typer av bestemmelser;
- utforme en generalklausul i skattelovgivningen, rettet mot omgåelsesforsøk;
- bedre informasjonen om ny skattelovgivning, og gi den raskere enn nå;
- innføre en ordning med bindende forhåndsbeskjed;
- gjennomgå ligningsmyndighetenes saks-prioritering med sikte på en sterkere innsats i forbindelse med bedrifts- og kapitalbeskatningen;
- sette inn mer kapasitet på kontrollen av bedrifts- og kapitaleiere;
- oppheve systemet med stedbundet skatteplikt, slik at all formue og inntekt blir skattepliktig til skattyternes bosteds- eller hjemstedskommune; iallfall bør all ligning skje der;
- ligne alle selskaper og andre enheter i ett og samme konsern i én og samme kommune.
- Pålegge bedrifts- og kapitaleiere å utarbeide et selvstendig årsoppgjør direkte ba-

sert på skattereglene, altså et årsoppgjør som kommer ved siden av det årsoppgjøret som skal avlegges etter regnskapslovgivningen.

1.3.16 Endringer i skattebyrden

Gruppen har ikke lagt opp til noen omfordeling av skattebyrden mellom personer og bedrifter, selv om det er fullt mulig innenfor rammen av reformforslaget. Men selv om det samlede skattenivået holdes uendret, vil fordelingen av skattebyrden bli endret når en samtidig utvider grunnlaget og senker skattesatsen. De som i dag har spesielt gunstige regler og som benytter disse, vil på kort sikt tape på reformen, og omvendt. Men den endringen i skattebyrden som vil komme, skyldes i første rekke at ressursene blir feildisponert innenfor dagens system, ved at investeringer med lav lønnsomhet før skatt har blitt lønnsomme etter skatt. En slik forskyvning i skattebyrden er tilsiktet og nødvendig for å få til en bedre samfunnsøkonomisk ressursdisponering. En naturlig konsekvens vil være større aktivitet på områder som har blitt hemmet av skattesystemet, og redusert aktivitet på områder som i større eller mindre grad har vært lønnsomme på grunn av særlige skattefordeler. På lengre sikt vil reformforslagene gi vesentlige gevinster på grunn av en bedre ressursbruk, som kan komme alle skattytere til gode.

Siden utredningsgruppens reformforslag vil føre til økt skattebelastning for enkelte skattytere og næringer, men være til fordel for andre, kan det føre til betydelig motstand mot systemendringer. De fleste skattytere og næringsgrupper vil dessuten kunne peke på enkeltforslag som isolert sett kan betraktes som en innstramming overfor dem selv. Gruppen vil for sin del peke på at dersom en slik løsrivet argumentasjon får gjennomslag, vil det lett ødelegge mulighetene for i det hele tatt å få gjennomført en påkrevet og gjennomgripende skattereform.

KAPITTEL 2

Oversikt over gjeldende system for bedrifts- og kapitalbeskatning i Norge**2.1 INNLEDNING**

1. Oppbygging av kapital i privat sektor skjer dels i bedriftssektoren og dels i husholdningssektoren ved investeringer i ulike former for finans- og realkapital. Realkapitalen består i bedriftssektoren av driftsmidler, lagre og driftsbygninger, samt immaterielle eiendeler som know-how, patentrettigheter m.v. I husholdningssektoren består realkapitalen av forbrukskapital som boliger, fritids- hus, biler osv.

Avkastning på investeringer i forbrukskapital kommer i form av tjenester, for eksempel som boligjenester og rekreasjonstjenester, eller som eventuell gevinst ved salg. Avkastning på investeringer i produksjonskapital i næringslivet fremkommer gjennom overskudd før gjeldsrenter og andre former for kapitalgodtgjørelse. Denne avkastningen kanaliseres så videre til dem som har tilført bedriftene kapitalen, enten som lånekapital eller som egenkapital. Godtgjørelse for lånekapital skjer normalt i form av renter på lån, mens godtgjørelse til eierne av egenkapitalen skjer i aksjeselskaper i form av utbytte og kursgevinst på aksjer, og i personlig eide bedrifter som nettooverskudd etter fradrag for eierens arbeidsgodtgjørelse.

Beskatning av næringsvirksomhet innebærer i en eller annen form beskatning av de faktorene som anvendes i produksjonen i næringen, det være seg realkapital, arbeidskraft, energi eller annet. Avkastning på investeringer i næringsvirksomhet blir dels skattlagt i bedriften gjennom selskapsbeskatningen, og dels på eierens eller sparerens hender gjennom kapitalbeskatningen. For å få oversikt over den samlede beskatningen av bedrifter må derfor bedrifts- og kapitalbeskatningen ses i sammenheng. Beskatningen av aksjeselskapets overskudd må ses i sammenheng med skattleggingen av aksjeutbytte og aksjegevinster. Det er også naturlig å se skattleggingen av kapitalavkastning opptjent i bedrifter i sammenheng med skattleggingen av alternative avkastningsformer som avkastning på andre finansaktiva, tjenester fra boligkapital og andre former for kapitalavkastning som tilfaller personer. For personlig næringsdrivende og mange selskapstyper er bedrifts- og personbeskatningen fullt integrert ved at hele næringsinn-

tekten beskattes på personens eller deltakerens hånd.

Også andre skatter og avgifter enn de som er lagt direkte på avkastning og bruk av kapital har betydning for kapitalbruken. Skatter og avgifter vil i ulik grad veltes over i priser og lønninger. I prinsippet vil derfor alle skatter og avgifter påvirke bedriftenes og husholdningenes atferd. En kan derfor hevde at en i en utredning som denne burde drøfte alle typer av skatter og avgifter og deres virkning på næringslivet. Gruppen har imidlertid både av tids- og ressursmessige grunner og fordi ikke alle skattene og avgiftene er like relevante (se punkt 6 nedenfor), funnet det nødvendig å avgrense nærmere hva som skal legges til grunn som bedrifts- og kapitalbeskatning i denne utredningen.

2. Det gjeldende systemet for bedrifts- og kapitalbeskatning i Norge består av mange ulike skatter og avgifter som skal oppfylle en rekke forskjellige formål. Skattene skal skaffe realøkonomisk rom for offentlig ressursbruk. I tillegg skal skattene påvirke bedrifters og husholdningers ressursbruk på områder der private markeder fører til ineffektiv ressursallokering. Det norske skattesystemet har dessuten tradisjonelt blitt tillagt en viktig fordelingspolitisk oppgave. I kapittel 6.1 drøftes bedriftsbeskatningens oppgaver mer prinsipielt.

3. Systemet for bedrifts- og kapitalbeskatning omfatter både direkte og indirekte skatter. Skillet mellom disse to formene for skattlegging er ikke alltid like skarpt. Et mulig skille mellom direkte og indirekte skatter, er å definere direkte skatter som skatter utlignet på et skattegrunnlag direkte knyttet til den eller de personene (skattesubjektene) som betaler skatten. Indirekte skatter betales på sin side i tilknytning til produksjon, omsetning, import eller eksport.

I økonomisk teori trekkes ofte skillet etter hvem som i siste instans bærer skattebyrden. Dette er ikke nødvendigvis den samme som den formelle skattebetaleren. Skatten er direkte dersom den formelle skattebetaleren også reelt er den som må betale skatten. Det at den som betaler skatten, ikke nødvendigvis er den som bærer skattebyrden, har gitt opphav til overveltnings- eller insidensanalyser. I disse undersøkes for eksempel i hvil-

ken grad produksjonsavgifter overveltes i prisene på sluttproduktene, om inntektskatt medfører høyere lønninger, osv.

En vanlig sontring mellom direkte og indirekte skatter er hvorvidt skatten er avhengig av karakteristika ved skattesubjektet eller ikke. Dersom skatten avhenger av spesielle kjennetegn ved skattesubjektet, sies den å være direkte. Dersom skatten gjelder en markedstransaksjon og er uavhengig av hvem som er kjøper og selger i markedet, er den en indirekte skatt.

I mange tilfeller fungerer bedriftene som skatteinnkrevere for staten. For en rekke av de avgiftene som nedenfor inngår i gruppen av indirekte skatter, er det *forbruket* av varene en ønsker å skattlegge. Imidlertid er det administrativt mindre kostnadskrevenne å oppkreve skatten hos produsenten/leverandøren av varen. Hvor mye av skatten som i siste instans virkelig betales av konsumentene, bestemmes av i hvilken grad prisen før skatt endrer seg som følge av skatten, det vil si av forholdet mellom priselastisitetene i henholdsvis etterspørsel og tilbud.

I slutteffekt er også bedriftskatning en form for personbeskatning. Skattlegging av forbruk gjennom skattlegging av bedriftenes varer rammer de konsumentene som kjøper bedriftenes produkter, mens skattlegging av bedriftenes inntekt og formue er skattlegging av dem som eier bedriftene. Inntekts- og formuesskatten vil imidlertid også ramme bedriftens kunder dersom prisene på bedriftens produkter endres som følge av disse skattene.

I utredningen legges til grunn en tradisjonell inndeling av direkte og indirekte skatter. De skattene som er utlignet på et skattegrunnlag knyttet direkte til det skattesubjektet som betaler skatten, anses som direkte skatter. Skatter som er knyttet til produksjon, omsetning, m.v. anses som indirekte skatter.

4. Skattene betales til staten, skattefordelingsfondet, fylkene eller kommunene. De *direkte* skattene utlignes på ulike inntektsgrunnlag eller på formue, eventuelt på arv eller gaver (for arveavgiften). For de ulike inntektsgrunnlagene gjelder forskjellige fradragordninger som gir redusert skattegrunnlag, avhengig av næringsvirksomhetens organisasjonsform, landsdel, næring o.a.

De *indirekte* skattene beregnes henholdsvis som en andel av varens eller faktorens verdi, eller som en fast sats pr. enhet, der en differensierer skatteobjektene etter vekt, volum, lengde osv. Indirekte skatter kan være enten generelle eller særskatter, det vil si gjelde for mange eller ett skatteobjekt.

5. I en samlet beskrivelse av skattesystemet kan det synes naturlig også å inkludere overføringer fra det offentlige til bedriftene. I kapittel 6.6 drøfter utredningsgruppen prinsipielle sider ved bruk av direkte støtte fremfor skattepolitiske virkemidler i nærings- og distriktpolitikken. Gruppen antar imidlertid at spørsmål knyttet til systemet for eller omfanget av næringsstøtten ligger utenfor gruppens mandat, når det gjelder forslag til endringer.

Gruppen har heller ikke diskutert avgifter, gebyrer o.l. som betales som direkte vederlag for offentlige tjenester. Skillet mellom slike avgifter, eller gebyrer, og skatter i vanlig forstand er ikke skarpt. Avgifter til folketrygden tas opp i utredningen og behandles som en integrert del av skattesystemet.

6. I resten av kapittel 2 gis en oversikt over det gjeldende systemet for bedrifts- og kapi-

Diagram 2.1 Skatter og avgifter i systemet for bedrifts- og kapitalbeskatning i Norge

Direkte skatter:

- inntektsskatt
 - trygdeavgift
 - toppskatt
 - formuesskatt
 - arveavgift
-

Indirekte skatter:

- merverdiavgift
 - bensinavgift
 - mineraloljeavgift
 - smøreoljeavgift
 - sjokolade- og sukkervareavgift
 - sukkeravgift
 - avgifter på kullsyrefrie og kullsyreholdige alkoholrie drikkevarer (4 stk., produkt- og emballasjeavgifter)
 - alkoholavgifter (4 stk.)
 - tobakksavgift
 - båtmotoravgift
 - dokumentavgift
 - motorvognavgifter (4 stk.)
 - avgifter på utstyr for opptak og/eller gjengivelse av lyd eller bilder
 - kostmetikkavgift
 - apotekavgift
 - avgift på farmasøytiske spesialpreparater
 - avgift på miljøskadelige batterier
 - avgift på feriehus i utlandet
 - arbeidsgiveravgift
 - investeringsavgift
 - elektrisitetsavgift
 - eiendomsskatt
 - honoraravgift
 - charterreiseavgift
-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

talbeskatning i Norge. Regler, grunnlag og satser blir presentert, og provenytall og provenyanslag fungerer som en ramme rundt fremstillingen. Hovedvekten er lagt på over-skuddsbeskatningen av bedrifter og på den alminnelige kapitalbeskatningen, samt skatt (avgift) på bruk av produksjonsfaktorer.

Som nevnt foran er det mange andre skatter og avgifter som kan sies å inngå i det norske systemet for bedrifts- og kapitalbeskatning. Diagram 2.1 viser en oppstilling av skatter som kunne inkluderes i en mer fullstendig oversikt over systemet. En slik oversikt vil endre seg noe fra år til år, blant annet som følge av endringer i særavgiftene. Et eksempel på det siste er avgiften på omsetning av aksjer, som ble innført i 1988, men som er fjernet med virkning fra 1989.

Mange av avgiftene i diagram 2.1 vil ikke bli behandlet nærmere i utredningen. En del har nokså perifer betydning i skattesystemet, både når det gjelder inntekter for staten og virkninger på bedriftenes tilpasning. Gruppen har sett bort fra avgifter som i sin form er rene personskatter, slik som honoraravgiften.

Mange av avgiftene er i all hovedsak avgifter på forbruk, selv om det i mange tilfeller er bedriftene som innbetaler dem. Gruppen har antatt at følgende avgifter i all hovedsak er avgifter på forbruk:

- sjokolade- og sukkervareavgift
- sukkeravgift
- avgifter på alkoholfrie drikkevarer
- alkoholavgifter
- tobakksavgift
- båtmotoravgift
- avgifter på utstyr for opptak og/eller gjengivelse av lyd eller bilder
- charterreiseavgift
- kosmetikkavgift
- avgift på farmasøytiske spesialpreparater
- avgift på miljøskadelige batterier
- avgift på feriehus i utlandet

Gruppen vil derfor ikke se på disse avgiftene når den vurderer det norske systemet for bedrifts- og kapitalbeskatning. Også motorvognavgiftene og bensinavgiften er i stor utstrekning avgifter på forbruk. Slike avgifter vil likevel ha stor innflytelse på bedriftenes transportbruk og valg av transportmidler. Særlig vil dette gjelde for kilometeravgiften, som i hovedsak belastes næringslivet, spesielt transport med lastebil. I tillegg til at motorvognavgiftene og bensinavgiften har et innslag av å være avgifter på forbruk, må de også ses på som betaling for konkrete offentlige ytelser, først og fremst i form av bygging og vedlikehold av veinettet. Disse forholdene

har medført at gruppen har valgt ikke å se motorvognavgiftene og bensinavgiften som en del av bedriftsbeskatningen.

Merverdiavgiften er under utredning i et annet offentlig utvalg (Storvik-utvalget), og gruppen har av den grunn, i tillegg til at avgiften i stor grad er en avgift på forbruk, valgt å ikke vurdere den.

Apotekavgiften er også nevnt i diagram 2.1. Denne avgiften er svært perifer i det norske skattesystemet, selv om den sannsynligvis har en viss betydning for den spesielle næringen den gjelder.¹⁾ Gruppen vil ikke drøfte denne avgiften i utredningen.

7. Det er mange ulike beskatningsenheter (skattesubjekter) i systemet for bedrifts- og kapitalbeskatningen. Næringsvirksomhet kan utøves som enmannsvirksomhet eller gjennom selskaper, stiftelser, foreninger og offentligrettslige innretninger (staten, kommuner, osv.). I tillegg vil deltakerne i selskapene beskattes for sin inntekt fra deltakelsen.

De forskjellige selskapsformene behandles i mange sammenhenger ulikt i inntekts- og formuesbeskatningen. Særlig gjelder dette spørsmålet om hvordan beskatningen av selskapets resultat skal samordnes med beskatningen av deltakernes inntekter. Et annet viktig skille innenfor formues- og inntektsbeskatningen går mellom forskuddspliktige og etterskuddspliktige skattytere. Lønnstakere og personlig næringsdrivende er *forskuddspliktige* skattytere, det vil si at skatten betales i løpet av inntektsåret. Selskaper med begrenset eller delt deltakeransvar, jf. kapittel 2.2, er *etterskuddspliktige* skattytere og betaler skatten først i løpet av året etter inntektsåret. Aksjeselskaper utgjør den største gruppen av etterskuddspliktige skattytere. For øvrig omfattes samvirkeforetak, stiftelser, ansvarlige selskaper og partrederier med proratarisk (delt) deltakeransvar. Ansvarlige selskaper og partrederier med udelt deltakeransvar og kommandittselskaper er ikke egne skattesubjekter. Personlige deltakere i slike selskaper er derfor forskuddspliktige også for selskapsinntekten, mens aksjeselskaper m.v. som deltakere er etterskuddspliktige for slik inntekt.

8. Før en går videre med drøfting av de ulike skatte- og avgiftsformene, omtales først hovedlinjene i skattleggingen av de ulike eierformene i inntekts- og formuesbeskat-

¹⁾ Apotekavgiften er en progressiv (trinnvis) avgift som beregnes som en prosentandel av apotekenes omsetning. Provenyet fra avgiften er øremerket dels til tilskudd til apotek med lav omsetning, dels til Statens legemiddelkontroll, og dels til apoteketatens pensjonsordning.

ningen. I kapittel 2.3 presenteres de direkte skattene, med hovedvekt på omtale av inntektsskatten og en del prinsipper som er knyttet til denne. Kapittel 2.4 tar opp de indirekte skattene.

2.2 SKATTELEGGING AV ULIKE EIERFORMER

1. Reglene for inntekts- og formuesbeskatning av bedrifter avhenger i stor grad av næringsvirksomhetens organisasjonsform, det vil si eier- og selskapsformen. Dersom en deler eierformene inn etter eierens eller deltakerens ansvar i forhold til tredjeperson, finnes i hovedsak fem eierformer:²⁾

- a) Enmannsvirksomhet (personlig næringsdrivende), hvor utøveren hefter med hele sin formue for de forpliktelsene han pådrar seg gjennom næringsdriften.
- b) Ansvarlig selskap med ubegrenset solidarisk (udelt) deltakeransvar, hvor hver deltaker hefter for selskapets forpliktelser med hele sin formue.
- c) Ansvarlig selskap med ubegrenset, men delt deltakeransvar, hvor hver deltaker hefter med hele sin formue, men bare for en bestemt andel av selskapets forpliktelser (pro rata).
- d) Selskap med blandet deltakeransvar (kommandittselskap, stille selskap), hvor minst én av deltakerne har ubegrenset ansvar (komplementaren, hovedmannen), mens en eller flere andre deltakere har begrenset ansvar (kommandittister, stille deltakere).
- e) Selskap med begrenset deltakeransvar (aksjeselskap m.v.), hvor ingen deltaker har personlig ansvar for selskapets forpliktelser, men et ansvar som er begrenset til et bestemt beløp (deltakerens innskudd).

Det er viktige forskjeller mellom de nevnte eierformene ved formues- og inntektsbeskatningen. Eierformene er derimot mer likestilte i forhold til mange andre skatte- og avgiftsformer.

Selskapsformene b) og d) er ikke egne skattesubjekter, men undergis deltakerligning tilsvarende enmannsvirksomhet, jf. skatteloven § 20 annet ledd. Selskapsformene c) og e) anses som egne skattesubjekter og selskapslignes i henhold til skatteloven § 15 første ledd b og aksjeskatteloven §§ 1 og 9.

I selskapstypene b) og d) er det deltakerne som lignedes for selskapets resultat ved inn-

tekts- og formuesligningen. Oppgjøret foretas langt på vei etter en bruttometode, det vil si at deltakerne tilskrives en forholdsmessig andel av selskapets bruttoinntekter og -utgifter. Deretter foretas det et skattemessig oppgjør på hver enkelt deltakers hånd. En konsekvens av dette er at skattemessige disposisjoner som avskrivninger, fondsavsetninger o.l. kan beregnes individuelt hos den enkelte deltaker. Deltakerens resultat fra selskapsdeltakelsen samordnes deretter med hans øvrige inntekter og utgifter, før et samlet skattemessig oppgjør foretas, jf. skatteloven § 45 første ledd.

Regjeringen foreslo i 1988 å endre reglene for ligning av deltakere i visse ansvarlige selskaper og kommandittselskaper m.v. Forslaget gikk ut på at deltakerne i disse selskapsformene som hovedregel skulle lignedes etter en nettometode. Inntekts- og formuesoppgjøret skulle foretas på selskapets hånd og nettoresultatet skulle deretter fordeles på deltakerne til beskatning eller fradrag sammen med deres øvrige inntekter og utgifter. Dette innebar at alle skattemessige disposisjoner som for eksempel avskrivninger, skulle gjennomføres på selskapets hånd og ut fra selskapets forhold. Nettoligning ville imidlertid innebære at resultatet fra selskapsdeltakelsen fortsatt ville bli samordnet med deltakerens inntekter for øvrig.

Forslaget om nettoligning ble ikke realitetsbehandlet, men sendt tilbake til Regjeringen i påvente av denne utredningen.³⁾ Hovedprinsippet er derfor fremdeles at deltakerne i disse selskapene bruttolignes.

2. De viktigste skattemessige forskjellene mellom deltakerligning og selskapsligning er følgende:

Gjennom deltakelse i kommandittselskaper eller ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar, oppnår selskapsdeltakerne som nevnt å bli lignede hver for seg for sin andel av selskapets formue og inntekter. Resultatet fra deltakelsen i selskapet beskattes sammen med deltakerens øvrige inntekts- og fradragposter, såkalt *samordnet beskatning*.

Reglene for skattemessige av- og nedskrivninger gir muligheter til å bygge opp skattekreditter i virksomheten, se kapittel 7.2. Reglene fører ofte til ligningsmessig underskudd de første årene etter at virksomheten er satt i gang. Deltakerligning medfører at under-

³⁾ Jf. Ot.prp. nr. 6 for 1988–89 Om lov om skatteleggning av deltakere i ansvarlige selskaper, kommandittselskaper m.v. (selskapskatteloven) og endringer i andre lover, og Innst. O. nr. 32 for 1988–89 Innstilling fra Finanskomiteen om lov om skatteleggning av deltakere i ansvarlige selskaper, kommandittselskaper m.v. (selskapskatteloven) og endringer i andre lover.

²⁾ For en mer omfattende oversikt, se diagram 2.2.

skuddet kan trekkes fra i annen skattepliktig inntekt hos deltakeren. For visse deltakere (kommandittister og stille deltakere) er fradragsretten begrenset. For personlige skattytere vil verdien av skattekredittene øke med økende marginalsattesats hos deltakeren.

Ved selskapsligning kan underskuddet derimot bare fremføres til fradrag i senere års overskudd i selskapet. Unntak fra dette gjelder når ordningen med aksjonærbidrag kan benyttes (aksjeskatteloven § 17), eventuelt når fradrag for underskudd indirekte kan oppnås gjennom overføring av konsernbidrag fra ett selskap til et annet i konsernet, jf. aksjeskatteloven §§ 15 og 16. Unntak gjelder også for boligselskaper.

For det annet er *skattesatsene* forskjellige ved deltakerligning og ved selskapsligning. I aksjeselskap skattlegges inntekten etter en proporsjonal sats på 50,8 pst. Selskapet får fradrag for utdelt utbytte ved statsskatteligningen, dersom utbyttet er mindre enn det disponible regnskapsmessige årsoverskuddet, og også mindre enn det skattemessige årsoverskuddet. Samtidig må aksjonærene betale statsskatt og fellesskatt av utbyttet (kun statsskatt dersom aksjonæren er et aksjeselskap). Utbytteskatten hos mottakeren vil være proporsjonal (27,8 pst.) eller progressiv (i 1989 maksimalt 24,6 pst.) avhengig av om vedkommende er et aksjeselskap eller en fysisk person (herunder selskap som deltakerlignes). Ved kommune- og fylkesskatteligningen betaler selskapet skatt av hele overskuddet, uansett om det utdeles som utbytte eller ikke. Aksjonærene er fritatt for å betale kommune- og fylkesskatt av mottatt utbytte.

På grunn av samordningselementet ved deltakerligning er det deltakerne som her skattlegges for selskapsinntekten etter deres alminnelige sattesatser. Skattleggingen er uavhengig av om inntekten utbetales til deltakerne. For en fysisk person som er ansvarlig deltaker i selskapet, og som deltar aktivt i selskapets drift, skattlegges inntekten maksimalt med 66,9 pst. (skatt til kommune og fylkeskommune, fellesskatt, statsskatt, trygdeavgift og toppskatt). Andre fysiske personer skattlegges maksimalt med 45,6 pst. (skatt til kommune og fylkeskommune, fellesskatt og statsskatt). Det er også disse satsene som bestemmer verdien av de fradragene som oppnås gjennom selskapsdeltakelsen.

Tidspunktet for innbetaling av skatten avhenger også av eierformen. Selskapsformene c) og e) som anses som egne skattesubjekter og selskapslignes, betaler skatten først i løpet av året etter inntektsåret (såkalte etter-

skuddspliktige skattytere), jf. skattebetalingsloven §§ 2 og 27. Fysiske personer er forskuddspliktige skattytere, det vil si at skatten betales i løpet av inntektsåret, jf. skattebetalingsloven §§ 1, 4 flg. og 13 flg. For deltakerlignede selskaper (eierformene b) og d) over bestemmes tidspunktet for betaling av skatten derfor av om deltakeren er en fysisk person eller et selskap som er etterskuddspliktig.

De fleste *skattemessige disposisjonene* som gir en *skattekreditt*, kan benyttes både av selskaper som deltakerlignes og av selskaper som selskapslignes. Dette gjelder blant annet avskrivningsreglene, nedskrivningsreglene for varer og fordringer og reglene for gevinster. Blant de overskuddsavhengige fondsavsetningsordningene er det likevel en relativt stor forskjell (se også avsnitt 2.3.3).

Aksjeselskaper kan hvert år avsette inntil 23 pst. av nettoinntekten til konsolideringsfond. Dette vil redusere den reelle sattesatsen, avhengig av når og om avsetningsbeløpet inntektsføres. Siden det ikke er noe krav om inntektsføring etter et visst antall år, vil den effektive skatten på avsetningsbeløpet tendere mot null, og reell skatteprosent på selskapets overskudd reduseres til 39,1 pst. Personlig næringsdrivende kan også avsette 23 pst. av nettoinntekten til et konsolideringsfond. Betydningen av denne avsetningsordningen er imidlertid vesentlig mindre enn for aksjeselskaper, fordi personlig næringsdrivende ikke kan ha stående ubeskattede avsetninger for mer enn tre år ad gangen. Samtidig er det lagt inn vesentlige begrensninger med hensyn til beregningsgrunnlaget for slik avsetning, jf. kapittel 7.2.

Personlig næringsdrivende (og fysiske personer som er deltakere i deltakerlignede selskaper) kan avsette til miljøfond og fond for produktutvikling og markedsbearbeiding i utlandet. Slik avsetningsmulighet har ikke aksjeselskaper.

Reglene om *gevinstbeskatning ved salg av andel* i et deltakerlignet selskap er forskjellige fra reglene om gevinstbeskatning ved salg av aksjer. Ved avhendelse av andel i et deltakerlignet selskap oppnår deltakerne også å få samordnet en eventuell gevinst eller et tap med annen inntekt. Dermed kan gevinst føres mot underskudd fra annen inntektskilde og tap er fradragsberettiget i annen inntekt hos deltakeren. Det kan også kreves utsettelse med beskatningen, blant annet via saldosystemet, i den utstrekning selskapet eier avskrivbare driftsmidler.

Gevinst ved salg av aksjer utenfor næring skattlegges med en proporsjonal sats på 40

Diagram 2.2 Oversikt over de viktigste eierformene i den norske skattelovgivningen og beskatningen av disse

Eierform	Eiernes/deltakernes ansvar	Hovedprinsipp for beskatning ¹⁾
Personlig næringsdrift	Utøveren er ubegrenset personlig ansvarlig for virksomhetens samlede forpliktelser.	Næringsinntekten beskattes som personlig inntekt. Ved beregning av pensjonsgivende næringsinntekt gis et standardfradrag på 10 pst. av næringsinntekten før andre fradrag. Det gis videre fradrag for netto gjeldsrenter etter nærmere angitte regler, jf. ftrl. § 6-4 første ledd nr. 2. Netto næringsinntekt beskattes sammen med skattyterens øvrige nettoinntekt. Se også boks 2.3.5a.
Ansvarlig selskap	Deltakerne er enten ubegrenset solidarisk ansvarlige for virksomhetens samlede forpliktelser eller hver deltaker kan ha et pro rata (delt) ansvar.	Deltakerligning etter en bruttometode dersom deltakeransvaret er solidarisk. Ved pro rata ansvar skatlegges selskapet som A/S. Deltakerligning innebærer at deltakerne lignes hver for seg for sin andel av selskapets formue, inntekter og utgifter, jf. sktl. § 20 annet ledd.
Partrederi	Som for ansvarlig selskap.	Som for ansvarlig selskap.
Kommandittselskap	Komplementaren er ubegrenset ansvarlig for selskapets forpliktelser, mens kommandittistens ansvar er begrenset til den avtalte innskuddsforpliktelsen.	Tilnærmet som for ansvarlig selskap med solidarisk (udelt) ansvar, men fradragretten for underskudd fra selskapsdeltakelsen er for kommandittisten begrenset til den avtalte innskuddsforpliktelsen.
Sameie	Som for ansvarlig selskap med solidarisk (udelt) ansvar.	Tilnærmet som for ansvarlig selskap med solidarisk (udelt) ansvar.
Aksjeselskap	Aksjeeiernes ansvar er begrenset til den innskutte aksjekapitalen.	Selskapet er eget skattesubjekt, jf. sktl. § 15 første ledd, samt aksjeskatteloven. Selskapets overskudd skatlegges etter en sats på 50,8 pst.
Samvirkeforetak	Som for aksjeselskap.	Samvirkeforetak beskattes bare av formuesinntekt (som beregnes som en viss prosent av midelformuen) og inntekt fra salg til andre enn medlemmer. Sistnevnte inntekt beskattes etter samme regler og satser som for aksjeselskaper, dog har foretaket ikke adgang til å foreta avsetninger til konsolideringsfond, jf. sktl. § 52-1.
Stiftelser m.v.	Det er ingen eier av formuesmassen i selskapet. Dermed er ingen ansvarlig for innretningens forpliktelser.	Stiftelser er egne skattesubjekter. Imidlertid er de fleste stiftelser skattefrie etter regelen i sktl. § 26 første ledd bokstav i (milde stiftelser) eller k (innretninger som ikke har erverv som formål).

¹⁾ Forkortelser: ftrl. = Folketrygdloven; sktl. = Skatteloven.

prosent når avhendelsen skjer innen tre år etter at aksjene ble ervervet. Tap kan bare trekkes fra i skattepliktig aksjegevinst. Skjer avhendelsen etter utløpet av treårsfristen, er gevinsten skattefri, og tap er ikke fradragberettiget. Det gjelder særskilte regler for betydelige aksjesalg. Gevinst ved salg av aksjer i næring er alltid skattepliktig og skattlegges sammen med skattyterens øvrige næringsinntekt. Det kan her kreves utsettelse med beskatningen. Tap ved salg av slike aksjer er alltid fradragberettiget, jf. avsnitt 2.3.3.

Ved deltakerligning vil selskapets *formue* bli fordelt på deltakerne og lignet sammen med deres øvrige formue både ved kommune- og statsskatteligningen. Nettoformuen fra selskapet, bortsett fra kommandittselskaper og stille selskaper, kan være negativ og komme til fradrag i annen formue. I aksjeselskaper vil aksjenes børsværdi eller 50 pst. av deres likvidasjonsverdi bli tillagt eiernes formue, samtidig som også selskapet ilignes formuesskatt til staten.

3. De momentene som er nevnt over, medfører at skattesystemet ikke er nøytralt i forhold til eierform. De problemene dette skaper kommer gruppen inn på i mange sammenhenger, blant annet i kapittel 7.4 og 7.8. Ønskeligheten av nøytralitet i overskuddsbeskatningen er drøftet på et prinsipielt grunnlag i kapittel 6.1 og i vedlegg 1. I kapittel 8.5 drøftes hvorvidt de forskjellige selskapstypene bør undergis deltaker- eller selskapsligning.

På et generelt grunnlag er det vanskelig å si hvilken eierform som skattemessig er den gunstigste for deltakerne. Den aktuelle situasjonen vil i hvert enkelt tilfelle avgjøre hvorvidt det er gunstigst å velge en eierform som deltakerlignes eller en som selskapslignes, og situasjonen kan endre seg over tid, slik at det kan bli aktuelt med skifte av eierform. Ved nyetableringer er ofte deltakerligning det gunstigste på grunn av reglene om at underskudd straks kan føres til fradrag i annen inntekt hos deltakeren, mens det ofte vil være gunstigst med selskapsligning for virksomheter som går med overskudd og som ekspanderer. Omdannelse fra personlig eiet næringsdrift eller fra ansvarlige selskaper med få deltakere til aksjeselskaper godtas i praksis uten umiddelbare skattekonsekvenser, dersom eierforholdet ikke endres ved omdannelsen.

4. I tillegg til de omtalte eierformene, kan næringsvirksomhet også utøves gjennom stiftelser, foreninger eller av det offentlige. Disse eierformene er egne skattesubjekter ved inntekts- og formuesligningen. En rekke av disse innretningene er dessuten fritatt for eller har begrenset skatteplikt.

Videre har skatteloven særlige regler om beskatning av samvirkeforetak. Etter skatteloven § 52-1 blir ikke samvirkeforetak inntektsbeskattet for sitt regnskapsmessige overskudd, men av den inntekten som vinnes av foreningens formue. I praksis settes avkastningen til en viss prosent (3,5 pst.) av gjennomsnittet av nettoformuen ved årets begynnelse og slutt.

5. Diagram 2.2 gir en summarisk oversikt over sammenhengen mellom ansvarsform i ulike eierformer og beskatningen av disse.

2.3 DIREKTE SKATTER

2.3.1 Innledning

1. Skattlegging av næringsvirksomhet skjer som nevnt både gjennom direkte og indirekte skatter. Selv om begge skatteformene har betydning for markedsaktørenes tilpasning, har de direkte skattene vært mest i fokus. Det kan skyldes at de er direkte knyttet til skattesubjektene, og at eventuelle forskjeller mellom ulike skattesubjekter fremkommer mest tydelig her. En annen årsak kan være at ved de direkte skattene kan omfanget av beskatningen i større grad påvirkes av subjektet enn forholdet er ved de indirekte skattene.

Direkte skatter er skatt på næringsvirksomhetens overskudd og nettoformue. I diagram 2.1 er fem ulike skatteformer definert som direkte skatter. De tre første, inntektskatt (skatt på nettoinntekt), trygdeavgift og toppskatt, er skatter på ulike inntektsgrunnlag. Formuesskatt og arveavgift er to ulike skatter på formue, henholdsvis på selve formuesgjenstandene og på overføring av formue.

2. Skatt på bedriftens overskudd er beskatning av den kapitalen som bedriften bruker, i tillegg til eventuell skatt på overskudd utover det normale (renprofitt eller grunnrente). For forskuddspliktige skattytere er bedrifts- og personbeskatningen helt integrert, slik at regler for fastsettelse av grunnlaget for skatt på næringsinntekt påvirker personbeskatningen direkte. Skatt på næringsinntekt for forskuddspliktige skattytere bestemmes etter de samme satsene som skatt på lønnsinntekt for lønnstakere. For en personlig næringsdrivende kan dermed bedriftsbeskatningen også ses på som beskatning av bruken av arbeidskraft i produksjonen. Det er derfor svært vanskelig å trekke et skille mellom hva som er beskatning av kapital og hva som er beskatning av arbeidskraft for personlig næringsdrivende.

3. Skattesatsene i inntektsbeskatningen av bedrifter varierer som nevnt etter typen av skattesubjekt. Etterskuddspliktige skatt-

yttere betaler til sammen 50,8 pst. inntektskatt. 21,0 pst. er inntektsskatt til kommunen og fylket, 2,0 pst. er fellesskatt til skattefordelingsfondet og 27,8 pst. er inntektsskatt til staten. En mer fullstendig oversikt over skattesatsene er gitt i tabell 2.3.4a. Grunnlaget for statsskatten er som påpekt i kapittel 2.2 noe forskjellig fra grunnlaget for skatt til kommunen, fylket og skattefordelingsfondet.

Skattesatsene på inntekt hos forskuddspliktige skattytere vil variere, siden statskatten for personer er progressiv. Maksimal marginalskatt på inntekt for forskuddspliktige skattytere er i 1989 66,9 pst., bestående av 21,0 pst. skatt til kommunen og fylket, 5,6 pst. fellesskatt til skattefordelingsfondet, 19,0 pst. statsskatt, 8,5 pst. toppskatt på pensjonsgivende inntekt og 12,8 pst. trygdeavgift på pensjonsgivende inntekt opp til 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden (12G). For næringsinntekt over 12G og for inntekt av jordbruk, skogbruk og fiske er trygdeavgiften 7,9 pst., slik at maksimal marginalskatt i disse tilfellene blir 62,0 pst. for personlige skattytere.

4. Avsnitt 2.3.2 omtaler enkelte prinsipper i inntektsbeskatningen av næringsvirksomhet, mens avsnitt 2.3.3 gir en oversikt over noen sentrale regler for fastsettelsen av næringsinntekten. I avsnittene 2.3.4 til 2.3.6 gis en omtale av skatt på nettoinntekt, trygdeavgift og toppskatt.

Både selskaper og personlig næringsdrivende er pliktige til å betale formuesskatt, se avsnitt 2.3.7. Arveavgiften er omtalt i avsnitt 2.3.8.

2.3.2 Prinsipper for inntektsbeskatningen av næringsvirksomhet

1. Beskatningen av næringsdrivende i Norge skiller seg til dels fra personbeskatningen ved at *regnskapsprinsippet* i hovedsak kommer til anvendelse istedenfor *kontantprinsippet*, jf. skatteloven § 50 annet ledd og § 41 syvende og ellefte ledd. Regnskapsprinsippet betyr at inntekter beskattes i det året de er opptjent, selv om oppgjør ikke er skjedd. Tilsvarende kommer kostnader til fradrag i det året de er påløpt, selv om de ikke er betalt. Kontantprinsippet innebærer derimot at inntekter først beskattes det året de mottas og at kostnader kommer til fradrag når de utbetales. Unntak fra regnskapsprinsippet finner en blant annet ved skattlegging av gevinster på anleggsmidler, der *realisasjonsprinsippet* følges. I boks 2.3.2 presenteres ulike periodiseringsprinsipper og forskjellen mellom dem belyses ved et enkelt eksempel. (Se også appendiks 7.2 og kapittel 8.3.)

2. Det norske skattesystemet bygger i hovedsak på *nominell beskatning*. Dette innebærer at det ikke korrigeres for inflasjon, verken ved beregning av inntekter eller kostnader. Gevinst for eksempel ved salg av driftsmidler⁴⁾ beregnes som forskjellen mellom nominelt salgsvederlag og rest uavskrevet verdi beregnet etter historisk kostpris. Gevinsten kan gjenspeile både at driftsmidlets relative pris har økt, det vil si at dets verdi i forhold til andre varer har steget, og eventuelt at prisene generelt har steget som følge av inflasjon. Nominell beskatning innebærer at såvel den relative prisøkningen som inflasjonskompensasjonen blir beskattet i sin helhet.⁵⁾

Prinsippet om nominell beskatning innebærer også at renteinntektene for långivere beskattes fullt ut, selv om en del av inntektene kan ses på som kompensasjon for prisstigning. Tilsvarende får debitorer fullt fradrag for de nominelle gjeldsrentene, også for den delen som kompenserer for inflasjon. Inflasjonens betydning for kapitalbeskatningen drøftes nærmere i kapittel 6.3.

Siden innteks- og utgiftsposter ofte vil være målt i ulik kroneverdi, vil nominell beskatning ha effekter for både ressursbruken og inntektsfordelingen. Virkningene av skattesystemet vil dermed være avhengige av hvor høy inflasjonen er. Prisstigning og prisfall vil påvirke bedriftenes skatteposisjon på en annen måte når innteks- og utgiftssiden i regnskapet er oppgitt i nominelle kroneverdier enn dersom alle postene var målt i fast kroneverdi. Et indeksert skattesystem vil kun beskatte reelle inntekter og utgifter, noe som fjerner problemet med omfordeling av inntekt på grunn av inflasjon og vridninger i ressursbruken.

3. Et annet viktig trekk ved fastsettelsen av nettoinntekt er *prinsippet om samordnet beskatning*, som innebærer at inntekter og utgifter fra ulike kilder slås sammen til ett skattegrunnlag. Det betyr at underskudd i en inntektsart skal komme til fradrag i annen skattepliktig inntekt hos skattyteren. For eksempel vil negativ samlet kapitalinntekt, som følge av at renteutgiftene overstiger kapitalinntektene, komme til fradrag i skattyters lønnsinntekt. Samordningen er av særlig betydning for personlig næringsdrivende

⁴⁾ Etter innføring av saldosystemet (jf. avsnitt 2.3.3) foretas det ikke lenger individuell gevinstberegning. En negativ saldo vil imidlertid gi uttrykk for gevinsten for driftsmidler som føres på egen saldo.

⁵⁾ Et unntak fra prinsippet om nominell beskatning er kostprisregulering ved avhendelse av visse faste eiendommer utenfor næring, jf. skatteloven § 43 femte ledd.

Boks 2.3.2 Periodiseringsprinsipper

Kontantprinsippet

Etter kontantprinsippet skal inntekter beskattes i det året en mottar penger og kostnader fradragsføres når de betales.

Regnskapsprinsippet

Regnskapsprinsippet innebærer at inntekter skal medtas i det skattepliktige overskuddet det året de er opptjent, det vil si det året salg har funnet sted, og kostnader medtas det året utgiftene har påløpt. I henhold til regnskapsprinsippet skal en i resultatet også ta hensyn til urealiserte verdiendringer på eiendels- og gjeldsposter.

Regnskapsprinsippet modifisert gjennom forsiktighetsprinsippet (se nedenfor) skal benyttes av de fleste næringsdrivende selskaper og personer. Regnskapslovgivningen gir imidlertid unntak for mindre næringsdrivende og enkelte næringsgrupper, som kan følge kontantprinsippet, se appendiks 7.2.

Realisasjonsprinsippet

Realisasjonsprinsippet vil langt på vei gi samme periodisering av inntekter og kostnader som regnskapsprinsippet. Avvik vil imidlertid oppstå ved urealisert verdifall, og unntaksvis ved urealisert verdistigning.

Regnskapsprinsippet kombinert med forsiktighetsprinsippet

Regnskapsprinsippet kombinert med forsiktighetsprinsippet betyr at inntekter gjennom verdistigninger på eiendeler og verdifall på gjeld (for eksempel i utenlandsk valuta) ikke medtas før de er realisert. Men samtidig innebærer prinsippet at kostnader/tap gjennom verdifall på eiendeler og verdistigning på gjeld langt på vei kan utgiftsføres før de er realisert. Det eksisterer dermed en asymmetri mellom inntekts- og kostnadsvurderingene gjennom prinsippet.

Eksempel

Anta at et selskap kjøper to varepartier, A og B i 1988 for henholdsvis 100 og 200. Kjøpesummen betales i 1990 for A og ble forskuddsbetalt i 1987 for B. I slutten av 1988 vurderes varebeholdning A til en verdi på 70, mens B verdsettes til 220. I begynnelsen av 1989 selges varene for henholdsvis 70 og 230. Varebeholdning A selges kontant, mens betaling for varebeholdning B finner sted i 1990.

Inntekter og kostnader periodiseres slik etter de forskjellige prinsippene nevnt over:

	1987	1988	1989	1990
<i>Kontantprinsippet</i>				
A.				
Varekostnad				100
Salgsinntekt			70	
B.				
Varekostnad	200			
Salgsinntekt				230
<i>Regnskapsprinsippet</i>				
A.				
Varekostnad		30	70	
Salgsinntekt			70	
B.				
Varekostnad		-20	200	
Salgsinntekt			210	
<i>Realisasjonsprinsippet</i>				
A.				
Varekostnad			100	
Salgsinntekt			70	
B.				
Varekostnad			200	
Salgsinntekt			230	
<i>Regnskapsprinsippet kombinert med forsiktighetsprinsippet</i>				
A.				
Varekostnad		30	70	
Salgsinntekt			70	
B.				
Varekostnad			200	
Salgsinntekt			230	

eller deltakere i ansvarlige selskaper eller kommandittselskaper, se kapittel 2.2. Kommandittister med høy lønnsinntekt kan ved underskudd på kommandittselskapsandelen redusere nettoinntekten betydelig, slik at deres disponible inntekt etter skatt blir høyere enn om samordning av næringsinntekt og annen inntekt ikke hadde vært mulig.

Samordning av inntekter og utgifter gjelder som hovedregel bare i forhold til ett og samme skattesubjekt. For selskaper som er egne skattesubjekter (hovedsakelig aksjeselskaper) kan selskapets inntekt vanligvis ikke samordnes med inntekt på eiernes hender. Unntak gjelder som nevnt i kapittel 2.2 for boligselskaper, jf. skatteloven § 51a, og når reglene om aksjonærbidrag kan anvendes. Det er også i visse tilfeller anledning til samordning mellom flere aksjeselskaper, jf. reglene om konsernbidrag. Videre kan reell samordning oppnås for eksempel ved leasingkontrakter, der skattekreditter gjennom lav leasing-leie overføres fra skattytere som ikke kan utnytte avskrivningsmulighetene, til skattytere som har inntekt å avskrive mot. Manglende formell samordning erstattes i slike tilfeller av ordninger som gir reell samordning.

4. I det norske skattesystemet er det et hovedprinsipp at en skal *unngå dobbeltbeskatning*, som betyr at samme inntekt eller formue ikke skattes flere ganger hos samme skattesubjekt eller hos to subjekter med interessefellesskap.

Prinsippet om å unngå dobbeltbeskatning preger stort sett skattereglene for *aksjeutbytte*. Utdelt utbytte av årets overskudd er fradragberettiget på selskapets hånd ved statsskatteligningen, det vil si at selskapet betaler 21,0 pst. kommune- og fylkesskatt og 2,0 pst. fellesskatt på den delen av overskuddet som utbetales som utbytte. Aksjonærer som selskapslignes betaler skatt på aksjeutbytte kun ved statsskatteligningen. For 1989 inngår utbyttet i grunnlaget for både stats- og fellesskatten hos aksjonærer som er personlige skattytere. Overskudd som deles ut som utbytte, skattes dermed to ganger for fellesskattens vedkommende. Likeledes oppstår dobbeltbeskatning ved statsskatteligningen ved utdelinger som overstiger årets overskudd, siden det utdelende selskapet ikke kan kreve fradrag ved statsskatteligningen for den delen av utbyttet som skriver seg fra tidligere års overskudd.

Prinsippet om at dobbeltbeskatning skal unngås, brytes også ved skattlegging av aksjegevinster som skyldes at selskapet har tilbakeholdt skattlagt overskudd i tidligere år. Det tilbakeholdte overskuddet bidrar til å

øke substansverdien i selskapet og kan dermed gi kursgevinster for aksjonærene. I den grad dette utløser gevinstbeskatning hos aksjonærene (jf. avsnitt 2.3.3), oppstår normalt dobbeltbeskatning.

Også ved formuesligningen av aksjeselskap og aksjonærer finnes elementer av dobbeltbeskatning. Selskapet ilignes formuesskatt til staten, samtidig som aksjenes verdi legges til eiernes formue. Formuesskatt til staten betales dermed helt eller delvis to ganger av samme verdi.

2.3.3 Noen viktige regler for fastsettelsen av næringsdrivendes nettoinntekt

1. Grunnlaget for inntektsbeskatningen av en bedrifts- eller kapitaleier er brutto nærings- og kapitalinntekter. Til fradrag kommer hovedsakelig utgifter som anses å ha tilknytning til inntektservervet. Inntektene og utgiftene fordeles på inntektsår (periodiseres). Valg av periodiseringsprinsipp har som vist foran stor betydning for når en inntekt beskattes og når en kostnad kommer til fradrag.

De viktigste reglene for periodisering av inntekter og utgifter i bedrifter er reglene om avsetning til konsolideringsfond og periodisering av verdiendringer på driftsmidler. Reglene for avskrivning av driftsmidler omtales i punkt 2, mens reglene for varelager-vurdering tas opp i punkt 3. Under punkt 4 gis en oversikt over noen avsetningsordninger, og under punkt 5 gjennomgås regler for beskatning av gevinster og tap for en del eiendeler.

2. Som følge av slitasje, teknologiske endringer og forandringer i markedsf forhold vil verdien av et driftsmiddel normalt avta over tid. Dette verdifallet er en kostnad for bedriften som er fradragberettiget ved inntektsligningen, jf. skatteloven § 44 første ledd. Investeringer i en eiendel kan enten utgiftsføres straks eiendelen er tatt i bruk, eller de kan aktiveres og utgiftsføres gjennom avskrivninger, eller de kan aktiveres med sikte på et senere gevinst- eller tapsoppgjør ved eiendelens avhendelse, utrangering e.l. Et sentralt spørsmål i denne forbindelsen er hvilken metode som skal anvendes ved utgiftsføring gjennom avskrivninger. Norsk skattelovgivning har som utgangspunkt at avskrivninger er fordeling av et driftsmidlets historiske kostpris over dets levetid. Forskjellige avskrivningsprinsipper og -profiler er omtalt nærmere i appendiks 8.1.

Driftsmidler med anskaffelsesverdi mindre enn 10 000 kroner eller sannsynlig brukstid mindre enn 3 år kan utgiftsføres direkte.

Beregns- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Dersom anskaffelsesverdien av et driftsmiddel er 10 000 kroner eller mer, og sannsynlig brukstid er 3 år eller lengre (begge betingelser må være oppfylt), skal *saldometoden* benyttes ved beregning av avskrivningene (jf. skatteloven § 44 A-1). Et tilleggsvilkår for å kunne avskrive er imidlertid at driftsmidlet verdiforringes ved slit eller elde. Boligeiendommer, tomter, kunstgjenstander m.v. kan derfor normalt ikke avskrives.

Avskrivning etter saldometoden innebærer at driftsmidlene avskrives gruppevis. Ved kjøp av et driftsmiddel føres kostprisen inn på en saldo som er felles for flere driftsmidler. Ved årets slutt kan en andel av saldoen trekkes fra inntekten som avskrivninger. Tabell 2.3.3 gir en oversikt over gjeldende maksimale avskrivningssatser for de ulike saldogrupperne. Satsene uttrykker maksimal årlig avskrivning som prosent av bokført verdi av saldogruppen. Dersom restsaldoen er mindre enn 20 000 kroner, kan den utgiftsføres i sin helhet. Driftsmidler med anskaffelsespris over 1,3 millioner kroner kan føres på egen saldo.

Saldometoden innebærer en degressiv avskrivningsprofil, det vil si at avskrivningene er størst det første året og avtar etter hvert, jf. appendiks 8.1.

Det kan også avskrives på *kontrakt* om kjøp av eller bygging av visse driftsmidler, det vil si for skip, fly og bygninger (men ikke forretningsbygg). Fradragsretten for avskrivninger omfatter ikke bare fysiske driftsmidler, men også *kjøpte immaterielle eiendeler*

(goodwill). Disse skal aktiveres og avskrives *lineært* over minst fem år.

Den skattemessige behandlingen av gevinster og tap ved salg av driftsmidler er behandlet nedenfor under punkt 5.

3. I forbindelse med *varelager vurderinger* oppstår et tilsvarende periodiseringsproblem som for avskrivninger. Inntekter ved salg av varer skal henføres til det inntektsåret de anses opptjent, det vil si normalt ved levering av varene. Varekostnaden er fradragsberettiget samme år. Det kan likevel tas hensyn til visse verdiendringer på varelageret, jf. skatteloven § 50 annet ledd a. Hvis verdien på utgående lager settes lavere enn inntakskost, har skattyteren rett til fradrag for en del av inngangsverdien for de usolgte varene før disse selges. Det er dette som vanligvis kalles nedskrivning på varelager.

Det er imidlertid grunn til å understreke at det kun dreier seg om periodiseringsregler. Dersom utgående varelager verdsettes lavt, innebærer det at inngående lager neste år blir tilsvarende lavt, slik at salgstortjenesten dette året blir høyere enn den ellers ville vært. Den økte salgstortjenesten vil skattyteren igjen kunne redusere med nedskrivninger på varelager ved årets slutt. Er denne nedskrivningen større enn den ved foregående årsskifte, innebærer det at varelagerreserven har økt, og differansen vil komme til fradrag. Er nedskrivningen ved årets slutt mindre, vil differansen komme til beskatning (oppløsning av varelagerreserven).

Verdsettelsen av gjenværende varebeholdning forutsetter at det kan avgjøres hvilke gjenstander som skal anses solgt eller ligger på lager. I mange tilfeller vil det ikke være mulig å avgjøre dette for hver enkelt vare. I så fall legges FIFO-prinsippet (first in first out) til grunn. Det innebærer at de eldste varene anses solgt først, slik at det er de sist anskaffede varene som antas å ligge på lager ved årets slutt. Et alternativt prinsipp, som er gunstig ved inflasjon, er LIFO-prinsippet (last in first out). Dette er imidlertid ikke godkjent ved den skattemessige varelager vurderingen.

Ved verdsettelsen av utgående lager kan skattyter velge mellom historisk kostpris og gjenanskaffelsesverdi, jf. skatteloven § 50 annet ledd a. Ved prisstigning vil det være mest gunstig å verdsette varelageret til historisk kostpris, siden dette gir lavest utgående varelagerbalanse. Omvendt vil det være mest gunstig å verdsette varelageret til gjenanskaffelsespris dersom prisene faller, siden differansen mellom gjenanskaffelsesverdi og historisk kostpris da er fradragsberettiget.

Tabell 2.3.3 Maksimale avskrivningssatser for 1986 og 1989. Alle tall i prosent

Saldogruppe	1986	1989
A. Driftsløsøre (Maskiner, redskap, inventar, transportmidler m.v.)	35	30
– personbiler (ekskl. drosjer og kjøretøy for transport av funksjonshemmede)	–	20
B. Skip, fartøyer, rigger m.v.	30	25
– fly og helikopter	–	15
C. Bygg og anlegg ¹⁾	8 (12)	7 (11)
– hoteller, losjihus m.v.	–	6 (10)
D. Forretningsbygg	4	4
– forretningsbygg i kommune hvor det kreves etablerings-samtykke i hele kommunen	3	2

¹⁾ Tallene i parentes gjelder driftsmidler med gjenværende levetid mindre enn 20 år på ervervstidspunktet.

Diagram 2.3.3 Oversikt over tre viktige avsetningsordninger

Avsetningsordning	Beskrivelse	Maksimal avsetning i pst.
Avsetning til konsolideringsfond	<p>Lov av 17. desember 1982 nr. 73 (for personlig næringsdrivende) og lov av 1. juni 1984 nr. 38 (for selskaper). Beregningsgrunnlaget for personlig næringsdrivende er samlet netto næringsinntekt ved kommuneskatteligningen, inklusive inntektsført konsolideringsfond og bankrenter i næring, før fradrag for gjeldsrenter, men etter fradrag for andre fondsavsetningsordninger. Det gis ikke fradrag i inntekt vunnet ved utvinning av petroleum eller ved rørledningstransport. Avsetningen kan maksimalt utgjøre 23 pst. av den delen av grunnlaget som er over 110 000 kroner eller 10 pst. av grunnlaget for beregning av arbeidsgiveravgiften, og minimumsavsetningen er kr. 10 000 for hver skattyter. For selskaper er grunnlaget nettoinntekt ved kommuneskatteligningen inkl. inntektsført konsolideringsfond og eventuelt mottatt konsernbidrag og ekskl. inntekt av utvinning av petroleum og rørledningstransport. Inntekten regnes etter fradrag for gjeldsrenter og fremførbart underskudd m.v., men før fradrag etter distriktsskatteloven. For selskaper er maksimalavsetningen 23 pst. av grunnlaget, og der er ingen nedre grense for avsetningens størrelse.</p> <p>Det knytter seg ikke noen investeringsforpliktelse til denne avsetningsordningen.</p> <p>Personlig næringsdrivende kan bare ha avsetning for inntil tre år stående samtidig. Avsettes ytterligere, skal den eldste avsetningen inntektsføres. For selskaper er det ikke noe krav om inntektsføring, med mindre selskapet ønsker å ta beløp fra fondet, for eksempel for å øke grunnlaget for utbytteutdeling.</p>	23
Avsetning til fond for distriktsutbygging	<p>Lov av 19. juni 1969 nr. 72 (DU-loven). Beregningsgrunnlaget er nettoinntekt ved kommuneskatteligningen i bestemte utbyggingskommuner. Det gis ikke fradrag i inntekt fra petroleumsutvinning og rørledningstransport. Nettoinntekten reduseres med direkte fradrag i utbyggingskommunen(e) og kommunen(e)s andel av fordelingsfradrag som aksjonærbidrag, gjeldsrenter m.v., fremførbart underskudd, bidrag til vitenskapelig forskning eller yrkesopp-læring, premie til egen pensjonsforsikring og avsetning til konsolideringsfond for aksjeselskap m.v. Inntekten reduseres ikke med særfradrag, avsetning til reineierfond, fond for miljøverntiltak, og konsolideringsfond for personlig næringsdrivende. Årlig avsetning skal minst utgjøre kr. 15 000 og maksimalt utgjøre 15 pst. av avsetningsgrunnlaget. Avsatte midler må reinvesteres i avskrivbare driftsmidler. Anvendelse av avsatte midler må være påbegynt innen 5 år etter utløpet av det kalender-året da avsetningen først finner sted. Avsetning kan ikke anvendes til investering i driftsmiddel med stykkpris under kr. 25 000 (inkl. eventuell investeringsavgift). Når investering er foretatt, nedskrives kostprisen med 65 pst. av det beløpet som er tatt fra fondet (35 pst. i Finnmark og Nord-Troms og 45 pst. i Nord-Norge for øvrig og Namdalen), hvilket innebærer at 65 (35/45) pst. av beløpet gradvis kommer til beskatning ved mindre avskrivning enn ellers. De resterende 35 (65/55) pst. av avsetningen beskattes ikke.</p>	15

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Avsetnings- ordning	Beskrivelse	Maksimal avsetning i pst.
Avsetning til miljøvernfond, markedsbearbeiding i utlandet og til forskning og produktutvikling	<p>Lov av 14. desember 1962 nr. 1 om skattefrie fondsavsetninger. Etter kapittel I kan personlig næringsdrivende og deltakerlignede selskaper kreve fradrag ved inntektsansettelsen for avsetning til fond for senere investering til miljøvernformål i virksomhet for produksjon, lagring, transport eller omsetning av varer og for persontransport. Det kan ikke kreves fradrag i inntekt fra petroleumsutvinning og rørledningstransport. Beregningsgrunnlaget er sum nettoinntekt ved kommuneskatteligningen i alle kommuner etter fradrag for gjeldsrenter m.v., fremførbart underskudd, bidrag til vitenskapelig forskning og yrkesopplæring, premie til egen pensjonsforsikring og avsetning til DU-fond, men før fradrag for avsetning til konsolideringsfond for personlig næringsdrivende og særfradrag. Årlig avsetning må minst utgjøre kr. 10 000 og maksimalt 30 pst. av beregningsgrunnlaget. Avsetningen må anvendes innen 4 år etter utgangen av det året avsetningen gjelder. Når investering er foretatt, legges 85 pst. av beløpet som er tatt fra fondet, til skattyterens inntekt. Alternativt kan 85 pst. av beløpet nedskrives på kostprisen på det nyanskaffede driftsmidlet. De resterende 15 pst. av avsetningen beskattes ikke.</p> <p>Etter lovens kapittel II kan personlig næringsdrivende også kreve avsetning til markedsbearbeiding i utlandet og til forskning og produktutvikling. Avsetningen er her 20 pst. av beregningsgrunnlaget, og beregnes i tilfelle før avsetning etter kapittel I. Senest etter 5 år må hele avsetningen inntektsføres.</p> <p>Samlet avsetning etter denne loven og DU-loven kan ikke overstige 50 pst. av skattyterens nettoinntekt før fradrag for avsetninger.</p>	30 (20)

I en viss utstrekning er det adgang til å verdsette varene lavere enn historisk kostpris eller gjenanskaffelsesverdi. Det kan nedskrives for ukurans, prisfall på salgsværdien og prisfallsrisiko.

Det kan også på visse vilkår kreves fradrag for nedskrivning på varekontrakter. Reglene om slik nedskrivning er stort sett sammenfallende med de som gjelder for varer.

4. Næringsdrivende kan utsette beskatningen av inntekt ved å avsette til ulike fond. Avsetningene gir betinget skattefritak, hvilket betyr at skattyteren må foreta bestemte økonomiske disposisjoner for å oppnå rett til fradrag, og for eventuelt å unngå at fradraget senere kommer til beskatning. Fradragene er begrenset innenfor rammen av fastsatte maksimumsbestemmelser og til en viss pro-

sent av samlet inntekt ved kommuneskatteligningen. I diagram 2.3.3 beskrives disse tre avsetningsordningene:

- avsetning til konsolideringsfond
- avsetning til fond for distriktsutbygging
- avsetning til miljøvernfond, markedsbearbeiding i utlandet og forskning og produktutvikling

Se også kapittel 7.2 og vedlegg 5.

5. Reglene for beskatning av gevinster (og tap) er mange og til dels kompliserte. I det følgende omtales de viktigste reglene for gevinstbeskatning. Fremstillingen omfatter følgende hovedtyper av gevinster:

- gevinst på verdipapirer
- gevinst på avskrivbare driftsmidler
- andre gevinster

Gevinst på verdipapirer

De viktigste reglene her gjelder den skattemessige behandlingen av gevinster eller tap ved salg av aksjer.⁶⁾ Skatteregler for aksjesalg finnes både i skatteloven og aksjegevinstskatteloven.

Normalt settes gevinsten (tapet) lik differansen mellom salgssummen for aksjene med fradrag for omkostninger (utgangsverdien), og kostprisen, det vil si det beløpet aksjonæren betalte for aksjene tillagt omkostninger (inngangsverdien).

Gevinst ved salg av aksjer i næring er skattepliktig uansett eiertidens lengde og beskattes som annen næringsinntekt. Tap på slike aksjer er fradragsberettiget ved beregningen av skattepliktig inntekt. Gevinsten skattlegges ikke dersom den benyttes til nedskrivning på saldo for avskrivbare driftsmidler (unntatt forretningsbygg), eller dersom gevinsten anvendes til kjøp av slike driftsmidler eller andre aksjer i næring. Dette gir betydelige muligheter for å utsette beskatningen av gevinster. Gevinster og tap ved salg av aksjer i næring behandles altså ikke symmetrisk i skattesystemet.

Gevinst ved salg av aksjer utenfor næring er skattepliktig til staten dersom avhendelsen skjer innen tre år etter ervervstidspunktet. Selges aksjene etter utløpet av treårsfristen, er gevinsten skattefri med mindre reglene om betydelig aksjesalg kommer til anvendelse, jf. nedenfor. Skattepliktig gevinst ved salg av aksjer utenfor næring skattlegges etter en flat sats på 40 pst. Tap ved salg av aksjer innenfor treårsfristen kan føres til fradrag i gevinst ved salg av andre aksjer utenfor næring, eventuelt fremføres til fradrag i slik gevinst i inntil fire år.

Det gjelder en særskilt regel om skatteplikt ved overføring av større aksjeposter, såkalt *betydelig aksjesalg*, jf. skatteloven § 54 annet ledd. Et vilkår for skatteplikt er at avhendelsen er ledd i en samlet eller sammenhengende overdragelse av minst 45 pst. av aksjene i selskapet. Oppnår kjøperen(e) flertallet av aksjene i selskapet eller flertallet av stemmene på generalforsamlingen, er det tilstrekkelig at 30 pst. av aksjene overdras.

Gevinstberegning kan i dette tilfellet foretas enten på samme måte som for andre aksjegevinster, eller i prinsippet som om selskapet hadde solgt den delen av sin virksomhet eller eiendeler som svarer til andelen av de solgte aksjene. Inngangsverdien fastsettes i det siste tilfellet til en forholdsmessig andel av selskapets innbetalte og beskattede

aksjekapital og beskattede fonds. Skattyteren kan ved avhendelse av aksjer i et norsk aksjeselskap velge hvilken beregningsmetode som skal anvendes.

Gevinst ved betydelig aksjesalg er skattepliktig til staten, kommune og fylkeskommune og til skattefordelingsfondet etter en flat sats på tilsammen 40 pst. Det gis et bunnfradrag på kr. 10 000. Tap ved betydelig aksjesalg er ikke fradragsberettiget i annen inntekt, slik at en også her har asymmetri i skattereglene.

Gevinst ved avhendelse av andre verdipapirer enn aksjer er ikke skattepliktig, og tap er ikke fradragsberettiget, med mindre verdipapirene har vært eiet i næring.

Gevinst på avskrivbare driftsmidler

Behandlingen av eventuelle salgs- eller erstatningsgevinster for avskrivbare driftsmidler er nært knyttet til reglene om avskrivning etter saldosystemet, jf. punkt 2 i dette avsnittet.

Dersom et driftsmiddel som avskrives etter saldosystemet avhendes eller tapes, kan skattyteren velge mellom å inntektsføre salgs- eller erstatningssummen, eller å føre beløpet til fradrag på saldo for driftsmidlet. Velger skattyteren inntektsføring, beskattes salgssummen sammen med vedkommendes øvrige næringsinntekt. Driftsmidlets nedskrevne verdi vil bli stående på saldo og kommer til fradrag over tid gjennom fremtidige avskrivninger. Dersom skattyteren velger nedskrivning på saldo, innebærer dette en utsettelse med beskatningen av gevinsten. Gevinsten kommer til beskatning over tid i form av reduserte avskrivninger i salgsåret og senere år. Blir saldoen negativ som følge av nedskrivningen (salgssummen overstiger saldoen), gis det imidlertid ytterligere utsettelse med beskatningen, se nedenfor.

Hvis driftmidlets nedskrevne verdi er større enn salgs- eller erstatningssummen, foreligger det et tap. Skattyteren fortsetter da å avskrive på positiv saldo, slik at tapet ikke kommer til fradrag umiddelbart, men gjennom fremtidige avskrivninger.

En negativ saldo kan som hovedregel stå ubeskattet (fremføres) i inntil fire år, og inntil åtte år for saldogruppen skip og fly. Innen utløpet av denne fristen kan skattyter velge mellom tre måter å behandle den negative saldoen på. En kan velge å inntektsføre saldoen helt eller delvis. Inntektsføring kan skje under ett, eller fordelt på de fire (åtte) årene. Alternativt kan den negative saldoen fylles opp ved investering i driftsmidler i samme saldogruppe, noe som medfører at gevinsten kommer til beskatning over tid ved

⁶⁾ Skattlegging av aksjegevinster omtales også i kapitlene 7.3, 7.11 og 8.10.

at avskrivningene på det nye driftsmidlet blir mindre enn ellers. Som et tredje alternativ kan negativ saldo avregnes mot annen positiv saldo i samme avskrivningsgruppe, eller i gruppe med samme eller høyere avskrivningsprosent. Begrunnelsen for denne begrensningen er at avregningen ikke skal lede til utvidet skattefordring, ved at gevinsten oppløses over et lengre tidsrom i en gruppe med lavere avskrivningsprosent. Unntak gjelder for negativ saldo innen gruppen skip og fly som kan avregnes mot positiv saldo i gruppen bygg og anlegg, til tross for at avskrivningssatsen for sistnevnte gruppe er lavere.

Disse reglene for beskatning av gevinster på driftsmidler gjør det mulig å skyve skatteforpliktelsen for gevinsten foran seg svært lenge, se nærmere om dette i kapittel 7.2.

Andre gevinster

Gevinst ved salg av fast eiendom som ikke avskrives etter saldoreglene, det vil si tomter, vannfall, grustak o.a., beregnes på tradisjonell måte som differansen mellom objektets utgangs- og inngangsverdi. Ved avhendelse av visse faste eiendommer utenfor næring oppreguleres inngangsverdien etter satser som fastsettes av Stortinget hvert år. Gevinst ved salg av tomt som eies i næring kan kreves avsatt betinget skattefritt på tilsvarende måte som gevinst ved salg av aksjer i næring.

Tomtegevinst utenfor næring skatlegges etter særskilte satser. Statsskattesatsen er i 1989 10,4 pst. for personlige skattytere og 14 pst. for andre. Videre gis et fradrag i kommune- og fylkesskattesatsen på 5 pst., slik at samlet skattesats blir 32 pst. for alle skattytere.

Gevinst ved salg av *egen bolig* eller *fritidseiendom* er i stor utstrekning skattefri. Gevinst ved salg av egen bolig er skattefri når selgeren har eid eiendommen i minst ett år og har brukt den som egen bolig i minst ett av de siste to årene før salget, jf. skatteloven § 43 annet ledd bokstav d. For fritidseiendom er gevinst ved salg skattefri dersom selgeren har eid eiendommen i minst fem år og har brukt den som egen fritidseiendom i minst fem av de siste åtte årene før salget. Dersom vilkårene for skattefrihet ikke er oppfylt, og eieren har benyttet en eiendom som sin faste bolig (fritidseiendom), svares ikke stats- og fellesskatt dersom salget finner sted senest to (tre) år etter at bruken er opphørt. Reglene for fradrag for tap ved salg av bolig- eller fritidseiendom er symmetriske med gevinstbeskatningsreglene.

Kursgevinster og -tap på utestående fordringer og gjeld i *fremmed valuta* knyttet til næring, såkalt *agio* og *disagio*, skal føres til

inntekt (fradrag) senest det året gevinsten (tapet) realiseres. For urealiserte kursgevinster på fordringer og gjeld er regelen at disse ikke pliktes inntektsført, med mindre gevinstene er inntektsført i regnskapet. Kurstap er fradragsberettiget etter valutakursen ved inntektsårets utgang hvis det er kostnadsført i regnskapet, selv om tapet ikke er realisert. Reglene gjør det mulig å få fradrag for tap uten at tilsvarende gevinst er inntektsført. Denne asymmetrien i periodiseringen av gevinst og tap, som er et utslag av forsiktighetsprinsippet i regnskapsreglene, fungerer altså som en skattelette for de skattyterne som har mulighet til å ha fordringer og gjeld i utenlandsk valuta. Som eksempel kan nevnes en skattyter som har fordringer og gjeld i samme valuta. Dersom kursen på denne valutaen endres i forhold til norske kroner, kan tapet (på fordringen ved kursfall, i gjeldsposten ved kursstigning) fradras ved inntektsbeskatningen, mens gevinsten (på gjeldsposten/fordringen) ikke kommer til beskatning før den eventuelt realiseres.

2.3.4 Skatt på nettoinntekt

1. Bedrifts- og kapitalinntekt inngår i den nettoinntekten som er gjenstand for alminnelig inntektsskatt til stat, kommuner og fylker. Inntektsskatten svares av såvel fysiske som juridiske personer. I kapittel 2.2 er omtalt hvem som er subjekt for inntektsskatten ved ulike eierformer.

I prinsippet skal all inntektsskatt utlignes på det samme grunnlaget, det vil si at eventuell annen inntekt slås sammen med næringsinntekten ved beregningen av inntektsskatten. Enkelte unntak fra dette finnes dog, for eksempel tomte- og aksjegevinster utenfor næring, som skatlegges etter særskilte proporsjonale skattesatser, jf. forrige avsnitt.

2. Satsstrukturen med inntektsintervaller og klassefradrag i inntektsskatten for forskudds- og etterskuddspliktige skattytere fremgår av tabell 2.3.4a.

Av tabellen ser en at de viktigste endringene i skatt på *nettoinntekt* de siste tre årene har vært forandringen i progresjonen i statskatten for forskuddspliktige skattytere. Antallet trinn er blitt redusert fra åtte til tre,⁷⁾ i tillegg til at skattesatsene på de høyeste inntektene har gått markert ned. Til gjengjeld er skatt på bruttoinntekt økt betydelig, se avsnitt 2.3.5 og 2.3.6. Endringene i progressivitet i skatt på nettoinntekt for forskuddspliktige skattytere i skatteklasse 1 er fremstilt i figur 2.3.4.

⁷⁾ I årene 1982–86 hadde en ni skattetrinn i den ordinære inntektsskatten til staten.

Tabell 2.3.4a *Satser i inntektsskatten, forskudds- og etterskuddspliktige skattytere. 1987-89 for forskuddspliktige, 1987-88 for etterskuddspliktige. Prosent og kroner*

Personlige skattytere (forskuddspliktige):

– ordinær inntektsskatt til staten:

Skatteklasse 1:

1987		1988		1989	
Inntektsintervall	Sats i pst.	Inntektsintervall	Sats i pst.	Inntektsintervall	Sats i pst.
0 – 61 000	0	0 – 111 000	0	0 – 115 000	0
61 – 107 000	3	111 – 145 000	10	115 – 150 000	10
107 – 125 000	8	145 – 188 000	20	150 000 –	19
125 – 138 000	14	188 000 –	23		
138 – 152 000	20				
152 – 179 000	25				
179 – 215 000	30				
215 000 –	34				

Skatteklasse 2:

1987		1988		1989	
Inntektsintervall	Sats i pst.	Inntektsintervall	Sats i pst.	Inntektsintervall	Sats i pst.
0 – 100 000	0	0 – 142 000	0	0 – 145 000	0
100 – 136 000	3	142 – 175 000	10	145 – 175 000	10
136 – 157 000	8	175 – 198 000	20	175 000 –	19
157 – 170 000	14	198 000 –	23		
170 – 185 000	20				
185 – 213 000	25				
213 – 258 000	30				
258 000 –	34				

– inntektsskatt til kommunene og fylkeskommunene:

	Kommune	Fylke
Laveste sats i pst.	12,0	6,0
Høyeste sats i pst.	13,5	7,5

Klassefradrag i kr.	1987	1988	1989
Skatteklasse 1	15 500	16 300	17 800
Skatteklasse 2	31 000	32 600	35 600

– fellesskatt til Skattefordelingsfondet:

	1987	1988	1989
Sats i pst.	1,0	4,0	5,6

Klassefradrag som ved kommuneskatteligningen.

Aksjeselskaper og likestilte selskaper (etterskuddspliktige)¹⁾

– inntektsskatt til staten:

	1987	1988
Sats i pst.	27,8	27,8

– fellesskatt til Skattefordelingsfondet:

	1987	1988
Sats i pst.	2,0	2,0

– til kommunene og fylkene:

– som for forskuddspliktige, men uten klassefradrag

¹⁾ For etterskuddspliktige fastsettes satser og fradrag ved slutten av skatteåret, slik at 1988 er det siste aktuelle året.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

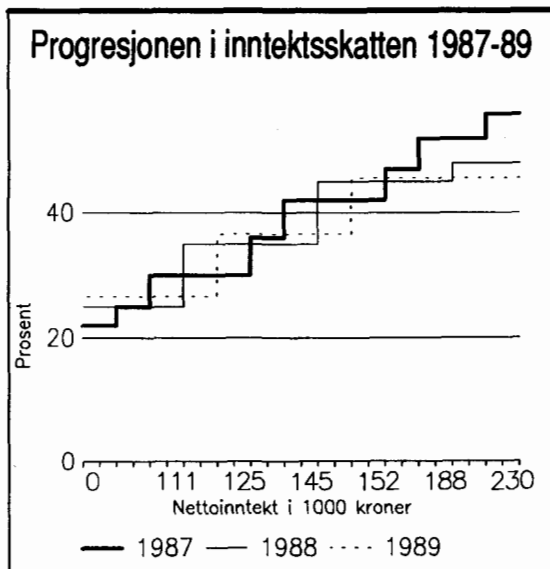
Tabell 2.3.4b *Inntekts- og formuesskatter for forskudds- og etterskuddspliktige skattytere. Ikke medregnet petroleumsskatter. 1984-86. Millioner kroner¹⁾*

	1984	1985	1986
Kommuneskatteligningen			
– inntektsskatt			
– forskuddspliktige	20 454	23 685	26 844
– etterskuddspliktige	1 875	2 238	2 468
– formuesskatt			
– forskuddspliktige	1 054	1 306	1 545
– etterskuddspliktige	426	460	581
Fylkesskatteligningen			
– inntektsskatt			
– forskuddspliktige	11 399	13 184	14 941
– etterskuddspliktige	1 041	1 243	1 371
Statsskatteligningen			
– inntektsskatt			
– personlige skattytere ²⁾	9 178	8 630	10 266
– etterskuddspliktige	2 599	3 160	3 418
– formuesskatt			
– forskuddspliktige	426	519	615
– etterskuddspliktige	363	328	368
Fellesskatt			
– personlige skattytere ²⁾	3 130	2 707	2 035
– etterskuddspliktige	279	334	364

¹⁾ Medlemsavgifter til folketrygden (bruttoskatt) er ikke medregnet.

²⁾ Personlige skattytere omfatter alle forskuddspliktige i tillegg til sjømenn om bord.

Kilde: Skattestatistikk 1984, 1985, 1986, Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.3.4 *Progresjonen i inntektsskatten til stat, fylke og kommune. Forskuddspliktige skattytere. Skatteklasse 1. 1987-89. Nettoinntekt målt i 1 000 kroner. Bunnfradrag i kommune- og fylkesskatt er ikke illustrert*

Kilde: Finansdepartementet.

3. Tabell 2.3.4b viser provenyental for inntekts- og formuesskatter for 1984-1986. Tallene er hentet fra ulike utgaver av Statistisk sentralbyrås skattestatistikk, og omfatter ikke kontinentalsokkelen, det vil si selskaper som betaler skatt på inntekt fra petroleumsutvinning og rørledningstransport. Det fremgår at inntektsskatten fra forskuddspliktige skattytere er mye større enn inntektsskatt fra etterskuddspliktige skattytere, både ved kommuneskatteligningen og statsskatteligningen.

2.3.5 Trygdeavgift

1. Av pensjonsgivende inntekt, pensjoner m.v. skal det svares medlemsavgift til folketrygden etter folketrygdloven kapittel 16. Satsene fastsettes i det årlige skattevedtaket. Folketrygden finansieres delvis av medlemsavgiften og arbeidsgiveravgiften, som er omtalt i avsnitt 2.4.2. For 1989 er helsedelen og pensjonsdelen i medlemsavgiften erstattet av én trygdeavgift. Trygdeavgiften svares bare av fysiske personer og gjelder derfor kun for næringsinntekt som skatlegges i henhold til reglene for personbeskatning, jf. kapittel 2.2.

Boks 2.3.5a**Beregning av pensjonsgivende inntekt i næring**

Utgangspunktet for beregning av pensjonsgivende inntekt er skattyterens samlede *netto næringsinntekt* før fradrag av gjeldsrenter.

Fra denne trekkes en del *kapitalinntekter*:

All nettoinntekt av aktiva utenfor næring, i tillegg til visse kapitalinntekter i næring, skal trekkes ut av næringsinntekten. Det gjelder blant annet: Inntekt/avkastning av bankinnskudd, obligasjoner av enhver art, aksjer, gjeldsbrev, utestående fordringer o.l., både i og utenfor næring; inntektsført beregnet fordel av rimelig lån til ansatte; nettoinntekt/underskudd ved drift av bebygget eiendom/seksjon som ikke for noen del er brukt i skattyterens egen næring, også leieinntekt og fordel ved egen bruk; gevinst ved salg av ikke avskrivbare bygninger/seksjoner; nettoinntekt/underskudd ved bortfeste eller annen bortleie av ubebygd grunneiendom eller rettighet over slik grunneiendom, selv om grunneiendommen delvis er brukt i egen næring; gevinst/tap ved avhendelse av ubebygd grunneiendom eller avhendelse/innløsning av rettighet i slik grunneiendom.

Netto næringsinntekt minus kapitalinntekter kalles «*restinntekt*».

Ved beregning av pensjonsgivende næringsinntekt skal restinntekten reduseres med 10 prosent. I tillegg gis fradrag for «*netto*» gjeldsrenter (dersom disse er større enn null) utover 20 pst. av restinntekten, men slik at fradraget ikke kan overstige 75 pst. av restinntekten. Samlet fradrag i restinntekten utgjør derfor maksimalt 85 pst. av restinntekten.

«*Netto*» gjeldsrenter er skattyterens samlede gjeldsrenter i året redusert med følgende skattepliktige inntekter:

- inntekt av bankinnskudd, obligasjoner m.v. (ikke utbytte av aksjer i norske og utenlandske aksjeselskaper) og
- nettoinntekt ved bortleie av fast eiendom og rettigheter i slik eiendom, såfremt denne inntekten ikke skal være med i pensjonsgivende inntekt (se over).

Ved beregning av «*netto*» gjeldsrenter er det skattyterens samlede gjeldsrenter i og utenfor næring det skal tas hensyn til, både dersom skattyteren i tillegg har pensjonsgivende lønnsinntekt og selv om gjeldsrentene er oppgitt ikke å vedrøre næringen.

Skattefrie *fondsavsetninger* kommer til fradrag ved beregningen av pensjonsgivende næringsinntekt, så langt de dekkes av næringsinntekten.

Sykepenger, skattepliktige fødselspenger eller omsorgspenger ved adopsjon, og dagpenger under arbeidsløshet regnes som pensjonsgivende inntekt med sine bruttobeløp når de erstatter næringsinntekt. Disse kommer i tillegg ved beregningen av pensjonsgivende næringsinntekt.

Boks 2.3.5b**Skjematisk illustrasjon av beregningen av pensjonsgivende næringsinntekt**

Definér følgende symboler:

N = Netto næringsinntekt

K = Fradragsberettigede kapitalinntekter

R = Restinntekt = N - K

G = «Netto» gjeldsrenter, forutsatt > 0

P = Pensjonsgivende inntekt i næring

F = Skattefrie fondsavsetninger som dekkes av næringsinntekt

S = Syke-, dag-, fødsels- og omsorgspenger

Ved beregning av P har en da følgende tre tilfeller:

1) $G \leq 0,2 \cdot R$:

$$P = 0,9 \cdot R + S - F$$

2) $0,2 \cdot R < G \leq 0,95 \cdot R$:

$$P = 0,9 \cdot R - (G - 0,2 \cdot R) + S - F \\ = 1,1 \cdot R - G + S - F$$

3) $G > 0,95 \cdot R$:

$$P = 0,9 \cdot R - (0,95 \cdot R - 0,2 \cdot R) + S - F \\ = 0,15 \cdot R + S - F$$

2. Grunnlaget for trygdeavgiften er pensjonsgivende inntekt og pensjoner m.v. Avgiftssatsen varierer for ulike inntektstyper, jf. tabell 2.3.5.

3. Pensjonsgivende inntekt utenfor næring omfatter hovedsakelig brutto lønnsinntekt, men også en del andre ytelser og godtgjørelser, for eksempel fordel ved rimelig lån fra arbeidsgiver, fri bil osv., se folketrygdloven § 6-4 nr. 1. Naturalytelser faller i stor utstrekning utenfor.

4. Som pensjonsgivende inntekt i næring regnes etter folketrygdloven § 6-4 nr. 2 enhver inntekt av selvstendig næringsvirksomhet som tilfaller

- ansvarlig innehaver av enmannsforetak
- ansvarlig deltaker i selskap med personlig solidarisk ansvar
- ansvarlig deltaker i kommandittselskap (det vil si komplementaren, men ikke kommandittistene)
- ansvarlig deltaker i stille selskap (ikke stille interessenter)

Tabell 2.3.5 Sats for medlemsavgift (trygdeavgift) til folketrygden. 1989. Prosent¹⁾

Inntektstype	Sats
Pensjonsgivende inntekt utenfor næring	7,9
Pensjonsgivende næringsinntekt i jordbruk, skogbruk, fiske m.v.	7,9
Pensjonsgivende næringsinntekt i andre næringer ²⁾	12,8
Pensjoner m.v.	1,2

¹⁾ Det skal ikke svares trygdeavgift dersom avgiftsgrunnlaget ikke overstiger 17 000 kroner. Dersom pensjonsgivende inntekt og eventuell pensjonsinntekt samlet er høyere enn 17 000 kroner, skal det betales avgift av hele grunnlaget, dog slik at avgiftsbeløpet ikke utgjør mer enn 25 pst. av den delen av avgiftsgrunnlaget som overstiger minstegrensen. Det betyr at det svares full trygdeavgift når inntekten overstiger henholdsvis 24 900, 34 900 og 17 900 kroner for pensjonsgivende inntekt utenfor næring og næringsinntekt i jordbruk, skogbruk, fiske m.v., næringsinntekt i andre næringer, samt pensjonsinntekt.

²⁾ 12,8 pst. svares av næringsinntekt opp til 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden (12G), hvilket tilsvarer (etter trygdeoppgjøret våren 1989) 387 300 kr. For inntekt over 12G svares 7,9 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

forutsatt at innehaveren eller deltakeren personlig deltar i driften.

Pensjonsgivende næringsinntekt fastsettes med utgangspunkt i skattyterens samlede netto næringsinntekt etter skattelovens regler, men før fradrag for gjeldsrenter. I motsetning til pensjonsgivende lønnsinntekt er pensjonsgivende næringsinntekt altså ikke et brutto inntektsgrunnlag. Den nærmere beregning av pensjonsgivende næringsinntekt er omtalt i boks 2.3.5a. Mer skjematisk kan en fremstille beregningen av pensjonsgivende inntekt i næring som i boks 2.3.5b.

2.3.6 Toppskatt

1. Toppskatt til staten svares også bare av personlige skattytere. Grunnlaget for toppskatten er fra og med 1989 det samme som for trygdeavgiften,⁸⁾ nemlig pensjonsgivende inntekt, pensjoner m.v.

2. Satsen for toppskatt er i 1989 8,5 pst. for den delen av skattegrunnlaget som overstiger kr. 195 000 i skatteklasse 1 og kr. 235 000 i klasse 2.⁹⁾

⁸⁾ Unntak gjelder fradrag etter lov om særskilt inntektsfradrag for Finnmark og Nord-Troms som gis ved beregning av toppskatt, men ikke ved beregning av trygdeavgift.

⁹⁾ For 1988 var satsene 6,0 pst. for inntekter over henholdsvis kr. 180 000 og kr. 225 000.

Tabell 2.3.7a Gjeldende satser og formuesintervaller for formuesskatt. 1989. Forskuddspliktige skattytere

Skatt til	Formuesintervall i kroner	Sats i prosent
Kommune	0 – 60 000	0,0
	60 000 –	0,4 – 1,0 ¹⁾
Stat (Skatteklasser 1) ...	0 – 120 000	0,0
	120 000 – 235 000	0,2
	235 000 – 470 000	0,6
	470 000 – 825 000	0,9
	825 000 –	1,3
Stat (Skatteklasser 2) ...	0 – 150 000	0,0
	150 000 – 260 000	0,2
	260 000 – 500 000	0,6
	500 000 – 855 000	0,9
	855 000 –	1,3

¹⁾ I henhold til skatteloven § 72 første ledd kan kommunen variere satsen på formuesskatten mellom 0,4 og 1,0 pst. Ifølge Jarøy, Norsk skattelovsamling 1988/89, s. 105, er normalsatsen 0,4 pst.

2.3.7 Formuesskatt

1. Nettoformue er gjenstand for formuesskatt til stat og kommune.¹⁰⁾ Formuesskatten svares i hovedsak av samme juridiske og fysiske personer som betaler inntektsskatt (se avsnitt 2.3.4). Som hovedregel skal bruttoformuen verdsettes til omsetningsverdien pr. 1. januar i det året ligningen foretas, jf. skatteloven § 36 første ledd og § 37 bokstav a.

Det gjelder en rekke unntak fra regelen om at det er omsetningsverdien som skal legges til grunn ved verdsettelsen, jf. skatteloven §§ 37 til 40. Eksempelvis kan ligningsverdien på boliger settes lavere enn omsetningsverdien, og er i praksis også vesentlig lavere. Dessuten tar formuesfastsettelsen for regnskapspliktige skattytere ofte utgangspunkt i formuesobjektets bokførte verdi, som kan avvike mye fra omsetningsverdien.

Fra bruttoformuen trekkes skattyterens samlede gjeld. På grunn av de relativt liberale reglene for ansettelse av bruttoverdiene, vil formuen ofte bli negativ.

2. Satser og beløp som kan fradras formuen ved beregning av formuesskattene er gitt i skatteloven §§ 72 og 79 (for skatt til kommunene) og i årlige statsskattevedtak. Tabellene 2.3.7a og 2.3.7b viser satser og formues-

¹⁰⁾ Norske aksjeselskaper er imidlertid fritatt fra formuesskatt til kommunen.

Tabell 2.3.7b Gjeldende satser for formuesskatt. 1988. Etterskuddspliktige skattytere

Skattesubjekt	Sats i prosent for skatt til	
	Kommune	Stat
Aksjeselskaper m.v. (norske) ¹⁾	–	0,3
Rederiselskaper	0,0	0,0
Gjensidige livs- og skade- forsikringsselskaper, spare- banker og andels- foreninger ²⁾	0,3	0,0
Prosentlignede boligselskaper	0,4 – 0,5 ³⁾	0,0
Andre skattepliktige insitusjoner	1,0	0,0
Utenlandske aksjeselskaper ...	1,0	0,3

¹⁾ Innenlandske aksjeselskaper og likestilte selskaper er etter aksjeskatteloven (lov 19. juni 1969 nr. 71) § 7 fritatt for formuesskatt til kommunene.

²⁾ Skatteloven § 72 annet ledd fastslår at for samvirkeforetak, sparebanker og gjensidige forsikringsselskaper skal satsen for den kommunale formuesskatten ikke være høyere enn den satsen som legges til grunn ved beregningen av aksjeselskapers formuesskatt til staten.

³⁾ Skatteloven § 72 første ledd presiserer at kommunen kan variere formuesskattesatsen for boligselskaper mellom 0,4 og 0,5 pst.

intervaller for formuesskatten for ulike skattesubjekter i 1989 og 1988.¹¹⁾

3. Enkelte provenytall for formuesskatten er presentert foran i tabell 2.3.4b. Det fremgår der at de etterskuddspliktiges formuesskatt til kommunene utgjør mellom 35 og 40 pst. av formuesskatten fra forskuddspliktige, mens de etterskuddspliktiges formuesskatt til staten er mellom 60 og 85 pst. av de forskuddspliktiges formuesskatt til staten.

2.3.8 Arveavgift

1. Etter lov 19. juni 1964 nr. 14 skal det svares arveavgift til staten av arv og visse gaver. Den som erverver midlene er avgiftspliktig. Avgift svares av arvets nettobeløp, rundet av nedover til nærmeste 1 000 kroner. Verdien skal etter loven settes til omsetningsverdien ved dødsfallet, men i praksis godtas ofte lavere verdiansettelser.

2. Satsene for arveavgiften fastsettes i det årlige arveavgiftsvedtaket. Satsene er pro-

¹¹⁾ For etterskuddspliktige skattytere er formuesbeskatningen flat uten bunnfradrag eller ulike satser for forskjellige formuesintervaller (tilsvarende ved inntektsbeskatningen). Tabell 2.3.7b presenterer derfor kun skattesatsene for ulike skattesubjekter. Satsene gjelder inntektsåret 1988, siden Stortinget ikke fatter forskuddsvedtak for etterskuddspliktige skattytere.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Tabell 2.3.8a Satser og beløpsgrenser for arveavgiften i 1989

	Netto arv i kr.	Sats
Arv og gaver til arvelate-	0 – 100 000	0 pst.
rens/giverens barn, fos-	100 000 – 400 000	8 pst.
terbarn – herunder ste-	400 000 –	20 pst.
barn som har vært opp-		
fostret hos arvelateren/		
giveren – og foreldre		
Arv og gaver ellers	0 – 100 000	0 pst.
	100 000 – 400 000	10 pst.
	400 000 –	30 pst.

Kilde: Stortingets vedtak om avgift på arv og gaver for budsjetterterminen 1989.

Tabell 2.3.8b Proveny fra avgift på arv og gaver 1986-1989. Regnskap for 1986-88 og anslag for 1989. Millioner kroner

	1986	1987	1988	1989
Avgift på arv og gaver ...	262	356	497	525

Kilde: Finansdepartementet.

gressive og avhengige av arvingens/gavemottakerens slektskapsforhold til arvelateren eller giveren. Satser og beløpsgrenser har vært uendret siden 1985 og fremgår av tabell 2.3.8a.

3. Utviklingen i det nominelle provenyet fra arveavgiften de siste årene er vist i tabell 2.3.8b. Anslagsvis kommer ca. 50 pst. av inntekten fra gaveoverføringer, og resten fra arv.

2.4 INDIREKTE SKATTER

2.4.1 Innledning

1. Også de indirekte skattene utgjør en viktig del av det norske systemet for bedrifts- og kapitalbeskatning. Målt i inntekter til staten er avgiftene mye større enn de direkte skattene. Dette kapitlet gir en kort beskrivelse av de viktigste indirekte skattene i bedrifts- og kapitalbeskatningen. Beskrivelsen av regler, satser og lignende begrenses til de avgiftene gruppen finner det naturlig å ta opp, i lys av de avgrensninger som ble foretatt i kapittel 2.1.

2. Tabell 2.4.1 gir en oversikt over provenyanslagene i det salderte statsbudsjettet for 1989 på de avgiftene som er oppregnet i diagram 2.1. Dessuten presenteres foreløpige

Tabell 2.4.1 Provenyanslag for avgifter 1989 i vedtatt statsbudsjett og regnskap for 1988. Millioner kroner¹⁾

Avgift	1988 ²⁾	1989
- merverdiavgift og investeringsavgift ³⁾	63 700	66 200
- bensinavgift	6 009	6 685
- mineraloljeavgift	932	1 000
- smøreoljeavgift	18	40
- sjokolade- og sukkervareavgift	472	510
- sukkeravgift	169	185
- avgifter på alkoholfrie drikkevarer		
- kullsyreholdige		
- produktavgift	348	280
- emballasjeavgift	-	90
- kullsyrefrie		
- produktavgift	35	25
- emballasjeavgift	38	45
- alkoholavgifter		
- produktavgift på brennevin, vin m.m.	3 363	3 610
- emballasjeavgift på brennevin, vin m.m.	-	50
- produktavgift på øl	1 753	2 030
- emballasjeavgift på øl	-	15
- tobakksavgift	2 676	3 280
- båtmotoravgift	38	50
- honoraravgift	18	20
- dokumentavgift	1 226	1 325
- motorvognavgifter		
- engangsavgift på motorvogn m.m.	3 914	5 020
- årsavgift	1 954	2 150
- kilometeravgift m.m.	1 658	1 690
- omregistreringsavgift m.v.	1 079	1 120
- avgifter på utstyr for opptak og/eller gjengivelse av lyd eller bilder		
- avgift på kassetter	35	45
- avgift på annet utstyr	50	50
- charterreiseavgift	192	225
- kosmetikkavgift	382	415
- apotekavgift	54	51
- avgift på farmasøytiske spesialpreparater	13	11
- avgift på miljøskadelige batterier	-	20
- avgift på feriehus i utlandet	15	30
- arbeidsgiveravgift	44 617	46 300
- elektrisitetsavgift	3 188	3 370
- avgift på aksjeomsetning ⁴⁾	243	25

Totalt proveny fra indirekte skatter

137 889 145 962

¹⁾ Eiendomsskatten er kommunal, og er derfor ikke inkludert.

²⁾ «-» betyr at avgiften er ny for 1989.

³⁾ I Statsregnskapet skiller en ikke innbetalt merverdiavgift og investeringsavgift fra hverandre, og derfor er disse avgiftene også budsjettert som én post. Se avsnitt 2.4.3 for anslag på proveny fra investeringsavgiften.

⁴⁾ Avgiften er fjernet, og anslaget for 1989 gjelder avgift påløpt i 1988 som innbetales i 1989.

Kilde: Finansdepartementet.

regnskapstall for 1988. Tabellen illustrerer at de forskjellige avgiftene har svært ulik provenymessig betydning.

3. I avsnittene nedenfor omtales de avgiftene som hovedsakelig er skatlegging av bedriftenes faktorbruk. Avgiftene som omtales har som nevnt svært ulik provenymessig betydning, fra over 46 milliarder kroner for arbeidsgiveravgiften til 40 millioner kroner for smøreoljeavgiften. De avgiftene som omtales, har imidlertid det til felles at de sannsynligvis påvirker bedriftenes tilpasning, enten ved bruk av produksjonsfaktorer, ved kjøp, salg og leie av eiendommer, eller ved nyinvesteringer og vekst. Følgende avgifter omtales: Arbeidsgiveravgift, investeringsavgift, elektrisitetsavgift, dokumentavgift, mineralolje- og smøreoljeavgift, og eiendoms-skatt. Det vises til kapittel 2.1 for en nærmere redegjørelse for den foretatte avgrensningen.

2.4.2 Arbeidsgiveravgift

1. Finansieringen av folketrygden er delvis basert på medlemmenes trygdeavgift, jf. avsnitt 2.3.5, og delvis på arbeidsgiveravgiften. Arbeidsgiveravgift svares i medhold av folketrygdloven § 16-3. Stortinget fastsetter satsene i det årlige vedtaket om avgifter til folketrygden m.v. Arbeidsgiveravgiften er sammen med merverdiavgiften den viktigste indirekte skatten når det gjelder inntekter for staten. For 1989 er anslått proveny fra arbeidsgiveravgiften 46,3 milliarder kroner, jf. tabell 2.4.1.¹²⁾

Arbeidsgiveravgift skal svares av det beløpet arbeidsgiveren plikter å innberette som lønn eller annen godtgjørelse for arbeid, eller av oppdrag i og utenfor tjenesteforhold. Det skal også svares avgift av arbeidsgivers tilskudd til livrente- og pensjonsordninger og visse pensjonsutbetalinger. Dersom arbeidet eller oppdraget er utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet, skal det ikke svares arbeidsgiveravgift.

2. Grunnlaget for beregning av arbeidsgiveravgift er brutto lønn eller brutto godtgjørelse. Avgift skal stort sett svares av de samme utbetalingene som anses som pensjonsgivende inntekt utenfor næring, og som mottakeren skal svare trygdeavgift av, jf. avsnitt 2.3.5.¹³⁾

¹²⁾ Endringen i arbeidsgiveravgiften fra 1. mai 1989 (se tabell 2.4.2), som var en følge av lønnsoppjøret, ventes å redusere inntekten fra arbeidsgiveravgiften til 45,4 milliarder kroner, jf. tabell 1.1 i St.prp. nr. 65 for 1988-89. Statens utgifter til arbeidsgiveravgift antas å synke med 91 millioner kroner på grunn av reduksjon i avgiftssatsen.

¹³⁾ I kapittel 6.2 drøftes sammenhengen mellom arbeidsgiveravgiften og inntektsbeskatningen. En viser her blant annet til hvilke skatteklarer som samlet oppstår mellom bedrifter og arbeidstakere. Se også avsnitt 7.5.1.

Tabell 2.4.2 Satsene for arbeidsgiveravgiften høsten 1988 og i 1989. Prosent

Avgiftssone	7.88 – 12.88	1.89 – 4.89	5.89 –
– sone 1	17,2	17,2	16,7
– sone 2	13,7	13,7	13,2
– sone 3	10,5	10,5	10,0
– sone 4	3,7	2,7	2,2

3. Arbeidsgiveravgiften er differensiert geografisk. For lønn betalt i næringssvake distrikter betales en lavere avgiftssats enn for lønn betalt i andre distrikter. Arbeidsgiveravgiften har således en viktig distriktspolitisk dimensjon (jf. kapittel 6.6), i tillegg til dens finansieringsmessige oppgave. Kommunene er plassert i fire ulike avgiftssoner. Det er arbeidstakerens skattekommune som avgjør hvilken sats arbeidsgiveravgiften beregnes etter. Avgiftssatsene i de fire sonene fra juli til og med desember 1988, fra januar til og med april 1989, og fra 1. mai 1989, er som vist i tabell 2.4.2.

Arbeidsgiveravgiften er fradragsberettiget ved beregning av inntektsskatten på bedriftens hånd, slik at den provenymessige nettoeffekten av avgiften vil bli lavere enn innbetalt arbeidsgiveravgift.

I sone 4 finner en kommunene i Finnmark og syv kommuner i Nord-Troms, og i sone 3 finnes resten av kommunene i Troms, alle kommunene i Nordland, 13 kommuner i Nord-Trøndelag og enkelte kommuner i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. Avgiftssone 2 utgjøres av distriktskommunene i Sør-Norge.

2.4.3 Investeringsavgift

1. Investeringsavgift svares etter lov 19. juni 1969 nr. 67 og årlige stortingsvedtak. Avgiften svares av driftsmidler og visse arbeidsytelser til bruk i bedrifter som har merverdiavgiftspliktig omsetning av varer eller tjenester.

Det skal bare svares investeringsavgift dersom bedriften har fradragsrett for inngående merverdiavgift. Det skal derfor ikke svares både merverdiavgift og investeringsavgift av samme anskaffelse. Næringsvirksomhet som ikke er merverdiavgiftspliktig, plikter ikke å svare investeringsavgift, men har heller ikke fradragsrett for inngående merverdiavgift på driftsmidler og vareinnsats som inngår i produksjonen.

2. Avgiftsgrunnlaget for investeringsavgiften er anskaffelsesverdien, eller i enkelte tilfeller den alminnelige omsetningsverdien av tilsvarende driftsmidler og arbeidsytelser, jf. investeringsavgiftsloven § 5.

Unntakene fra plikten til å svare investeringsavgift er mange. I industri og bergverk

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Tabell 2.4.3 Påløpt investeringsavgift etter næring og investeringstype.
Foreløpig nasjonalregnskap 1987. Millioner kroner

Næring	Avgift på nyinvesteringer					Sum ny-investering	Avgift på reparasjon, vareløst m.v.	Sum investeringsavgift
	Driftsbygninger	Anlegg	Biler og rullende materiell	Maskiner, redskap, utstyr	Inventar og kontorutstyr			
Jordbruk og skogbruk			1	244		245	87	332
Fiske og fangst						0	21	21
Bergverksdrift	2	5	2	2		11	23	34
Industri	155	207	37	104	83	586	456	1 042
Kraft- og vannforsyning	146	454		282		882	142	1 024
Bygg og anlegg	65		35	132	18	250	919	1 169
Varehandel ¹⁾	-		200	²⁾	233	433	674	1 107
Hotell- og restaurantdrift ¹⁾ ...	-			²⁾	9	9	55	64
Samferdsel	59	188	290	²⁾	209	746	570	1 316
Eiendomsdrift ¹⁾	782			²⁾		782	162	944
Annen privat tjenesteyting ¹⁾	-		5	²⁾	123	128	110	238
Totalt	1 209	854	570	²⁾	1 439	4 072	3 219	7 291³⁾

¹⁾ Driftsbygninger i varehandel, hotell- og restaurantdrift og annen privat tjenesteyting blir ført under gruppen eiendomsdrift.

²⁾ Investeringsavgift på maskiner, redskap og utstyr er for disse gruppene slått sammen med investeringsavgiften på inventar og kontorutstyr.

³⁾ Skattedirektoratets tall for total registrert investeringavgift for 1987 er 8 425 millioner kroner. Forskjellen skyldes i hovedsak at tallene i foreløpig nasjonalregnskap er beregnede tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

er alle egne driftsmidler som brukes til fabrikkmessig vareproduksjon direkte i selve produksjonsprosessen, i tillegg til produksjonsbygninger, råvarelagre og en del transportmidler, fritatt for investeringsavgift. Derimot er driftsmidler som er knyttet til distribusjon av varer, samt ferdigvarelagre og administrasjonsbygg, avgiftspliktige. Videre er visse investeringer i primærnæringene fritatt for avgift, og endelig er ikke-varige driftsmidler i vareproduksjon og bygningsvirksomhet fritatt.

Fra 1. mai 1989 er satsen for investeringsavgift senket fra 10 pst. til 9 pst. Fordi oppgave over og innbetaling av avgiften skjer sammen med innbetaling av merverdiavgiften, er provenyet fra disse to avgiftene slått sammen i statsregnskapet. En kan derfor ikke gi et nøyaktig anslag for provenyet fra investeringsavgiften alene. Imidlertid anslo Regjeringen i St.prp. nr. 1 for 1988-89 at investeringsavgiften for 1989 ville utgjøre ca. 11 pst. av de totale inntektene fra merverdi- og investeringsavgiften, dvs. omlag 7,3 milliarder kroner.¹⁴⁾

¹⁴⁾ Reduksjonen i avgiften fra 10 til 9 pst., med virkning fra 1. mai 1989, ventes å redusere statens inntekter med 335 millioner kroner (jf. tabell 1.1 i St.prp. nr. 65 for 1988-89). Statens utgifter til investeringsavgift er forventet å gå ned med 15 millioner pga. avgiftsreduksjonen.

Investeringsavgiften inngår i grunnlaget for beregning av avskrivninger for varige driftsmidler og er derfor fradragsberettiget ved beregning av skatt på bedriftens hånd. Nettoeffekten av investeringsavgiften blir derfor en del lavere enn 7,3 milliarder kroner.

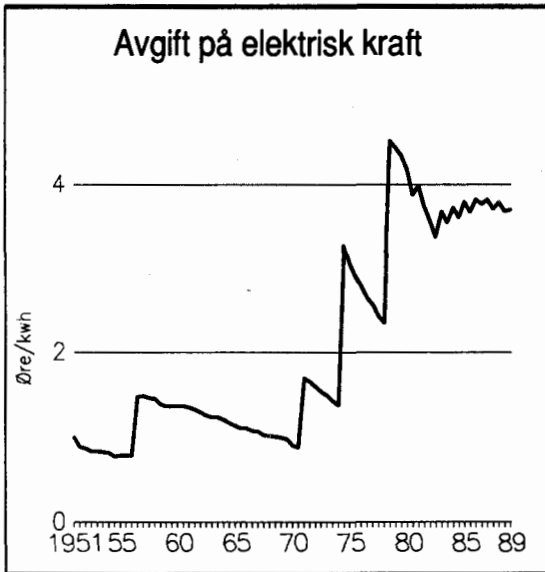
Tabell 2.4.3 viser tall fra foreløpig nasjonalregnskap for 1987 for hvordan investeringsavgiften fordeles på ulike næringer og etter ulike investeringstyper. En ser at avgift på nyinvesteringer utgjør mellom 50 og 60 pst. av total påløpt avgift. Tallene i tabellen er svært usikre, men gir en viss antydning om hvilke næringer og investeringstyper som omfattes av avgiften.

2.4.4 Elektrisitetsavgift

1. Avgift på elektrisk kraft betales til staten i henhold til lov 19. mai 1933 nr. 11 og årlige avgiftsvedtak. Avgift skal betales av elektrisk kraft som leveres eller innføres til bruk her i landet, også ved uttak til eget bruk.

Elektrisitetsavgiften ble innført fra 1. juli 1951, med 0,1 øre/kWh. Frem til 1971 var avgiftsplikten kun knyttet til vannkraftverk, og provenyet fra avgiften var øremerket for kraftutbyggingstiltak. Senere har avgiften fått et mer fiskalt preg, og avgiftsplikten er nå knyttet til alle kraftverk.

All tilfeldig kraft og kraft til husholdninger var i utgangspunktet fritatt for elektrisitets-



Figur 2.4.4 Utviklingen i den generelle elavgiftssatsen 1951-89 i faste 1989-priser.¹⁾ Data for 1. januar og 1. juli hvert år. Øre/kWh

¹⁾ Deflatert med konsumprisindeksen. Januar 1989=100

Kilde: Finansdepartementet.

avgift. Fra 1978 har kraft til husholdningene vært avgiftspliktig. En har ved flere anledninger gitt helt eller delvis fritak for avgift for spesielle bransjer eller bedrifter, hovedsakelig innen kraftkrevende industri og treforedling. Et slikt unntak ble siste gang gitt fra og med 2. halvår 1986. Fra 1988 ble denne satsreduksjonen strammet inn til kun å gjelde ferrolegeringsindustrien og 11 navngitte bedrifter i andre deler av den kraftkrevende industrien. For 1989 er også disse reduksjonene opphevet, slik at alle brukere i prinsippet nå betaler elektrisitetsavgift etter den generelle avgiftssatsen. Tilfeldig kraft anvendt i elektrokjeler med tungoljefyrt reservekapasitet har alltid vært unntatt fra avgiften. Et annet delvis fritak er den reduserte avgiften for abonnenter i Finnmark og syv kommuner i Nord-Troms, og som ble innført fra 1. januar 1988.

2. Avgift på elektrisk kraft betales av leverandøren. Ved årsskiftet 1987/88 var det registrert 380 avgiftspliktige leverandører og industribedrifter med egenproduksjon av elektrisk kraft.

3. For 1989 er den generelle avgiftssatsen 3,70 øre/kWh, og avgift på kraft levert til Finnmark og Nord-Troms er 2,10 øre/kWh. Figur 2.4.4 nedenfor viser den historiske utviklingen i den generelle elektrisitetsavgift

Tabell 2.4.4 Gjennomsnittlige priser på elektrisk kraft, eksklusive elektrisitetsavgift og merverdiavgift, for ulike abonnenter. 1986. Øre/kWh

Abonentgruppe	Elpris
Treforedlingsindustrien	9,6
Ferrolegeringsindustrien	6,3
Jern- og stålindustrien	5,1
Produksjon av kjemiske råvarer	6,9
Aluminiumsindustrien	6,1
Annen industri	25,6
Offentlig tjenesteyting	28,9
Privat tjenesteyting	28,7
Husholdninger og jordbruk	27,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ten i reelle priser. En ser at reell avgift har vært nokså konstant de siste ti årene. Tidligere regulerte en avgiften mye sjeldnere enn tilfellet har vært de siste årene. Det medførte at den reelle avgiftssatsen avtok over nokså lange perioder, før verdien gjorde relativt store hopp når den nominelle avgiftssatsen igjen ble regulert.

Tabell 2.4.4 viser de gjennomsnittlige elektrisitetsprisene for ulike brukere, eksklusive avgifter. Tallene illustrerer det paradokset at mens avgiften blant annet har som formål å virke priskorrigerende og bidra til effektiv bruk av kraftressursene, var det slik at de brukerne som tidligere hadde reduserte elavgiftssatser, også stod overfor de klart laveste prisene for elektrisk kraft. Det er også viktig å påpeke at gjennomsnittsprisene i tabellen skjuler at det i en del tilfeller er svært store prisforskjeller innen hver abonnentgruppe.

Elektrisitetsavgiften er fradragsberettiget for brukerne ved beregning av innteksskatten, men bare i næring. Nettoprovenyet fra avgiften er derfor lavere enn det som fremgår av tabell 2.4.1.

2.4.5 Dokumentavgift

1. Plikt til å svare dokumentavgift inntre ved tinglysning av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom. Avgift svares etter lov 12. desember 1975 nr. 59 og årlig avgiftsvedtak.

Ved sammenslåing av aksjeselskaper må det overtagende selskapet svare dokumentavgift ved tinglysning av hjemmelsoverføring av fast eiendom. Tilsvarende gjelder ved deling av aksjeselskaper, ved salg av samtlige eiendeler m.v. fra et aksjeselskap til et annet og ved omdannelse av personlig eid virksomhet til aksjeselskap, jf. avsnitt 7.12.5.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Dersom eiendommen tilhører et ansvarlig selskap, utløses derimot ikke dokumentavgift dersom andelene i selskapet overdras. I forhold til inntekts- og formuesbeskatningen ser en det derimot i et slikt tilfelle som at en del av eiendommen er solgt.

2. Avgiften er for 1989 satt til 2,5 pst. av salgsverdien av eiendom som tinglyses. Ved overføring av hjemmel til selveierleiligheter/eierseksjoner ved oppløsning av borettslag og boligaksjeselskap beregnes ikke en slik verdiavgift, men i stedet betales en fast avgift på 1 000 kroner.

2.4.6 Mineraloljeavgift og smøreoljeavgift

1. Mineraloljeavgift og smøreoljeavgift er to nært tilknyttede avgifter på enkelte produksjonsressurser i bedriftene. Begge avgiftene er hjemlet i lov av 19. mai 1933 nr. 11 og årlig avgiftsvedtak. Mineraloljeavgift ble innført i 1970, og smøreoljeavgift ble innført som en miljøbegrunnet avgift fra 1. mai 1988. Begge avgiftene er fradragsberettigede ved fastsettelse av skattepliktig inntekt.

2. *Mineraloljeavgift* skal betales ved levering fra raffineri eller ved fortolling av petroleum, gassolje, solarolje, autodiesel, diesololje og fyringsoljer. Avgiften svares av tilvirkeren eller importøren. Avgift skal i bestemte tilfeller også svares av annen mineralolje som kan nyttes som fyringsolje. Unntatt fra avgiftsplikt er levering av flyparafin.

Fiskefartøy registrert i Merkeregisteret er fra 13. juni 1988 fritatt for avgiftsplikt (fritaket gjelder kun grunnavgiften, jf. nedenfor). Fritaket gjelder helt eller delvis også for levering

til bruk i skip i utenriks fart og eksport i mengder på minst 4 000 liter. Videre gjelder fritak for produksjon der mineraloljen inngår i sin helhet og forblir i det ferdige produktet, og ved levering til produksjon av elektrisk kraft i varmekraftverk. Dessuten er oljevirkosomheten i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet fritatt, både når det gjelder bruk, lagring og transport mellom oljefeltene og land. En har anslått at ca. 25 pst. av totalforbruket av i utgangspunktet avgiftspliktige mineraloljer ikke rammes av avgiften på grunn av alle disse fritakene.

3. Mineraloljeavgiften er delt i en *grunnavgift* og en *tilleggsavgift*. Tilleggsavgiften er gradert etter svovelinnholdet i oljeproduktet. Satsene er for 1989 henholdsvis 21 øre pr. liter for grunnavgiften og 2,5 øre pr. liter pr. påbegynt 0,25 pst. svovelinnhold for tilleggsavgiften. Dersom en gjennom rensiltak oppnår at svovelutslippet blir lavere enn det svovelinnholdet i den benyttede fyringsoljen isolert sett skulle tilsi, har en mulighet for refusjon av tilleggsavgiften. Graden av rensing bestemmer om en får refundert hele eller deler av tilleggsavgiften. Tabell 2.4.6 viser hvordan provenyet fra mineraloljeavgiften fordeles seg på ulike brukergrupper og oljetyper.

4. *Smøreoljeavgiften* ble som nevnt innført fra 1. mai 1988. Avgiften er en miljøbegrunnet avgift som svares med 50 øre pr. liter smøreolje. Ved innføringen av avgiften var det forutsetningen at provenyet fra avgiften skulle føres tilbake til arbeidet med spesialavfall, uten at en formelt øremerker inntektene.

Tabell 2.4.6 Provenyet fra mineraloljeavgiften fordelt på ulike brukergrupper og avgiftspliktige oljetyper. Anslag for 1989. Millioner kroner¹⁾

Brukergruppe	Oljetype ²⁾								Totalt ³⁾
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Jordbruk og skogbruk	8	0	3	7	0	0	2	0	20
Fiske og fangst	0	0	0	0	13	0	0	1	14
Treforedling	3	0	1	0	0	0	37	2	45
Annen industri	21	1	20	30	58	0	69	35	234
Bygg og anlegg	31	0	3	1	0	0	0	0	35
Bolig/forretningsbygg	15	59	102	28	3	0	2	0	210
Transport	197	4	8	2	69	2	8	51	342
Offentlig virksomhet	19	0	15	24	16	0	2	1	78
Andre	5	0	2	2	3	0	1	0	13
Totalt ³⁾	298	66	154	95	163	2	122	90	991 ⁴⁾

¹⁾ Anslaget er basert på tall for forbruk for 1988. En har forutsatt samme forbruk i 1989 som i 1988.

²⁾ De åtte oljetypene er: Autodiesel, Fyringsparafin, Fyringsolje nr. 1, Fyringsolje nr. 2, Marin gassolje, Marin diesel, Lavsvovlet tungolje og Normalsvovlet tungolje.

³⁾ På grunn av avrundning vil ikke alle rekke- og kolonnesummene stemme overens med tallene i tabellen.

⁴⁾ Som en ser, avviker dette tallet noe fra anslaget i saldert budsjett for 1989, jf. tabell 2.4.1.

Hva som er smøreolje, er ikke entydig. Avgiftsplikten er fastsatt i samarbeid mellom bransjen, Miljøverndepartementet og avgiftsmyndighetene. Avgiftsplikten gjelder idag alle motor- og girooljer, samt industrielle smøreoljer og hydrauliske oljer. Fritakene for smøreoljeavgift er i stor grad sammenfallende med fritakene for mineraloljeavgift.

2.4.7 Eiendomsskatt

1. Eiendomsskatten er en kommunal avgift som blir utskrevet etter lov av 6. juni 1975 nr. 29 og årlig kommunalt avgiftsvedtak. Den enkelte kommune avgjør selv om eiendomsskatt skal skrives ut eller ikke. Skatten kan kun utskrives for eiendommer i avgrensede områder som har bymessig bebyggelse. Unntak fra dette gjelder for verk og bruk. Eiendomsskatten kan oppfattes som en avgift på produksjonsfaktorene areal og bygninger.

2. Eiendomsskatt skrives ut på faste eiendommer, og skatten fastsettes ut fra forholdene 1. januar i skatteåret. Hva som regnes som avgiftspliktige faste eiendommer, fremgår av eiendomsskatteloven § 4:

«Til faste egedomar vert rekna bygningar og tomt som høyrer til, huslause grunnstykke som hagar, lykkjer, vassfall, laste-, opplags- eller arbeidstomter, bryggjer og liknande og likeeins verk og bruk. Til verk og bruk vert m.a. rekna fabrikkar, sagbruk, møllebruk, skipsvervar, industrielle verk, og likeeins gruver, steinbrot, fiskevær, saltehus, lenser, utbygde vassfall og vassfallstykke, demningsverk, losse- og lasteplassar og liknande arbeids- og driftstader. Bygningar og anlegg skal reknast saman med verket eller bruket når dei høyrer til eller trengst til verksdrifta. Arbeidsmaskinar og tilhøyrslø og ting som kan setjast i klasse med slikt, skal derimot ikkje reknast med utan tingen er ein part av sjølve foretaket.»

3. Etter eiendomsskatteloven § 8 skal eiendomsskatten regnes ut etter den verdien som eiendommen er fastsatt til ved ligningen året før skatteåret. Bestemmelsen er ikke satt i kraft i påvente av nye takseringsregler. Grunnlaget for eiendomsskatten er inntil videre takstverdien ved den siste allmenne verdsettingen for utskrivning av eiendomsskatt, jf. byskatteloven (lov av 18. august 1911 nr. 9) § 4. Slik taksering skal skje hvert tiende år, men takstverdien kan endres i mellomtiden som følge av deling av eiendommen, riving, brann eller nybygg til en verdi av over kr. 10 000. Fra 1982 har kommunene hatt anledning til å øke grunnlaget for eiendomsskatten uavhengig av taksering, men økningen kan maksimalt være 10 pst. av takstverdien i utgangspunktet. Forutsetningen for en slik økning er at det er gått minst ti år siden forrige taksering.

Tabell 2.4.7 *Inntekt fra eiendomsskatt, fordelt på fylker. Antall kommuner i hvert fylke som har inntekter fra eiendomsskatt, og som andel av totalt antall kommuner i fylket. 1988. Tusen kroner, antall og prosent*

Fylke	Inntekt	Antall kommuner	Andel av kommuner
Østfold	39 431	4	16,0
Akershus	21	2	9,1
Oslo	241 697	1	100,0
Hedmark	26 538	8	34,8
Oppland	51 520	17	65,4
Buskerud	85 300	13	61,9
Vestfold	8 171	3	20,0
Telemark	169 050	17	94,4
Aust-Agder	57 018	9	47,4
Vest-Agder	93 984	8	53,3
Rogaland	198 376	12	46,2
Hordaland	217 433	16	47,1
Sogn og Fjordane	106 362	11	42,3
Møre og Romsdal	42 987	7	18,4
Sør-Trøndelag	103 843	6	24,0
Nord-Trøndelag	21 402	13	54,2
Nordland	164 705	25	55,6
Troms	60 677	10	40,0
Finmark	15 773	6	30,0
Totalt	1 704 288	188	42,0

Kilde: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

4. Satsene for eiendomsskatten fastsettes av kommunestyrene hvert år, innenfor grenser fastlagt i loven. Satsen skal være minst 0,2 pst. og maksimalt 0,7 pst. For gårdsbruk og skogbruk er maksimalsatsen 0,4 pst. Eiendomsskatteloven gir også regler for hvor stor skattesatsen maksimalt kan være det første året, dersom kommunen tidligere ikke har ilagt eiendomsskatt, samt hvor mye satsene kan økes de neste årene i slike tilfeller.

Det er mulig for kommunene å fastsette ulike skattesatser for forskjellige typer av eiendommer. Eiendomsskatteloven deler eiendommene inn i fire grupper, i tillegg til gårdsbruk og skogbruk, som kan skatlegges etter forskjellige skattesatser.

Tabell 2.4.7 gir en oversikt over inntektene fra eiendomsskatten i de ulike fylkene i 1988. Det er tildels stor variasjon med hensyn til hvor mange kommuner i hvert fylke som iligger eiendomsskatt, og tabellen viser derfor også hvor mange kommuner i hvert fylke som i 1988 hadde inntekter fra eiendomsskatt. I 1988 var den samlede inntekten fra eiendomsskatten over 1,7 milliarder kroner (registrert pr. april 1989), og godt under halv-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

parten av landets 448 kommuner hadde inntekter fra eiendomsskatten. Bykommuner og såkalte kraftkommuner, det vil si kommuner med store kraftverk, er de som i størst ut-

strekning iletter eiendomsskatt. Kommuner som ligger rundt de store byene er mer restriktive med å benytte eiendomsskatt som inntektskilde.

KAPITTEL 3

Internasjonale rammebetingelser for bedrifts- og kapitalbeskatningen**3.1 INTERNASJONALE AVTALER OG FORPLIKTELSE****3.1.1 Inntektsbeskatning av personer bosatt i Norge som oppbeholder bedrifts- eller kapitalinntekter fra utlandet**

1. Inntekt som en person (fysisk eller juridisk) bosatt i Norge oppbeholder fra investeringer i utlandet, er i utgangspunktet skattepliktig til Norge som om investeringen hadde funnet sted i Norge (globalinntektsprinsippet). Dette gjelder for eksempel investeringer i

- andeler i næringsvirksomhet i utlandet
- fast eiendom eller løsøre i utlandet
- aksjer i et selskap hjemmehørende i utlandet
- lån til en person bosatt i utlandet
- rettigheter eller eiendom som gir royaltyinntekt

Inntekt fra slike investeringer er som regel også skattepliktig i det landet der investeringen er foretatt. Denne staten kan for eksempel ha intern hjemmel til å skattlegge

- inntekten fra den næringsvirksomheten som utøves der
- avkastningen av og gevinst ved salg av fast eiendom eller løsøre der
- utbytte fra og gevinst ved salg av aksjer i selskap hjemmehørende der
- renteinntekter fra lån ytet til person bosatt der
- royaltyinntekter fra lisenstaker bosatt der

Skatten som den andre staten har hjemmel til å iligne, kan være en bruttoskatt eller en nettoskatt. Dersom staten har intern hjemmel til å skattlegge utbytte-, rente- eller royaltyutbetalinger derfra, vil skatten vanligvis bli beregnet på grunnlag av brutto utbetalinger. Beregningsgrunnlaget beror for øvrig på det enkelte landets lovgivning.

Norge har, som de fleste andre land, lenge vært innstilt på å unngå at inntekt er skattepliktig både til Norge og til en annen stat. Dobbeltbeskatningen kan avhjelpest enten ved interne bestemmelser i norsk skattelovgivning eller ved bestemmelser i skatteavtale mellom Norge og vedkommende stat.

Beskatning av bedrifts- og kapitalinntekter fra land Norge har skatteavtale med

2. Norge har inngått avtaler om å unngå dobbeltbeskatning og å forebygge skatteunndragelse med en rekke land, blant annet med de fleste statene i Europa, USA, Canada og Japan. De aller fleste avtalene bygger på et mønsterutkast som er utarbeidet av OECD. Avtalene med utviklingsland bygger vanligvis på et mønsterutkast som er utarbeidet i regi av FN. Avtalene kan imidlertid inneholde enkelte avvik fra de løsningene OECD- og FN-mønstrene gir anvisning på.

Nedenfor gis en oversikt over OECD-mønsterets forslag til løsninger på en rekke tilfeller av dobbeltbeskatning. Disse løsningene er som nevnt stort sett lagt til grunn i de norske skatteavtalene. Særreglene i forbindelse med skipsfart og offshorevirksomhet omtales ikke nedenfor.

I utgangspunktet er Norge forbeholdt beskatningsretten til inntekt fra næringsvirksomhet som utøves i en annen stat. Den andre staten har således fraskrevet seg sin beskatningsrett. Dersom slik virksomhet drives fra et fast driftssted, for eksempel en filial, har denne staten likevel rett til å skattlegge inntekten. Dobbeltbeskatning avhjelpest da ved at Norge unntar slik inntekt fra beskatning. Tilsvarende gjelder for avkastning fra eller gevinst ved salg av fast eiendom som ligger i et annet land.

Inntekter av løsøre som ikke er driftsmidler knyttet til et fast driftssted i den andre staten, samt gevinst ved salg av slikt løsøre, kan bare skattlegges i Norge.

Utbytte på aksjer i utenlandske selskaper er i utgangspunktet skattepliktig til Norge både ved stats- og kommuneskatteligningen. En del skatteavtaler inneholder bestemmelser om at utbytte som et norsk morselskap mottar fra et utenlandsk datterselskap, skal behandles som om datterselskapet var norsk, det vil si at utbyttet bare skattlegges ved statsskatteligningen (holding privilegium). Skattyteren kan for øvrig kreve fradrag (credit) i den skatten som utlignes på utbyttet for eventuell skatt som er betalt i kildestaten. Dersom skattyteren eier mer enn 50 pst. av selskapet, og det ikke foreligger bestemmelser om holding privilegium i den aktuelle skatteavtalen, kan vedkommende være tjent

med å benytte skattelempningsregelen i norsk skattelovgivning (skatteloven § 26 fjerde ledd), se punkt 3 nedenfor. Skattyteren kan også velge å kreve inntektsfradrag for utenlandsk skatt, jf. skatteloven § 44 første ledd f.

Gevinst ved salg av aksjer i et utenlandsk selskap er i utgangspunktet skattepliktig til Norge dersom gevinsten er skattepliktig etter interne norske regler. Det er gjort unntak fra denne hovedregelen i en rekke avtaler, for eksempel for aksjer i eiendomsselskap.

Renteinntekt på fordringer mot utenlandsk debitor skattlegges i Norge, men slik at det gis fradrag (credit) i norsk skatt på renteinntekten for eventuell kilde-skatt betalt i den andre staten.

Royaltyinntekt fra utlandet kan bare skattlegges i Norge etter OECDs mønsteravtale. I en del skatteavtaler, især med utviklingsland, er det inntatt bestemmelse om kilde-skatt på samme måte som for renter. I så fall gis det fradrag i norsk skatt på royaltyinntekten for kilde-skatt betalt til en annen stat.

Beskatning av bedrifts- og kapitalinntekter fra land Norge ikke har skatteavtale med

3. Norsk skattelovgivning har en rekke bestemmelser som avhjelper internasjonal dobbeltbeskatning. Noen av bestemmelsene gjelder bare når dobbeltbeskatning ikke er forebygget i skatteavtale, mens andre bestemmelser gjelder uavhengig av eventuell skatteavtale.

Det gis fradrag (credit) i norsk inntektskatt for inntektsskatt betalt i utlandet i tilfeller hvor dobbeltbeskatning ikke er forebygget ved skatteavtale (skatteloven § 22 annet og tredje ledd). For de fleste bedrifts- og kapitalinntekter er det nødvendig med samtykke fra Finansdepartementet for å få slikt fradrag.

Skattyteren kan i stedet for å kreve fradrag i norsk skatt kreve inntektsfradrag ved ligningen i Norge for skatt betalt i utlandet (skatteloven § 44 første ledd bokstav f). Bestemmelsen gjelder uavhengig av om Norge har inngått skatteavtale med det aktuelle landet.

Etter samtykke fra Finansdepartementet kan et norsk selskap oppnå redusert eller ingen skatt på utbytte mottatt fra et utenlandsk datterselskap (skatteloven § 26 fjerde ledd). Bestemmelsen gjelder uavhengig av om Norge har inngått skatteavtale med vedkommende land. Som nevnt foran er utbytte fra et utenlandsk selskap i utgangspunktet skattepliktig på mottakers hånd både ved stats- og kommuneskatteligningen i Norge.

Ved utbytte fra et utenlandsk datterselskap, det vil si hvor det norske morselskapet eier aksjer eller andeler som representerer flertallet av stemmene, kan aksjonæren i stedet for å kreve skatte- eller inntektsfradrag for kilde-skatt betalt i utlandet, benytte seg av nevnte skattelempningsregel. Ved fastsettelsen av den norske skatteforpliktelsen tas det ikke bare hensyn til eventuell kilde-skatt skattyteren er belastet med i utlandet, men også til den skatten som datterselskapet har betalt til kildestaten.

På visse vilkår kan Finansdepartementet samtykke i at aksjonæren i et utenlandsk selskap lignes for selskapets inntekt som om de var ett skattesubjekt (såkalt direkteligning, jf. skatteloven § 22 første ledd annet og tredje punktum). Bestemmelsen, som bare gjelder hvor investeringen er foretatt i land som Norge ikke har skatteavtale med, har ikke så stor praktisk betydning.

3.1.2 Inntektsbeskatning av personer som ikke er bosatt i Norge som oppebærer bedrifts- eller kapitalinntekter fra Norge

1. Norge kan skattlegge personer (både fysiske og juridiske) bosatt i utlandet

- som utøver eller deltar i næringsvirksomhet som drives eller bestyres her i riket
- som i Norge eier fast eiendom eller løsøre
- som oppebærer inntekt fra fast eiendom eller løsøre i Norge
- for gevinst ved salg av aksjer i et norsk selskap når gevinsten kan skattlegges som aksjer i næring eller etter reglene om betydelig aksjesalg (skatteloven §§ 42 første ledd og 54 annet ledd)
- for utdelt utbytte fra norsk aksjeselskap (bare statsskatt)

Norge har ikke intern hjemmel til å skattlegge renteinntekter som ikke er knyttet til virksomhet her, og som utbetales fra Norge til en person bosatt i utlandet. Norge kan heller ikke oppkreve kilde-skatt av royaltyinntekter eller pensjonsutbetalinger til utlandet.

Dersom skattyters bostedsstat også skattlegger inntekt fra kilder i Norge som er skattepliktig her, vil inntekten i utgangspunktet bli dobbeltbeskattet. Dobbeltbeskatningen kan avhjelpest ved bestemmelser i bostedsstatens interne lovgivning eller ved bestemmelser i eventuell skatteavtale.

Beskatning av personer som er bosatt i land Norge har skatteavtale med

2. For inntekt fra næringsvirksomhet som personer bosatt i utlandet driver her, er ho-

vedregelen at Norge har fraskrevet seg beskatningsretten. Dersom næringsvirksomheten drives fra et fast driftssted, for eksempel en filial i Norge, er imidlertid beskatningsretten i behold. Dobbelbeskatning avhjelpest ved at skattyterens bostedsstat enten unntar slik inntekt fra beskatning, eller gir fradrag (credit) i sin skatt for skatt betalt i Norge.

Norge har rett til å skattlegge avkastning av og gevinst ved salg av fast eiendom som ligger i Norge. Dobbelbeskatning avhjelpest på samme måte som beskrevet ovenfor. Avkastning av og gevinst ved salg av løsøre som ikke utgjør driftsmiddel knyttet til et fast driftssted i Norge, kan ikke skattlegges i Norge.

Utbytte som et norsk selskap utdeler til en person bosatt i en annen stat, kan Norge ilegge en kildeskatt inntil en viss prosent. Etter OECD-mønsteret er maksimalsatsen satt til 5 pst. dersom skattyteren er et selskap som eier minst 25 pst. av kapitalen i det norske selskapet, mens satsen i andre tilfeller er fastsatt til 15 pst. I de nyere skatteavtalene Norge har inngått, er det imidlertid fastsatt en generell sats på 15 pst. Dobbelbeskatning avhjelpest ved at bostedsstaten gir fradrag i sin skatt for den norske kildeskatten.

Gevinst ved salg av aksjer i et norsk selskap er etter mønsteravtalen forbeholdt beskatning i det andre landet. I en del nyere avtaler er det imidlertid inntatt bestemmelser som sikrer Norge beskatningsrett dersom vilkårene for betydelig aksjesalg er til stede.

Beskatning av personer som er bosatt i land Norge ikke har skatteavtale med

3. En person hjemmehørende i utlandet som har investert i Norge som nevnt foran, er skattepliktig til Norge for inntekter som oppbæres ved investeringen. Dersom inntekten også er skattepliktig til den staten hvor skattyteren er bosatt, blir inntekten i utgangspunktet dobbeltbeskattet. I mange tilfeller vil bostedsstaten, på samme måte som Norge, ha bestemmelser i sin interne lovgivning som avhjelper dobbeltbeskatning.

3.2 UTVIKLINGEN I EF

3.2.1 Innledning

1. I EF er det foretatt et betydelig arbeid for å harmonisere reglene om direkte skatter. De aller fleste reglene er ennå på forslagsstadiet, slik at politisk behandling i Rådet gjenstår. De fleste forslagene går ut på å gi direktiver, som må gjennomføres ved lovgivning i det enkelte medlemslandet. For flere av forslagene er den videre skjebnen uvisst, blant annet på grunn av tildels omfattende for-

skjeller i den interne skattelovgivningen i medlemslandene.

Selv om utredningsgruppen i utgangspunktet anser det som viktig at den norske bedrifts- og kapitalbeskatningen ikke er i utakt med utviklingen i EF, er det foreløpig vanskelig å basere norske løsninger for mye på forslag innen EF. Sannsynligvis vil det bli foretatt mange og tildels betydelige endringer i forslagene før de vedtas.

2. Nedenfor gis først en oversikt over utviklingen i EF. Deretter redegjøres det for de reglene og forslagene som foreligger.

3.2.2 Oversikt over utviklingen i EF

1. Arbeidet med å harmonisere skattereglene i EF-landene har hittil gitt få konkrete resultater. Kommisjonen har utarbeidet forslag til direktiver og forordninger på en rekke viktige områder, men så langt har den videre fremdriften vært liten, med et par mindre unntak.

Lord Cockfields Hvitbok¹⁾ og planene for det indre markedet innen utgangen av 1992, har vitalisert det generelle harmoniseringsarbeidet innen EF. Hvitboken inneholder tidsfrister for regler om direkte beskatning, som skal fjerne skattemessige hindringer for samarbeide mellom bedrifter i forskjellige medlemsland. Harmoniseringsprosessen hemmes imidlertid i betydelig grad av at alle forslag krever enstemmighet for å bli vedtatt. Åpningen for flertallsvedtak som kom da Enhetsakten (Roma-traktatens artikkel 100 A nr. 2) ble ratifisert i 1987, omfatter ikke fiskale bestemmelser. Etter det utredningsgruppen forstår, arbeider Rådet for tiden med flere av de direktivforslagene som har ligget ubehandlet i mange år. Det er ikke utenkelig at det kan komme konkrete resultater innen forholdsvis nær fremtid.

Liberaliseringen av kapitalbevegelsene legger et ytterligere press på medlemslandene for å få vedtatt konkrete regler. Liberaliseringen skal være gjennomført senest 1. juli 1990 (for Spania og Irland 1992 og Portugal og Hellas 1995). Forskjeller i skatteregler kan gi betydelige vridningseffekter når kapital kan flyte fritt mellom medlemslandene.

2. Nedenfor følger en kort oversikt over de forskjellige reglene og forslagene som foreligger. Forslagene behandles mer utførlig i avsnittene 3.2.3 til 3.2.14.

De to første forslagene til direktiver forelå ferdig utarbeidet fra EF-Kommisjonens side i januar 1969. Det ene inneholder forslag til

¹⁾ Completing the Internal Market. White paper from the Commission to the European Council. Brussel, juni 1985.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

felles regler for internasjonale fusjoner og fisjoner, samt overdragelse av driftsmidler til aksjeselskap i andre medlemsland mot vederlag i aksjer. Det andre inneholder forslag til felles skatteregler for tilfeller der et aksjeselskap har datterselskaper i andre medlemsland. Ingen av forslagene er vedtatt, men begge står på Hvitbokens liste over forslag som må vedtas før 1993.

De to første forslagene ble i juli 1975 fulgt opp av et forslag til direktiv om harmonisering av aksjeselskapsbeskatningen og kildebeskatning av aksjeutbytte. Et supplement til dette forslaget, angående kollektive investeringselskaper, kom i 1978. Forslagene er ikke vedtatt.

Et direktivforslag vedrørende frem- og tilbakeføring av underskudd ble fremlagt i september 1984. Enkelte endringer i det opprinnelige forslaget ble deretter foretatt i juni 1985. Forslaget er ikke vedtatt.

Den seneste utviklingen på området for selskapsbeskatning er to notater som er sendt ut på høring. Det ene er et utkast til et direktivforslag fra mars 1988, om harmonisering av skattegrunnlaget for bedrifter. Utkastet gjennomgår de fleste reglene av betydning for fastsettelsen av bedrifters skattepliktige inntekt. Sannsynligvis er dette et langsiktig arbeide.

Det andre notatet er fra juni 1988, og omhandler et særskilt «europeisk selskap». Dette skal være en egen selskapsform regulert av overnasjonal EF-lovgivning i form av en forordning. Kommisjonens hensikt er at et slikt selskap skal kunne drive virksomhet innenfor hele EF-området uten å måtte forholde seg til lokale regler i hvert enkelt medlemsland. Notatet inneholder både selskapsrettslige, arbeidsrettslige og skatterettslige problemstillinger. Det er en oppfølging av et tidligere forslag om et europeisk aksjeselskap, og det inngår i Hvitbokens arbeidsplan.

Den eneste vedtatte, materielle skatteregelen på EF-nivå finnes i en forordning av 25. juli 1985. Denne omhandler «europeiske økonomiske firmagrupper», en særskilt samarbeidsform for mindre bedrifter, med opprinnelse i Frankrike. Forordningen er primært av selskapsrettslig karakter, men har en bestemmelse om at det er medlemmene av gruppen som skal skattlegges, ikke gruppen som sådan.

Den 8. februar 1989 la Kommisjonen frem et forslag til direktiv om kildeskatt på renter. Forslaget er politisk kontroversielt.

Innenfor personbeskatningen foreligger det et direktivforslag fra desember 1979, som angår den harmoniseringen av regler for inntektsbeskatning som anses nødvendig for at

arbeidskraft skal kunne bevege seg fritt innenfor fellesskapet.

Et direktivforslag av 29. november 1976 omhandler en voldgiftsprosedyre for å avskaffe dobbeltbeskatning i forbindelse med medlemsstaters korleksjon av overskudd i beslektete foretak.

Det foreligger også et vedtatt direktiv av 19. desember 1977 om gjensidig bistand mellom medlemsstatenes kompetente myndigheter innenfor områdene direkte skatter og merverdiavgift.

3.2.3 Fusjon og fisjon

1. Kommisjonens utgangspunkt for forslaget²⁾ er at skattemessige omkostninger er den største hindringen for at et aksjeselskap i et medlemsland kan fusjonere med eller overta deler av et aksjeselskap i et annet medlemsland. De fleste medlemslandene har gunstige regler for innenlandske fusjoner. Tilsvarende lempninger er imidlertid ikke gitt når utenlandske selskaper er involvert. I kommentarene til direktivforslaget gir Kommisjonen uttrykk for at det er ønskelig å legge forholdene til rette for oppbygging av store økonomiske enheter innenfor EF, slik at konkurransevnen overfor selskaper i tredjeland blir styrket.

Kommisjonen avviser den muligheten at hvert medlemsland endrer sin lovgivning slik at fusjon med selskaper fra andre medlemsland blir likestilt med fusjon mellom innenlandske selskaper. Kommisjonen gir uttrykk for at den eneste brukbare veien er et direktiv som anviser de brede linjene og hvor hvert enkelt medlemsland står fritt til å utarbeide detaljene.

2. Tre fundamentale betraktninger ligger til grunn for direktivforslaget:

- Fusjon, fisjon og overføring av driftsmidler mot vederlag i aksjer bør i prinsippet ikke utløse noen form for beskatning når selskapene hører hjemme i hvert sitt medlemsland, dersom overføring skjer til bokførte verdier.
- Overdratte driftsmidler, skatteposisjoner m.v. må tilordnes en filial («fast driftssted») i det landet der det overdragende selskapet hører hjemme, slik at landet ikke gir avkall på skattefundamenter.
- Medlemslandene må ikke diskriminere mellom filialer av egne aksjeselskaper og filialer av aksjeselskaper hjemmehørende i andre medlemsland.

²⁾ Direktivforslag av 15. januar 1969, COM (69) 5.

Skattefriheten er betinget av at det overdragende selskapets aktiva overføres til et fast driftssted (tilhørende det overtakende selskapet) i det landet der det overdragende selskapet hører/hørte hjemme. Varelager og annet løsøre må dessuten fysisk beholdes i vedkommende land. Videre må det foreligge full skattemessig kontinuitet mellom det overdragende selskapet og det faste driftsstedet, det vil si at driftsmidler og skatteposisjoner må føres opp med de samme ligningsmessige verdiene som de hadde i det overdragende selskapet.

3. Kommisjonens langsiktige mål for beskatningen av aksjeselskaper med filialer i andre land, er et system hvor beskatningsretten kun tilkommer det landet selskapet er registrert i (bostedsprinsippet). Beskatningsretten vil da også gjelde for inntekter og utgifter selskapet har fra filialer opprettet i andre medlemsland i forbindelse med en transnasjonal fusjon eller fisjon. Et slikt system vil medføre at skattemessige hensyn ikke er til hinder for at innmaten i et aksjeselskap overføres til et annet medlemsland. Andre hensyn, for eksempel hensynet til å beholde arbeidsplasser og teknologi, kan imidlertid være vel så mye til hinder for full fleksibilitet på dette området. Kommisjonen erkjenner at et slikt system ikke lar seg realisere for tiden. Hovedregelen skal derfor være et system basert på dagens skatteavtaler, med eksklusiv beskatningsrett for det landet filialen befinner seg i (fordelingssystemet).

Som et første skritt mot det langsiktige målet, skal det imidlertid åpnes en mulighet for selskapene til å velge godtgjøringsmetoden, det vil si at filialens inntekt tas til beskatning i hjemlandet mot at det gis fradrag i skatten for skatt betalt til filialstaten. Direktivforslaget setter to vilkår for at godtgjøringsmetoden skal kunne anvendes. For det første må metoden anvendes i minst fem år, og for det andre må samtlige filialer innen EF omfattes. Det gis også en mulighet til å anvende godtgjøringsmetoden i forhold til filialer utenfor EF med den samme fem-års klausulen. Selskapet kan imidlertid få velge hvilke filialer i tredjeland det vil anvende metoden på.

3.2.4 Beskatning av mor- og datterselskap

1. To spørsmål tas opp i direktivforslaget.³⁾ Det ene gjelder prinsippene for hvordan økonomisk dobbeltbeskatning skal unngås dersom mor- og datterselskap befinner seg i forskjellige medlemsland. Det andre spørsmålet gjelder prinsipper for konsolidert beskatning av mor- og datterselskap.

2. Problemet med dobbeltbeskatning foreslås løst ved at utdelt utbytte ikke skal være fradragsberettiget på datterselskapets hånd, men fritatt for beskatning på morselskapets hånd. Det åpnes imidlertid adgang for morselskapets hjemland til å kreve at morselskapet skal inkludere inntil 5 pst. av mottatt utbytte i sin skattepliktige inntekt. Som utbytte anses også utbetalinger i forbindelse med likvidasjon av datterselskapet. Et selskap skal anses som datterselskap dersom et annet selskap eier minst 20 pst. av aksjekapitalen. Videre må denne eierandelen beholdes i minst 2 år. Beholdes eierandelen kortere tid, skal medlemslandene la være å behandle selskapene som mor- og datterselskap.

Utbytte som utdeles fra datterselskap til morselskap, foreslås fritatt for kildeskatt i datterselskapets hjemland. Det er imidlertid gjort unntak for land som anvender forskjellige skattesatser på utdelt overskudd og tilbakeholdt overskudd, såfremt forskjellen er minst 10 prosentpoeng. Dog skal datterselskapets hjemland refundere denne kildeskatten til morselskapet dersom utbyttet blir videreutdelt i samme inntektsår. Morselskapet kan velge hvor stor del av det samlede utbyttet det utdeler som skal anses å skrive seg fra kildebeskattet utbytte fra datterselskapet.

For å hindre at hovedregelen om fritak for kildeskatt i datterselskapets hjemland blir illusorisk, er det foreslått at heller ikke morselskapets hjemland kan kreve kildeskatt ved mottak av utbytte fra datterselskapet. I kommentarene er det forutsatt at kildeskatt kan kreves når morselskapet videreutdeler utbyttet.

3. Direktivforslaget inneholder også bestemmelser om at morselskaper kan velge konsolidert beskatning. Her er det imidlertid en forutsetning at morselskapet har en eierandel på minst 50 pst. i datterselskapet. For å unngå misbruk, er det dessuten fastlagt at et konsern som velger konsolidert beskatning, må inkludere alle datterselskaper innen EF, og at den konsoliderte beskatningen må gjennomføres i minst fem år. Konsernet kan også velge i en fem-års periode å ta med datterselskaper utenfor EF, men står da fritt til å bestemme hvilke selskaper som skal medtas.

Den konsoliderte beskatningen går ut på at den delen av datterselskapets overskudd eller underskudd som svarer til eierandelen i datterselskapet, inkluderes i morselskapets skattepliktige resultat. Det skal eventuelt gjøres fradrag for en forholdsmessig del av den skatten datterselskapet har betalt i sitt hjemland.

³⁾ Direktivforslag av 15. januar 1969, COM (69) 6.

3.2.5 Beskatning av aksjeselskaper og kilde- skatt på dividender

1. Kommisjonen gir i direktivforslaget⁴⁾ uttrykk for at det er nødvendig å harmonisere selskapsskattesystemene innen EF. Dette innebærer at både beskatningen av selve selskapet og kildeskatten på utdelt utbytte bør være mest mulig ensartet. De forskjellene som eksisterer mellom de nasjonale lovgivningene, kan være til hinder for frie kapitalbevegelser og lede til transaksjoner som mer er skattemessig motivert enn basert på forretningsmessige kriterier.

2. Kommisjonen foreslår at det settes en minimums- og en maksimumsgrense for hvilken skattesats medlemslandene normalt kan anvende ved beskatningen av aksjeselskaper. Satsen bør etter Kommisjonens oppfatning ikke være lavere enn 45 pst. og ikke høyere enn 55 pst. Den bør være lik for utdelt og tilbakeholdt overskudd. Det siste innebærer en avvisning av to-satsmetoden (split rate) som Vest-Tyskland og Portugal (og Norge) anvender.

I særskilte tilfeller, og på grunnlag av klart definerte kriterier basert på økonomiske, distriktsmessige eller sosiale hensyn, kan det fastsettes en lavere sats, eventuelt gis fullt skattefritak. Midlertidig økning eller reduksjon i satsen kan foretas hvis det er nødvendig av konjunkturmessige grunner.

3. Kommisjonen gir uttrykk for at valget av skattesystem står mellom det såkalte klassiske systemet og godtgjørelsesmetoden («the imputation system»). Det klassiske systemet innebærer full økonomisk dobbeltbeskatning, det vil si full skatteplikt for selskapet for hele overskuddet og full skatteplikt for aksjonærene for utdelt utbytte. Det er stort sett land med lave skattesatser på selskaper som anvender dette systemet, for å holde det totale skattenivået for selskap og aksjonærer på et akseptabelt nivå.

Godtgjørelsesmetoden innebærer at aksjonærene skal inntektsføre en skattegodtgjørelse til beskatning sammen med aksjeutbyttet, og deretter føre skattegodtgjørelsen til fradrag igjen i den totale skatten som utlignes. I avsnitt 6.5.2 redegjøres det nærmere for forskjellen på disse systemene.

Kommisjonen valgte å fremme forslag om en godtgjørelsesmetode som delvis opphever dobbeltbeskatningen. Begrunnelsen for dette er for det første at det klassiske systemet med sin dobbeltbeskatning innebærer en relativt høyere skattebelastning på aksjonærer med lav personlig skatteprosent. For det andre gjør systemet med dobbeltbeskatning det

mindre fristende å dele ut utbytte. Dette kan ha en negativ effekt på aksjemarkedet og lede til at småaksjonærer som primært vil være interessert i løpende avkastning, kommer dårligere ut. For det tredje oppfordrer den lavere selskapsskatten som følger av et slikt system til skattearbitrasje, ved at privatpersoner sparer opp inntekt i aksjeselskaper. En negativ side ved godtgjørelsesmetoden er at den er komplisert å praktisere, særlig ved internasjonale transaksjoner. Kommisjonen mener imidlertid å ha funnet frem til tilfredsstillende løsninger.

Kommisjonen går i forslaget inn for at skattegodtgjørelsen må settes til en sats som ligger mellom 45 pst. og 55 pst. Dette innebærer en delvis dobbeltbeskatning av selskap og aksjonær.

Et hovedpunkt i direktivforslaget er at medlemsland skal yte skattegodtgjørelse også til aksjonærer bosatt i andre medlemsland. Det er i utgangspunktet det medlemslandet der det utdelende selskap hører hjemme som skal bære kostnaden med skattegodtgjørelsen. Det åpnes imidlertid adgang til å avtale en annen fordeling i bilaterale avtaler. Oppgjøret skal skje gjennom et «clearing»-system.

Godtgjørelsesmetoden reiser en rekke tekniske problemer. Blant annet oppstår det problemer når morselskaper videreutdeler utbytte fra datterselskaper, når selskapsinntekt er helt eller delvis skattefri, og når selskapets inntekt for tidligere år må endres.

Direktivforslaget forbyr et medlemsland å oppkreve kildeskatt av aksjeutbytte som et datterselskap utdeler til sitt morselskap i et annet medlemsland. Dette er en gjentakelse av innholdet i direktivforslaget om beskatning av mor- og datterselskaper, jf. avsnitt 3.2.4.

I andre tilfeller skal det, for å unngå skatteunndragelse, oppkreves kildeskatt med 25 pst. av utdelt utbytte. Kommisjonen mener at et system med en skattegodtgjørelse på mellom 45 pst. og 55 pst. ikke er tilstrekkelig til å forhindre at aksjonærer lar være å oppgi mottatt utbytte til beskatning. Kommisjonen foreslår imidlertid at kildebeskatning kan unnlates hvis aksjonærens identitet og adresse er kjent.

Kildeskatten skal avregnes mot den skatten som blir ilignet aksjonæren i hjemlandet. Hvis dette landet ikke beskatter utbytte eller hvis utbytte beskattes med en lavere sats enn kildeskattesatsen, skal landet gi aksjonæren kreditt for, eller tilbakebetale, differansen. Den skatten landet da går glipp av, eventuelt den differansen det må tilbakebetale, skal kildestaten refundere.

⁴⁾ Direktivforslag av 23. juli 1975, COM (75) 392.

3.2.6 Kollektive investeringsselskaper

Forslaget⁵⁾ knytter seg til direktivforslaget ovenfor om selskapsbeskatning og kildeskatt på utbytte. De reglene som er foreslått, skal gjelde dersom forholdet ikke er særskilt regulert i dette forslaget om kollektive investeringsselskaper.

Bakgrunnen for forslaget er at investeringer i aksjer gjennom kjøp av andeler i kollektive investeringsselskaper, ikke skal komme dårligere ut enn direkte kjøp av de samme aksjene. Det er godtgjørelsessystemet og systemet med kildeskatt som skaper problemer for denne type selskaper. Direktivforslaget inneholder derfor regler om overføring av skattegodtgjørelse og om rett til å få godskrevet kildeskatt fra investeringsselskapet til dets andelshavere.

3.2.7 Frem- og tilbakeføring av underskudd

1. Kommisjonen antar at en harmonisering av reglene for behandling av underskudd vil være av stor betydning for EF.⁶⁾ Dels vil harmonisering lette investeringer og øke selskapenes konkurransevne internasjonalt, dels vil det være en viktig del av det mer omfattende arbeidet med harmonisering av skattefundamenter og skattesatser. Forslaget gjelder for alle regnskapspliktige bedrifter.

2. Kommisjonens utgangspunkt er at reglene bør være så liberale som mulig. Forslaget går derfor ut på at bedriftene skal kunne velge mellom frem- og tilbakeføring. Fremføring skal kunne skje uten tidsbegrensning, men avregning må foretas i kronologisk rekkefølge. Tilbakeføring skal kunne skje i det samlede overskuddet for ett eller flere av de tre forutgående inntektsårene. Avregning må foretas kronologisk, slik at det eldste overskuddet må reduseres først.

Selskapene kan velge om de vil begrense avregningen til ikke utdelt overskudd. Underskudd som eventuelt ikke kommer til fradrag ved tilbakeføringen, kan fremføres til senere år.

3. Overskudd og underskudd defineres som det positive eller negative resultatet som bedriften får når resultatet er gjort opp etter skattereglene i det medlemslandet beskatningen finner sted. Etter det opprinnelige forslaget, skulle det ikke være tillatt å ta hensyn til resultater fra faste driftssteder eller datterselskaper i utlandet. Etter endringsforslaget fra 1985, skal det tas hensyn til slike resultater dersom det er i samsvar med in-

tern skattelovgivning. For personlige skattytere skal det også tas hensyn til resultatene fra eventuelle andre inntektskilder, såfremt intern lovgivning tillater det.

4. Stater som opererer med ulike skattesatser for forskjellige inntektskategorier, der fremføring bare kan skje innen samme inntektskategori, skal gi avkall på slik isolert behandling når et underskudd som er blitt seks år gammelt, ikke lar seg fremføre. Direktivforslaget fratar ikke medlemslandene muligheten til å utforme intern lovgivning som skal hindre skatteunndragelse eller misbruk av reglene.

3.2.8 Harmonisering av skattegrunnlaget for bedrifter

1. Kommisjonens utgangspunkt for arbeidet med dette direktivet⁷⁾ er at vesentlige forskjeller i de skattemessige betingelsene i medlemsstatene blant annet kan føre til investeringsbeslutninger som ikke er økonomisk optimale for EF som helhet. I utkastet tar Kommisjonen for seg en del sentrale områder av betydning for fastsettelsen av skattegrunnlaget. Harmoniseringen skal imidlertid begrense seg til det som er absolutt nødvendig for å oppnå tilfredsstillende skattemessig nøytralitet. Medlemsstatene vil få stor grad av frihet til å fastsette egne regler innenfor de prinsippene direktivet fastsetter.

Kommisjonen mener harmonisering av medlemsstatenes regler om skattegrunnlag kan åpne for senere harmonisering av skattesatser. Uansett vil et tilnærmet felles skattegrunnlag lette internasjonal næringsvirksomhet innenfor EF.

Reglene i utkastet følger i stor grad reglene i 4. selskapsrettsdirektiv om årsoppgjøret, som er vedtatt. Direktivet er kun tenkt gjort gjeldende for regnskapspliktig næringsvirksomhet, men det skal ikke gjelde for petroleumsbeskatningen.

Direktivforslaget befinner seg på et tidlig stadium. Slik utkastet nå ser ut, er det noe tilfeldig hva som er regulert, hvilke regler landene er pålagt å ha og hvilke regler som skal være tillatt.

2. Ifølge direktivforslaget skal alle varige driftsmidler som er utsatt for verdiforringelse, aktiveres og avskrives. Direkte utgiftsføring kan imidlertid tillates dersom kostprisen ligger under 500 ECU (for tiden ca. kr. 4 000).

Kommisjonen går inn for at medlemsstatene skal pålegges å tillate to avskrivningsme-

⁵⁾ Direktivforslag av 24. juli 1978.

⁶⁾ Direktivforslag av 6. september 1984, COM (84) 404, med endring av 25. juni 1985, COM (85) 319.

⁷⁾ Foreløpig utkast til et forslag til direktiv fra mars 1988.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

toder, saldoavskrivninger og lineære avskrivninger. Som hovedregel skal det være opp til den enkelte skattyteren å velge hvilken avskrivningsmetode som skal benyttes for hvert enkelt driftsmiddel. Det skal også være mulig å skifte avskrivningsmetode fra saldoavskrivninger til lineære avskrivninger, men ikke omvendt. Satsen for saldoavskrivninger kan ikke være høyere enn tre ganger den tilsvarende satsen for lineære avskrivninger og ikke høyere enn 50 pst. Avskrivning av naturforekomster skal kunne skje i takt med utvinningen av forekomsten.

Det er ikke inntatt noen bestemmelser om avskrivning på grupper av driftsmidler. I begrunnelsen for forslaget er det imidlertid uttrykt at etablering av avskrivningsgrupper skal kunne skje dersom 1) driftsmidlene er av samme type, 2) de er anskaffet i samme inntektsår og 3) de har samme antatte økonomiske levetid.

Bedrifter skal gis valgmulighet mellom direkte utgiftsføring og aktivisering med avskrivning når det gjelder stiftelsesomkostninger, kostnader til forskning og utvikling, samt til opparbeidelse av forretningsnavn, kundekrets og varemerker. Kostnader i forbindelse med erverv av forretningsnavn, kundekrets eller varemerker skal imidlertid bare kunne aktiveres og avskrives. Slike eiendeler skal bare kunne avskrives lineært og innenfor en fem-års periode.

Direktivforslaget tar ikke opp forholdet mellom skatte- og finansregnskap. I begrunnelsen er det imidlertid forutsatt at skattytere ikke kan velge en annen økonomisk levetid for driftsmidler i skatteregnskapet enn i finansregnskapet.

3. Etter forslaget skal gevinst anses innvunnet og tap anses pådratt når et anleggsaktivum er «removed». Dette begrepet tilsvarer ikke noe kjent norsk begrep. Antakelig omfatter det både uttak og avhendelse, som er de viktigste norske innvinnings- og pådragskriteriene, samt muligens også ødeleggelse og utrangering. Det sies uttrykkelig i forslaget at reglene bare skal omfatte gevinster og tap som fremkommer i den løpende driften. Ekstraordinære situasjoner som opphør, likvidasjon, hel eller delvis avhendelse av bedriften og fisjon holdes utenfor.

Kommisjonen foreslår at gevinster på anleggsaktiva skal inngå i bedriftens ordinære skattepliktige resultat og beskattes som annen næringsinntekt. Det skal således ikke være adgang til å beskatte visse gevinster etter avvikende skattesatser. Det er uklart om forslaget avskjærer mulighetene til helt å unnta gevinster på visse anleggsaktiva fra beskatning, men mye kan tyde på det. Tap

skal være fradragsberettiget på tilsvarende vilkår.

Gevinstbeskatning kan utsettes ved reinvestering av hele salgssummen («real value») i nytt driftsmiddel. Det oppstilles ingen begrensninger for hva slags driftsmidler det kan reinvesteres i, så lenge det dreier seg om anleggsaktiva. Reinvesteringsfristen skal være to år, med fire år for bygninger, skip og fly.

Det enkelte medlemslandet kan ha regler om fingert gevinstbeskatning når et driftsmiddel flyttes over landegrensene. Dersom den virkelige verdien ved utflyttingen er større enn den ligningsmessige, kan differansen tas til beskatning i det landet gjenstanden flyttes fra. Inntekten skal periodiseres over et antall år som tilsvarer gjenstandens gjenværende økonomiske levetid. Beskatning kan i disse tilfellene ikke utsettes gjennom reinvestering i nytt driftsmiddel.

4. Direktivforslaget gir anvisning på hva slags regler medlemsstatene kan ha for avsetning til dekning av fremtidige forpliktelser. Det er bare tillatt å ha regler om forpliktelser som det er sikkert eller sannsynlig vil bli pådratt, men som er usikre med hensyn til beløp eller betalingstidspunkt. Reglene må klart definere hva slags forpliktelser det dreier seg om.

Direktivforslaget setter bare en grense for hvor langt medlemsstatene kan gå når det gjelder avsetningsregler. Det vil ikke være i strid med forslaget å ha regler som setter snevrere grenser for avsetningsadgangen. Alle medlemsstatene må ha regler om inntektsføring når vilkårene for avsetning ikke lenger er oppfylt.

Det skal være tillatt å ha særregler om avsetning til pensjonsfond så langt disse tar sikte på å sikre de berettigetes krav på fremtidige ytelser. Forsikringsbransjen er holdt utenfor forslaget.

5. Forslaget gir anvisning på flere metoder for verdsettelse av varer. Utgangspunktet er individuell verdsettelse basert på historisk kost. Verdsettelse av grupper av varer er tillatt hvor antall, verdi og sammensetning av varene ikke varierer i særlig grad og den samlede verdien er av mindre betydning for bedriften. Dessuten kan gruppeverdsettelse skje når individuell historisk kost ikke, eller meget vanskelig, kan fastslås. Både FIFO- og LIFO-prinsippet godtas som metoder for å fastslå hvilke varer som ligger på lager. Det er uklart om forslaget må forstås slik at medlemsstatene pålegges å godta både FIFO og LIFO, eller om de kan velge.

Varelagernedskrivning er tillatt for å dekke et reelt prisfall. Noen prosentvis begrens-

ning er ikke oppstilt. Senere oppskrivninger kan foretas inntil verdien når historisk kost (reversering).

6. Omsetningsaktiva som ikke er varer (for eksempel kundefordringer) og ikke avskrivbare driftsmidler (for eksempel tomter), skal verdsettes til innkjøpspris eller produksjonskost. Når verdien av slike aktiva synker, skal nedskrivning være tillatt med et tilsvarende beløp. Delkredereavsetning skal kunne foretas med en prosentsats basert på erfaringsmessig tap på fordringer. Oppskrivning skal være tillatt inntil verdien når opprinnelig innkjøpspris eller produksjonskost (reversering).

3.2.9 Europeisk selskap

1. Kommisjonen betegner det innledningsvis i notatet⁸⁾ som paradoksalt at tvingende nødvendige omstruktureringer på EF-plan hindres av at det er juridisk umulig å fusjonere selskaper i forskjellige medlemsstater. Forskjeller i de enkelte medlemsstatenes selskapslovgivning medfører dessuten at løsere former for samarbeide på tvers av landegrensene kan være komplisert.

Kommisjonen går derfor inn for at det bør utformes detaljerte regler for et europeisk selskap, det vil si en overnasjonal selskapsform underlagt en egen EF-selskapslovgivning. Aksjeselskaper i forskjellige medlemsstater vil da kunne slå seg sammen til et europeisk selskap, eller etablere et europeisk selskap som et felles datterselskap. På denne måten vil det være mulig å drive virksomhet innenfor hele EF-området, uten å måtte forholde seg til forskjellige lokale regler i hvert enkelt medlemsland. Kommisjonen tenker seg at selskapsformen skal være forbeholdt større virksomheter. Minste aksjekapital i slike selskaper bør derfor være 250 000 ECU, mens kravet i et datterselskap kan reduseres til 100 000 ECU.

2. En slik selskapstype vil ikke kunne fungere etter sin hensikt med mindre også skattereglene tilpasses den overnasjonale karakteren selskapene vil få. Skattemessige vurderinger er derfor sentrale i notatet.

I prinsippet skal et europeisk selskap være underlagt skattelovgivningen i den medlemsstaten der det hører hjemme, definert som der det har sin virkelige ledelse, på samme måte som ethvert annet selskap. Skatteavtaler skal regulere medlemsstatenes og tredjelands rett til beskatning av den virksomheten selskapet driver. I notatet går

imidlertid Kommisjonen inn for at det bør være større adgang for et europeisk selskap enn for andre selskaper til å ta hensyn til underskudd i datterselskaper og filialer i utlandet. Dette vil gjøre det mer attraktivt for et europeisk selskap å drive virksomhet på EF-nivå, ikke bare nasjonalt. Underskudd i filialer i andre medlemsstater skal således fullt ut kunne trekkes fra i det europeiske selskapets overskudd. Underskudd i datterselskaper, både i andre medlemsstater og i tredjeland, hvor det europeiske selskapet har en eierandel på 50 pst. eller mer, skal kunne trekkes fra i samme forhold som eierandelen. Kommisjonen gjentar her sine standpunkter fra de to direktivforslagene fra 1969 om blant annet fusjoner og om beskatning av mor- og datterselskap, jf. avsnitt 3.2.3 og 3.2.4.

Notatet tar ikke opp overskudd i utenlandske filialer og datterselskaper. Antakelig må forslaget om at underskudd fra utlandet skal kunne overføres, også innebære at det skal tas hensyn til overskudd. I så fall må det utarbeides regler som hindrer dobbeltbeskatning.

3.2.10 Europeiske økonomiske firmagrupper

1. Forordningen om europeiske økonomiske firmagrupper (EØFG) er vedtatt, og skal anvendes fra 1. juli 1989.⁹⁾ På enkelte punkter er det overlatt til medlemslandene å gi utfyllende regler. Forordningen inneholder stort sett selskapsrettslige regler.

Det finnes ingen direkte parallell til EØFG i norsk selskapsrett. Reglene legger opp til et tettere samarbeid enn det som er typisk for joint ventures og lignende. På den annen side innebærer enkelte av reglene at EØFG vil falle utenfor det norske selskapsbegrepet slik det er regulert i selskapsloven. Blant annet kan en firmagruppe ikke ha som formål å oppnå økonomisk gevinst for seg selv. Den skal bare lette eller utvikle medlemmenes egne økonomiske aktiviteter. Firmagruppen skal heller ikke kunne lede eller kontrollere medlemmenes egen virksomhet. I realiteten vil EØFG bli en særskilt lovfestet samarbeidsform for personlig næringsdrivende og mindre bedrifter, som gir mulighet for samarbeide på tvers av grensene innen EF.

2. Enkelte hovedpunkter i forslaget er som følger: En firmagruppe skal være sammensatt av minst to selskaper eller fysiske personer som har hovedkontor eller utøver sin virksomhet i forskjellige medlemsstater. Gruppen er ment å være en samarbeidsform for mindre virksomheter, og den kan derfor

⁸⁾ Notat fra Kommisjonen til Europaparlamentet, Ministerrådet og partene i arbeidslivet datert 15. juli 1988, COM (88) 320.

⁹⁾ Forordning nr. 2137/85 av 25. juli 1985. Offentliggjort i EFT L 199 av 31. juli 1985, side 1.

ikke ha mer enn 500 ansatte. Det skal fastsettes et hovedkontor for gruppen og utnevnes en eller flere forretningsførere. Gruppen kan erverve rettigheter, pådra seg forpliktelser i eget navn og opptre som part i rettsaker. Medlemmene er ubegrenset og solidarisk ansvarlig for gruppens gjeld. Gruppen behøver ikke nødvendigvis ha egenkapital, og medlemmene kan selv velge hvilken måte de ønsker å finansiere gruppen på. Kapital kan imidlertid ikke hentes inn ved offentlig tegning. Over- eller underskudd skal fordeles på medlemmene i det forholdet som er fastsatt i stiftelsesdokumentene, eller i like andeler når slik avtale mangler.

3. Om beskatningen av europeiske økonomiske firmagrupper bestemmer artikkel 40 at kun de enkelte medlemmene skal svare skatt av resultatet av firmagruppens virksomhet. Dette slår fast at gruppen som sådan ikke er eget skattesubjekt. Bestemmelsen sier imidlertid ingenting om hvordan skatten for hvert enkelt medlem skal beregnes, og hvilket land den skal betales til.

I begrunnelsen for forslaget uttrykkes det at artikkel 40 må suppleres med nasjonal skattelovgivning. For hvert enkelt medlem blir det derfor i utgangspunktet dets eget lands skatteregler som avgjør skatteplikt og fradragrett. Hvis firmagruppen driver virksomhet i en annen medlemsstat, kan skatteplikt i tillegg oppstå til denne staten. Skatteavtale mellom medlemsstatene vil i så fall kunne avverge eller begrense dobbeltbeskatning.

4. Hvis firmagruppen går til anskaffelse av driftsmidler, må gruppen antakelig bedømmes som et sameieforhold. Avskrivninger, gevinst, tap m.v. må isåfall ta utgangspunkt i den andelen hvert enkelt medlem står oppført med i selskapsavtalen. Driftsmidler som hvert enkelt medlem har, inngår ikke i sameieforholdet.

Slik forordningen er utformet, er det ikke mulig for norske personer eller selskaper å delta i firmagrupper innen EF. Deltagelse må eventuelt skje via et aksjeselskap eller tilsvarende, opprettet i et EF-land.

3.2.11 Kildeskatt på renter

1. Kommisjonen går inn for at medlemsstatene skal innføre et system med kildebeskatning på renter for å unngå skatteunndragelser og konkurransevridning mellom medlemsstatene når den vedtatte liberaliseringen av kapitalbevegelsene er gjennomført.¹⁰⁾ Etter forslaget skal medlemsstatene

forpliktes til å ha regler om kildeskatt på renter med en sats på minimum 15 pst. Euro-lån og lån hvor debitor er en privatperson kan unntas. Skatten skal gjelde rentebetalinger både til innenlandske og utenlandske skattytere. Innenlandske skattytere kan imidlertid unntas dersom navn og adresse på kreditor, samt utbetalt beløp, automatisk innberettes til skattemyndighetene. Medlemsstatene kan anvende forskjellige satser for innlendinger og utlendinger, og for forskjellige typer av lån. Utbetalinger til kreditorer hjemmehørende i land utenfor EF kan unntas fra reglene.

Debitor, eller den institusjonen som foretar utbetaling på debitors vegne, skal trekke skatten fra det beløpet som utbetales til kreditor, og innbetale skatten til skattemyndighetene i den staten debitor er hjemmehørende. Gjennom en clearing-ordning skal imidlertid skatten som utgangspunkt godskrives den staten hvor kreditor er bosatt. Kildedestaten får i så fall en ren oppkrevningsfunksjon. Medlemsstatene kan imidlertid dele kildeskatten seg i mellom i henhold til en bilateral avtale.

Kreditor har krav på fradrag for kildeskatten i den inntektsskatten han skal betale på rentene til bostedsstaten. Dersom kildeskatten overstiger dette beløpet, eller dersom kreditor er fritatt fra å betale skatt, har vedkommende krav på tilbakebetaling av for mye trukket kildeskatt.

2. Systemet med kildeskatt har den svakheten at kreditor kan være fristet til ikke å oppgi rentene til beskatning i hjemlandet dersom inntektsskatten på rentene i dette landet er høyere enn kildeskatten. En kildeskattesats på 15 pst. vil ofte være lavere enn den marginalskatten kreditor får på rentene i hjemlandet. Kreditor løper imidlertid normalt en risiko for at kildedestats skattemyndigheter kan utlevere opplysninger om rentene til hjemlandets skattemyndigheter. Reglene om bankhemmeligheter i enkelte av medlemsstatene har i denne sammenhengen vært et problem for Kommisjonen. Kommisjonen har derfor i tilknytning til forslaget om kildeskatt fremmet et forslag om endring av et direktiv fra 1977 om gjensidig bistand mellom medlemsstatenes skattemyndigheter. Endringen går ut på at et medlemsland bare kan nekte å utlevere opplysninger som skattemyndighetene ved lov er forhindret fra å innhente hos en skattyter. I dag har enkelte stater en administrativ praksis som går lenger enn de lovbevalte restriksjonene. Kommisjonens forslag løser imidlertid ikke det fundamentale problemet med bankhemmeligheter.

¹⁰⁾ Direktivforslag av 8. februar 1989, COM (89) 60.

3.2.12 Harmonisering av reglene om inntektskatt

1. *Direktivforslaget inneholder regler for beskatning av såkalte grensegjengere, det vil si personer som pendler mellom land, og bestemmelser om beskatning av visse typer inntekter som en person bosatt i et medlemsland mottar fra et annet medlemsland.*¹¹⁾ Dessuten inneholder det forslag om likestilling mellom innenlandske institusjoner og institusjoner i andre medlemsland når det gjelder regler for inntekts- og skattefradrag.

Forslaget inneholder for det første en definisjon av hva som menes med grensegjenger. Dette er en person som er bosatt i et medlemsland og som arbeider i et annet medlemsland og mottar arbeidsinntekt derfra. For å komme inn under definisjonen er det som hovedregel en forutsetning at vedkommende returnerer til bostedslandet hver dag. Definisjonen omfatter også personer som av sin arbeidsgiver er satt til å arbeide et annet sted innen EF enn der han vanligvis arbeider, slik at det av den grunn ikke lar seg gjøre å reise hjem daglig. Forutsetningen er imidlertid at denne plasseringen ikke overstiger en tredjedel av de dagene i et kalenderår vedkommende ellers ville hatt status som grensegjenger.

Direktivforslaget går i hovedsak ut på at grensegjengere skal beskattes i sitt bostedsland, men åpner samtidig adgang for arbeidslandet til å ilegge kildeskatt på arbeidsinntekten. Det sies ikke noe om kildeskattens størrelse bortsett fra at den, dersom det også ilegges kildeskatt på egne bosatte personer, ikke skal overstige denne kildeskatten under ellers like forhold. Bostedslandet plikter å gi fradrag i skatten for den kildeskatten som er trukket i arbeidslandet. Dersom kildeskatten overstiger skatten i bostedslandet, skal bostedslandet gi arbeidstakeren refusjon for det overskytende beløpet.

Direktivforslaget inneholder også enkelte bestemmelser om beskatning av visse typer inntekter som en person bosatt i et medlemsland mottar fra et annet medlemsland.

3.2.13 Voldgiftsprosedyre ved korreksjon av overskudd som er overført mellom beslektede foretak i forskjellige medlemsland

1. Konvensjonsutkastet tar for seg den situasjonen der en stat har oppjustert et foretaks skattepliktige inntekt fordi vilkår, typisk priser, som er avtalt mellom dette og et beslektet utenlandsk selskap, avviker fra det som ville ha vært avtalt mellom uavhengige

selskaper (armlengdeprinsippet).¹²⁾ Dersom den lavere prisen ikke også blir lagt til grunn ved ligningen av morselskapet i vedkommende utland, vil konsernet bli gjenstand for en økonomisk dobbeltbeskatning.

Dersom en stat selv ikke vil gi korresponderende justering, og myndighetene i de to statene ikke blir enige innen to år, skal saken overtas av en særskilt oppnevnt kommisjon. Denne kommisjonen skal ha to representanter fra hver av de to statenes myndigheter og et likt antall uavhengige medlemmer. Kommisjonen skal avgi en veiledende uttalelse. De involverte skattemyndighetene skal deretter inngå en avtale om opphevelse av dobbeltbeskatningen. Denne avtalen kan godt avvike fra kommisjonens uttalelse. Kommisjonens uttalelse blir imidlertid bindende hvis skattemyndighetene ikke har kommet til enighet innen seks måneder. Konvensjonen innebærer derfor at skattemyndighetene forplikter seg til å oppheve dobbeltbeskatningen.

Det understrekes at slike kommisjoner ikke på noen måte utgjør noen overnasjonal domstol, men at det hele er en bilateral voldgiftsordning basert på gjeldende skatteavtalers eksisterende prosedyrer, og den bygger på full enighet mellom statene om prosedyrer og personvalg. Det finnes regler i konvensjonsutkastet som sikrer at disse spørsmålene er bilateralt løst på forhånd, slik at de ikke vil kunne brukes til å forhale en konkret sak.

3.2.14 Bistand om utveksling av opplysninger

1. Direktivet fastsetter regler for at medlemsstatene skal utveksle opplysninger, henholdsvis etter oppfordring, automatisk eller spontant.¹³⁾ Videre inneholder det regler om

- frister for videresendelse
- et lands skattemyndigheters undersøkelser i et annet land
- taushetsplikt
- begrensninger i utvekslingen av opplysninger av industrielle eller faglige hemmeligheter
- konsultasjonsprosedyrer og utveksling av erfaring

Direktivet har ikke den samme interessen etter at Europarådet og OECD i fellesskap har utarbeidet en internasjonal konvensjon om de samme spørsmålene. Konvensjonen går dessuten lenger i å forplikte partene til å samarbeide. Konvensjonen ble åpnet for undertegning i januar 1989, og er til nå undertegnet av Sverige, Norge og USA.

¹²⁾ Utkast til konvensjon av 29. november 1976.

¹³⁾ Direktiv av 19. desember 1977, endret 6. desember 1979.

¹¹⁾ Direktivforslag av 21. desember 1979, COM (79) 737.

3.3 BEDRIFTS- OG KAPITALBESKATNING OG INTERNASJONALE KAPITALBEVEGELSER

3.3.1 Faktormobilitet og effektivitet

En effektiv faktorbruk forutsetter at produksjonsfaktorene gir samme marginale avkastning i alle anvendelser. Innenfor et enkelt land sikres dette gjennom perfekte faktormarkeder der bedrifter etterspør produksjonsfaktorer så lenge den marginale avkastningen ved økt faktorbruk overstiger faktorprisen. Når alle bedrifter står overfor de samme faktorprisene, vil en likevekt i faktormarkedene være karakterisert ved at produksjonsfaktorene på marginen kaster like mye av seg i alle bedrifter og i alle anvendelser. Effektivitet betyr i denne sammenheng at det *ikke* er mulig å omfordele produksjonsfaktorer mellom bedrifter og næringer på en slik måte at det kan produseres mer på ett område, uten at det går ut over produksjonen på andre områder.

I internasjonal sammenheng forutsetter effektiv ressursbruk at produksjonsfaktorene gir den samme avkastningen i alle land. Dette vil bli resultatet ved full internasjonal faktormobilitet og perfekt konkurranse i de internasjonale faktormarkedene. Dette gir en effektiv totalproduksjon på verdensbasis, men ikke nødvendigvis innenfor hvert enkelt land.¹⁴⁾

Effektivitet i produksjonen innenfor det enkelte land er nødvendig for å oppnå maksimal økonomisk velferd for landet ut fra gitte ressurser. Dersom produksjonen ikke er effektivt innrettet, vil det være mulig å høste produksjonsgevinster ved endret ressursbruk. Disse produksjonsgevinstene vil kunne komme alle til gode gjennom passende fordelingspolitiske tiltak, slik at alle i landet vil tjene på effektiv ressursbruk.

Ønskeligheten av effektivitet i verdensproduksjonen er imidlertid ikke like åpenbar sett fra det enkelte lands synspunkt. Dersom alle skulle dra fordel av slik effektivitet, ville det kreve fordelingspolitiske organer med overnasjonal myndighet, slik at alle land kunne få del i produksjonsgevinsten. I mangelen av slike overnasjonale organer med beskatningsmyndighet overfor de en-

kelte land, vil en effektiv internasjonal fordeling av produksjonsressurser ikke nødvendigvis være i alle lands interesse. Spesielt kan enkeltland eller grupper av land finne det lønnsomt å utnytte eventuell markeds- makt i internasjonale faktormarkeder. OPEC er her et åpenbart eksempel.

3.3.2 Bedrifts- og kapitalbeskatning i en åpen økonomi

1. I en lukket økonomi vil realinvesteringer forutsette en tilsvarende innenlandsk sparing. I produksjonssektoren blir realinvesteringene foretatt av bedrifter, mens kapitalen stilles til rådighet gjennom husholdningenes sparing. Avkastningen på husholdningenes sparing skattlegges dels ved skattlegging av bedriften, og dels ved skattleggingen av kapitalavkastningen når den tilbakeføres til sparerer. Overskuddsbeskatningen i bedriften og kapitalinntektsbeskatningen for personen utgjør den samlede beskatningen av avkastningen på sparingen, og avgjør dermed også størrelsen på den samlede skattekiln i kapitalmarkedet, jf. kapittel 6.2.

I en åpen økonomi kan realinvesteringene innenlands være større eller mindre enn den innenlandske sparingen. I det første tilfellet vil en ha kapitalimport, og i det siste tilfellet kapitaleksport. I dette tilfellet må det skilles mellom beskatning av avkastning på realinvesteringer og beskatning av avkastning på sparing. Bedriftsbeskatningen vil i dette tilfellet være en beskatning av realinvesteringer. Ettersom disse kan finansieres ved både innenlandsk og utenlandsk sparing, vil bedriftsbeskatningen samtidig også bli en skatt på utenlandske eiere. Skatt på kapitalinntekt på personsiden vil være en skatt på innenlandsk sparing, det vil si på avkastning både på realinvesteringer hjemme og på finansinvesteringer ute.

2. Siden norsk bedriftsbeskatning også vil være en skatt på utenlandske eiere, vil innretningen av selskapsskatten og graden av skattemessig integrasjon mellom innenlandske selskaper og innenlandske aksjonærer ha betydning for eierstrukturen og for fordelingen mellom utenlandske og innenlandske eiere. Anta for eksempel at dobbeltbeskatning mellom selskap og aksjonærer ble redusert ved å innføre skattefrihet for utbytte på norske aksjonærers hender, uten at dette fikk konsekvenser for utlendingers skatteforhold i deres respektive hjemland. Dette ville, under ellers like forhold, gjøre det mer lønnsomt for norske aksjonærer å investere i norske aksjer enn tidligere. Det ville

¹⁴⁾ Under spesielle forutsetninger vil det være mulig å få til en effektiv internasjonal faktorbruk ved internasjonal handel i ferdigvarer, men uten internasjonale faktormarkeder. Dette kalles i faglitteraturen for *faktorprisutjevning*. Det innebærer at handel i ferdigvarer fører til at faktorprisene blir utjevnet i alle land, slik at faktoreretspørrere i hvert enkelt land vil bli stående overfor de samme faktorprisene. Resultatet bli med andre ord likt det som en ville ha fått om faktorene hadde vært internasjonalt mobile.

drive opp kursen på norske aksjer. Utlendinger, hvis skatteforhold er upåvirket av denne endringen, vil finne det mindre gunstig å investere i norske aksjer. En konsekvens av en slik skattelette for norske aksjonærer vil derfor være en endring av eierstrukturen i norske selskaper i favør av norske interesser. Det vil bety økt tilgang på risikovillig kapital fra norske sparere og redusert tilgang på utenlandsk risikovillig kapital.

De realøkonomiske konsekvensene av skattemessig forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske aksjonærer vil avhenge av hvordan det påvirker bedriftens ressursbruk og den innenlandske sparingen. Dersom norske selskaper står overfor et gitt rentenivå bestemt av det internasjonale rentenivået, vil en skattemessig vridning mellom ulike aksjonærgrupper ikke påvirke selskapenes marginale kapitalkostnad i den nye likevekten som oppstår. Dermed endres ikke selskapenes investeringspolitikk. Resonnementet forutsetter at selskapene finansieres både med lån og egenkapital, og siden lånekostnadene er uendret, må også den marginale finansieringskostnaden være uendret i den nye finansielle likevekten. Tilsvarende gjelder for den innenlandske sparingen, dersom det rentenivået som norske husholdninger står overfor, ikke endres. Fjerning av dobbeltbeskatningen mellom norske selskaper og norske aksjonærer må i dette tilfellet ventes bare å føre til en omfordeling i norske og utenlandske aksjonærers porteføljer. Norske aksjonærer vil holde en forholdsvis større del av sin portefølje i norske aksjer, og utenlandske aksjonærer vil holde en tilsvarende mindre del. Realinvesteringene i norske selskaper og den innenlandske sparingen vil være upåvirket,¹⁵⁾ og det vil følgelig heller ikke ha virkninger for netto kapitalimport. Utlendinger vil investere mindre i norske bedrifter, men samtidig vil norske sparere investere mindre i utenlandske plasseringer, og i den nye likevekten vil disse virkningene oppveie hverandre.

Tilsvarende vil en lempning i beskatningen av renteinntekter i personbeskatningen gjøre det mer lønnsomt for norske sparere å sitte med rentebærende fordringer og relativt mindre lønnsomt å sitte med norske aksjer. Dette vil redusere markedsværdien av norske aksjer. Siden utlendingers skatteforhold er uendret, vil de finne det mer lønnsomt å investere i norske aksjer. Virkningene på eierstrukturen går dermed i favør av utenlandske aksjonærer. Men det vil ikke

påvirke selskapenes realinvesteringer dersom lån er selskapenes marginale finansieringskilde. Lavere skatt på renteinntekter vil kunne stimulere den innenlandske sparingen. I så fall vil redusert rentebeskatning i personsektoren føre til at utlendinger plasserer mer kapital i Norge, mens nordmenn plasserer mer kapital utenlands.

En reduksjon i den innenlandske selskapskatten vil gjøre det mer lønnsomt å investere i norske selskaper både for utlendinger og innlendinger. Men dersom rentenivået er gitt, vil det ikke påvirke omfanget av den innenlandske sparingen. Innenlandske sparere vil imidlertid plassere en større del av sin portefølje i norske aksjer. Skatteletten på selskapsiden vil derfor entydig føre til økt netto kapitalimport, og dermed til økt realkapital pr. sysselsatt i innenlandske bedrifter. Dette kan både føre til økt sysselsetting og til økt lønnsnivå, slik at en del av skatteletten på kapitalsiden også kommer lønnsstakerne til gode.

3. Eksemplene viser at beskatning av husholdningenes kapitalinntekter i en åpen økonomi vil føre til vridninger i husholdningenes sparebeslutninger. Men det vil ikke påvirke ressursbruken i innenlandske bedrifter, så lenge rentenivået er gitt i det internasjonale kapitalmarkedet. Selskapsbeskatningen vil på den annen side påvirke investeringer og realkapitalakkumulasjon i norske bedrifter, men vil neppe påvirke husholdningenes sparing når rentenivået er gitt.

Ut fra dette kan en noe forenklet si at det oppstår en slags arbeidsdeling mellom selskapsbeskatningen og den personlige inntektsbeskatningen i en åpen økonomi. Beskatningen av personers kapitalinntekt påvirker sparingen og formuesdannelsen i privat sektor. Beskatningen av realinvesteringene gjennom den innenlandske selskapsbeskatningen vil påvirke hvor stor del av kapitaldannelsen i privat sektor som vil avleire seg som realkapital i norske bedrifter. *Målsettinger med hensyn til realkapitalakkumulasjon innenlands bør derfor søkes nådd gjennom bedriftsbeskatningssystemet, mens målsettinger med hensyn til innenlandsk sparing og formuesdannelse må fremmes gjennom skattepolitiske tiltak på personsiden.*

3.3.3 Beskatningsprinsipper i en åpen økonomi

1. Ved beskatning av inntekt som er oppjent i flere land, finnes to hovedprinsipper. Det ene er det såkalte *globalinntektsprinsippet* (bostedsprinsippet). Det andre er *opptjeningsprinsippet* (territorialprinsippet). Glo-

¹⁵⁾ Det er her sett bort fra inntektsvirkninger for sparingen ved en slik lempning av aksjonærbeskatningen.

balinntektsprinsippet innebærer at all inntekt, uansett i hvilket land den blir opptjent, blir skattlagt i skattyters hjemland etter de skattesatsene og skattereglene som gjelder der. Opptjeningsprinsippet innebærer at inntekt skattlegges i det landet den er opptjent, etter regler og satser som gjelder der. De to beskatningsprinsippene har forskjellige virkninger for ressursbruken både innen et land og mellom land.

Globalinntektsprinsippet betyr at det ikke vil spille noen rolle skattemessig om sparingen blir investert innenlands eller blir plassert utenlands. For utenlandske sparere blir problemstillingen symmetrisk. Dersom selskapsbeskatningen er nøytral, vil globalinntektsprinsippet føre til en effektiv fordeling av realkapital mellom land, ved at marginalavkastningen før skatt i likevekt vil bli den samme i alle land og i alle anvendelser. På den annen side vil en ved globalinntektsprinsippet få en vridning av innenlandske sparebeslutninger, ettersom sparernes avkastning etter skatt er lavere enn avkastningen før skatt.

Ved opptjeningsprinsippet blir kapitalinntekten skattlagt i det landet der den opptjenes. Dersom kapitalinntekten opptjenes i land med lav eller ingen kapitalinntektsbeskatning, blir vridningen i den innenlandske sparingen liten eller helt eliminert. Nå vil en imidlertid få en vridning i den innenlandske bruken av realkapital, ved at avkastningen på realinvesteringer i hjemlandet beskattes etter hjemlandets satser, mens avkastning på kapitalplasseringer i lavskatteland blir beskattet etter lavere satser, eller kanskje er skattefrie. I den utstrekning alternativkostnaden for å binde kapital i realkapital i hjemlandet er den internasjonale markedsrenten før skatt, vil en ved opptjeningsprinsippet få en tendens til utjevning av avkastning etter skatt på realinvesteringer i de enkelte landene.

2. Valg mellom opptjeningsprinsippet og globalinntektsprinsippet ut fra et globalt effektivitetsmessig synspunkt, vil derfor avhenge av forholdet mellom vridningen med hensyn til sparingen som vil følge av globalinntektsprinsippet, og vridningen med hensyn til realinvesteringer ved opptjeningsprinsippet. Ved sistnevnte tilfelle vil sparing plassert i lavskatteland bli beskattet mer lempelig enn sparing plassert i realkapital i Norge.

Global effektivitet i allokeringen av realkapital mellom ulike land vil ikke nødvendigvis være i det enkelte landets interesse isolert sett. De fleste land praktiserer likevel varianter av globalinntektsprinsippet i inntektsbe-

skatningen, ut fra hensynet til likebehandling av innlendingers inntekter opptjent utenlands og utlendingers inntekter opptjent innenlands. Et rent globalinntektsprinsipp forutsetter imidlertid at en ved beskatningen i Norge av inntekter opptjent utenlands får fullt fradrag (credit) for den skatten som er betalt til utlandet. Det motsatte må gjelde ved beskatning i hjemlandet av utlendingers inntekter opptjent i Norge. Hvor nært praksis globalinntektsprinsippet kommer, avhenger derfor av de avtalene som gjelder for eliminering av dobbeltbeskatning og fordeling av skattefundamenter mellom Norge og andre land, jf. kapittel 3.1.

3.3.4 Frie kapitalbevegelser og internasjonal skattearbitrasje

1. Norske myndigheter har varslet en gradvis avvikling av Norges valutareguleringer. Med fri og ukontrollert flyt av kapital og andre produksjonsfaktorer mellom land, forsterkes problemet med skattemotiverte flyttinger både av sparing, realkapital og arbeidskraft. Dersom globalinntektsprinsippet ble lagt til grunn i de enkelte landene, skulle inntektsbeskatningen være uavhengig av i hvilket land opptjeningen skjer. Dette skulle eliminere motivet for flyttinger av produksjonsfaktorer mellom land ut fra skattemessige formål. Beskatningen vil utelukkende bestemmes av skattyters bosted, og for å dra fordel av gunstigere skatteregler i andre land, må skattyteren etter dette prinsippet rent fysisk ta opphold i slike land.

Resonnementet forutsetter imidlertid at all inntekt opptjent ute blir rapportert til norske skattemyndigheter. Denne forutsetningen vil neppe være oppfylt i praksis. En del land har inngått samarbeid om ulike former for utveksling av opplysninger. Mange land, især lavskatteland, er imidlertid restriktive med å gi opplysninger. En del land har endog interne lovregler som hindrer at opplysninger om utlendingers inntektsforhold blir gitt til hjemlandets myndigheter, jf. den såkalte «Bank Secrecy Act» i Luxembourg.

Bedrifter som har virksomhet i flere land, kan, gjennom prisene på internleveranser (transfer pricing), sørge for at det samlede overskuddet avleires seg i det landet som har lavest skatt. Slik praksis vil vanligvis være i strid med både intern lovgivning og skatteavtaler, men kan være vanskelig å oppdage for landenes skattemyndigheter.

Ifølge globalinntektsprinsippet skulle overskuddet fra et utenlandsk selskap bli beskattet i Norge etter norske regler og satser når det overføres til norske aksjonærer.

Imidlertid vil norske aksjonærer få utsettelse med beskatningen dersom de unnlater å ta overskuddet hjem. Det kan for eksempel plasseres i finansaktiva i land med lav eller ingen kapitalbeskatning. Siden finansinstitusjonene i slike land ikke har rapporteringsplikt til norske skattemyndigheter, kan selskapets overskudd på denne måten føres hjem uten å måtte betale norsk skatt, siden norske myndigheter ikke vil ha kontroll med kapital som føres inn i landet. Det er nok at ett enkelt land ikke rapporterer utlendingers inntektsforhold til skattemyndighetene i deres hjemland for at globalinntektsprinsippet svikter.

2. Inntektsbeskatningen omfatter arbeidsinntekt, inntekter på personlig sparekapital og inntekter fra realkapital opptjent gjennom selskaper. Av disse tre skattegrunnlagene er trolig arbeidsinntekt det minst mobile. Valg av bostedsland vil vanligvis være bestemt av preferanser med hensyn til nasjonal tilhørighet, miljø og andre landspesifikke faktorer. Det kan være betydelige forskjeller med hensyn til internasjonal mobilitet mellom ulike yrkesgrupper. Det er grunn til å tro at personer med spesialkompetanse er mer mobile enn ufaglært arbeidskraft.

Flytting av realkapital gjennom direkteinvesteringer i lavskatteland, kommer trolig i en mellomstilling hva angår grad av internasjonal mobilitet. Industrielt miljø, tilgang på faglært arbeidskraft og stabile politiske og økonomiske rammebetingelser er i de fleste tilfellene trolig viktigere for lokalisering av økonomisk virksomhet enn skattemessige forhold. Multinasjonale selskaper kan likevel etablere selskaper i lavskatteland og overføre konsernoverskudd til disse gjennom internpriser.

Det mest mobile skattegrunnlaget er uten tvil den finansielle sparingen, som med minimale transaksjonskostnader kan plasseres i finansaktiva i lavskatteland. Dersom vedkommende land ikke har rapporteringsplikt til norske skattemyndigheter, blir avkastningen i praksis skattefri. Den eneste motposten vil være at norske sparere vil pådra seg valutarisiko ved å plassere sin sparekapital i utenlandske skatteparadiser. Men det vil neppe være nok til å oppveie skattefordelene.

3. I en situasjon med fri og ukontrollert flyt av produksjonsfaktorer mellom Norge og andre land, må reformer innenfor den norske inntektsbeskatningen ta hensyn til mulighetene for skattemotiverte faktorbevegelser og den uthulingen av de nasjonale skattefundamentene som dette medfører. Det setter grenser for den nasjonale handlefriheten i

beskatningen og gir på denne måten rammer for mulige reformer. Det gjelder såvel med hensyn til utforming av materielle regler som med hensyn til skattenivå.

Som påpekt vil finanskapital være mest mobil, og derfor vil det være vanskelig i en situasjon uten kontroll med valuta og kapitalbevegelser å skattlegge avkastning på finanssparing vesentlig forskjellig i Norge i forhold til i andre land. Om en ser bort fra forskjeller i politisk og valutarisk risiko, blir det de landene med lavest kapitalinntektsbeskatning som på denne måten setter rammene. Ved dette kan en risikere at det blir minimumsløsninger som blir retningsgivende for den personlige kapitalbeskatningen i alle land.

Om finanskapital skattlegges hardere i Norge enn i andre land, vil en måtte vente at en stor del av den personlige sparingen i Norge blir plassert utenlands. Men realinvesteringene i norsk næringsliv vil være upåvirket av dette, dersom rentenivået og rammebetingelser for øvrig er upåvirket. Dermed må en større del av norsk produksjonskapital finansieres og eies av utlendinger. Den nasjonale beskatningen av personlig sparing vil på denne måten ha betydning både for spareomfanget og for eierforholdene i norsk næringsliv.

Derimot vil en hardere beskatning av realinvesteringer innenlands gjennom selskapsbeskatningen, føre til at flere selskaper etablerer seg ute, slik at realkapital flyttes fra Norge til andre land der selskapsbeskatningen er lettere. Dette vil gi redusert sysselsetting og redusert lønnsnivå innenlands, slik at norske kapitaleiere, gjennom uteetableringer, velter en del av denne merbeskatningen av realinvesteringer i Norge over på norske lønnstakere.

4. Det følger av diskusjonen over at land som har politiske preferanser med hensyn til fordelingspolitikk og størrelsen på offentlig sektor som avviker fra andre land, må i stor utstrekning legge skattebyrden på lønnstakere, i den utstrekning offentlige utgifter skal finansieres gjennom inntektsbeskatning. Fra et fordelingsmessig synspunkt kan dette være uheldig, spesielt ettersom den mest mobile delen av arbeidstakere er de med høyest skatteevne. Det kan derfor synes som om en konsekvens av frie og ukontrollerte faktorbevegelser må bli at de fordelingspolitiske ambisjonene til de enkelte landene ikke kan avvike for mye fra hverandre.

Problemen med å skattlegge kapital i en situasjon med frie og ukontrollerte kapitalbevegelser mellom landene, når noen land har en betydelig mer lempelig kapitalbeskatning

enn andre, kan på noe lengre sikt gjøre utgiftsskatt, det vil si en direkte skatt på den enkeltes forbruksutgift, til et mer aktuelt beskatningsalternativ.¹⁶⁾ Forbruket er neppe noe vesentlig mer mobilt skattegrunnlag enn inntekten. Ved skatt på forbruksutgifter vil både arbeids- og kapitalinntekter komme til beskatning i og med forbruket. Utgiftsskatten kan også om ønskelig gis en progressiv profil.

3.3.5 Faktormobilitet og skatteharmonisering

1. Frie faktorbevegelser mellom land, og da spesielt frie kapitalbevegelser, har reist spørsmålet om det er behov for harmonisering av de enkelte landenes inntektsskattesystemer. Det gjelder både ut fra hensynet til en effektiv kapitalallokering mellom land, og ut fra landenes behov for skatteinntekter. Skatteflukt kan også oppfattes som et internt fordelingspolitisk problem i det enkelte land.

Spørsmålet om behovet for skatteharmonisering er aktualisert for EF-landene i og med vedtaket om åpne grenser og fri vare- og faktorflyt mellom medlemslandene fra 1992. Men også for Norge er dette et viktig spørsmål, både i forbindelse med eventuell norsk tilpasning til EF, og i forbindelse med avviklingen av norsk valutakontroll og lempningen av restriksjonene på kapitalbevegelser mellom Norge og andre land.

2. Skatteharmonisering kan gjelde såvel utformingen av skattegrunnlaget og de materielle reglene som skattesatser. Om vi antar at det enkelte land beskatter kapitalinntekter etter globalinntektsprinsippet, vil avkastningen på investeringer foretatt både i hjemlandet og ute, bli beskattet etter interne regler. Dersom skattegrunnlaget samsvarer med det bedriftsøkonomiske overskuddsbegrepet, og en har eliminert dobbeltbeskatningsproblemer mellom bedrift og eiere, vil selskapsbeskatningen virke nøytralt i det enkelte land. I hvert enkelt land vil investeringstilpasningen i dette tilfellet bestemmes ved at marginalavkastningen er lik markedsrenten. Dersom alle land står overfor et gitt internasjonalt rentenivå, vil dette gi en effektiv allokering av realkapital mellom landene. Dette viser at ut fra hensynet til effektiv kapitalallokering mellom land er det viktigere med harmonisering av skattegrunnlaget enn harmonisering av skattesatsene.

Resonnementet over bygger imidlertid på at det ikke er dobbeltbeskatning, verken mellom bedrift og eiere i samme land, eller

mellom bedrift og eiere lokalisert i forskjellige land. Dersom kapitalinntekter skattlegges både i bedriftsektoren og i personsektoren, fører dette til vridninger som kommer i tillegg til vridninger som skyldes at skattegrunnlaget ikke samsvarer med det bedriftsøkonomisk korrekte overskuddet, og at utformingen av skattegrunnlaget varierer mellom forskjellige land. De vridningene som oppstår ved at skattesystemet forskjellsbehandler ulike finansieringsformer, blir imidlertid mindre alvorlige i situasjoner der bedriftene har stor finansiell fleksibilitet. Med stor fleksibilitet på finansieringssiden vil bedriften kunne unngå å bruke de finansieringskildene som skattesystemet diskriminerer mest mot. Finansiell fleksibilitet vil derfor kunne avdempe de vridningene som ligger i en ikke-harmonisert satsstruktur.

3. Globalinntektsprinsippet er en forutsetning for at et korrekt beregningsgrunnlag for overskuddsbeskatningen skal virke nøytralt for kapitalallokeringen mellom land. Selv om mange land, herunder de fleste EF-land, i prinsippet anerkjenner globalinntektsprinsippet, kan skattemessig praksis likevel avvike fra dette. For det første kan regler som eliminerer dobbeltbeskatning av inntekter opptjent innenlands, ofte ikke gjelde i samme utstrekning for inntekter opptjent utenlands. For det andre kan selskaper utsette å ta hjem overskudd opptjent ute, og de kan gjennom internprising overføre overskudd opptjent hjemme til selskap etablert ute. I virkeligheten skattlegges de da etter utenlandske satser og regler for avkastning på sine realinvesteringer både hjemme og ute. For det tredje vil kildebeskatning på utlendingers kapitalinntekt opptjent i landet, komme i konflikt med globalinntektsprinsippet, med mindre dette tas hensyn til ved den nasjonale inntektsbeskatningen.

Som påpekt i avsnitt 3.3.1, er det ikke uten videre åpenbart at det er i Norges interesse å få en utforming av kapitalbeskatningen som sikrer en effektiv allokering av realkapital mellom Norge og EF-området. Dette ville kreve fordelingsordninger mellom Norge og EF-landene som sikrer at alle landene får del i den effektivitetsgevinsten som dette fører til. Effektivitet sett fra et strengt nasjonalt synspunkt krever at en avveier avkastning på investeringer før skatt hjemme, med avkastning etter utenlandsk skatt på investeringer ute. Dette viser at det er en konflikt mellom det som er effektivt for det enkelte land, og det som er effektivt for landene sett under ett. Grunnen til dette er at den skatten som nordmenn ilegges ute, ikke er inntekt for Norge.

¹⁶⁾ For en nærmere omtale av utgiftsskatt, se for eksempel NOU 1984:22, Skattekommissjonen, kapittel 5.

Så lenge globalinntektsprinsippet ikke praktiseres fullt ut, vil den effektive beskatningen av avkastning på realkapital avhenge av i hvilket land realinvesteringene skjer. I en slik situasjon kan forskjeller mellom Norge og andre land både med hensyn til skattesatser og skattegrunnlag, føre til at realkapitalen flytter utenlands, og dette vil i så fall undergrave både norske skatteinntekter og arbeidsplasser. Dette setter begrensninger for hvor store avvik en kan ha mellom kapitalbeskatningen i Norge og i andre land.

Det må imidlertid påpekes at om Norge velger harmonisering med EF når det gjelder kapitalinntektsbeskatningen, så vil ikke dette løse arbitrasjeproblemene vis-a-vis tredjeland. Problemet med skatteflukt til land

utenfor EF er trolig betydelig større enn de problemene som reises ved norske skattyteres skattetilpasning innenfor EF-området.

4. Beskatning etter globalinntektsprinsippet kombinert med rapporteringsplikt for hvert enkelt land om utlendingers inntekter opptjent i landet, eliminerer mulighetene for internasjonal skattearbitrasje. Så lenge en ikke har internasjonal konsensus på dette området, må det enkelte land vise varsomhet i beskatningen av avlønning til produksjonsfaktorer som er internasjonalt mobile. I særlig grad vil dette gjelde kapital. Gruppen er av den oppfatning at dette er føringer som også vil måtte gjelde for norske reformer innenfor bedrifts- og kapitalinntektsbeskatningen.

KAPITTEL 4

Skatteregler og skattereformer i andre land**4.1 INNLEDNING**

1. En del av utredningsgruppens arbeid har bestått i å vurdere endringer i bedrifts- og kapitalbeskatningen i lys av behovet for å fremme internasjonaliseringen av norsk næringsliv, og å styrke næringslivets konkurransevne. Gruppen har derfor lagt vekt på å innhente informasjon om skattereformer og skatteregler i andre land.

2. Det som kjennetegner reformene i andre land i de senere år, er lavere skattesatser og et bredere beregningsgrunnlag for skattene. Eksempelvis er høyeste skattesats i USA ved den føderale inntektsbeskatningen av fysiske personer redusert til 28 pst. (i enkelte tilfelle 33 pst.) og i Storbritannia til 40 pst. Også antallet trinn på skatteskalaene er redusert. Kombinasjonen reduserte skattesatser og utvidet grunnlag for beregning av skatten har gjort de mulig å opprettholde de offentlige skatteinntektene.

Satsreduksjoner har også funnet sted for aksjeselskapene. I USA er den føderale aksjeselskapsskatten redusert til 34 pst. og i Storbritannia til 35 pst. Ved høyere skattesats for aksjeselskaper enn for fysiske personer, unngår en at fysiske personer bruker aksjeselskaper til å spare opp kapital. Dessuten unngår en at personlig næringsvirksomhet skattlegges hardere enn aksjeselskaper.

Et viktig moment ved skattereformene har vært at skattesatsen i et land ikke bør overstige skattesatsene i andre land. Da unngår en problemer med at et selskap eller konsern med virksomhet i flere land overfører overskudd til lavskattelend gjennom intern prissetting.

Utvidelsen av beregningsgrunnlaget for skattene har først og fremst skjedd innen aksjeselskapsbeskatningen. Dette er spesielt tydelig i USA. Blant annet er avskrivningsreglene gjort mindre gunstige.

Avskaffelsen av skattekredittene ved investeringer har næringspolitiske implikasjoner. En innstramning i avskrivningsreglene vil bety mest for tradisjonell industri som er kapitalintensiv. For arbeidsintensiv industri, som blant annet teknologibasert industri, har dette mindre betydning.

Et viktig motiv for å utvide skattegrunnlaget og redusere skattesatsene, har vært å gjøre bedriftsbeskatningen mer økonomisk

nøytral. Lavere satser betyr også at bedriftenes økonomiske disposisjoner får mindre betydning for skattebyrden, og skattesystemet vil dermed føre til mindre vridninger i bedriftenes ressursbruk.

Bak reformene synes det også å ligge ny innsikt i skattestrukturens betydning for ressursbruken i økonomien. Empiriske undersøkelser fra Sverige og USA tyder på at skattereglene kan være utformet slik at de kan medføre effektivitetstap som på marginen kan være i størrelsesorden 20-50 øre pr. skattekrone. I tillegg til de vridninger en har i arbeidsmarkedet kan dette henge sammen med at skattereglene er utformet slik at den privatøkonomiske avkastningen på en investering avviker fra den samfunnsøkonomiske avkastningen. Mest mulig lik beskatning av alle inntekter innebærer også at mulighetene for skattearbitrasje begrenses.

Reformene har ikke gått like raskt i alle land. Både i Vest-Tyskland og i Norden ligger utviklingen noe etter Storbritannia og USA. Forholdene i Frankrike er det vanskelig å danne seg noe rimelig klart bilde av.

3. Nedenfor følger en oversikt over en del skatteregler og reformplaner i Danmark, Sverige, Finland, Storbritannia, Vest-Tyskland, Frankrike og USA.

Utredningsgruppen finner grunn til å påpeke at det er problemer ved å nyttiggjøre seg materiale om andre lands skatteregler. Interessen knytter seg ikke først og fremst til enkeltregler, men til det samlede system for bedrifts- og personbeskatning. Enkelregler kan derfor ikke vurderes separat, men må ses i sammenheng med systemet for øvrig. Noen systemanalyse av de enkelte landenes skatteregler har gruppen imidlertid ikke kunnet gjennomføre.

4.2 DANMARK**4.2.1 Skattlegging av aksjeselskaper**

1. Danske aksjeselskaper betaler inntektsskatt til staten, men ikke kommuneskatt. De kan ilegges visse statlige eller kommunale skatter på fast eiendom. Siden inntektsåret 1985, har inntektsskattesatsen vært 50 pst., mot før 45 pst.

Tap/underskudd kan fremføres i inntil 5 år. Tilbakeføring til tidligere år er ikke tillatt.

2. Bygninger avskrives lineært med 6 prosent av en indeksregulert kostpris inntil 60 pst. av grunnlaget er avskrevet. Deretter er avskrivningssatsen 2 pst. Hoteller, restauranter osv. kan avskrives med 4 prosent av en indeksregulert kostpris inntil 40 pst. av grunnlaget er avskrevet, og deretter med 1 prosent.

Maskiner og verktøy avskrives etter saldo-prinsippet med inntil 30 prosent årlig. Saldo-grunnlaget indeksreguleres ved inntekts-årets begynnelse. Driftsmidler anskaffet i løpet av inntektsåret inngår i avskrivningsgrunnlaget med 80 pst. av anskaffelsesverdien og uten inflasjonsjustering i anskaffelsesåret. De resterende 20 pst. tillegges avskrivningsgrunnlaget i året etter anskaffelsesåret.

Maskiner o.l. med anskaffelsespris som ikke overstiger 4 500 DKK eller antas å ha en brukstid som ikke overstiger 3 år, kan utgiftsføres i anskaffelsesåret.

Industrianlegg, maskiner og verktøy kan kontraktsavskrives. Avskrivningen gjelder bare den delen av de samlede kontraktsprisene som i løpet av året overstiger 700 000 DKK. I løpet av de første 4 årene etter inngåelse av kontrakt kan 30 prosent av det overskytende avskrives, men begrenset til maksimum 15 prosent hvert enkelt år.

Skip saldoavskrives med inntil 30 pst. årlig. Kontraktsavskrivning kan foretas med inntil 30 prosent på skip under bygging, når kontraktsverdien overstiger 200 000 DKK. Årlig kontraktsavskrivning kan ikke overstige 15 prosent av kontraktsverdien. Avskrivningsgrunnlaget for skip anskaffet etter 1. januar 1988 skal inflasjonsjusteres.

3. Varelager kan verdsettes til anskaffelsespris eller gjenanskaffelsespris. Verdien kan nedskrives med inntil 30 pst.

4. Kapitalgevinster skattlegges som annen inntekt. Gevinster på aksjer utenfor næring eiet i mer enn tre år er imidlertid skattefrie. Videre er gevinst ved salg av fast eiendom skattefrie dersom eiendommen er eiet i mer enn 7 år. Sistnevnte gjelder ikke eiendoms-selskaper.

5. Selskap som driver handel eller forretningsvirksomhet kan avsette inntil 25 prosent av årsoverskuddet til investeringsfond. Avsetningen må være på minst 5 000 DKK. Et beløp tilsvarende halvparten av avsetningen må deponeres på sperret konto. Fondet kan anvendes fra og med året etter avsetningsåret, men ikke senere enn 6 år etter dette året. Det kan anvendes til finansiering av industrianlegg, maskiner, verktøy og skip.

6. Utbetalt utbytte kommer ikke til fradrag ved fastsettelsen av skattepliktig overskudd.

Aksjonærer bosatt i Danmark kan derimot kreve et fradrag i skatt på utdelt utbytte med 25 prosent av utbyttet. Mottatt aksjeutbytte er skattepliktig som kapitalinntekt.

Et dansk aksjeselskap som eier minst 25 pst. av aksjene i et annet selskap, er fritatt for skatteplikt for utbytte fra datterselskapet.

4.2.2 Skattlegging av personer - den danske virksomhetsskatteordningen

1. Danmark gjennomførte fra og med inntektsåret 1987 en omfattende skattereform. Etter reformen skal fysiske personer beregne skatt på grunnlag av tre ulike beregningsgrunnlag:

- skattepliktig inntekt
- personlig inntekt
- kapitalinntekt

Skattepliktig inntekt omfatter alle skattepliktige inntekter etter fradrag for alle fradragsberettigede utgifter. Personlig inntekt er all annen inntekt enn kapitalinntekt, det vil si næringsinntekt, lønnsinntekt samt pensjoner.

Ved beregningen av personlig inntekt gis bare fradrag som er uttrykkelig oppregnet i lovgivningen, det vil si utgifter til inntekts ervervelse for personlig næringsdrivende og pensjonsfradrag for så vel lønnsinntakere som næringsdrivende. Også for personlig næringsdrivende gjelder regelen om at kapitalutgifter, for eksempel renteutgifter, ikke kan fratregges ved beregningen av den personlige inntekten, uansett om disse utgiftene har karakter av utgifter til inntekts ervervelse eller ikke.

Kapitalinntekt er blant annet renteinntekter og -utgifter, skattepliktige kursgevinster og fradragsberettigede kurstap, aksjeutbytte og skattegodtgjørelse som knytter seg til aksjeutbytte, skattepliktige aksjegevinster, kapitalavkastning av selvstendig næringsvirksomhet og rentekorreksjon etter virksomhetsskatteoven, se punkt 9 nedenfor. Kapitalinntekten gjøres opp netto.

Av skattepliktig inntekt beregnes statskatt for fysiske personer med 22 pst., samt kommune-, fylkeskommune- og kirkeskatt på gjennomsnittlig 29 pst. På personlig inntekt som overstiger et bunnfradrag på 200 000 DKK, beregnes en tilleggs-katt med 12 pst. På personlig inntekt pluss netto kapitalinntekt beregnes ytterligere en tilleggs-katt på 6 pst. av det beløp som overstiger et bunnfradrag på 130 000 DKK.

2. Som et ledd i skattereformen er det gjennomført en særlig virksomhetsskatteordning for personlig næringsdrivende. Ord-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

ningen gir mulighet for personlig næringsdrivende til å foreta konsolidering på lik linje med aksjeselskaper. Oppspart overskudd i næringen beskattes således med en foreløpig virksomhetsskatt på 50 pst.

Ordningen tar for øvrig sikte på å sidestille investering i egen virksomhet med investering i for eksempel obligasjoner. Dette skjer ved at en del av virksomhetsoverskuddet beskattes som kapitalinntekt med en sats mellom 51 og 57 pst., på samme måte som blant annet renter av obligasjoner, jf. ovenfor. Om beregning av kapitalinntekten, se nedenfor.

Virksomhetsskatteordningen kan anvendes av fysiske personer som driver selvstendig næringsvirksomhet eller som er deltaker i ansvarlige selskaper (men ikke i kommandittselskaper). Ordningen er frivillig. For det enkelte inntektsåret må skattyteren ta stilling til om han ønsker å benytte seg av ordningen eller ikke. Dersom skattyteren velger å stå utenfor virksomhetsskatteordningen, skattlegges han etter de alminnelige reglene for personbeskatning.

Dersom en skattyter ønsker å anvende virksomhetsskatteordningen, er det en forutsetning at han utarbeider et selvstendig regnskap for den virksomheten som skal omfattes av ordningen. Kravet om et eget regnskap for den virksomheten som skal inngå i ordningen, innebærer at det ved regnskapsføringen må trekkes et skille mellom virksomhetens økonomi og den personlige økonomien.

3. Ved inntreden i virksomhetsskatteordningen skal det etableres en innskuddskonto. Den skal gi en oversikt over de aktiva som overføres til virksomhetsskatteordningen, med fradrag for den gjelden som inngår i ordningen. Innskuddskontoen kan senere endres dersom det overføres ytterligere verdier til virksomheten, eller skattyteren overfører verdier til seg selv fra virksomheten. Formålet med kontoen er å registrere hvilke nettoverdier som den skattepliktige uten beskatning skal ha mulighet for senere å overføre til seg selv. Overfører han større verdier til seg selv enn de årlige overskuddene, samt innskuddskontoens saldo, er det reelt sett et uttrykk for at han har lån i virksomheten. I et slikt tilfelle skal det foretas en rentekorreksjon, jf. punkt 9 nedenfor.

4. Utgangspunktet er at samtlige næringsaktiva og passiva skal inngå i virksomhetsskatteordningen. Fra dette er det gjort forskjellige modifikasjoner. Blant annet kan visse aktiva ikke inngå i ordningen. Det gjelder aksjer, andeler, andelsbeviser, investeringsforeningsbeviser o.l. verdipapirer med

mindre virksomheten går ut på å omsette slike aktiva.

Skattyteren kan velge om biler, som benyttes både til næringsmessige og private formål, skal inngå i virksomhetsskatteordningen. Holdes bilene utenfor, kan det beregnes en leie for virksomhetsbruken. Inngår aktiva i virksomheten, beregnes en privat fordel for den private bruken. Denne skattlegges som personlig inntekt.

Skattyteren har adgang til å overføre gjeld utenfor næring til virksomheten dersom innskuddskontoens saldo er positiv. Så lenge saldoen ikke er negativ, foretar ligningsmyndighetene ingen kontroll med om gjelden er i eller utenfor næring. Dersom saldoen er negativ og det under ligningskontrollen konstateres at noen forpliktelser må anses for privat gjeld, har skattyteren valget mellom å holde de private gjeldsposter utenfor virksomhetsskatteordningen eller å la dem inngå i ordningen, men mot å få innskuddskontoens saldo satt til et negativt beløp. Dette betyr at skattyteren har lånt i virksomheten og vil medføre rentekorreksjon.

5. En del av virksomhetens overskudd skal som nevnt skattlegges hos den næringsdrivende som kapitalinntekt. Kapitalinntekten er kapitalinntektsgrunnlaget multiplisert med avkastningsraten.

Kapitalinntektsgrunnlaget er verdien på virksomhetens aktiva med fradrag for gjeld. Kapitalinntekten kan ikke overstige det skattepliktige overskuddet som beregnes i virksomheten for vedkommende inntektsår.

Kapitalavkastningssatsen fastsettes til et gjennomsnitt av den effektive obligasjonsrenten på Københavns Fondsbørs i de første seks månedene av det kalenderåret som svarer til inntektsåret. I 1987 og 1988 var avkastningsraten 11 pst.

6. Virksomhetens overskudd redusert med den beregnede kapitalinntekten, utgjør det resterende overskuddet. Det resterende overskuddet kan skattyteren enten ta ut av virksomheten, eller han kan la det bli helt eller delvis igjen i virksomheten. Dersom det resterende overskuddet tas ut av virksomheten, skal beløpet ikke belastes med virksomhetsskatt, men medregnes ved fastsettelsen av skattyterens personlige inntekt. Dersom skattyteren velger å la det resterende overskuddet helt eller delvis bli tilbake i virksomheten, skal det betales en virksomhetsskatt på 50 pst. Overskuddet med fradrag for virksomhetsskatten inngår på virksomhetens konto for oppspart overskudd.

7. De skattemessige konsekvensene av at beløp tas ut av virksomheten, avhenger av hva de enkelte beløp klassifiseres som. Uttak

fra innskuddskontoen er skattefritt. Uttak av årets overskudd utover beregnet kapitalinntekt medfører personbeskatning.

Fordi skattekonsekvensene er ulike, har det vært nødvendig å innføre regler for klassifiseringen av de uttatte beløp. Uttatte beløp skal klassifiseres i følgende rekkefølge:

1. Uttak til skattyteren privat som vederlag for private driftsmidler som er stillet til virksomhetens disposisjon.
2. Kapitalinntekt overført av årets overskudd.
3. Resterende overskudd overført av årets overskudd.
4. Uttak fra konto for oppspart overskudd (som tidligere er virksomhetsbeskattet).
5. Uttak fra innskuddskontoen.
6. Uttak utover innestående på innskuddskontoen.

Overføring, som nevnt i punkt 6, anses som lån fra virksomheten, og det skal foretas rentekorreksjon.

Det fremgår av rekkefølgen at det ikke kan foretas skattefrie uttak fra innskuddskontoen, så lenge det er mulig å ta ut beløp som utløser beskatning som kapitalinntekt eller som personlig inntekt.

8. Ved uttak fra konto for oppspart overskudd, skal det beløpet som er tatt ut, tillegges den virksomhetsskatten som tidligere er beregnet på beløpet. Summen skal medregnes i skattyterens personlige inntekt for vedkommende inntektsår. I skatten på denne inntekten, personskatten, fratrekkes den tidligere beregnede virksomhetsskatten. Foreligger det etter dette virksomhetsskatt som ikke har kommet til fradrag i personskatten, fremføres denne til fradrag de fem påfølgende inntektsårene.

9. Når innskuddskontoen blir negativ, kan dette skyldes at den næringsdrivende ved inntreden i virksomhetsskatteordningen valgte å overføre private gjeldsposter til virksomheten. Den negative innskuddskontoen kan også skyldes at det senere er foretatt faktiske overføringer fra virksomheten som overstiger overskudd innestående på konto for oppspart overskudd og innskuddskontoen, det vil si at det er lånt fra virksomheten.

Hvis innskuddskontoen er negativ ved inntektsårets slutt, skal virksomhetens inntekt det året forhøyes med et beløp lik den negative saldoen, multiplisert med den gjeldende kapitalinntektsrate (rentekorreksjon). I tillegg skal dette beløpet anses overført fra virksomheten til skattyteren som personlig inntekt.

Virkingen av rentekorreksjonen er at skattyteren mister fordelene ved det fulle ren-

tefradraget. Fradragsverdien reduseres til et fradrag i kapitalinntekten, istedenfor i personinntekten.

Rentekorreksjonsbeløpet kan høyst utgjøre et beløp som tilsvarer virksomhetens netto renteutgifter, med tillegg av skattepliktig kursgevinst og fradrag for fradragsberettigede kurstap. Videre kan rentekorreksjonsbeløpet høyst utgjøre kapitalinntektsraten multiplisert med det negative kapitalinntektsgrunnlaget (underbalansen) ved utgangen av inntektsåret.

10. Ved uttreden eller opphør av bruk av virksomhetsskatteordningen skal innestående på kontoen for oppspart overskudd, samt virksomhetsskatt som er beregnet av beløpet, skattlegges etter de reglene som gjelder for overføring fra konto for oppspart overskudd. Slik skattlegging skal også finne sted dersom skattyterens skatteplikt til Danmark opphører. Skattyteren kan imidlertid unngå personbeskatning dersom han investerer i en ny virksomhet.

4.2.3 Skattlegging av deltakere i ansvarlige selskaper og kommandittselskaper

1. For deltakere i ansvarlige selskaper og kommandittselskaper hvor antall deltakere overstiger 10 og hvor deltakeren ikke deltar aktivt i virksomheten i vesentlig omfang, er det innført nye regler for deltakere med andeler som er anskaffet 12. mai 1989 eller senere. For deltakere med andel i skipsvirksomhet godkjent av industriministeren skal reglene ikke gjøres gjeldende. Spørsmålet om reglene skal gjøres gjeldende også for slike andeler skal tas opp til ny vurdering innen 1991.

For deltakere i selskaper som nevnt ovenfor skal overskudd beregnes etter en netto metode og skattlegges som kapitalinntekt. Videre er det innført begrensninger i retten til å gjøre fradrag for andel av underskuddet i selskapet. Underskudd etter renter kan ikke trekkes fra i annen inntekt, men bare fremføres til fradrag i fremtidig inntekt som deltakeren måtte få på sin andel.

2. Etter de tidligere reglene skulle deltakere i selskaper som nevnt ovenfor skattlegges som næringsdrivende. Etter disse reglene var det dog unntak for deltakere i skipsvirksomhet, når slik virksomhet var skattyterens biinntektskilde. I slike tilfeller var skattyteren avskåret fra å føre underskudd i skipsvirksomheten til fradrag i annen inntekt.

4.2.4 Reformplaner

1. Den danske regjeringen la i mai 1989 frem en plan for ny vekst og fremgang. Planen inneholder også forslag til omlegging av

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

skattesystemet. Hovedtrekkene i skatteforslagene er følgende:

- reduserte satser for beskatning av næringsvirksomhet
- reduserte satser i personbeskatningen
- bredere skattegrunnlag blant annet gjennom sanering av fradragposter
- avgiftsforhøyelser

Planen er at forslagene skal gjennomføres gradvis i perioden 1990-1994.

2. Regjeringens målsetting med planen er følgende:

- skape økonomisk vekst og fornyelse
- skape overskudd på betalingsbalansen med utlandet
- øke den private sparingen
- holde inflasjonen nede på et minimalt nivå

3. Selskapsskattesatsen foreslås satt ned fra 50 pst. til 35 pst. med virkning fra og med inntektsåret 1990. Begrunnelsen for nedsettelsen er et ønske om å forbedre selskapenes likviditet og konsolidering. Begrunnelsen er også at en vil stimulere til større investeringer i Danmark.

I planen foreslår Regjeringen også å oppheve dobbeltbeskatningen av aksjeutbyttet med virkning fra og med inntektsåret 1990. Skattesatsen for næringsinntekt innen virksomhetsskatteordningen foreslås også satt ned fra 50 pst. til 35 pst.

4. Det er foreslått å redusere gradvis den proporsjonale statsskatten på personer fra 22 pst. til 18 pst. innen 1993. Det er videre foreslått å oppheve tilleggsskatten på 6 pst. Dette skal gjennomføres innen 1992. Skatten på personlig inntekt er foreslått redusert fra 12 pst. til 8 pst. innen 1993. Kommuneskatten er foreslått redusert med 2 prosentenheter gradvis over 4 år.

5. Skatten på renteinntekter, aksjeutbytte og andre former for kapitalinntekt foreslås redusert til ca. 40 pst. Dette medfører også at skatteverdien av rentefradraget blir ca. 40 pst. mot ca. 51 pst. i dag for skattytere med negativ netto kapitalinntekt, og 57 pst. for skattytere med positiv netto kapitalinntekt. Begrunnelsen for forslaget er et ønske om å stimulere til privat sparing, samt begrense privat gjeldsstiftelse. Nedsettelsen skal gjennomføres fra og med 1991.

Når det gjelder avgiftslettelse, har Regjeringen blant annet foreslått å senke avgiftene på en rekke varer som inngår i grensehandelen med Vest-Tyskland.

6. For å finansiere de lettelsene som er nevnt ovenfor, foreslår Regjeringen å utvide skattegrunnlaget ved å sanere fradragspos-

ter. Fradragssaneringene skal i hovedsak gjennomføres med halv virkning i 1990 og full virkning i 1991.

Regjeringen foreslår å oppheve investeringsfondsordningen for selskaper og personlig næringsdrivende. Forslaget er begrunnet i at ordningen ikke lenger har sin berettigelse etter innføringen av en lavere selskaps- og virksomhetsskatt. En del av begrunnelsen er at investeringsfondsordningen kan føre til rent skattemotiverte investeringer. Det er videre pekt på at investeringsfondsordningen ikke eksisterer i andre vesteuropeiske land, bortsett fra Sverige (hvor den er foreslått opphevet).

Det er videre foreslått at forsikringsaksjeselskaper ikke lenger skal kunne avsettes skattefritt til sikkerhetsfond. Dette skal gjelde fra og med inntektsåret 1990. Det er også foreslått å skattlegge gjensidige forsikrings-selskaper på samme måte som forsikringsaksjeselskapene. Det foreslås å fjerne realkreditinstitusjonenes fradragrett for avsetning til obligatoriske reserver.

Når det gjelder avskrivningsreglene, er det foreslått en forhøyelse av avskrivningssatsen for driftsmidler fra 30 pst. til 33 $\frac{1}{3}$ pst. med virkning for inntektsåret 1991. Det er foreslått å avskaffe regelen om at bare 5% av anskaffelsessummen kan avskrives i anskaffelsesåret. Det er videre foreslått en generell avskrivningssats på 6 pst. for bygninger. Indeksreguleringen av avskrivningsgrunnlaget foreslås opphevet. Begrunnelsen for dette er at det ikke lenger er det samme behov for indeksregulering på grunn av lavere prisstigning. Begrunnelsen er også at det danske avskrivningssystem bør bringes nærmere de andre vesteuropeiske landenes system. Indeksreguleringen foreslås opphevet fra og med inntektsåret 1990.

Det foreslås å avskaffe varelagnedskrivninger. Det er pekt på at adgangen til å nedskrive varelager er en arv fra etterkrigstiden, med sterkt svingende priser på varebeholdninger og varemangel.

4.3 SVERIGE

4.3.1 Skattlegging av aksjeselskaper

Aksjeselskaper er selvstendige skattesubjekter, og overskuddet skattlegges etter en proporsjonal skattesats på 52 pst. Det utlignes bare skatt til staten. Beregningsgrunnlaget fastsettes i hovedsak etter de samme reglene som for personlig næringsdrivende, jf. nedenfor. Men det er forskjell blant annet i mulighetene til å bygge opp reserver. Aksjeselskaper kan ikke avsette til resultatutjevningfond basert på årets inntekt. I stedet

kan aksjeselskaper avsette til resultatutjevningfond basert på årets lønnsutbetalinger.

Svenske aksjeselskaper har som hovedregel ikke fradragsrett for utdelt utbytte. Et unntak fra denne hovedregelen utgjør det såkalt «annelavdraget», som gir mulighet til å trekke fra inntil 10 pst. årlig av det som er innbetalt på aksjene. Totalt fradrag kan ikke overstige innbetalt beløp på aksjene.

Videre betaler aksjeselskaper en såkalt «vinstdelingsskatt» på 20 pst. beregnet på grunnlag av et inflasjonskorrigert resultat. Skatten er fradragsberettiget ved inntektsbeskatningen. Inntektsskatten er også fradragsberettiget mot «vinstdelingsskatten», slik at skatteprosenten totalt blir drøyt 57 pst.

4.3.2 Skattlegging av personer

1. Personlig næringsdrivende og deltakere i ansvarlige selskaper skattlegges for sin netto andel av næringsvirksomhetens overskudd.

Varebeholdningen kan nedskrives med 50 pst. av anskaffelsesprisen, men bare med 35 pst. dersom adgangen til å avsette til resultatutjevningfond benyttes. Videre godtas en generell nedskrivning for ukurans med 5 pst.

Avskrivning på maskiner og inventar kan skje på en av to måter. En metode er at avskrivningene i finansregnskapet legges til grunn. Den andre metoden er å basere seg på saldoavskrivninger uten krav om overensstemmelse med regnskapsmessige avskrivninger. Denne metoden tillater 25 pst. årlig avskrivning. Goodwill avskrives etter de samme reglene. Investeringer i markedsføring og kompetanseoppbygging kan utgiftsføres umiddelbart.

Bygninger kan bare avskrives lineært. Procentsatsen varierer mellom 1,5 pst. og 5 pst. av anskaffelsesprisen. I tillegg kan en avskrive med 2 pst. pr. år de 5 første årene etter at et nybygg er oppført.

Det er adgang til å bygge opp investeringsfond og resultatutjevningfond. Avsetning til investeringsfond kan gjøres med inntil 50 pst. av nettoinntekten i virksomheten. Et beløp tilsvarende avsetningens størrelse skal innbetales på en sperret bankkonto. To år etter avsetningsåret kan fondet tas i bruk for investering uten særskilt tillatelse. Resultatutjevningfondet kan disponeres fritt. Avsetning til fondet kan maksimalt utgjøre 15 pst. av nettoinntekten pluss 20 pst. av årets lønnsutbetalinger. Avsetningen tilbakeføres til beskatning hvert år, men ny avsetning kan foretas dersom betingelsene er til stede.

2. For renteinntekter m.v. gjelder som hovedregel kontantprinsippet, men for kostnader kommer fra og med november 1987 et

regnskapsmessig prinsipp til anvendelse når renter på lån forskuddsbetales. Renteinntekter skattlegges etter et nominelt prinsipp, dvs. at også inflasjonskompensasjonen er skattepliktig. Også renteutgifter på lån som anvendes til privat konsum er i prinsippet fullt fradragsberettiget.

Avkastningen på sparing på såkalt allemannskonto og i allemannsfond er skattefri. Størrelsen på den kapitalen som kan avsettes er begrenset. Avsetningen til en slik sparing kan ikke overstige et visst beløp pr. måned.

3. Svensk skattelovgivning skiller i hovedsak mellom tre typer kapitalgevinster:

- gevinst ved salg av fast eiendom
- gevinst ved salg av aksjer
- gevinst ved salg av annen eiendom

Tap ved salg kan bare føres til fradrag mot kapitalgevinst og ikke mot annen type inntekt.

Ved gevinstberegning ved salg av fast eiendom, kan kostprisen indeksreguleres fra og med det fjerde året etter anskaffelsesåret. Ved beregning av tap på fast eiendom skal indeksregulering ikke skje. Under visse forutsetninger innrømmes betinget skattefritak dersom en ny fast eiendom anskaffes innen en fireårsperiode. Gevinsten blir da først skattlagt ved salg av den nyanskaffede eiendommen og kan i visse tilfeller bli helt fritatt for skatt.

Gevinst ved salg av aksjer skattlegges etter en toårsregel. Skjer salget innen en toårsperiode fra anskaffelsesstidspunktet, er hele gevinsten eller tapet skattepliktig eller fradragsberettiget. Etter toårsperioden er 40 pst. av gevinsten skattepliktig.

Gevinst og tap ved salg av løsøre utenfor næring er skattepliktig eller fradragsberettiget i henhold til en fallende skala avhengig av eiertid. Etter fem år er ingen del av gevinsten skattepliktig.

4. Underskudd kan fremføres til fradrag i 6 år etter tapsåret. I en viss utstrekning har en skattyter adgang til å føre en inntekt til fradrag over flere år bakover i tid. Forutsetningen er at han kan sannsynliggjøre at inntekten er opptjent gjennom hele den aktuelle perioden.

5. Beregningsgrunnlaget for inntektsskattene er summen av seks ulike inntektsslag, som igjen kan bestå av flere ervervskilder. Inntektsslagene er:

- lønnsinntekt
- kapitalinntekt
- kapitalgevinster
- inntekt av annen eiendom enn jordbruks-eiendom
- inntekt av jordbruksvirksomhet
- inntekt av næringsvirksomhet

Inntektsskattene er kommunale skatter, en statlig grunnskatt og en statlig tilleggs-skatt. Til dette kommer sosialavgifter. Beregningsgrunnlaget for de kommunale skattene og den statlige grunnskatten er summen av de ulike inntektskildenes overskudd, etter fradrag for eventuelle underskudd i andre kilder. Beregningsgrunnlaget for tilleggs-skatten er det samme som for de kommunale skatter, men uten fradrag for underskudd i inntektskildene.

Den kommunale inntektsskatten beregnes etter en proporsjonal skattesats som varierer fra kommune til kommune. Gjennomsnittlig er satsen 30,8 pst. for 1989.

Både den statlige grunnskatten og tilleggs-skatten er progressiv. Høyeste grunnskatte-sats er i 1989 17 pst. og høyeste tilleggs-katte-sats er 25 pst.

6. Den statlige formuesskatten utlignes i prinsippet bare for fysiske personer og ikke på foretak. Eiendelene skal verdsettes til omsetningsverdien pr. 31. desember. Det finnes kraftige begrensninger i skattegrunnlaget. Således vurderes eiendommer til en særskilt takseringsverdi og børsnoterte aksjer til 75 pst. av kursen 31. desember.

4.3.3 Reformplaner

1. I Sverige er det i juni og juli 1989 lagt frem følgende utredninger med forslag til endringer i skattesystemet:

- SOU 1989:34 om reformer i bedriftsbeskatningen
- SOU 1989:33 om reformer i inntektsbeskatningen
- SOU 1989:35 om indirekte skatter
- SOU 1989:36 om et system for inflasjonskorrigert beskatning

2. Innen bedriftsbeskatningen foreslås det en kraftig senkning i skattesatsene og en betydelig utvidelse av skattegrunnlagene. Bakgrunnen for forslagene er at kombinasjonen av en høy skattesats og et uthullet skattegrunnlag skaper problemer. Det fremholdes at empiriske undersøkelser viser at bedrifter i alminnelighet utnytter fradragsmulighetene fullt ut. Den koblingen som i dag eksisterer mellom bedriftenes regnskapsføring og beskatning, medfører at skatten på tilbakeholdte inntekter er mindre enn skatten på utdelt inntekt. Dette forholdet i kombinasjon med en lempeligere beskatning av gevinster enn utbytteutdelinger til eierne, har bidratt til å låse kapital i bedriftene. Det pekes på at dette medfører risiko for samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Det er også et problem at de gjeldende reglene medfører en vesentlig høyere skattebelastning på egenfinansiering enn på lånefinansiering.

Komitéen for utredning av bedriftsbeskatningen har foreslått å avskaffe systemet med avsetning til investeringsfond. Dette gjøres for å få til en vesentlig utvidelse i skattegrunnlaget, og dermed redusere risikoen for innlåsning. Det legges også vekt på den begrensede mulighet til å styre investeringene som ligger i ordningen med avsetning til investeringsfond.

Komitéen avviser tanken om å gå over til cash-flow beskatning eller realbeskatning. Det foreslås at skattesatsen for aksjeselskaper og andre juridiske personer reduseres fra 52-57 pst. til 30 pst. Bakgrunnen for dette er at en slik reduksjon er i tråd med den internasjonale utvikling. Det er komitéens oppfatning at det ikke er noe behov for lettelser i den økonomiske dobbeltbeskatning av et aksjeselskap og dets aksjonærer etter en slik satsreduksjon.

For ytterligere å redusere forskjellen i kostnadene ved egenfinansiering kontra lånefinansiering, samt for å gi mulighet til resultatutjevning over tid, foreslås en særskilt resultatutjevningsordning (SURV). Ordningen går ut på at en bedrift kan avsette maksimalt 30 pst. beregnet av bedriftens beskattede egenkapital. Grunnlaget for avsetningen består av de ulike eiendelers skattemessige verdi med fradrag for bedriftens gjeld. Som et alternativ foreslås avsetning med maksimalt 10 pst. av bedriftens lønnsutbetalinger. For små og nystartede bedrifter foreslås en ekstra avsetning på 20 pst. av lønnsutbetalingene begrenset til 25 basisbeløp (ca. 750 000 SEK).

Det foreslås å avskaffe nåværende adgang til å nedskrive varebeholdninger med 50 pst. av verdien. I stedet skal bedriftene ha rett til en sjablonmessig nedskrivning med 5 pst. av varelagerets totale kostpris.

Det foreslås å beholde hovedregelen om 30 pst. saldoavskrivning på inventar. Som et alternativ foreslås en rett til straksavskrivning med 84 pst. av kostprisen. For bygninger beholdes någjeldende avskrivningsregler, bortsett fra at retten til å avskrive ekstra med 2 pst. pr. år de fem første år avskaffes.

Det foreslås full inntektsbeskatning av nominelle gevinster ved avhendelse, og at underskudd skal kunne fremføres uten tidsbegrensning.

Bankenes adgang til å foreta avsetninger til ubeskattede reserver foreslås avskaffet, bortsett fra en adgang til sjablonmessig å verdsette fordringer til 99 pst. av verdien. Dessuten får bankene i likhet med øvrige bedrifter rett til å avsette til den nye skatteutjevningsservisen. For skadeforsikringsselskapene foreslås reserveoppbyggingsmulighetene begrenset på samme måte som for banker.

Mulighetene til å bygge opp reserver for personlig næringsdrivende foreslås redusert. For personlig næringsdrivende som ikke foretar noen deling mellom næringsvirksomheten og privatøkonomien, foreslås reserveoppbyggingsmulighetene begrenset til 8 basisbeløp (ca. 240 000 SEK). Innenfor denne rammen gis personlig næringsdrivende rett til å avsette til en skatteutjevningsreserve på omtrent samme måte som aksjeselskaper, med 30 pst. av egenkapitalen og samtidig med 20 pst. av lønnsutbetalingene begrenset til 25 basisbeløp (ca. 750 000 SEK). For personlig næringsdrivende med større behov for reserveoppbyggingsmuligheter foreslås to alternativer som gir adgang til samme reserveoppbyggingsmuligheter som for aksjeselskaper. Det første alternativet krever at den personlige næringsdrivende danner et ansvarlig selskap. Det andre alternativet er at den personlige næringsdrivende holder næringsvirksomheten adskilt fra privatøkonomien gjennom en delingsordning. Det forutsettes at det sistnevnte alternativ utredes videre.

Når det gjelder avviklingen av de ubeskattede reserver som eksisterer, foreslås at disse skal inntektsføres over 5 år etter innføringen av skattereformen.

3. Det foreslås å slå sammen de nåværende 6 inntektsslag til 3, nemlig arbeidsinntekter, næringsinntekter og kapitalinntekter. Det foreslås at arbeidsinntekter undergis 20 pst. statlig inntektsskatt. Ved 30 pst. kommuneskatt blir således den høyeste marginalskatten 50 pst. Det foreslås at kapitalinntekter skattlegges med en statsskatt på 30 pst.

Det foreslås at verdien av naturalytelser fastsettes på en mer rettferdig måte og pålegges både sosialavgifter og inntektsskatt. Det foreslås at alle typer ervervsinntekter blir gjenstand for sosialavgifter.

Det foreslås at all salgs kapitalavkastning i form av rente, utbytte og realisert gevinst skal skattlegges under ett.

For renteutgifter foreslås et fradragstak på 100 000 SEK pr. voksen skattyter og på 10 000 SEK pr. barn under 18 år. For renteutgifter knyttet til næringsvirksomhet skal fradragretten ikke begrenses.

Avhendelsestap foreslås fradragberettiget med 70 pst. av tapet. Siktemålet med dette er å oppnå en faktisk symmetri med hensyn til den skattemessige behandlingen av realiserede verdiendringer.

Det foreslås at avkastningen på alle salgstyper pensjonssparing, uavhengig av om sparingen skjer i forsikringselskap, pensjonsstiftelse, bank eller gjennom regnskaps-

messig avsetninger innen bedriften, skal beskattes med 20 pst. inntektsskatt. Bakgrunnen for disse særregler er et ønske om å stimulere sparingen.

For børsnoterte aksjer o.l. foreslås gevinstbeskatning med gevinstberegning etter en porteføljemetode. Metoden innebærer at beskatningen ved salg baseres på kostpris og markedspris for hele aksjeporteføljen, og ikke på den realiserede verdiendringen for den enkelte aksjen. Ved porteføljemetoden beregnes den skattepliktige inntekten normalt som en viss andel av salgsvederlaget, der andelen altså bestemmes av aksjeporteføljens kostpris og markedsverdi ved årets begynnelse. For ikke-børsnoterte aksjer, obligasjoner og andre verdipapirer, foreslås den skattepliktige gevinsten beregnet som den gjennomsnittlige gevinsten for hvert salg av verdipapir. Den vesentligste forskjellen mellom porteføljemetoden og gjennomsnittsmetoden, er at den gjennomsnittlige gevinsten beregnes på porteføljenivå i den førstnevnte metoden og på verdipapirnivå i den andre metoden. Se ellers appendiks 8.2.

Det foreslås at den løpende inntektsbeskatningen av egen bolig og fritidseiendom i form av sjabloninntekt erstattes av en høyere eiendomsskatt. Eiendomsskatten foreslås satt til 1,5 pst. av takseringsverdien. Eiendomsskatt skal ikke utlignes de 5 første årene etter nyproduksjon, og det skal ilignes halv eiendomsskatt de neste 5 år. Någjeldende kostprisregulering og adgang til betinget skattefritak ved gevinstbeskatningen avskaffes. For å motvirke innlåsningsbegrensningen ved salg av egen bolig til 9 pst. av salgssummen og 18 pst. av salgssummen for fritidsboliger. Våningshus på gårdsbruk foreslås likestilt med andre boliger.

Eiendommer som ikke hovedsaklig anvendes som eierens bolig foreslås definert som næringseiendommer. Inntekt av slik eiendom skattlegges som næringsinntekt. Skattleggingen foreslås dog begrenset til 26 pst. av salgssummen som hovedregel, og til 36 pst. av salgssummen for personer med høye inntekter.

4. Det foreslås å pålegge energiforbruk merverdiavgift på 23,46 pst. for å likestille energikonsum med annet privat konsum. Fordi en slik merverdiavgift ikke kan fungere som et energi- og miljøpolitisk styringsmiddel, foreslås å beholde nåværende punkt-skatte, men at de reduseres.

5. Det foreslås at det nye skattesystemet som helhet skal gjelde fra og med inntektsåret 1991.

4.4 FINLAND

4.4.1 Innledning

I 1988 ble det i Finland vedtatt en skattereform som omfattet både bedrifter og personer. Reformen gjennomføres gradvis fra og med 1989. Hovedretningen i reformen er reduserte skattesatser og bredere beregningsgrunnlag for skattene.

Nedenfor redegjøres det for hovedreglene i det gjeldende finske skattesystemet. På de områder der vedtatte endringer ennå ikke er gjennomført redegjøres det også for fremtidige regler.

4.4.2 Skattlegging av aksjeselskaper

1. Bygninger avskrives etter saldometoden. Maksimalsatsene er følgende:

- industribygg, kraftverk, verksteder, lager o.l. av tre 10 pst.
- tilsvarende bygg av mur 9 pst.
- boliger og kontorbygg av tre 6 pst.
- boliger og kontorbygg av mur 5 pst.
- bygg utelukkende brukt til forskningsformål 20 pst.

Også maskiner og verktøy saldoavskrives med maksimalt 30 pst. Maskiner og verktøy som har en antatt brukstid som ikke overstiger 3 år, kan utgiftsføres fullt ut i anskaffelsesåret. Patenter og andre rettigheter med begrenset levetid, kan avskrives lineært over deres økonomiske levetid.

2. Gevinst på fast eiendom eiet i mer en 10 år og gevinst på aksjer eiet i mer enn 5 år skattlegges etter særlige regler. I slike tilfeller fastsettes gevinsten til 60 prosent (20 prosent i 1988) av salgssummen redusert med nedskreven verdi.

Det kan kreves betinget skattefritak ved salg av fast eiendom, når det reinvesteres innen tre år. Dersom reinvestering ikke foretas, må inntektsføring av gevinsten skje over tre år.

3. Aksjeselskaper kan avsette inntil 20 prosent av overskuddet til investeringsfond, mot tidligere 50 prosent. Halvparten av det avsatte beløp må deponeres i Finlands Bank. Reserven kan brukes til investeringer, bl.a. i bygninger, anlegg, maskiner, forskning og utvikling, samt eksporttiltak.

Skattytere som driver næringsvirksomhet, unntatt banker, forsikringsselskaper og pensjonsfond, kan opprette en driftsreserve. Samlet må reserven ikke overstige 30 prosent av årlige lønnsutbetalinger.

Selskaper kan foreta avsetninger for usikre fordringer. Beløpet må ikke overstige 3 pst.

av utestående fordringer ved utgangen av inntektsåret. En større avsetning krever sannsynliggjøring av risikoen.

4. Som hovedregel verdsettes varelager til den laveste verdien av anskaffelsesverdi, gjennanskaffelsesverdi eller markedsverdi. Verdien kan nedskrives med inntil 40 pst. Dersom skattyteren har opprettet en driftsreserve, kan det nedskrives med inntil 35 prosent.

5. Underskudd kan fremføres mot overskudd i de 5 påfølgende årene. Underskudd som har oppstått i løpet av de første 5 driftsårene, kan fremføres mot overskudd i løpet av de første 10 driftsårene.

6. Fra og med 1990 vil Finland gå over til en godtgjørelsessystem (avoir fiscal, se kapittel 6.4.2) ved ligning av aksjeselskap og aksjonærer. Systemet innebærer at finske aksjeselskaper alltid skal svare full selskapsskatt av overskuddet. Selskapsskatten på utdelt utbytte godtgjøres aksjonærene i form av en skatterefusjon. Skatterefusjonen og utbyttet skattlegges på aksjonærens hånd, men den utlignede skatten på aksjonærens hånd reduseres så med selskapsskatten gjennom skatterefusjonen. Skatterefusjonen skal gis til aksjonærer bosatt i Finland og aksjonærer bosatt i andre land på gjensidighetsbasis.

7. Skattesatsen ved statsskatteligningen er 33 prosent. Skattesatsene er lavere for hjemmehørende aksjeselskaper som har et årlig overskudd som ikke overstiger 250 000 FIM. Skattesatsen skal reduseres til 28 pst. i 1990 og beløpsgrensen skal reduseres til 100 000 FIM.

Kommuneskatten varierer fra 15 til 18 pst. og kirkeskatten fra 1 til 2 pst.

8. Aksjeselskaper hjemmehørende i Finland som er eiet av skattytere som må svare formuesskatt på aksjene, er unntatt fra formuesskatt.

4.4.3 Skattlegging av personer

1. Høyeste marginale skattesats for personer er i 1989 64 pst., mot 71 pst. i 1988. Regjeringens plan er en ytterligere reduksjon til 60 pst.

2. Aksjegevinster er skattepliktige dersom salget foretas før aksjene er eiet i 5 år. Gevinst ved salg av fast eiendom er skattepliktig dersom salget finner sted før 5 år fra anskaffelsestidspunktet. For hvert eierår ut over 5 år reduseres den skattepliktige gevinsten med 20 pst.

Dersom aksjene er eiet mer enn 5 år og fast eiendom er eiet mer enn 10 år, er 20 pst. av gevinsten skattepliktig dersom gevinsten overstiger 1 million FIM.

4.5 STORBRIANNIA

4.5.1 Innledning

Våren 1984 ble det i Storbritannia vedtatt en skattereform både innen bedrifts- og personbeskatningen. Reformen er gjennomført over flere år. Den har medført en betydelig utvidelse av skattegrunnlagene og en kraftig reduksjon i skattesatsene.

4.5.2 Skattlegging av aksjeselskaper

1. Anlegg, maskiner og patenter kan avskrives etter saldometoden med 25 pst. årlig. Industribygg, hoteller og driftsbygninger i jordbruk kan avskrives lineært med 4 pst. årlig. Når slike bygg avhendes, overtar kjøper selgerens nedskrevne verdier. Forretningsbygg kan ikke avskrives. Tidligere kunne investeringer i maskiner og inventar straksavskrives med 100 pst. og industribygg kunne åpningsavskrives med 75 pst.

Varelager verdsettes til laveste verdi av anskaffelsesprisen eller gjenanskaffelsesprisen.

2. Fra mars 1987 ble kapitalgevinster skattlagt sammen med øvrige selskapsinntekter etter de vanlige skattesatsene. Gevinster ved salg av driftsmiddel blir ikke skattlagt dersom vederlaget blir brukt til anskaffelse av et nytt driftsmiddel, og driftsmidlet er anskaffet eller kontrakt er inngått mindre enn 12 måneder før eller 3 år etter avhendelsen. Reinvesteringen må skje i eiendom, bygg og anlegg, maskiner, skip, fly, eller i goodwill.

3. Underskudd kan fremføres til fradrag i fremtidig inntekt fra samme næring på ubestemt tid. Underskudd kan tilbakeføres ett år, og 3 år ved opphør av virksomhet.

4. Utdelt utbytte er fradragsberettiget på selskapets hånd. Det utdelende selskapet skal imidlertid betale en særskilt forskuddsskatt. Denne forskuddsskatten kan personlige aksjonærer avregne i inntektsskatten på utdelt utbytte tillagt forskuddsskatten, altså etter et godtgjørelsessystem. Jf. kapittel 6.4.2.

Utbytte som et aksjeselskap mottar fra et selskap hjemmehørende i Storbritannia er unntatt fra aksjeselskapsskatt.

5. Inntektsskattesatsen er 35 pst. For selskaper med årlig nettoinntekt som samlet ikke overstiger 100 000 GBP er satsen 25 pst. Før skattereformen var skattesatsene henholdsvis 52 og 38 pst.

4.5.3 Skattlegging av personer

1. Inntektsskatten på personer er progressiv, og med laveste skattesats på 25 pst. og høyeste på 40 pst. Før reformen var intervallet 25-70 pst.

Ved beregningen av skattepliktig inntekt kan skattyteren blant annet kreve fradrag for næringsunderskudd og for renter på lån med lånebeløp inntil 30 000 GBP anvendt til anskaffelse av en fast bolig.

2. På følgende vilkår kan en personlig skattyter kreve fradrag i inntekten for beløp som investeres i et risikofyllt prosjekt organisert som aksjeselskap:

- Aksjene må være nye aksjer i et ikke-notert britisk handelselskap.
- Investor må være hjemmehørende i Storbritannia og må ikke ha andre forbindelser med selskapet enn som investor.
- Beløpet tegnet i inntektsåret må ikke være mindre enn 500 GBP eller mer enn 40 000 GBP.
- Selskapet må drive annen virksomhet enn råvarehandel, leasing, bank- eller finansvirksomhet eller annen varehandel enn vanlig detaljist- eller grossisthandel.

3. Skattesatsen for kapitalgevinster er 40 pst. Ved beregningen av gevinsten blir anskaffelseskostnaden inflasjonsjustert.

4.6 VEST-TYSKLAND

4.6.1 Innledning

Vest-Tyskland vedtok i 1988 en skattereform som skal gjennomføres fra 1990. Reformen innebærer lettelse i inntektsskatten for personer, mens bedriftsbeskatningen gjøres til gjenstand for både lettelse og innstramminger. En reform innen bedriftsbeskatningen er under utredning.

4.6.2 Skattlegging av aksjeselskaper

1. Avskrivninger kan foretas etter saldometoden eller lineært. Ved bruk av saldometoden kan avskrivningssatsen ikke overstige 3 ganger avskrivningssatsen ved lineære avskrivninger. Bygninger avskrives normalt over 50 år. Startavskrivninger tillates med 5 pst. årlig de første 8 år etter ferdigstillelsen. Kontor- og fabrikkbygninger kan avskrives over 25 år og startavskrives med 10 pst. årlig de første 4 år etter ferdigstillelsen.

Varelager verdsettes til laveste verdi av anskaffelsespris eller gjenanskaffelsespris.

2. Som hovedregel beskattes gevinster som vanlig overskudd. Betinget skattefritak innrømmes for blant annet gevinst ved salg av fast eiendom. Reinvestering må normalt foretas innen to år.

3. Tap eller underskudd på virksomhet kan fremføres mot overskudd i senere år uten tidsbegrensning. Det er adgang til å tilbakeføre underskudd i 2 år. Tilbakeføringen

er begrenset til 10 millioner DEM. Tilbakeføringsadgangen gjelder ikke i virksomhets-skatten, se nedenfor.

4. Skattesatsen for tilbakeholdt overskudd er 56 pst., fra 1990 50 pst. Skattesatsen på overskudd som deles ut som utbytte er 36 pst. I Vest-Tyskland har man altså et såkalt «to sats»-system (split rate-system).

Et tysk aksjeselskap som mottar utbytte fra et annet tysk aksjeselskap kan avregne 36 prosent-skatten fullt ut mot sin egen inntektsskatt etter et godtgjørelsessystem.

5. Aksjeselskaper svarer formuesskatt på grunnlag av 75 pst. av netto formuesverdi. Skattesatsen er 0,6 pst. Vesentlig eierandel i et annet tysk selskap er unntatt fra formuesskatt.

Fast eiendom i utlandet inngår i skattepliktig formue, men utenlandsk formuesskatt kan kreves avregnet mot tysk formuesskatt.

4.6.3 Virksomhetsskatt

1. Virksomhetsskatten er en kommunal skatt som legges på inntekt og formue. Skatten er fradragsberettiget ved fastsettelsen av grunnlaget for statlig inntektsskatt.

2. Grunnlaget for virksomhetsskatten på inntekt er i hovedsak det samme grunnlaget som ved beregning av statlig inntektsskatt. En forskjell er at 50 pst. av renteutgiftene på langsiktige lån ikke er fradragberettiget, og bare 50 pst. av leieutgifter betalt til personer som ikke skal svare virksomhetsskatt. Virksomhetsskattesatsen på inntekt varierer fra 11 til 19 pst.

3. Skattegrunnlaget for virksomhetsskatten på formue er netto formuesverdi med unntak for den delen som kan henføres til et fast driftssted i utlandet. Skattesatsen varierer fra 0,48 til 0,96 pst.

4.6.4 Skattlegging av personer

Personer skal svare både inntektsskatt og formuesskatt. Inntektsskattesatsen er progressiv. Høyeste sats er 56 pst., fra 1990 53 pst.

Kapitalgevinster er normalt ikke skattepliktig inntekt, med mindre de anses vunnet ved virksomhet. Gevinster ved salg av andeler i et selskap som skattyteren har en vesentlig eierinteresse i, er likevel skattepliktige, og skattlegges med en sats tilsvarende det halve av satsen på vanlig inntekt. Fra 1990 gjelder dette bare for gevinster opp til to millioner DEM. Gevinster som overstiger 5 millioner DEM er da fullt skattepliktige.

Tap/underskudd kan fremføres til fradrag uten tidsbegrensning og tilbakeføres i to år begrenset til 10 millioner DEM.

Mottatt utbytte er skattepliktig inntekt (med unntak for tilbakebetaling av aksjekapital). Inntektsskatten som blir beregnet på utdelt utbytte på aksjeselskapets hånd med en sats på 36 pst., er skattepliktig også på aksjeeierens hånd. Dermed tilsvarende samlet skattepliktig utbytte netto utdelt utbytte pluss den inntektsskatt som selskapet har betalt på utbyttet. Skatten som selskapet har betalt godtgjøres aksjeeieren.

4.7 FRANKRIKE

4.7.1 Skattlegging av aksjeselskaper

1. Avskrivninger kan foretas etter saldo-metoden eller som lineære avskrivninger etter skattyters valg. Saldometoden kan ikke anvendes når det gjelder bygninger og driftsmiddel med kortere levetid enn 3 år. Det samme gjelder for brukte driftsmidler. Saldosatsen fastsettes ved å multiplisere den lineære avskrivningssatsen med en viss koeffisient.

Avskrivninger for beløp som tilsvarende lineær avskrivning er obligatorisk. Underskuddsbeløp som tilsvarende avskrivningen fremføres til fradrag senere år uten tidsbegrensning.

2. Det kan kreves skattekreditt for utgifter til forskning og utvikling. Skattekreditten er begrenset til 50 pst. av økningen i slike investeringer sett i forhold til foregående år. Den maksimale skattekreditten er begrenset til bestemte beløp.

Alternativt kan det kreves skattekreditt i årene 1988-90 tilsvarende 30 pst. av økningen i forskningsutgifter sett i forhold til utgiftene i 1987.

3. Varelager verdsettes til laveste verdi av anskaffelsespris og gjenanskaffelsespris. Ved verdifastsettelsen benyttes varianter av FIFO-systemet eller gjennomsnittskostnads-metoden. LIFO-metoden er vanligvis ikke godtatt.

4. Kapitalgevinster blir som hovedregel skattlagt som vanlig inntekt. Gevinster på anleggskapital skattlegges imidlertid etter en redusert sats på 15 pst. Anleggskapital er definert som driftsmidler som har vært i aksjeselskapets eie i minst 2 år før salget. Tap på anleggskapital kan bare føres til fradrag i fremtidige anleggsgevinster. Fremføringsfristen er 10 år.

5. Underskudd kan fremføres til avregning mot overskudd i de 5 påfølgende årene. På visse vilkår kan underskudd tilbakeføres i tre år.

6. Mottatt utbytte er skattepliktig for mottakeren, men det gis rett til å avregne 50 pst.

av mottatt utbytte (avoir fiscal) mot utbytte-skatten.

Når mottaker er et aksjeselskap som eier minst 10 prosent i det utdelende selskap, er likevel utbytte skattefritt med 95 pst. av beløpet. Fra 1988 gjelder tilsvarende også for aksjeposisjoner der kostprisen overstiger 150 000 000 FRF.

7. Inntektsskattesatsen for aksjeselskaper er 39 pst. I tillegg kommer en årlig skatt beregnet av selskapets totale omsetning. Skatten utgjør 4 000 FRF når omsetningen er mindre enn 1 million FRF og 11 500 FRF når omsetningen er mellom 5 millioner FRF og 10 millioner FRF.

Tilleggsskatten kan fradras i inntektsskatten som skal betales det samme og de 2 påfølgende årene.

8. Aksjeselskapene betaler ikke formuesskatt. Derimot svarer de en lokal virksomhetsskatt som beregnes ut fra årlig leieverdi av forretningsbygg og verktøy og av lønnsutbetalinger. Skattesatsen varierer fra kommune til kommune. Den kan maksimalt være 20 pst.

4.7.2 Skattlegging av personer

Inntektsbeskatningen er progressiv. Høyeste skattesats er 56,8 pst. Personlig næringsdrivendes skattbare inntekter fastsettes i hovedsak etter samme regler som for aksjeselskaper.

Mottatt aksjeutbytte, pluss den selskapskatt som er beregnet på utbyttet, er skattepliktig hos mottakeren. Mottakeren får imidlertid avregne selskapskatten i sin egen skatt.

Gevinst på fast eiendom eiet i mindre enn to år skattlegges som vanlig inntekt. Er eiendommen eiet i mer enn to år, inflasjonsjusteres kostprisen ved gevinstberegningen. Spesielle regler gjelder for å redusere effekten av den progressive inntektsskattesatsen.

4.8 USA

4.8.1 Innledning

I USA ble det i oktober 1986 vedtatt en omfattende skattereform, i forlengelse av reformarbeidet som hadde pågått siden tidlig i 1980-årene. Reformen omfattet både bedrifts- og personbeskatning og hadde følgende hovedtrekk:

- Skattesatsene ble senket vesentlig både for personlige skattytere og aksjeselskaper, samtidig som en lang rekke fradragsposter enten ble opphevet eller har fått begrenset rekkevidde.
- Skattebyrden ble forskjøvet fra personer til selskaper.

Den amerikanske skattereformen ble gjennomført som en relativt helhetlig reform, hvor særinteresser i stor grad måtte vike. Utgangspunktet for reformen var en ekspertutredning der siktemålet var et enklere og mer rettferdig system som kunne legge grunnlaget for økonomisk vekst, «Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth». Utredningen ble angrepet av en rekke interessegrupper. De langsiktige økonomiske intensjonene så under den videre behandlingen ut til å måtte vike plassen for sterke interessegrupper.

Det amerikanske finansdepartementets reviderte skattereformforslag, som ble fremlagt i mai 1985, var langt mindre vidtrekkende enn ekspertutredningens forslag. Forslaget ble ytterligere modifisert under Kongressens og Senatets arbeide med skattereformforslaget.

Reformarbeidet tok en ny vending da formannen i Senatets finanskomité tok fatt i det radikale forslaget fra ekspertutredningen, og en ble blant annet enige om en provenynyttal reform. Ethvert forslag om lavere skatt på ett punkt, måtte dermed følges opp med skatteskjerpelse på et annet punkt. På denne måten lyktes man i stor grad å holde de ulike interessegruppene i sjakk, slik at få interessegrupper vant frem med sine krav.

4.8.2 Skatt på inntekt av virksomhet (selskaper) og kapital

1. Skattesatsen for aksjeselskaper er redusert fra 46 pst. til 34 pst. For de første 25 000 USD er satsen 15 pst. En særlig skattesats på kapitalgevinster på 28 pst. er opphevet. Fra 1987 skattlegges slike gevinster etter den ordinære satsen.

2. Avskrivningsreglene er gjort mindre gunstige enn tidligere. Fast eiendom kan avskrives lineært, boligeiendommer over 27,5 år og forretningseiendommer over 31,5 år.

Andre aktiva er delt opp i 6 forskjellige klasser med forskjellige avskrivningsperioder. I disse klassene kan man bruke saldoavskrivninger, men man kan gå over til lineære avskrivninger når dette et stykke ut i avskrivningsperioden blir lønnsomt.

3. Den generelle begrensingsregelen for fradrag er strammet til. Tidligere kunne inntil 85 pst. av et selskaps skatteforpliktelser utover 25 000 USD bli opphevet ved forskjellige former for skattekreditt. Etter de nye reglene kan en bare redusere skatteforpliktelsen med inntil 75 pst.

4. Reglene om skattlegging ved likvidasjon av selskaper er strammet til. Etter tidli-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

gere regler ble selskapet ikke beskattet om det delte ut aktiva til aksjonærene, og i visse tilfeller heller ikke når de foretok et salg av sine aktiva. Fra 1987 er det ordinær skatt ved slike disposisjoner.

5. Minimumsskatten for selskaper er lagt om. Tidligere var ordningen at selskaper med høy inntekt og betydelige fradrag, skulle ilignes en minimumsskatt på 15 pst. Fra 1987 gjelder en ny ordning med alternativ minimumsskatt. Grunnlaget er selskapets ordinære skattbare inntekt pluss skattemessig betingede fradrag. I dette grunnlaget gis det et standardfradrag på 40 000 USD, slik at alternativskatten bare vil gjelde for selskaper med inntekter utover dette beløpet.

Dersom inntekten før skatt i finansregnskapet overstiger grunnlaget for minimumsskatten, skal 50 pst. av differansen tillegges grunnlaget for alternativskatten. Dette gir finansregnskapet en helt ny betydning for skatteberegningen.

Minimumsskattesatsen er 20 pst. Den innkreves bare i den utstrekning den overstiger selskapets ordinære inntektsskatt.

Alternativskatten kan reduseres med inntil 90 pst. av krediterbare utenlandske skatter og driftstap. Det følger av dette at også selskaper som er i en tapssituasjon må betale inntektsskatt.

4.8.3 Skattlegging av personer

1. Skattetabellen har fått færre trinn, og blitt slakere. Høyeste føderale inntektsskattesats er 28 pst. (i enkelte tilfelle 33 pst.). I tillegg kommer lokale skatter som varierer fra sted til sted.

Kapitalgevinster skattlegges etter reformen etter de ordinære skattesatser.

2. Fradragsretten for renter er begrenset. Før skattereformen var regelen at personer bare fikk fradrag for renter på gjeld som var tatt opp for å finansiere investeringer. Fradraget var begrenset til 10 000 USD med tillegg av skattyterens netto kapitalinntekt. Imidlertid ble det ikke håndhevet noen begrensning i adgangen til å trekke fra renter på gjeld som var tatt opp for å kjøpe konsumvarer.

Fra 1987 er hovedregelen at bare renter på lån opptatt i forbindelse med investeringer er fradragsberettiget, mens renter på personlige lån ikke lenger er fradragsberettiget. Dette gjelder også for eksisterende låneforhold, med en overgangsperiode på 5 år.

Rentene på investeringslån kan bare føres til fradrag i inntekter fra investeringer. Renter som overstiger investeringsinntekten er fremførbare til senere år, men bare i netto investeringsinntekt.

Renter vedrørende lån opptatt i forbindelse med passiv deltakelse i virksomhet (for eksempel kommandittselskaper) er ikke fradragsberettiget som investeringsrenter, og inntekt fra virksomheter som nevnt er ikke ansett som investeringsinntekt.

Renter på pantelån i opptil to boliger er fradragsberettiget. Lånet kan ikke overstige skattyterens opprinnelige kostpris for boligene med tillegg av påkostninger.

3. Fradragsretten for tap ved passiv deltakelse i virksomhet er begrenset. Under tidligere regler kunne tap i virksomhet føres til fradrag i såvel lønnsinntekt som kapitalinntekt. Fra 1987 kan tap i virksomhet bare føres til fradrag i inntekter fra passiv deltakelse i andre virksomheter. Som passiv deltakelse anses enhver utleievirksomhet og virksomhet hvor deltakelsen ikke er vesentlig.

KAPITTEL 5

Investeringer og kapitalavkastning

5.1 INNLEDNING

I gruppens retningslinjer heter det at

«avkastningen på investeringer i realkapital er lav i Norge. Til tross for et høyt investeringsnivå er veksten i kapitalproduktiviteten lavere enn hos mange av våre handelspartnere.»

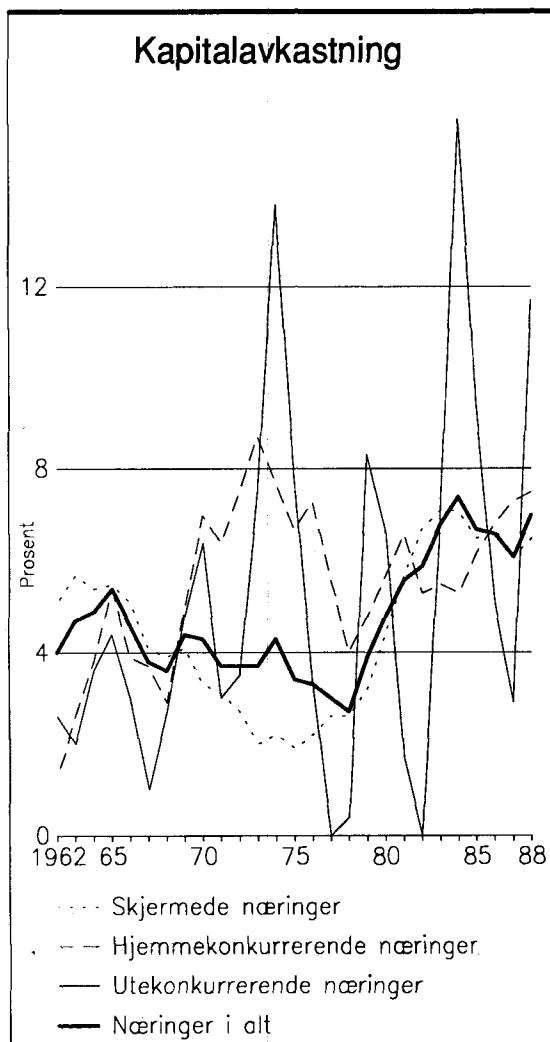
Utredningsgruppen har på denne bakgrunn funnet det ønskelig, gjennom en viss dokumentasjon, å vise investeringsomfanget i Norge og hvordan investeringene fordeler seg på ulike produksjonssektorer. En har videre sammenlignet enkelte tall for investeringer og avkastning av realkapital i Norge med tilsvarende data for noen viktige handelspartnere. En slik sammenligning kan gi en indikasjon på om investeringsnivået, sammensetningen av investeringene og kapitalavkastningen kan forklares ut fra «særnorske» forhold. Det kan imidlertid ikke trekkes særlig vidtgående slutninger av tallmaterialet.

5.2 KAPITALAVKASTNING

1. Ved å se nasjonalregnskapets tall for driftsresultat i forhold til kapitalbeholdningen i ulike næringer, kan en beregne den historiske avkastningen av realkapital. Med driftsresultat menes den delen av bedriftenes inntekter som er igjen når kostnader til kapitalslit, lønn, vareinnsats og andre innsatsfaktorer er fratrukket, men før finansielle kostnader. Nasjonalregnskapets tall for driftsresultat inneholder dermed renter til lånekapitalen, og godtgjørelse til egenkapitalen og eiernes innsats av eget arbeid. For å få frem den delen av driftsresultatet som er avkastning på kapitalen, er det i beregningene skjønnsmessig korrigert for eiernes inntekt av egen arbeidsinnsats.

Den gjennomsnittlige avkastningen av kapital i næringsvirksomhet var i årene 1962 til 1988 4,8 pst. pr. år. Det var en trendmessig nedgang i kapitalavkastningen frem til 1978. Avkastningen tok seg deretter kraftig opp mot 1984, da kapitalavkastningen steg fra under 3 pst. i 1978 til over 7 pst. i 1984. De betydelige svingningene i kapitalavkastningen fra år til år må i hovedsak tilskrives varierende kapasitetsutnyttelse og endringer i prisene på bedriftenes produkter. Særlig gjelder dette for utekonkurrerende næringer.

I figur 5.2a er realkapitalen i Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltning, sjøfart, raffinering av jordolje og boliger fordelt på tre sektorer. Kapitalavkastningen i utekonkurrerende næringer synes gjennomgående å ha økt i årene 1975-1988, selv om svingningene i



Figur 5.2a Kapitalavkastningsrater¹⁾ etter konkurransetype. 1962-1988. Prosent

¹⁾ Definert som driftsresultat, fratrukket anslått arbeidsinntekt til eierne, i pst. av realkapitalbeholdningen i ulike næringer utenom olje, sjøfart, offentlig forvaltning og boliger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Langtidsprogrammet 1990-1993.

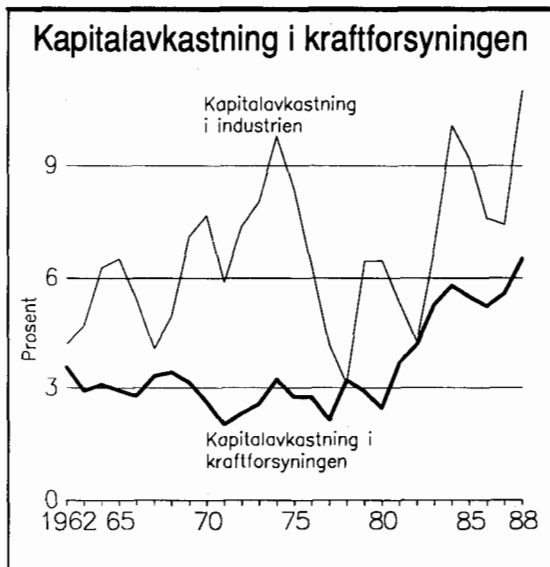
Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

kapitalavkastningen har vært sterke. Også i de skjermede næringene har kapitalavkastningen vært økende i dette tidsrommet. For de hjemmekonkurrerende næringene er det vanskeligere å spore noen trendmessig utvikling.

Den gjennomsnittlige kapitalavkastningen har vært høyest i de hjemmekonkurrerende næringene, med 5,6 pst. i perioden 1962-1988. I utekonkurrerende næringer var kapitalavkastningen 5,1 pst. i samme tidsrom, mens den var 4,5 pst. i skjermede næringer.

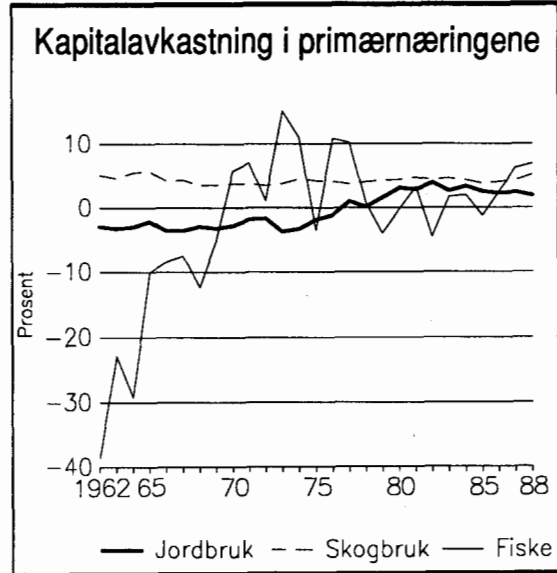
2. En betydelig del av norsk industri, særlig den utekonkurrerende, er basert på et høyt forbruk av vannkraft. Gjennom årene er det bygget opp stor realkapital i kraftforsyningen. I følge nasjonalregnskapet var den samlede realkapitalen i kraftforsyningen 183 milliarder kroner i 1988, mens realkapitalen i industrien var 210 milliarder kroner. Avkastningen på kapitalen i kraftproduksjonen har imidlertid vært vesentlig lavere enn i industrien i hele perioden 1962-1988, jf. figur 5.2b.

Kapitalavkastningen i kraftsektoren var i perioden 1962-1988 3,6 pst. Det er bemerkelsesverdig lavt sett på bakgrunn av at næringer som utnytter begrensede naturressurser, normalt burde gi en høyere gjennomsnittsavkastning enn andre næringer. I et optimalt utbygget kraftforsyningssystem, der prisen på kraft avspeiler kostnadene ved å fremskaffe mer kraft, vil kraftprisen kunne være betydelig høyere enn de gjennomsnittlige produksjonskostnadene. Denne merav-



Figur 5.2b Kapitalavkastning i kraftproduksjonen og i industrien. 1962-1988. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.2c Kapitalavkastning i primærnæringene. 1962-1988. Prosent

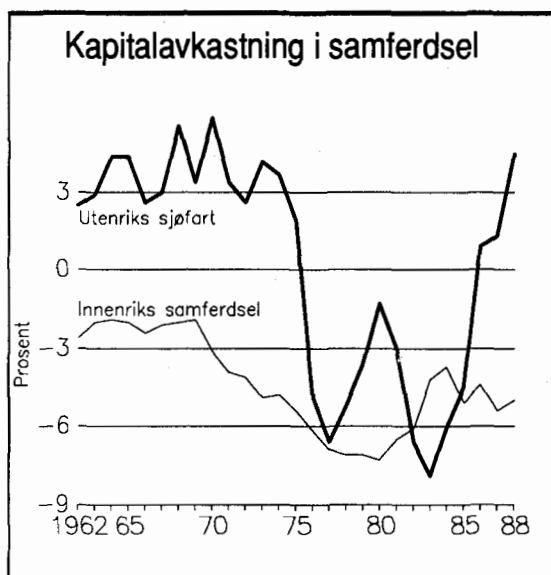
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

kastningen, grunnrenten, oppstår som følge av at det stadig blir dyrere å øke produksjonen i naturressursbaserte næringer. Boks 7.12.4 redegjør nærmere for grunnrentebegrepet.

Den lave kapitalavkastningen i kraftproduksjonen må imidlertid ses på bakgrunn av blant annet konsesjonsregler, og de kriteriene som anvendes ved prissetting og for beslutninger om økt utbygging. En stor del av grunnrenten fordeles til kraftbrukerne, særlig til kraftintensiv industri, gjennom lave kraftpriser. Deler av grunnrenten har også blitt anvendt til utbygging av nye, men lite lønnsomme kraftverk.

3. Figur 5.2c viser kapitalavkastningen i primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske. Ved beregning av kapitalbeholdningen i disse næringene har en ikke tatt med verdien av naturressurser som skog, jord og husdyr. Avkastningen i skogbruket har vært svært jevn i hele perioden, og i gjennomsnitt 4,3 pst. Det er markert lavere enn i industrien, hvor gjennomsnittsavkastningen i samme periode var 6,6 pst., jf. figur 5.2b. Kapitalavkastningen i jordbruket har vært svært lav i hele perioden, og den var negativ frem til 1976. Måten det i beregningene korrigeres for eiernes inntekt av egen arbeidsinnsats vil spille stor rolle for tallene for kapitalavkastningen i jordbruket.

I samferdselssektoren er kapitalavkastningen særlig lav. I innenlands samferdsel har den gjennomsnittlige avkastningen vært



Figur 5.2d Kapitalavkastning i utenriks sjøfart og i innenlands samferdsel. 1962-1988. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

sterkt negativ i hele perioden fra 1962 til 1988, jf. figur 5.2d. Den lave avkastningen skyldes trolig betydelige subsidier til blant annet Norges Statsbaner, sporveier, rutebiltrafikk og til ferger. Kapitalavkastningen i utenriks sjøfart var i gjennomsnitt 0,3 pst. i perioden 1962-1988. Det er høyere enn i innenlands samferdsel, men likevel langt lavere enn avkastningen i utekonkurrerende næringer for øvrig.

4. Som et supplement til nasjonalregnskaps tall for kapitalavkastning, fremlegger gruppen tall fra Statistisk sentralbyrås regnskapsstatistikk. Denne statistikken bygger på regnskaper for bergverk og industri, engroshandel og detaljhandel.

Overskudd i prosent av den kapitalen som er lagt ned i virksomheten, gir et mål for kapitalens rentabilitet eller kapitalavkastningen. En skiller vanligvis mellom rentabilitet av totalkapitalen, det vil si fremmed- og egenkapitalen, og av egenkapitalen.

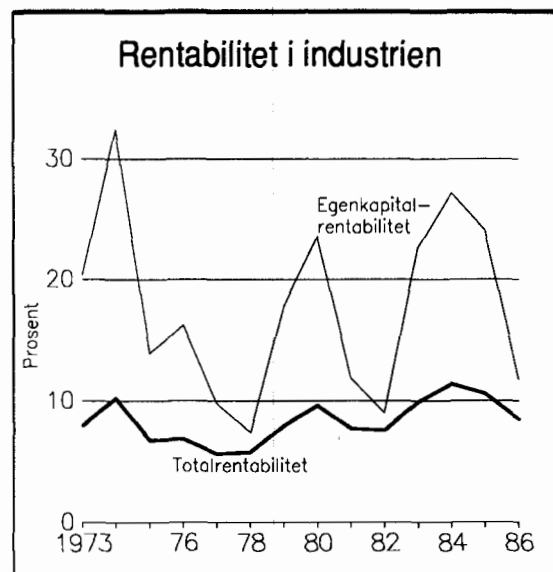
For bergverk og industri og for engroshandel er begrepet totalrentabilitet før skatt definert som resultat før årsoppgjørdisposisjoner pluss rentekostnader, dividert med gjennomsnittlig totalkapital. For detaljhandelen er det tilsvarende avkastningsmålet definert som resultat før årsoppgjørdisposisjoner pluss rentekostnader, dividert med totalkapitalen ved utgangen av året. Totalkapitalen er for begge næringsgruppene definert som

summen av bedriftenes omløpsmidler og anleggsmidler.

Egenkapitalrentabiliteten fremkommer ved å ta resultat før årsoppgjørdisposisjoner minus skatt i ikke-personlige foretak, og dividere med egenkapitalen inkludert 50 prosent av betinget skattefrie avsetninger og reserver. Kapitaltallene i regnskapsstatistikken er basert på bedriftsøkonomisk bokførte tall med fradrag for skattemessige meravskrivninger. Dette gjør at den faktiske verdien av de varige driftsmidlene normalt ligger høyere enn den verdien som legges til grunn i regnskapsstatistikken. Dette trekker i retning av at de faktiske rentabilitetstallene er lavere enn det figuren viser.

Regnskapsstatistikken for industrien omfatter foretak med mer enn 50 ansatte. Statistikken har gjennomgått endel vesentlige endringer i løpet av perioden. Endringer i aksje- og regnskapslovgivningen gjør at tallene før og etter 1977 ikke er direkte sammenlignbare. I 1981 ble statistikken utvidet med oljeutvinningsforetak, slik at Norsk Hydro som tidligere ble klassifisert som industriforetak er unntatt fra og med 1981. Spesielt tallene fra 1980 er sterkt påvirket av Norsk Hydros engasjement i oljeutvinningen.

Figur 5.2e viser at egenkapitalrentabiliteten varierer mer enn totalrentabiliteten. Begge avkastningstallene har økt i perioden 1981 til 1984. For 1985 og 1986 var tallene, til tross for nedgangen fra 1984, på høyde med 1981-tallene.



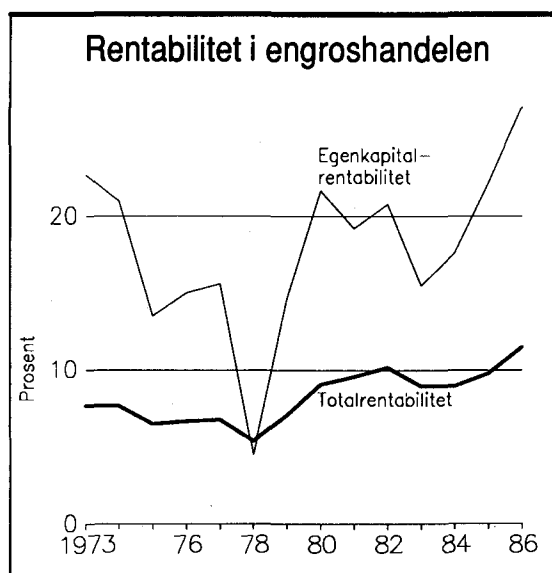
Figur 5.2e Totalrentabilitet og egenkapitalrentabilitet for norsk industri. 1973-1986. Prosent

Kilde: Regnskapsstatistikk. Statistisk sentralbyrå.

Utredningsgruppen har også sett på rentabilitetstall for industrien på et noe mer detaljert nivå. Tallene presenteres ikke her, men de viser at med unntak av enkelte industribransjer, varierer avkastningen verken på toalkapitalen eller på egenkapitalen så mye fra én bransje til en annen. For produksjon av nærings- og nytelsesmidler ligger rentabilitetstallene gjennomgående høyere enn i andre bransjer. For teko-bransjen er forholdet det motsatte.

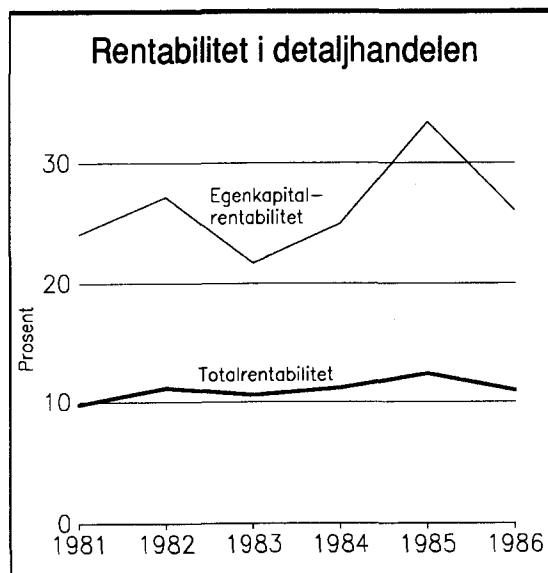
5. Regnskapsstatistikken for engroshandelen ble fra 1985 utvidet til å omfatte foretak ned til 30 ansatte. Det gjelder her som for industrien at tallene ikke er direkte sammenlignbare før og etter 1977 på grunn av nytt lovverk. Statens Kornforretning og Statoil A/S er holdt utenfor rentabilitetsberegningene fra og med 1978. Videre er Norske Shell regnet med i avkastningstallene for engroshandel før statistikken i 1981 ble utvidet med oljeutvinningsforetak. 1980-tallene er i stor grad påvirket av Norske Shells engasjement i oljeutvinningen.

Fra en jevn økning i kapitalavkastningen i engroshandelen for årene 1975 til 1977, viser 1978 svake rentabilitetstall. Avkastningstallene økte igjen i perioden 1979 til 1982, for så å vise en markert nedgang i 1983. Rentabiliteten viste små endringer fra 1983 til 1984, mot en økning i 1985 og 1986. Denne økningen hadde sammenheng med en betydelig vekst i bruttofortjenester og driftsresultat.



Figur 5.2f Totalrentabilitet og egenkapitalrentabilitet for engroshandel. 1973-1986. Prosent

Kilde: Regnskapsstatistikk. Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.2g Totalkapitalrentabilitet og egenkapitalrentabilitet i norsk detaljhandel. 1981-1986. Prosent

Kilde: Regnskapsstatistikk. Statistisk sentralbyrå.

6. Regnskapsstatistikken for detaljhandelen kom først i gang i 1981, og da som en utvalgsundersøkelse. I 1984 ble statistikken lagt om, og fra 1985 har tellingen omfattet alle aksje- og andelslag med minst 10 ansatte. Endringene gjør at tallene er usikre og gir et meget dårlig sammenligningsgrunnlag over tid. Spesielt har det ikke vært mulig å lage pålitelig regnskapsstatistikk i årene 1981 til 1983.

7. Når en sammenligner regnskapstallene fra 1973 til 1986 mellom industrien og engroshandel, finner en at den gjennomsnittlige totalrentabiliteten er omlag lik for de to sektorene. Totalrentabiliteten i detaljhandelen har ligget noe høyere og vist betydelig mindre svingninger, men tallgrunnlaget er her svært usikkert.

8. Tallene fra nasjonalregnskapet indikerer at kapitalavkastningen kan være relativt forskjellig i ulike produksjonssektorer og bransjer. Tallene i regnskapsstatistikken gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke den konklusjonen at det er vesentlige forskjeller i avkastningen mellom de bransjene denne statistikken omfatter, det vil si industrien og handelsnæringen.

9. Bruttokapitalavkastningen viser avkastningen av realkapitalen når en ikke trekker fra kapitalslitet. Tall fra OECD for bruttokapitalavkastningen i ulike land viser at kapitalavkastningen i Norge er lavere enn gjennomsnittet for OECD-landene, jf. tabell 5.2a.

Tabell 5.2a *Bruttokapitalavkastning¹⁾ i næringslivet²⁾. Prosent*

	Før 1973	1974-79	1980-86	1987-90 ³⁾
USA	22,8	20,5	19,9	22,7
Japan	35,1	23,8	21,8	21,3
Vest-Tyskland	20,4	17,2	16,5	18,2
Danmark	18,0	14,5	13,4	12,4
Finland	17,0	12,8	13,3	13,2
Norge	12,6	10,6	13,4	10,1
Sverige	15,0	11,6	12,1	11,3
OECD	23,4	19,3	18,5	20,2

¹⁾ Kapitalslitet er inkludert.

²⁾ Eksklusiv boliger og offentlig forvaltning, men medregnet oljesektoren.

³⁾ Anslag.

Kilde: OECD.

Spesielt var avkastningen lav frem til 1980. Fra 1980 til 1986 kom kapitalavkastningen opp på nivå med de andre nordiske landene, men den lå fortsatt under OECD-gjennomsnittet. En viktig årsak til økningen i kapitalavkastningen var den høye avkastningen på petroleumsinvesteringene disse årene som følge av høye oljepriser. Etter oljeprisfallet i 1986 sank avkastningen slik at Norge nå befinner seg godt under gjennomsnittet både for OECD, for europeiske OECD-land og for andre nordiske land. Det gjelder til tross for at avkastningen i petroleumssektoren også etter 1986 har vært høyere enn kapitalavkastningen i Fastlands-Norge.

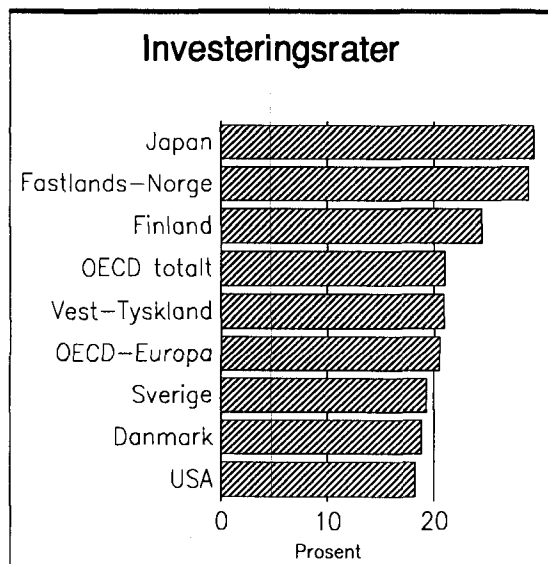
5.3 INVESTERINGER

1. Den lave kapitalavkastningen i Norge som ble påpekt i forrige avsnitt, kan blant annet skyldes følgende to forhold:

- Investeringene er galt sammensatt, ved at det er investert for mye i sektorer som gir lav marginalavkastning, og for lite i sektorer der marginalavkastningen er høy.
- Investeringsomfanget innenlands er totalt sett for stort. Dermed blir avkastningen på den sist investerte kapitalen lav, hvilket trekker ned gjennomsnittsavkastningen på all kapital.

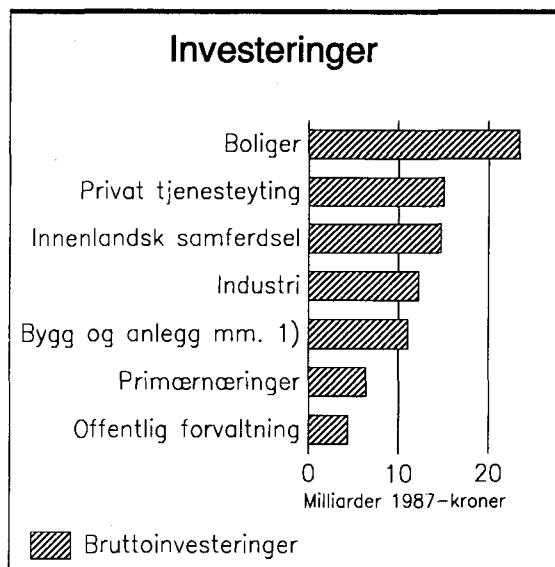
2. Norge har internasjonalt sett et høyt investeringsnivå. Investeringsraten sier noe om hvor stor del av den samlede verdiskapningen, bruttonasjonalproduktet, i et land som går til brutto realinvesteringer. I Fastlands-Norge var investeringsraten i årene 1976 til 1987 nær 29 pst. Det er betydelig høyere enn i de andre OECD-landene, med unntak av Japan, jf. figur 5.3a. Den gjennomsnittlige investeringsraten i OECD-landene var 21 pst. i denne perioden, og 29,4 pst. i Japan.

Høyt investeringsnivå i et land vil over tid føre til oppbygging av en stor realkapitalbeholdning. Dersom veksten i arbeidsstyrken er lavere enn kapitalveksten, vil kapitalintensiteten øke. I følge økonomisk teori kan høy kapitalintensitet føre til lav marginal avkastning på kapitalen, hvilket trekker den samlede kapitalavkastningen ned. Samtidig vil høy kapitalintensitet føre til høy investeringsrate dersom realkapitalen bak hver selskatt skal opprettholdes. Slik sett kan det gis en logisk begrunnelse for at et land kan ha høyt investeringsnivå og samtidig lav kapitalavkastning.



Figur 5.3a *Brutto realinvesteringer som andel av bruttonasjonalproduktet i Fastlands-Norge og i enkelte OECD-land. Gjennomsnitt for årene 1976-1987*

Kilde: OECD.



Figur 5.3b Bruttoinvesteringer fordelt på sektorer. Årlig gjennomsnitt for årene 1978-1988 i milliarder 1988-kroner

¹⁾ Inkluderer bygg- og anleggsektoren, kraft- og vannforsyning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

På den annen side vil høyt investeringsnivå gi stadig tilførsel av ny realkapital som gjerne er mer effektiv enn eksisterende kapital. Det kan isolert sett føre til at nye investeringer kaster mer av seg enn den eksisterende kapitalen. Dermed kan høyt investeringsnivå trekke den gjennomsnittlige kapitalavkastningen opp. Det kan derfor vanskelig hevdes at lav kapitalavkastning ensidig kan skyldes høy investeringsrate.

3. Sammensetningen av investeringene kan som nevnt ha betydning for den samlede kapitalavkastningen. Figur 5.3b viser brut-

toinvesteringer i Fastlands-Norge fordelt på ulike sektorer.

Som det fremgår av figur 5.3b gikk drøyt 25 milliarder kroner pr. år til boliginvesteringer i perioden 1978-1988. Det utgjorde omlag ¼ av de samlede bruttoinvesteringene i Fastlands-Norge. I denne perioden utgjorde bruttoinvesteringene i fast realkapital i primærnæringene nær 60 pst. av bruttoinvesteringene i industrien. Boliginvesteringene var i gjennomsnitt nær 80 pst. høyere enn bruttoinvesteringene i industrien. En svært stor del av realinvesteringene har dermed skjedd i skjermede næringer, inkludert offentlig forvaltning og boliger.

Bruttoinvesteringene vil delvis erstatte nedslitt og utrangert kapital, og delvis øke kapitalbeholdningen. Økningen i kapitalbeholdningen, nettoinvesteringene, er viktig fordi den øker produksjonsgrunnlaget. Men også erstatningen av nedslitt realkapital kan øke kapitalavkastningen fordi den nye kapitalen kan være mer effektiv enn den gamle. Av de samlede bruttoinvesteringene fra 1978 til 1988 har omlag 60 pst. gått til å erstatte nedslitt og utrangert realkapital. Selv om tallene for nettoinvesteringer er mer usikre enn tallene for bruttoinvesteringer, gir dette også en klar indikasjon på sterk vekst i realkapitalen i Fastlands-Norge.

4. Tabell 5.3a supplerer det bildet som figur 5.3b gir med hensyn til i hvilke sektorer investeringene foretas. Tabellen viser bruttoinvesteringene fordelt etter hvilke rammebetingelser som gjelder for investeringsbeslutningene. En har forsøkt å skille ut den offentlige forvaltningens egne investeringer (gruppe 1), bedrifter det offentlige eier eller har aksjemajoriteten i (gruppe 2), og investeringer som fattes under spesielle rammebetingelser (gruppe 3). Gruppene er uensartede og skiller ikke fullt så godt som ønskelig. Norsk Hydro er for eksempel med i gruppe 2.

Tabell 5.3a Bruttoinvesteringer i Fastlands-Norge gradert etter offentlig innflytelse¹⁾. Prosent av totale bruttoinvesteringer i fast kapital

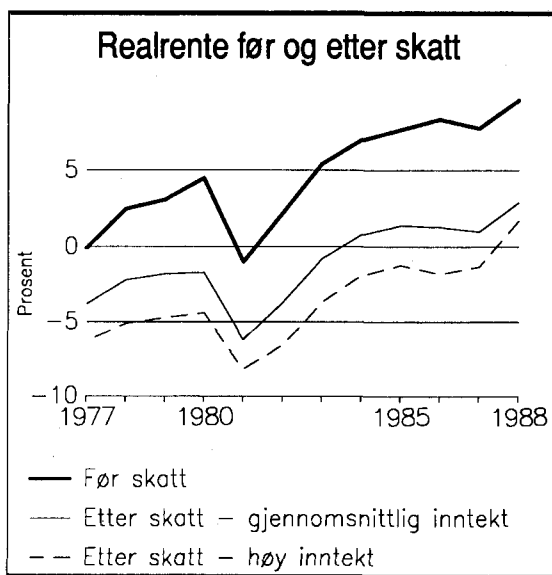
	1982	1984	1986	1987	Gj.snitt
1. Beslutninger i offentlige organer	16,1	16,3	14,5	15,8	15,7
2. Beslutninger i offentlige bedrifter	19,3	21,0	17,1	16,8	18,7
3. Spesielle rammebetingelser					
- primærnæringene	8,3	6,8	6,4	5,5	6,8
- boliger	24,8	24,8	23,6	23,4	24,3
4. Generelle rammebetingelser	31,6	31,1	38,4	38,5	34,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Tallmaterialet har ikke gitt grunnlag for å skille ut store prosjekter som ikke er utført av statseide selskaper (for eksempel Tofte) og de spesielle miljøverninvesteringene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og NOU 1989:1.

Deler av investeringene i gruppe 3 har det til felles med gruppe 4 at markedsmekanismen ikke settes ut av spill. Beslutninger om investeringer må her antas i stor grad å skje på bakgrunn av privatøkonomiske lønnsomhetsvurderinger. På den annen side vil skatteregler og subsidier kunne bety mye for den privatøkonomiske lønnsomheten ved å investere og dermed påvirke investeringene. I gruppe 3 skjer det gjennom betydelig direkte og indirekte støtte såvel til primærnæringene som til boligbyggingen. Støtten til boligbygging skjer i hovedsak gjennom subsidierte lån i Husbanken og ved fradrag for gjeldsrenter uten tilsvarende skattlegging av boliginntekter. Også i gruppe 4 kan næringsoverføringer spille en viss rolle for investeringsbeslutningene. I tillegg kan skattereglene virke sterkt inn på investeringene i denne gruppen. Viktige skatteregler i denne sammenheng er distriktsskatteloven, reglene for av- og nedskrivninger og for skattlegging av deltakere i næringsvirksomhet, for eksempel i kommandittselskaper.

Det fremgår av tabellen at det gjennomgående er omfattende offentlige inngrep i investeringsbeslutningene i norsk økonomi. Anslagsvis en tredjedel av investeringene i Fastlands-Norge skjer på grunnlag av beslutninger hvor spørsmål om lønnsomhet vanligvis spiller liten eller i hvert fall en underordnet rolle. Bare om lag 35 pst. av investeringene skjer på bakgrunn av mer generelle ram-



Figur 5.3c Realrente før og etter skatt for låntakere med henholdsvis gjennomsnittsinntekt og høyeste marginalsatt på renter. 1977-1988

Kilde: Norges Bank.

mebetingelser. Denne andelen ligger fremdeles noe lavere enn de første årene på 1960-tallet.

5. Betydningen av husholdningenes gjeldsrentefradrag for de reelle lånekostnadene fremkommer ved å sammenligne realrenten før og etter skatt. Figur 5.3c viser utviklingen i realrenten før og etter skatt i fra 1977 til 1988 for lønntakere med henholdsvis gjennomsnittlig og høy inntekt. Det er tatt utgangspunkt i den nominelle renten på mellomlangsigtede og langsigtede utlån fra spare- og forretningsbankene. Med høy inntekt menes inntekt som rammes av høyeste marginalsattesats. Det er i disse beregningene ikke tatt hensyn til eventuell formuesskatt på sparerens hånd.

Figuren viser at skattereglene har gitt stor forskjell mellom realrenten før og etter skatt. Forskjellen er størst for personer med høyest inntekt. I store deler av perioden har høyinntektstakere stått overfor en realrente etter skatt som har vært tildels sterkt negativ. Det har gitt negativ realavkastning på bankinnskudd og obligasjoner. I disse beregningene har en ikke tatt hensyn til at formuesskatten kan bli redusert som følge av økt låneopptak, når lånet benyttes til kjøp av kapital som verdsettes lavt ved formuesligningen. Tar en hensyn til formuesskatten, vil realrenten for enkelte husholdninger være negativ også i 1988.

Dersom prisen på husholdningskapital som lånefinansieres, for eksempel boliger, minst stiger i takt med den generelle inflasjonen, vil negativ realrente gjøre det svært lønnsomt å låne, også til formål som ikke gir noen løpende avkastning eller nytte. Blir låneopptaket for den enkelte stort i forhold til den skattepliktige inntekten, vil marginalsattesatsen på nettoinntekt synke slik at realrenten øker. Denne effekten, sammen med mulighetene til å få lån og evnen til å betjene lånet, vil sette en grense for låneopptakets størrelse. Liberaliseringen av kredittmarkedet de senere årene har bedret lånemulighetene for de fleste, og gjort det enkle å betjene lånene gjennom lengre avdragsfrihet og nedbetalingstid. I et deregulert kredittmarked må en anta at en positiv realrente etter skatt vil være den viktigste faktoren for å holde husholdningenes låneopptak innenfor en forsvarlig ramme.

Tabell 5.3b viser hvordan økningen i realrenten etter skatt de senere årene for ulike innteksgrupper fremkommer som et resultat av henholdsvis økning i den nominelle renten, redusert prisstigning og lavere marginalsattesats. I perioden 1977-1982 bidro høy prisvekst til å holde realrenten nede, til tross

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Tabell 5.3b Bidrag til endring i realrente etter skatt¹⁾²⁾. Prosentpoeng

	1977-82	1982-86	1986-88	1977-88
A. Gjennomsnittsinntekt				
Bidrag fra				
Nominell rente	2,3	1,0	0,4	3,7
Prisvekst	-1,9	3,7	0,5	2,3
Marginalskatt	-0,1	0,1	0,7	0,7
Samspilleffekt	-0,2	0,2	0,0	0,0
Endring i realrente etter skatt	0,1	5,0	1,6	6,7
B. Høy inntekt				
Bidrag fra:				
Nominell rente	1,0	0,6	0,3	1,9
Prisvekst	-1,9	3,6	0,5	2,2
Marginalskatt	0,4	0,5	2,7	3,6
Samspilleffekt	0,2	0,1	0,0	0,3
Endring i realrente etter skatt	-0,3	4,8	3,5	8,0

1) Ved sammenlikning av endringene må det tas hensyn til at delperiodene ikke er like lange og at endringene ikke er gitt som årlig gjennomsnitt.

2) Dekomponeringen av endring i realrente etter skatt i bidrag fra endring i nominell rente, prisstigning og skatteforhold gir ikke uttrykk for fulle årsaks-/virkningsforhold. Blant annet kan endringer i skatteforhold slå ut i endringer i den nominelle renten, noe som ikke vil fremkomme av en slik teknisk dekomponering.

Kilde: Norges Bank og NOU 1989:1.

for sterk vekst i det nominelle rentenivået. Fra 1982 til 1986 økte realrenten etter skatt først og fremst på grunn av lavere prisvekst og dernest på grunn av en viss oppgang i det nominelle rentenivået. I årene 1986-1988 har lavere skatt på nettoinntekt gitt det største bidraget til høyere realrente etter skatt for grupper med høy inntekt. Dermed har også forskjellen i lånekostnader mellom ulike lønsmottakergrupper blitt mindre. For personlig næringsdrivende, som delvis har fradrag for renteutgifter i grunnlaget for bruttoskatten, vil realrenten etter skatt ha endret seg mindre enn det tabellen viser.

Som nevnt vil lav eller negativ realrente etter skatt gjøre det lønnsomt for husholdningene å ha liten eller negativ finanssparing, men høye investeringer i husholdningskapital. Muligheten til å lånefinansiere kjøp av husholdningskapital økte etter dereguleringen av kredittmarkedet i 1984-85. Disse forholdene kan være en viktig årsak til at husholdningenes valg mellom finansinvesteringer og realinvesteringer avviker i Norge fra andre land. Tabell 5.3c viser at husholdningene i Norge har store realinvesteringer i forhold til finansinvesteringer sammenlignet med andre OECD-land.

6. Det blir ofte pekt på at skattereglene er en viktig årsak til den lave kapitalavkastningen i Norge. I blant annet kapittel 7.8 har gruppen vist hvordan skattereglene gir store forskjeller i kravene til kapitalavkastning før

skatt mellom ulike typer investeringer, mellom selskapstyper og avhengig av måten investeringene finansieres på. Skattereglene fører også til at avkastningskravet før skatt kan bli betydelig lavere enn avkastningskravet etter skatt. I slike tilfeller kan samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter bli privatøkonomisk lønnsomme på grunn av skattereglene.

Gruppen vil imidlertid advare mot ensidig å legge vekt på skattereglene som forklaring

Tabell 5.3c Husholdningenes sparing i utvalgte land i prosent av disponibel inntekt. Gjennomsnitt for 1981-85

	Fordelt på		
	Spare-rate	Realinvest.	Finansinvest.
Norge	3,1	4,9	-1,8
Australia	10,9 ¹⁾	4,9	6,0
Canada	15,1	3,3	11,9
Frankrike	10,8	5,3	5,5
Finland	6,6	3,6	3,1
Japan	16,6	3,4	13,2
Sverige	1,2	0,5	0,7
Storbritannia	7,9	1,8	6,1
USA	8,3	3,6	4,7
Italia	19,7 ¹⁾	1,9	17,9

¹⁾ 1980-84.

Kilde: OECD og NOU 1989:1.

på den lave kapitalavkastningen i Norge. En ikke ubetydelig del av investeringene i næringsvirksomhet skjer i næringer der en stor del av den privatøkonomiske lønnsomhet ved å investere skyldes offentlig støtte. Med det høye nivået på næringsstøtten, jf. figur 6.6.3a, må en forvente at næringene investerer i prosjekter der kapitalavkastningen er lav.

En annen årsak til lavere registrert kapitalavkastning i Norge enn i andre land, kan være at kostnadene til investeringer i infrastruktur er høyere i Norge. Klimatiske, topografiske og bosettingsmessige forhold fører til høye investeringskostnader i veier, lufttransport og teletjenester. Avkastningen på grunnlagsinvesteringer knyttet til å opprettholde en spredt bosetting vil normalt ikke bli registrert i økonomiske avkastningstall, slik disse blir målt. Registrert kapitalavkastning vil i slike tilfeller undervurdere den samfunnsøkonomiske avkastningen.

Ulike offentlige organer og offentlige forvaltnings- og forretningsvirksomhet står for en stor del av investeringsbeslutningene og bruken av realkapitalen. Det må antas at kravet til lønnsomhet og høy kapitalavkastning gjennomgående ikke spiller en så fremtredende rolle her som i næringsvirksomhet for øvrig. I så måte vil det ikke være overraskende om kapitalavkastningen i disse sektorene blir lav og trekker den samlede kapitalavkastningen ned. Dersom en ønsker å bedre kapitalavkastningen, bør en, i tillegg til å endre skattesystemet og redusere næringsstøtten, forandre rammebetingelsene for investeringer i offentlig sektor. Det kan gjøres ved en sterkere markedsorientering av enkelte typer offentlig virksomhet, og ved å legge økt vekt på samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler både når investeringsbeslutninger fattes, og i den løpende driften.

KAPITTEL 6

Bedrifts- og kapitalbeskatning - prinsipielle synsmåter**6.1 BEDRIFTSBESKATNINGENS OPPGAVER****6.1.1 Hovedhensyn**

1. I dette kapitlet vil utredningsgruppen drøfte en del sentrale problemstillinger vedrørende bedrifts- og kapitalbeskatningen på et mer generelt grunnlag. Til belysning omtales enkelte eksempler hentet fra det norske skattesystemet. Kapitlet peker blant annet på enkelte av de prinsipielle avveiningene som bør foretas ved utformingen av skattesystemet, og hvordan bedrifts- og kapitalbeskatningen kan benyttes som virkemiddel i den økonomiske politikken. Tilsvarende problemstillinger er også behandlet i NOU 1989:1 Penger og kreditt i en omstillingstid.

2. Bedriftsbeskatningen inngår som ledd i vårt samlede system for skatter og avgifter. I så måte skal skattleggingen av bedrifter være med på å fylle de oppgavene og ivareta de funksjonene som er tillagt det samlede skatte- og overføringssystemet. Det er vanlig å fremheve følgende to hovedoppgaver for skattesystemet:

- *Fiskale oppgaver.* Beskatningen skal skaffe det offentlige inntekter for å finansiere offentlig virksomhet og overføringer.
- *Fordelingspolitiske oppgaver.* Beskatningen skal påvirke fordelingen av inntekt mellom personer og være et instrument for å oppnå en rettferdig fordeling av velferd.

Foruten disse to hovedoppgavene er det en rekke andre hensyn som gjør seg gjeldende ved den praktiske utformingen av skattesystemet:

- *Effektivitetshensyn.* Det er et viktig mål for offentlig virksomhet at den skal stimulere til effektiv ressursbruk, og utformingen av skattesystemet må ta hensyn til dette. Noen skatter og avgifter er egnet til å fremme en bedre ressursbruk, som for eksempel miljøavgifter. Andre skatter og avgifter virer ressursbruken på en samfunnsøkonomisk uheldig måte. For den sistnevnte kategorien blir det spørsmål om å utforme skattene slik at de samfunnsøkonomiske kostnadene på grunn av vriddningene blir minst mulig.
- *Unndragelseshensyn.* Skattesystemet bør utformes slik at det begrenser mulighetene til skatteunndragelser.

- *Administrative hensyn.* Skattesystemet bør være minst mulig tungvint eller kostbart å praktisere for skatteetaten, og det bør ikke bli for komplisert for skattebetalerne.

Dette er ønskemål som det er naturlig å stille til et godt fungerende skattesystem, og utformingen av bedriftsskattesystemet bør ses i lys av hvor godt det fremmer disse delmålene.

6.1.2 Bør overskuddet i bedrifter skattlegges?

1. I utgangspunktet kan det reises spørsmål om en trenger en egen overskuddsbeskatning av bedrifter. Betrakter en overskuddsbeskatningen av bedrifter som analog med inntektsbeskatningen av personer, kunne begrunnelsen for denne delen av bedriftsbeskatningen være den samme som for inntektsbeskatningen av personer. Det er imidlertid én viktig forskjell mellom beskatningen av bedrifter og beskatningen av personer, nemlig at bedrifter ikke bærer skattebyrden i og for seg. De som bærer skattebyrden i bedriftsbeskatningen er de gruppene som har tilknytning til bedriftene og som blir berørt av deres disposisjoner.

Beskatning av en bedrifts overskudd kan for eksempel føre til høyere priser for bedriftens kunder. I så fall blir en del av bedriftsskatten veltet over på kundegruppen. Videre kan en del av skatten bli veltet bakover på faktorleverandørene i form av lavere faktorpriser i forhold til en situasjon uten skatt. Dette kan for eksempel skje ved at arbeidstakerne i bedriften får lavere lønn enn de ellers ville ha fått. De vil da rent faktisk være med på å bære en del av bedriftens skattebyrde.

Den sistnevnte overveltningen kan være særlig markert når en har frie kapitalbevegelser overfor utlandet. Da vil det kravet investorene stiller til avkastning etter bedriftsskatt på investeringer i Norge, avhenge av hvilken avkastning de kan oppnå ved å investere kapitalen i andre land. En skjerpet overskuddsbeskatning av bedriftene i Norge kan da gi en markert reduksjon i realinvesteringene, jf. kapittel 3.3. I tilfelle vil kapitalmengden pr. sysselsatt over tid bli lavere enn den ellers ville vært, noe som igjen kan slå ut i lavere arbeidsproduktivitet og lavere lønns-

nivå. Det som i utgangspunktet var en skattekjerpelse for kapitaleierne, kan i stor grad bli veltet over på lønnstakerne gjennom lavere lønn.

Det er således uklart hvilke grupper som faktisk sett bærer skattebyrden i bedriftsbeskatningen. Bedriftsbeskatningen må derfor betraktes som et svært lite treffsikkert instrument for å omfordele inntekter.

Den mest iøynefallende interessegruppen er likevel eierne. Overskuddsskatten på bedriftene er en skatt på eiernes kapitalavkastning, ved at den fører til et lavere overskudd etter skatt som kan utdeles til eierne. I mange tilfeller blir kapitalavkastningen skattlagt både i bedriften og på eiernes hender. I dagens system skjer det for aksjeselskaper, ved at kapitalavkastningen dels skattlegges i selskapet gjennom overskuddsbeskatningen, og dels på eiernes hender ved beskatning av utbytte og av kursgevinster på aksjene. I slike tilfeller må en se skattleggingen av bedrift og aksjonærer i sammenheng for å danne seg et bilde av den effektive skattleggingen av kapitalavkastningen oppført i bedriften.

I den grad bedriftsbeskatningen forskjellsbehandler selskaper og personlig næringsdrivende, for eksempel ved manglende korreksjon for dobbeltbeskatning mellom selskap og eiere, vil selskapsskatten ha karakter av en særskatt (eller subsidium) på denne eierformen. Dette kan ha fordelingsvirkninger dersom eierinteressene er fordelt forskjellig i selskapssektoren i forhold til fordelingen av personlig næringsdrift.

2. Om en ser på bedriftsskatten som en skatt på eiernes kapitalavkastning, kan en reise spørsmålet om det ville vært mer hensiktsmessig å sløyfe skatten på bedriftenes overskudd og heller konsentrere kapitalbeskatningen på eiernes hender. Da ville en samtidig unngå eventuelle problemer med dobbeltbeskatning mellom bedrift og person, og en kunne fått et enklere og mer oversiktlig system. I dagens system ville det først og fremst bety å oppheve overskuddsbeskatningen av aksjeselskaper, og i stedet skattlegge aksjonærene for selskapenes nettoinntekt.

Det kan imidlertid anføres argumenter for å ha bedrifter som egne skattesubjekter:

- i) For å hindre unndragelsesforsøk kan det være en fordel å beskatte inntekt på flere trinn med forholdsvis lave satser på hvert trinn, fremfor å konsentrere beskatningen om færre trinn med tilsvarende høyere satser. Inntekt som unndras beskatning på et trinn, kan da bli fanget opp på et annet trinn, og på hvert

trinn vil incitamentet til unndragelse bli mindre jo lavere skattesatsen er. På den annen side vil kontrollproblemet bli større med mange trinn siden flere forhold må kontrolleres.

- ii) En korrekt utformet overskuddsbeskatning vil virke nøytralt med hensyn til bedriftenes ressursbruk. Det vil da være mulig å skattlegge uten at det medfører effektivitetstap. Begrunnelsen for dette er nærmere gjennomgått i avsnitt 6.1.3 og i vedlegg 1, avsnitt 3.
- iii) En skatt på bedrifter er en skatt også på utenlandske eiere av bedrifter i Norge. Hvis en skulle flyttet dagens aksjeselskapsbeskatning over på eierne, ville det medføre en skattelettelse for utenlandske eiere dersom en ikke samtidig innførte en mer omfattende skatteplikt for utlendinger. Uten utvidet skatteplikt for utlendinger ville innenlandske og utenlandske eiere bli forskjellsbehandlet. Det kunne vri eierstrukturen i norske aksjeselskaper i favør av utlendinger, jf. kapittel 3.3.

6.1.3 Nærmere om nøytral overskuddsbeskatning

1. Når skattlegging av overskuddet i en bedrift ikke påvirker bedriftens økonomiske disposisjoner, sies overskuddsbeskatningen å være nøytral. Hvis bedriften treffer sine økonomiske beslutninger ut fra en målsetting om størst mulig overskudd etter skatt, vil en proporsjonal skatt på bedriftens faktiske overskudd virke nøytralt. Dette er enklest å se når alle inntekter og utgifter kommer i samme periode. Det økonomiske overskuddet er da differansen mellom bedriftens inntekter og dens utgifter til faktorinnsats. Dersom utgiftene er fradragberettigede ved beregning av skattbart overskudd, vil de disposisjonene som maksimerer bedriftens overskudd før skatt, også maksimere overskuddet etter skatt. Rent formelt innses dette ved at de disposisjonene som maksimerer hele overskuddet, også vil måtte maksimere en bestemt andel av det samme overskuddet.

I en frikonkurransøkonomi der innsatsfaktorene blir avlønnet etter verdien av faktorenes grenseproduktivitet, vil overskuddet i bedriften være avlønning til faste innsatsfaktorer som er bestemt ut fra mer eller mindre naturgitte forhold. I økonomisk teori kalles denne avlønningen til faste faktorer for *grunnrente*, jf. boks 7.12.4. Slike faktorer kan for eksempel være gunstig lokalisering av bedriften, eller tilgang til spesielle mineralforekomster. Dette er konkurransemessige faktorer som ikke kan endres. Skatt på av-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

kastningen til slike faktorer vil derfor ikke påvirke bedriftens disposisjoner. En nøytral overskuddsskatt vil nettopp være en slik skatt (grunnrenteskatt).

Det kan imidlertid reises motforestillinger til dette enkle nøytralitetsresonnementet. For det første pretenderer det å gjelde uavhengig av skattesatsens størrelse. Dersom en overskuddsskatt på 5 pst. virker nøytralt på bedriftens ressursbruk, skulle det samme gjelde ved en skatteprosent på 95, dersom beregningsgrunnlaget er det samme. Mange vil føle at dette representerer en overforenkling av skattens virkninger på bedriftens tilpasning. I praksis vil det være vanskelig å etablere et skattemessig grunnlag som faller sammen med et reelt overskuddsbegrep. Bedriften vil ofte ikke få fradrag for alle former for ressursoppofring ved fastsettelsen av det skattbare overskuddet. Om for eksempel etablering av bedriften krever innsats av opparbeidet kompetanse som ikke kommer til fradrag fullt ut i det skattbare overskuddet, vil overskuddsskatten delvis være en særskatt på avkastningen til slik kompetanse. Overskuddsskatten vil da ikke være nøytral, ved at den i dette tilfellet svekker incitamentene til nyetableringer.

2. Når bedriftens inntekter og kostnader til faktorinnsats kommer i forskjellige perioder, blir det mer problematisk å finne et adekvat uttrykk for det faktiske overskuddet (grunnrenten). Av spesiell interesse er her behandlingen av verdistigning (gevinster), kostnader ved bruk av realkapital og kostnader knyttet til bindingen av kapital i bedriften.

Teorien for bedriftens kapitaltilpasning tar utgangspunkt i at bedriftens målsetting er å maksimere nåverdien av bedriftens netto kontantoverskudd, der diskonteringsrenten reflekterer den finansielle kostnaden (alternativavkastningen) ved å binde kapital i bedriften. Nåverdien uttrykker kontantverdien i dag til den strømmen av kontantoverskudd som investeringen vil gi i fremtiden. Nåverdien blir derfor en naturlig flerperiodisk generalisering av det statiske overskuddsbegrepet. Nåverdibegrepet er forklart i vedlegg 5 og 6.

Hvis bedriften maksimerer nåverdien av fremtidige kontantoverskudd, vil en skatt på nåverdien virke nøytralt. Skatt på nåverdien er imidlertid en lite praktisk skatteform. Blant annet er nåverdien usikker fordi fremtidige inntekter og utgifter er usikre. Men en skatt på nåverdien vil virke på samme måte som en skatt på bedriftens kontantoverskudd i hver periode, for eksempel hvert år. Derav følger det at når bedriftens utgifter og

inntekter kommer på forskjellige tidspunkter, vil en proporsjonal skatt på bedriftens kontantoverskudd i hver periode (cash flow skatt) virke nøytralt på bedriftens investeringstilpasning. Skatt på kontantoverskuddet er derfor ekvivalent med en skatt på grunnrenten.

Skatt på kontantoverskudd vil si at alle inntekter og kostnader behandles etter kontantprinsippet. Inntekter tas med i skattegrunnlaget i den perioden de innbetales, mens kostnader kommer til fradrag når de utbetales. Forskjellene mellom dette overskuddsbegrepet og det konvensjonelle overskuddsbegrepet er i hovedsak to: For det første kommer investeringskostnader i sin helhet til fradrag i anskaffelsesåret. For det andre behandles finansielle inntekter og utgifter på en annen måte enn i det konvensjonelle overskuddsbegrepet, se nedenfor.

3. Skatt på kontantoverskudd kan utformes på to måter, avhengig av om finansielle inntekter og utgifter regnes med i skattegrunnlaget eller ikke. I den ene skatteformen inkluderes finansielle strømmer. Renteinntekter og gjeldsopptak inkluderes da i skattegrunnlaget, og renteutgifter og gjeldsnedbetaling trekkes fra. En skatt på dette grunnlaget blir dermed en skatt på kontantoverskuddet knyttet til egenkapitalen. I den andre skatteformen holdes finansielle transaksjoner, det vil si rentebetalinger og endringer i gjelden, utenfor skattegrunnlaget. Dette blir da en skatt på kontantoverskuddet knyttet til bedriftens totale realkapital. Begge skatteformene vil virke nøytralt på bedriftens investeringsbeslutninger. Forskjeller og egenskaper ved de to skatteformene er nærmere behandlet i vedlegg 1.

Når finansielle transaksjoner holdes utenfor skattegrunnlaget, vil kontantoverskuddet vanligvis bli negativt i den perioden større investeringer foretas, siden investeringskostnaden utgiftsføres direkte. Nøytralitet forutsetter da at bedriften enten får skatteeffekten av underskuddet utbetalt fra det offentlige, eller at bedriften får et tilgodehavende hos det offentlige som blir forrentet med bedriftens diskonteringsrente. Ved skatt på kontantoverskudd kan det offentlige dermed betraktes som en passiv partner ved bedriftens investeringer: Det offentlige skyter inn, i form av redusert skatt, en andel av investeringskostnaden lik skattesatsen multiplisert med investeringskostnaden, samtidig som det tar den samme andel av de fremtidige inntektene som investeringen gir. For eierne blir avkastningsraten etter skatt den samme som før skatt, og skatten vil virke nøytralt på bedriftens kapitalbruk.

Skatt på kontantoverskuddet kan forsterke konjunktursvingningene. I den utstrekning bedriftene investerer mer i oppgangstider, vil bedriftenes skattegrunnlag bli smalere i en høykonjunktur siden investeringene kan utgiftsføres direkte. I en lavkonjunktur, der investeringsnivået er lavt, vil en få den motsatte tendensen. Bedriftsbeskatningen kan dermed virke prosyklisk i den forstand at skatteinngangen fra bedriftene blir lavere i oppgangstider. Det vil bidra til å forsterke presset i økonomien. Inntektsskatter generelt har den motsatte profilen, ettersom skattegrunnlaget vil bli størst i oppgangstider. Den vil derfor virke som en automatisk stabilisator gjennom inndragningen av privat kjøpekraft. Omfattende skattekreditter kan imidlertid føre til at også inntektsskatten blir prosyklisk, jf. kapittel 7.9.

4. Spørsmålet om det er ønskelig med skatt på kontantoverskuddet i bedriftene må vurderes i sammenheng med personbeskatningen. Dersom finansielle transaksjoner holdes utenfor skattegrunnlaget, vil skatt på kontantoverskudd i bedrifter og skatt på kapitalinntekt for personer innebære dobbeltbeskatning. Det skyldes at bedriftene ikke får fradrag for utbetalt dividende, samtidig som dividenden etter personbeskatningsreglene blir inntektsbeskattet på eiernes hender.

Et mer betydelig problem ved skatt på bedriftenes kontantoverskudd oppstår dersom fradragsretten for gjeldsrenter og beskatning av renteinntekter opprettholdes for personer. Den asymmetrien en da får mellom bedrifter og personer vil føre til lavere finansielle kapitalkostnader etter skatt for personer enn for bedrifter. Dette skaper for det første en vridning for ressursbruken i husholdningssektoren. Det er da ikke uten videre gitt at det i en total sammenheng ville være ønskelig med en nøytral bedriftsbeskatning. For det andre vil forskjellig rente etter skatt i person- og bedriftssektoren gjøre det lønnsomt å ta opp lån på eiernes hender, og finansielle bedriftenes virksomhet gjennom innskuddskapital og tilbakeholdte overskudd. For fåmannsselskaper og personlig næringsdrivende blir dette problemet markert, ettersom forholdet mellom bedrift og person vil være tettere der enn for selskaper med mange eiere.

Fradragsrett for gjeldsrenter i personbeskatningen vil også kunne gi muligheter til rene arbitrasjegevinster ved å låne på persons hånd og plassere lånet i rentebærende fordringer gjennom bedriften. Et eksempel som belyser dette er gitt i boks 6.1.3. Eksemplet viser at i et inntektsskattesystem med

fradragsrett for gjeldsrenter og beskatning av finansavkastning i personbeskatningen, vil skatt på kontantoverskudd gi rentefrie skattekreditter i bedriften sett fra personens synspunkt. Dette gjør det lønnsomt for personen å overføre kapital fra persondelen til bedriften, selv om avkastningen før skatt er den samme ved plassering i bedriften som ved plassering på persons hånd. Avkastningen ved denne omplasseringen er derfor i dette tilfellet i sin helhet skatteindusert. Det vil også kunne være lønnsomt å kanalisere kapital fra persondelen til bedriftsdelen selv om avkastningen før skatt er høyere i persondelen. Dette vil i så fall gi et samfunnsøkonomisk tap.

5. Også visse utforminger av vanlig overskuddsbeskatning kan virke nøytralt på bedriftens ressursbruk. Generelt fordrer det som nevnt at det skattemessige overskuddet faller sammen med det bedriftsøkonomiske. Skal vanlig overskuddsbeskatning være nøytral med hensyn til bedriftens investeringsbeslutninger, må spesielt de skattemessige avskrivningene gi et korrekt uttrykk for det økonomiske verdifallet (depresieringen) på realkapitalen. For realkapital som øker i verdi, må verdiøkningen komme til uttrykk i det skattemessige overskuddet. Ved lånefinansiering av investeringene og full fradragsrett for gjeldsrenter, vil skatten under disse betingelsene ikke påvirke de marginale lønnsomhetsavveiningene, jf. appendiks 7.1. Fordelen ved fradragsretten for renteutgiftene vil på marginen akkurat bli motsvart av beskatningen av den resulterende avkastningen. Dermed vil en investering som er lønnsom før skatt, også være lønnsom etter skatt og vice versa.

Dersom kapitalavkastningen både skattelegges gjennom overskuddsbeskatning i bedriften, og gjennom skatt på utbytte til eierne og eventuelt gjennom gevinstbeskatning av aksjer, foreligger en økonomisk dobbeltbeskatning. For eierne vil dermed avkastning opptjent gjennom bedriften bli skattlagt hardere enn avkastning på alternative plasseringer. Sagt på en annen måte blir avkastning på egenfinansierte investeringer i bedriften skattlagt hardere enn lånefinansierte investeringer, siden gjeldsrenter kan trekkes fra ved beregning av skattepliktig overskudd. Dersom en ikke hindrer dobbeltbeskatning av selskap og eiere, vil en overskuddsskatt diskriminere mot egenkapitalfinansiering, og dermed mot investeringer som i særlig grad må finansieres med egenkapital. Egenkapitalfinansiering er spesielt viktig - og vanligvis også nødvendig - ved oppstartning av ny virksomhet og ved særlig

Boks 6.1.3 Skatt på kontantoverskudd i bedriften og skatt på nettoinntekt for personen

Nedenstående eksempel bygger på at finansielle transaksjoner inkluderes i bedriftens skattegrunnlag. Men denne antagelsen er uten betydning for resultatet. Det antas at eieren av en bedrift låner én krone idag og plasserer denne kronen som egenkapital i bedriften. Vi antar at lårenten er 10 pst. og betales etterskuddsvis. Bedriften plasserer denne kronen i rentebærende fordringer, for eksempel i bank, som vi for eksemplets skyld antar også gir 10 pst. rente. Vi setter selskapsskatten til t og inntektsskattesatsen for personen til m . Ved kontantoverskuddsbeskatning trekker bedriften denne plasseringen på én krone fra i sitt skattegrunnlag. Dette gir redusert bedriftsskatt i periode 1. Vi tenker oss at også de samlede skattebesparelsene i første periode plasseres til 10 pst. avkastning. Samlet kan da bedriften plassere $1/(1-t)$, det vil si det opprinnelige kapitalinnskuddet pluss skattereduksjonen. Virkningene for netto kontantstrøm i periode 1 blir da lik null både for bedrift og person. Vi tenker oss at pengene står til forrentning i 2 år hvorpå de trekkes ut. I bedriften beskattes uttak av bankinnskudd og inntektsrenter med skattesatsen t . Beløpet etter skatt blir $(1,1)^2 = 1,21$, og dette utbetales til eieren. Eieren blir inntektsbeskattet av netto avkastning på innskuddet i bedriften. I dette tilfellet blir denne $0,21$. Etter skatt sitter han da igjen med $1,21 - 0,21m = 1 + 0,21 \cdot (1-m)$.

Vi antar at personen låner til renten etter skatt i periode 1. Lånet i periode 2 blir dermed $1 + 0,1 \cdot (1-m)$. Lånet med

renter tilbakebetales ved utgangen av periode 2. Etter skatt utgjør dette $(1 + 0,1 \cdot (1-m))^2 = (1,21 - 0,22m + 0,01m^2) = 0,01m^2$. Netto overskudd fra denne transaksjonen etter at alle skatter er betalt på bedriftens og personens hånd blir her $1 + 0,21 \cdot (1-m) - (1,21 - 0,22m + 0,01m^2) = 0,01m \cdot (1-m)$, som er større enn null for enhver positiv skattesats m .

Eksemplet viser at det er mulig å høste arbitrasjegevinster ved å låne på personens hånd og kanalisere midlene til rentebærende plassering gjennom bedriften. Ved et tilsvarende resonnement innser en at det vil lønne seg å omplassere egenkapitalen fra persondelen til bedriften så lenge alternativavkastningen blir beskattet i persondelen.

Eksemplet er helt analogt med den situasjonen at personen hadde lånt til 10 pst. rente og investert i et objekt i persondelen, der avkastning hadde kommet som verdistigning med gjennomsnittlig 10 pst. pr. år. Ved utgangen av det første året ville personen da ha hatt en latent skatteforpliktelse på $0,1m$. Betalingen av denne skatteforpliktelsen kan utsettes i ett år ved å unnlate å realisere avkastningen. Dette gir da en rentefri skattekreditt på $0,1m$ som kan plasseres til samme avkastning. Etter skatt vil en her ved utgangen av det andre året få en netto gevinst på $0,01m \cdot (1-m)$ ved å utsette betalingen av skatt på avkastningen i periode 1 til periode 2, og dette er det samme som gevinsten i eksemplet.

risikofylte investeringer. En overskuddsskatt som virker nøytralt for lånefinansierte investeringer, men som ikke korrigerer for dobbeltbeskatning mellom selskap og eiere, vil derfor virke som en særskatt på risikofylte investeringer og på den innsatsen som ligger bak etablering av bedrifter.

Perfekt skattemessig likebehandling av lånefinansiering og egenkapitalfinansiering krever full eliminering av dobbeltbeskatning, og lik marginalskattesats for bedrift og eiere. I dette tilfellet blir de finansielle kapitalkostnadene etter skatt for bedriftens inve-

steringer lik markedsrenten etter skatt uansett finansieringsform.

6.1.4 Valg av skattegrunnlag i overskuddsbeskatningen

1. Valg av skattegrunnlag i overskuddsbeskatningen bestemmer arten av de vridningene som beskatningen skaper for bedriftens ressursbruk. Skattesatsenes absolutte høyde bestemmer styrken i disse vridningene, mens den økonomiske betydningen av vridningene avhenger, foruten av satsene,

også av hvor sterkt og på hvilken måte skat-
tene påvirker bedriftens ressursbruk og pro-
duksjon.

2. Utredningsgruppen har foran drøftet to
former for overskuddsbeskatning som vil vir-
ke nøytralt på bedriftens økonomiske tilpas-
ning:

- Beskatning av kontantoverskuddet, det
vil si at alle inntekter og kostnader føres
etter kontantprinsippet. Det innebærer
blant annet at investeringer kan utgiftsfø-
res direkte.
- Vanlig overskuddsbeskatning med øko-
nomisk korrekte avskrivninger og opp-
skrivninger ved verdiøkning (og følgelig
normalt ingen skattemessige salgsgevin-
ster), med fradrag for lånerenter, ingen
dobbelbeskatning av bedrift og person og
like skattesatser for kapitalinntekter i
person- og bedriftsbeskatningen.

Fra et administrativt synspunkt vil en skatt
på kontantoverskuddet være betydelig enkl-
lere å praktisere enn en nøytral overskudds-
skatt, ettersom en unngår vanskelige periodi-
seringsproblemer når kontantprinsippet føl-
ges fullt ut. En særlig forenkling er det at
skattemyndighetene slipper å anslå korrekte
økonomiske avskrivninger for driftsmidler.

Dersom overskuddsbeskatningen skal væ-
re nøytral, må en blant annet foreta økono-
misk korrekte verdivurderinger. Særlig vil
den skattemessige behandlingen av avskriv-
ninger, lagervurderinger og gevinster ha av-
gjørende betydning for hvor nær den faktis-
ke bedriftsbeskatningen kommer opp mot
en nøytral overskuddsskatt. For skattemyn-
dighetene vil det være en så vanskelig oppga-
ve å foreta korrekte økonomiske verdivurde-
ringer, at en uten videre kan slå fast at en
fullt ut nøytral overskuddsbeskatning ikke
lar seg gjennomføre. I tillegg vil inflasjonen
påvirke skattegrunnlaget. Skatt på nettoinn-
tekt vil derfor i praksis vri bedriftenes res-
sursbruk i større eller mindre utstrekning,
men vridningene kan bli vesentlig mindre
enn de er i dag med en mer korrekt utformet
overskuddsskatt.

Ut fra det ovenstående fremstår skatt på
kontantoverskudd som den eneste håndter-
bare nøytrale bedriftsbeskatningsformen.
Denne skatteformen vil verken gi vridninger
på inntektssiden eller på fradragssiden, et-
tersom alle former for kontantinntekt og -ut-
gifter blir behandlet likt. Nøytralitet vil måtte
bety at skatteeffekten av negativt kontant-
overskudd enten må utbetales direkte fra det
offentlige, eller at det ved fremføring av mot
senere overskudd, forrentes av det offentlige
etter samme rentesats som bedriften bruker i

sine investeringskalkyler. Beskatningen vil i
dette tilfellet ikke påvirke omfanget eller
sammensetningen av bedriftens inves-
teringer, verken mellom ulike realinveste-
ringer eller mellom real- og finansinveste-
ringer. Skatt på kontantoverskuddet vil også
være en form for indeksert beskatning, siden
alle poster vil være registrert i løpende priser
og derfor i samme prisnivå. Inflasjonen får
derfor ingen reell betydning for beskat-
ningen ettersom kontantoverskuddet auto-
matisk er inflasjonskorrigert.

3. Valg av skattegrunnlag for bedrifter må
imidlertid ses i sammenheng med beskat-
ningen av personer. Skatt på kontantover-
skudd for bedrifter er en naturlig parallell til
en utgiftsbeskatning på personsiden. Ut-
giftsskatt er en skatt på personenes forbruk-
sutgifter.¹⁾ Til tross for at utgiftsbeskatning
ble vurdert under det reformarbeidet som er
blitt foretatt på personsiden, har en likevel
valgt å holde fast ved beskatning av netto
inntekt som et betydelig element i person-
beskatningen.

I avsnitt 8.1.3 er det pekt på at utgiftsskat-
ten kan fremstå som et mer aktuelt beskat-
ningsalternativ på personsiden i en situasjon
der varer, kapital og personer fritt kan passe-
re landegrensene. Men for det foreliggende
arbeidet med reformer innenfor bedrifts- og
kapitalbeskatningen, tar gruppen inntekts-
beskatning av personer som en gitt premis.
Det spørsmålet som da må vurderes, er i hvil-
ken grad skatt på bedriftenes betalingsover-
skudd kan kombineres med skatt på net-
toinntekt på personer.

I avsnitt 6.1.3 har gruppen pekt på at kom-
binasjonen av skatt på kontantoverskuddet i
bedrifter og vanlig inntektsbeskatning for
personer vil ha flere uheldige virkninger.
Blant annet vil det lønne seg å overføre kap-
ital, lånefinansiert så vel som egenfinansiert,
fra persondelen til bedriftsdelen. Dette ska-
per omgåelsesproblemer og kan dessuten fø-
re til en ineffektiv fordeling av kapital mel-
lom den personlige sektoren og bedriftssek-
toren. Den skattemessige favoriseringen av
sparing gjennom bedriften som dette inne-
bærer, vil bidra til å låse ressurser fast i eks-
isterende virksomhet og vil således virke
hemmende på ressursmobiliteten og hindre
ressursoverføring, selv om avkastningen
utenfor bedriften er høyere enn i bedriften.
Omgåelsesproblemene som dette innbyr til,
vil også gi en urimelig forskjellsbehandling
av lønnstakere og eiere av næringsvirksom-
het. Gruppen antar også at det kan oppstå
problemer med dobbeltbeskatning og skat-

¹⁾ Se for eksempel kapittel 5 i NOU 1984:22 *Per-
sonbeskatning*.

tefrihet dersom Norge som eneste land skulle innført skatt på bedriftenes kontantoverskudd.

4. Etter en grundig vurdering av de momentene som taler for og de som taler mot de to alternativene til skattegrunnlag, er gruppen kommet til at nettoinntekt fortsatt bør gjelde som skattegrunnlag i bedriftsbeskatningen. En har da lagt avgjørende vekt på de spesielle problemene som vil oppstå ved å ha to forskjellige skattegrunnlag i bedrifts- og personbeskatningen.

6.1.5 Skatt og bedriftenes ressursbruk

1. Som påpekt vil en korrekt utformet overskuddsbeskatning være en nøytral skatt. Siden de fleste skatter og avgifter gir uheldige vridninger i forbruk og produksjon, bør en så langt som mulig benytte skatter som enten korrigerer markedene på en gunstig måte, eller som virker nøytralt på ressursbruken. I så måte peker skatt på bedriftenes overskudd seg ut som en fordelaktig skatteform ut fra rent fiskale hensyn.

2. Beskatning av bedrifter gjennom avgifter på innsatsfaktorene påvirker bedriftenes ressursbruk ved å vri faktorprisforholdet og dermed påvirke bedriftenes kostnadsforhold. Slik beskatning kan dels være fiskalt motivert, og dels motivert ut fra et ønske om å korrigere bedriftenes ressursbruk for å oppnå en bedre samfunnsøkonomisk ressursallokering (markedskorrigerende skatter). Det priskorrigerende hensynet må bunnene i en eller annen form for markedssvikt som gjør at de faktorprisene som bedriftene møter i markedet, ikke samsvarer med de samfunnsøkonomiske kostnadene som bedriftenes ressursbruk medfører. Ulike former for markedssvikt er behandlet i avsnitt 6.6.2.

I Norge er det først og fremst provenyhen-syn som har dominert utformingen av faktorbeskatningen. Det er tre typer av faktorskatter som står for den alt overveiende delen av skatteprovenyet i bedriftsbeskatningen. Det gjelder

- arbeidsgiveravgiften til folketrygden, som beregnes på brutto lønnsutbetalinger
- investeringsavgiften, som beregnes på visse investeringer og vareinnsatser
- energiavgiftene (elektrisitetsavgift og mineraloljeavgift), som legges på bedriftenes energiforbruk

I den grad disse avgiftene er pålagt ut fra fiskale hensyn, vil effektivitetstapet ved de prisvridningene avgiftene medfører, være avhengig av hvor prisfølsom bedriftenes et-

terspørsel etter faktorinnsats er. Dette avhenger av hvilke muligheter bedriftene har til å erstatte skattlagte faktorer med ikke-skattlagte faktorer, og av hvor følsom bedriftenes produksjon er med hensyn til endringer i produksjonskostnadene. Det siste vil blant annet avhenge av hvilke muligheter bedriftene har til å velte kostnadsøkninger over i produktprisene. Her vil mulighetene være ulike for bedrifter i skjermet og i konkurranseutsatt sektor. Generelt gjelder at jo mindre faktorbeskatningen påvirker bedriftens tilpasning, desto mindre effektivitetstap vil den forårsake.

Bedriftenes faktorbruk kan også bli skattlagt for å korrigere for feilaktige markedspriser. Gjennom faktorskatter kan myndighetene styre ressursbruken ut fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger som ikke reflekteres i markedsprisene. Derved vil en skaffe det offentlige inntekter og samtidig få en bedre bruk av ressursene. Avgifter på miljødeleggende virksomhet og forurensende utslipp er klassiske eksempler på slike priskorrigerende avgifter. Utslipp til luft og vann kan betraktes som gratisforbruk av knappe fellesressurser (ren luft og rent vann). Når bedriftene ikke betaler for slik faktorinnsats, vil det medføre overforbruk som i denne sammenhengen innebærer et for stort omfang av forurensende utslipp. Ved å legge en avgift på faktorbruken må bedriftene betale en pris for sitt forbruk av fellesressurser. Avgiften kan utformes slik at den avspeiler den verdien disse ressursene har for samfunnet ved alternativ anvendelse.

3. Når skatter og avgifter skal brukes for å korrigere ineffektiv ressursbruk som skyldes uriktige markedspriser, er det mest hensiktsmessig å angripe kilden til den markedssvikten som forårsaker problemet. Dersom det er sysselsettingshensyn som ligger bak differensieringen av bedriftenes faktorbeskatning, må det bygge på den oppfatningen at private bedrifter står overfor samfunnsøkonomisk uriktige priser på arbeidskraft. Den mest effektive måten å korrigere for dette på, er å redusere den prisen bedriftene betaler for arbeidskraften. Dersom korreksjonen i stedet skjer gjennom subsidiering av innsatsen av energi eller realkapital, vil det skape vridninger og effektivitetstap i de respektive subsidierte faktormarkedene. Selv om også subsidiering av kapital eller energi kan gi økt sysselsetting, er en slik subsidiering en mindre effektiv måte å øke sysselsettingen på enn ved å støtte sysselsettingen direkte.

Virkningen for sysselsettingen av å subsidiere kapital eller energi vil dessuten avhenge av i hvilken grad bedriftenes produk-

sjon øker med lavere kostnader, og i hvilken grad arbeidskraft er komplementær til de subsidierte faktorene. I prinsippet kan subsidiering av kapital eller energi endog føre til lavere bruk av arbeidskraft. I så fall vil faktor-subsidieringen medføre at en i tillegg til effektivitetstap i markedene for realkapital og energi, får et større effektivitetstap i arbeidsmarkedet.

Ut fra ovenstående kan en si at dersom faktorbeskatningen er fiskalt motivert, bør den utformes slik at den vrir bedriftenes ressursbruk minst mulig. Dette taler for å skattlegge relativt hardest faktorer som har pris-uelastisk tilbud eller etterspørsel. For den delen av faktorbeskatningen eller subsidieringen som er ledd i en priskorrigerende beskatning, bør priskorrigeringen foregå i det markedet der en har avvik mellom markedspriser og korrekte samfunnsøkonomiske verdier.

4. Også gjennom en ikke-nøytral overskuddsbeskatning kan myndighetene påvirke bedriftenes ressursbruk. Blant annet vil avskrivnings- og avsetningsregeler ha betydning for kapitalavkastningen og dermed også for allokeringen av investeringer. Men som gruppen vil komme tilbake til ved flere anledninger, er det ikke enkelt å gjennomskue virkningene for bedriftenes ressursbruk av skatteregler som avviker fra en nøytral overskuddsbeskatning. Overskuddsbeskatningen er derfor ikke særlig egnet som et virkemiddel for å styre bedriftenes ressursbruk.

6.2 VALG MELLOM SKATT PÅ ARBEIDSKRAFT OG SKATT PÅ KAPITAL

6.2.1 Innledning

1. Et inntektsskattesystem vil normalt forårsake tre typer av vridninger for ressursbruken i samfunnet.

For det første vil skatt på arbeidsinntekt vri skattyterens valg mellom lønnet arbeid på den ene siden, og fritid og annen ulønnet aktivitet på den andre. Dette fører til en kostnad for samfunnet, fordi den lønnen som arbeidstakeren legger til grunn i denne avveiningen (lønn etter skatt), er lavere enn den samfunnsøkonomiske verdien av økt arbeidsinnsats (lønn før skatt). Denne kostnaden blir større jo mer følsom sysselsettingen er overfor endringer i marginals-katten.

For det andre vil skatt på inntekt fra kapital vri valget mellom forbruk og sparing. Dette fører til en samfunnsøkonomisk kostnad, fordi den kapitalavkastningen som den enkelte sparer legger til grunn for sine sparebeslut-

ninger (avkastning etter skatt), er lavere enn den samfunnsøkonomiske avkastningen av sparing (avkastning før skatt). Skatt på kapitalavkastning vil svekke incitamentet til sparing. Størrelsen på det samfunnsøkonomiske tapet vil avhenge av hvor følsom sparingen er med hensyn til avkastning etter skatt.

Den tredje formen for vridning oppstår fordi et inntektsskattesystem i praksis vil beskatte avkastning på forskjellige typer investeringer ulikt. Dette vil vri sammensetningen av sparingen i favør av former hvor beskatningen er lavest. Når avkastningen før skatt representerer den samfunnsøkonomiske avkastningen, oppstår et samfunnsøkonomisk tap ved at sparingen ikke blir sammensatt på en slik måte at den samfunnsøkonomiske avkastningen blir størst mulig.

Ut fra hensynet til effektivitet i ressursbruken burde inntektsskattesystemet innrettes slik at summen av de samfunnsøkonomiske kostnadene, forårsaket ved disse tre sentrale prisvridningene, ble minimert. En reduksjon i marginals-katten for arbeidsinntekt vil redusere effektivitetstapet i arbeidsmarkedet. Men samtidig kan det føre til høyere skattesats på kapitalinntekt dersom skattegrunnlaget og skatteinntektene ikke skal endres. Dermed øker effektivitetstapet i kapitalmarkedet. På lengre sikt vil denne sekundære effekten dempes dersom lavere skatt på arbeidsinntekt leder til et større arbeidstilbud.

Tilsvarende vil en reduksjon i den effektive beskatningen av kapitalinntekter redusere effektivitetstapet i kapitalmarkedet for såvel avveiningen mellom forbruk og sparing, som for sparingens sammensetning. Men skal skatteprovenyet opprettholdes, må en større del av skattebyrden i tilfelle veltes over på arbeidsmarkedet, slik at effektivitetstapet øker der. En effektiv innretning av skattesystemet må derfor skje ut fra en avbalansering av effektivitetstapene fra disse tre kildene til vridninger.

2. Forholdet mellom beskatning av arbeids- og kapitalinntekter vil også ha fordelingsvirkninger. Dersom fordelingen av arbeidsinntekter er forskjellig fra fordelingen av kapitalinntekter, vil fordelingshensyn spille inn ved valg mellom beskatning av arbeidsinntekter og kapitalinntekter. Om inntekt fra kapital utgjør en større del av den samlede inntekten for dem med høy inntekt, vil en generell lettelse i kapitalbeskatningen gjøre inntektsskatten mindre progressiv og vice versa.

Resonnementet ovenfor bygger på at endringen i kapitalbeskatningen verken påvirker kapitalavkastningen før skatt eller lønnsnivået i økonomien. I en økonomi med frie

kapitalbevegelser overfor utlandet kan dette være en realistisk antakelse når det gjelder endringer i personbeskatningen av kapitalinntekter. Med frie kapitalbevegelser vil avkastningskravet etter bedriftsskatt, men før personskatt på kapitalinntekter, være sterkt påvirket av kapitalavkastningen i utlandet, jf. kapittel 3.3. Dermed vil endringer i skatten på personlige kapitalinntekter bare ha virkninger for innenlandske kapitaleiere. Kapitalskatten vil da være en skatt på innenlandsk sparing, og den vil ikke endre vilkårene for næringsvirksomhet.

Derimot vil en endring i bedriftsbeskatningen få virkninger for lønnsomheten av å investere innenlands. For eksempel vil lettelse i inntektsbeskatningen av selskaper gjøre det mer lønnsomt å investere i Norge. Det vil øke kapitalintensiteten og arbeidsproduktiviteten i Norge. Normalt vil det føre til høyere lønnsnivå. I tilfelle vil det ikke være realistisk å forutsette at lønnsnivået og kapitalavkastningen før skatt er upåvirket av endringer i bedriftsbeskatningen.

6.2.2 Skattlegging av arbeid

1. Bruk av arbeidskraft skattlegges gjennom arbeidsgiveravgiften som beregnes på brutto lønnsutbetaling. Bedriftenes effektive pris for arbeidskraft blir dermed brutto lønn inklusive arbeidsgiveravgift. Dersom vi forutsetter at bedriftene opererer i frikonkurransemarkeder, vil brutto lønn inklusive arbeidsgiveravgift reflektere den samfunnsøkonomiske verdiskapningen ved en marginal økning i sysselsettingen.

På tilbudssiden skattlegges arbeidskraften gjennom inntektsbeskatning av lønn og annen godtgjørelse som går til arbeidstakerne. Lønn etter skatt er derfor den kompensasjonen som arbeidstakerne får for redusert fritid. For den enkelte vil det lønne seg å avpasse arbeidstilbudet slik at offeret ved å arbeide mer er lik lønn etter skatt. Lønn etter skatt vil derfor reflektere den samfunnsøkonomiske kostnaden ved økt arbeidstilbud.

Siden bedrifter og arbeidstakere står overfor forskjellige effektive lønnssetter på grunn av arbeidsgiveravgiften og inntektskatten, vil en ved likevekt i arbeidsmarkedet få et gap mellom arbeidskraftens marginale verdi i produksjonen og det marginale offeret ved økt arbeidstilbud. Dette gapet kalles *skattekilen*. Den utgjør differansen mellom bedriftens marginale lønnskostnader og den lønnen som arbeidstakerne sitter igjen med etter skatt. Skattekilen viser den samfunnsøkonomiske nettogevinsten ved en økning i sysselsettingen. Hvis økt skattleg-

ging fører til en reduksjon i bruken av arbeidskraft, vil skattekilens samtidig reflektere den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å øke beskatningen av arbeidsinntekt. I vedlegg 1, figur 1 - 4, er eksempler på skattekilens fremstilt grafisk.

2. Skattekilens måler det marginale effektivitetstapet ved skattlegging av arbeidskraften og utgjøres av summen av den marginale skattleggingen av arbeidskraften i bedriftene og hos arbeidstakerne. I det norske skattesystemet varierer beskatningen av arbeidskraften i bedriftene med den geografiske differensieringen av arbeidsgiveravgiften, med laveste sats på 2,2 pst. og høyeste på 16,7 pst. (fra 1. mai 1989). For arbeidstakerne er skattesatsen avhengig av den samlede inntekten på grunn av den progressive inntektsbeskatningen. Høyeste marginalsattesats på lønnsinntekt er 62,0 pst. Det gir en effektiv skattesats på arbeidskraft på 67,4 pst.²⁾ Ved en økning i arbeidsgiverens lønnskostnader på én krone, blir altså ca. 67 øre skattet bort på veien til arbeidstakeren gjennom arbeidsgiveravgift og inntektsskatt.

3. Men arbeidskraften skattlegges også indirekte gjennom vareskatter, blant annet merverdiavgiften (MVA), fordi avgiften reduserer inntektens kjøpekraft. En bedrift som sikter mot å maksimere overskuddet, vil i prinsippet tilpasse innsatsen av arbeidskraft slik at verdien av merproduksjonen ved å ansette en ekstra arbeider regnet til priser eksklusive MVA, blir lik brutto lønnsutbetaling. Den samfunnsøkonomiske verdien av merproduksjonen må imidlertid regnes inklusive MVA, siden MVA er en omfordeling av inntekt og derfor ikke utgjør noen kostnad for samfunnet.

Med en avgiftssats på 20 pst. vil den samfunnsøkonomiske verdien av arbeidskraftens marginale avkastning være 20 pst. høyere enn brutto lønnsutbetaling. Regnet pr. lønnskroner før skatter, vil arbeidskraften gi en samfunnsøkonomisk marginalavkastning i produksjonen på $1,167 \cdot 1,2 = 1,4$, under forutsetning av høyeste sats for arbeidsgiveravgift. For høyeste avgiftssats og høyeste progresjonstrinn blir den effektive inntektsskattesats på arbeid nær 73 pst.,³⁾ jf. tabell 6.2.2.

²⁾ Samlet skattekilens blir $1,167 - (1 - 0,62) = 0,787$, som innebærer en effektiv skattesats på $0,787/1,167 = 0,674$, det vil si 67,4 pst.

³⁾ Samlet skattekilens er her $1,4 - 0,38 = 1,02$. Dette viser differansen mellom samfunnsøkonomiske verdien i produksjonen av en marginal økning i sysselsettingen, og kostnaden for den enkelte på grunn av redusert fritid. Effektiv marginalsatt blir da $1,02/1,4 = 0,729$, det vil si 72,9 pst.

Tabell 6.2.2 Effektiv marginalskattesats¹⁾ på arbeidsinntekt for 1989 på ulike inntektstrinn i skatteklasse 1. Prosent

Inntekt i kroner	Effektiv skattesats
18 200 - 115 000	53 pst.
115 000 - 150 000	60 pst.
150 000 - 195 000	67 pst.
195 000 -	73 pst.

¹⁾ I den effektive skattesatsen er høyeste sats for arbeidsgiveravgift, merverdiavgift, og samtlige personskatter medregnet.

Med andre ord blir 73 pst. av verdien av arbeidskraftens marginale verdiskapning skattet bort på veien fra produksjonssiden i økonomien til arbeidstakersiden.

6.2.3 Skattlegging av kapital

1. Oppbygging av kapital skjer dels i bedriftssektoren ved investeringer i realkapital som for eksempel maskiner og driftsbygninger, og dels i husholdningssektoren ved oppbygging av forbrukskapital som bolig, fritidshus og biler. Avkastning på investeringer i forbrukskapital kommer i form av løpende tjenesteyting og som gevinst ved eventuelt salg. Avkastning på investeringer i næringslivet kommer i form av overskudd før gjeldsrenter og andre former for kapitalgodtgjørelse. Denne avkastningen kanaliseres så videre til dem som har stilt kapital til rådighet for investeringer gjennom sparing, som blir tilført bedriftene enten i form av lånekapital eller egenkapital. Godtgjørelse til lånekapitalen skjer i form av gjeldsrenter. Godtgjørelse til egenkapitalen skjer i aksjeselskaper i form av utbytte og kursgevinst på aksjer, og i personlig eide bedrifter som netto overskudd fratrukket godtgjørelse for eierens arbeidsinnsats. Siden eierne bare kan ta ut det som er igjen etter at kontraktsmessige forpliktelser er dekket, må de som stiller egenkapital til rådighet bære hovedtyngden av den økonomiske risikoen ved næringsvirksomheten.

2. Det er vanskelig å skaffe seg et enhetlig bilde av kapitalbeskatningen, fordi kapitalavkastning beskattes på ulike nivåer og forskjellig i ulike sammenhenger.

Et viktig forhold i dagens norske skattesystem er at inntekter fra realkapital beskattes svært forskjellig i husholdningssektoren og i bedriftssektoren. Avkastningen på bolig og fritidseiendom skattlegges ved en sjablonmessig fordelsbeskatning, men grunnlaget for beregning av fordelene ligger langt under markedsverdien av boligen. Andre former

for husholdningskapital blir ikke fordelsbeskattet.

Forskjeller i beskatningen av kapital gjør seg også gjeldende innen bedriftssektoren. På noen områder blir bruk av realkapital og vareinnsats beskattet gjennom investeringsavgiften, men unntakene her er mange og betydelige. Kapitalen i bedriften blir også skattlagt direkte gjennom formuesbeskatningen og i mange kommuner gjennom eiendomskatt. I aksjeselskaper blir formuen dobbeltbeskattet siden den skattlegges både på selskapets og på aksjonærenes hender gjennom formuesskatt på aksjer.

Den delen av kapitalavkastningen i bedriftene som går som godtgjørelse til lånekapitalen, skattlegges i sin helhet på långivernes hender gjennom skatt på renteinntekter. Skattlegging av godtgjørelse til egenkapitalen skjer også i sin helhet på eierens hender for personlig næringsdrivende og for deltakere i deltakerlignede selskaper. I aksjeselskaper blir godtgjørelsen til egenkapitalen dels skattlagt i selskapet, og dels hos eierne gjennom skatt på utbytte og aksjegevinster.

Kapitalbeskatningen blir på denne måten det leddet som binder bedrifts- og personbeskatningen sammen. For å få en oversikt over den samlede beskatningen av avkastningen på produksjonskapital må derfor selskaps- og personbeskatningen ses i sammenheng.

Utbetalt utbytte er fradragsberettiget ved statsskatteligningen for aksjeselskapene og skattepliktig ved statsskatteligningen for aksjonærene. Dersom statsskattesatsen for selskapet er lavere enn for aksjonærene, blir samlet skatt for selskap og eiere lavere enn hva den ville ha vært i et fullt ut integrert system, der utbytte skattlegges etter aksjonærens marginalskattesats, jf. avsnitt 6.5.2. Det motsatte vil være tilfellet dersom selskapet har høyere skattesats enn aksjonærene. Selv om eierne ikke er skattepliktige, vil de likevel få en reell skattebelastning på sin kapitalavkastning, siden selskapet blir ilagt kommuneskatt og dessuten også statsskatt på den delen av overskuddet som tilbakeholdes i aksjeselskapet.

Avkastningen på egenkapitalen kan også bli skattlagt gjennom gevinstbeskatning av aksjer. Det skjer dersom overskudd som holdes tilbake i selskapet øker markedsverdien av aksjene, og aksjonæren blir skattlagt for gevinsten, for eksempel ved avhendelse av aksjene. Kursstigning som følge av tilbakeholdte overskudd kan også bli formuesbeskattet både i selskapet og på eierens hender.

3. Skattekiln som oppstår ved beskatning av avkastning på realkapital, er gitt ved

forskjellen mellom avkastning før skatt, og den avkastningen sparerne sitter igjen med når alle skatter på bedriftens og personenes hender er trukket fra. Ved prisnivåendringer må avkastningen før og etter skatt måles i fast kroneverdi. Det kan gjøres ved å priskorrigere avkastningsratene, slik at skattekilen blir målt ved differansen mellom realavkastning før og etter skatt. Siden skatter er en ren overføring fra privat sektor til det offentlige, er det naturlig å anse realavkastningen før skatt som den samfunnsøkonomiske avkastningen av realinvesteringer.

I et fritt kapitalmarked vil det lønne seg å spare inntil avkastningen etter skatt er lik sparerens realavkastningskrav. Realavkastningskravet er et økonomisk uttrykk for det en ofrer ved å spare og dermed utsette konsumet. Realavkastningen etter skatt vil derfor reflektere den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å stille ressurser til rådighet for realinvesteringer gjennom økt sparing. Differansen mellom realavkastning før og etter skatt vil da måle den samfunnsøkonomiske gevinsten ved økt sparing. Normalt vil økt skatt på kapitalavkastning føre til redusert sparing. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved en økning i kapitalbeskatningen vil da være lik skattekilen multiplisert med den reduksjonen i sparingen som følger av økt skatt. Ved å regne skattekilen i prosent av avkastning før skatt, får vi den effektive skattesatsen på kapitalavkastning. Den viser hvor stor del av avkastningen som skattes bort før den kommer sparerne i hende.

For realinvesteringer som foretas av bedrifter som er egne skattesubjekter, vil skattekilen - og den effektive skattesatsen - avhenge dels av hvordan realavkastningen beskattes i bedriften, og dels av hvordan avkastningen beskattes når den overføres til sparerne. I bedriften vil beskatningen avhenge av typen investering, siden avskrivnings- og avsetningsmulighetene varierer mellom forskjellige investeringstyper. Beskatningen kan også avhenge av finansieringsformen, dersom kostnadene ved egen- og lånefinansiering blir skattemessig forskjellsbehandlet når en ser bedrifts- og personbeskatningen under ett, jf. appendiks 6.1. På sparesiden blir avkastningen beskattet forskjellig avhengig av typen investor (skattefrie institusjoner, forsikringsselskaper, husholdninger, etc.), og av investors marginalsattesats på kapitalinntekt. Skattekilenes størrelse vil derfor også variere etter de samme kjennetegnene.

4. Når skatten virker nøytralt på en bedrifts investeringsatferd, vil optimal kapitalinnsats i bedriften være den samme før og etter skatt. En bedrift som tar sikte på å maksi-

mere nåverdien av sine investeringer, vil investere inntil den marginale realavkastningen blir lik den reelle markedrenten. Skattekilen vil i dette tilfellet bli differansen mellom realrenten før skatt og sparerens realavkastning etter skatt. Om vi antar en nominell rente på 16 pst., en prisstigningsrate på 7 pst. og en marginalsattesats for renteinntekter på 45 pst., vil den effektive skattesatsen bli 80 pst.⁴⁾ Den høye effektive skattesatsen skyldes at inflasjonskomponenten i avkastningen er inkludert i skattegrunnlaget. I de tilfellene en positiv realavkastning før skatt snus til en negativ realavkastning etter skatt, vil den effektive skattesatsen på realavkastning før skatt alltid bli over 100 pst. Tabell 6.3.1 viser eksempler på hvor høy den effektive marginalsatten blir på renter for ulike inflasjonsrater og marginalsattesater på nominelle renter. Her fremgår det for eksempel at med 15 pst. nominell rente og 10 pst. inflasjon, vil 40 pst. marginalsatt gi en effektiv skattesats på 120 pst.!

6.2.4 Momenter for avveiningen mellom beskatning av arbeidskraft og beskatning av kapital

1. Ut fra effektivitetshensyn må en avveining av nivået på beskatningen av arbeid og kapital bygge på en oppfatning om den gjennomsnittlige skattekilen i markedene for arbeid og kapital, og om hvor følsom sysselsettingen og sparingen er med hensyn til endringer i marginalsattesatsene. Nyere studier av skatt og arbeidsmarkedforhold viser at det er en klar sammenheng mellom skattesatser og arbeidstilbud. Spesielt gjelder dette for kvinner.⁵⁾ Når det gjelder sparingens følsomhet overfor skatt og variasjoner i avkastning etter skatt, har vi ingen undersøkelser om dette i Norge. Undersøkelser fra USA tyder på at også sparingen i noen grad er skattefølsom. Men dette gir neppe noe grunnlag for å trekke sikre konklusjoner om avveiningen mellom skatt på arbeid og kapital i Norge.

2. De studiene som foreligger om sammenheng mellom skatt og sysselsetting, gjelder tilbudt kvantum av arbeid. Men en viktig dimensjon som ikke fanges opp ved disse undersøkelsene, er kvaliteten på arbeidstilbudet. En viktig faktor i denne sammen-

⁴⁾ Skattekilen på lånefinansierte investeringer blir $0,16 - 0,07 - (0,16 \cdot (1 - 0,45) - 0,07) = 0,072$, det vil si 7,2 prosentenheter. Den effektive skattesatsen blir da $0,072 / (0,16 - 0,07) = 0,80$, det vil si 80 pst.

⁵⁾ Se for eksempel Dagsvik, Ljones, Strøm og Vennemo (1988): Arbeidstilbud, skatt og inntektsfordeling. I Torp (red.): Når godene skal deles. Ad notam forlag, Oslo.

hengen er utdanningsnivået. For den enkelte er utdanning for en stor del investering i fremtidige inntektsmuligheter. For samfunnet er utdanning investering i kunnskapskapital som gir avkastning i form av økt arbeidsproduktiviteten og større evne til nyskaping. Den privatøkonomiske avkastningen av utdanning er den merinntekten som utdanningen gir senere. Denne blir beskattet gjennom beskatningen av arbeidsinntekt. Et viktig spørsmål er om skattesystemet forskjellsbehandler avkastning på kunnskapskapital i forhold til avkastning på realkapital, og hvilken betydning det eventuelt får for kapitalens sammensetning.

3. Innenfor dagens skattesystem er det flere forhold som trekker i utdanningskapitalens disfavør:

- Lengre utdanning fører til et kortere yrkesaktivt liv og dermed til en mer sammenpresset profil for livsinntekten. Et progressivt skattesystem vil diskriminere sammenpressede inntektsprofiler, slik at for samme livsinntekt vil skatten utgjøre en større andel av livsinntekten for dem med lengst utdanning. Investering i realkapital forkorter ikke investors yrkesaktive periode, og vil derfor ikke gi slike virkninger.
- Utformingen av «bruttoskatten» (trygdeavgift og toppskatt) innebærer at kapitalinntekter normalt ikke bruttobeskattes. Dette betyr at avkastning på investering i utdanning blir beskattet etter høyere satser enn avkastning på investeringer i realkapital, siden arbeidsinntekten bruttobeskattes.
- Ved beskatning av avkastning på investeringer i realkapital er verdiforringelsen av kapitalen fradragsberettiget i form av av- og nedskrivninger. Tilsvarende gjelder normalt ikke for investeringer i kunnskapskapital.

Disse faktorene bidrar til at avkastning på investering i kunnskapskapital blir hardere beskattet enn avkastning på investeringer i realkapital. Isolert sett fører dette til større skatteklær for investeringer i utdanning enn for investeringer i realkapital. Effektivitetstapet vil også her avhenge av hvor følsomme disse investeringstypene er overfor endring i avkastning etter skatt.

Det kan imidlertid også pekes på faktorer som svekker effekten av den skattemessige diskrimineringen av investeringer i kunnskapskapital:

- For det første er selve utdanningstilbudet gratis eller sterkt subsidiert av det offentlige for dem som tar utdanning. Når ut-

danningen er gratis, består den privatøkonomiske investeringen av det inntektstapet etter skatt en har ved å ta utdanning. Inntektstapet vil være vesentlig lavere enn den totale utdanningskostnaden, spesielt for de ressurskrevende formene for utdanning.

- For det andre gis det «investeringsstøtte» i form av stipendier og rentebegunstigede lån til dem som tar utdanning.
- For det tredje vil utdanning vanligvis gi den enkelte nytte utover det som kan innkasseres i form av høyere inntekt, og disse positive sidevirkningene er skattefrie.

Når alle forholdene veies sammen, er det vanskelig å ha noen klar oppfatning av i hvilken grad det samlede skatte- og overførings-systemet forskjellsbehandler avkastning på henholdsvis realkapital og utdanningskapital. Det kan likevel være grunn til å anta at blant annet manglende avskrivningsmuligheter innebærer at skattesystemet diskriminerer mot investering i utdanning på områder der det kreves betydelige «erstatningsinvesteringer» i form av etterutdanning, faglitteratur o.l. for å holde ens kunnskaper ved like.

4. Friere internasjonale markeder for ulike produksjonsfaktorer og økt faktormobilitet vil trolig føre til at de nasjonale skattefundamentene blir mer følsomme overfor endringer i skattesystemet. For eksempel kan høy skatt på bedriftenes overskudd i Norge føre til sterkt reduserte investeringer her, og over tid til et lavere skattegrunnlag enn ellers. Dette innsnevrer handlefriheten i den nasjonale skattepolitikken, først og fremst beskatningen av de mest mobile produksjonsfaktorene. Det er grunn til å anta at kapital er betydelig mer mobil mellom land enn arbeidskraft er, siden arbeidskraftens lokalisering blant annet er bestemt ut fra bostedspreferanser. Den nasjonale kapitalbeskatningen burde imidlertid ikke påvirke lokaliseringen av kapital, dersom avkastning opptjent utenlands ble skattlagt på samme måte som avkastning opptjent innenlands (globalinntektsprinsippet). Men det forutsetter at kapitalinntekter som opptjenes ute blir rapportert til norske skattemyndigheter. I praksis vil det neppe alltid være tilfelle. Dessuten har Norge i stor utstrekning fraskrevet seg beskatningsretten til utenlandsinntekter ved skatteavtaler. Derfor vil det trolig være viktigere å harmonisere den innenlandske beskatningen av kapital med kapitalbeskatningen i andre land, enn hva tilfellet er for beskatningen av arbeidskraft, jf. kapittel 3.3 og avsnitt 8.1.3.

6.2.5 Sammenfatning og konklusjon

1. Ut fra et rent effektivitetshensyn vil avveiningen mellom beskatningen av arbeidsinntekt og kapitalinntekt avhenge av følsomheten i bruken av arbeidskraft med hensyn til endringer i skatt på arbeidskraft, relativt til følsomheten i sparingen med hensyn til avkastning etter skatt. I Norge har en etter hvert fått en del studier om beskatningens betydning for arbeidstilbudet, men en har ikke undersøkt hvilken betydning skatt på kapitalinntekt har for den private sparingen. Det finnes derfor ikke noe godt empirisk grunnlag for avveiningen mellom skatt på arbeid og skatt på kapital ut fra effektivitetsmessige hensyn.

Ved beskatning av kapital har en vridninger både med hensyn til sparingens omfang og dens sammensetning. En betydelige vridning er forårsaket av forskjellsbehandlingen mellom investeringer i husholdningskapital og i produksjonskapital. Rent praktisk ville det være komplisert å foreta en korrekt måling av den økonomiske avkastningen på investeringer i forbrukskapital. En nøytral beskatning av avkastning på investeringer i disse to sektorene er derfor neppe praktisk mulig. Men det er ønskelig fra et effektivitetssynspunkt og også mulig å skape større nøytralitet enn det er idag.

Også inflasjonen bidrar til å vri den effektive beskatningen mellom husholdningssektoren og produksjonssektoren, jf. kapittel 6.3. På grunn av nominell bedriftsbeskatning kan inflasjonen virke skatteskjerpene for bedriftsinvesteringer. Inflasjonen vil derimot redusere den reelle beskatningen av husholdningskapital, siden dette er skattefrie og ofte verdifaste spareformer. I tillegg fører inflasjonen på finansieringssiden til at den reelle alternativkostnaden for den kapitalen som bindes blir lavere.

2. Lavere skattesatser i kapitalbeskatningen vil redusere vridningene med hensyn til både spareomfanget og sammensetningen av investeringene, som følge av at avkastning på ulike typer kapital forskjellsbehandles. Videre vil lavere satser redusere de skatteskjerpene og de forvridende virkningene som følger av inflasjonen i et nominelt skattesystem. Isolert sett er dette forhold som kunne tale for å beskatte kapitalinntekter etter lavere satser enn arbeidsinntekter. Det nåværende systemet med bruttobeskatning av lønnsinntekter og nettobeskatning av kapitalinntekter kan ses i et slikt perspektiv. Men ettersom vi ikke har noen empiriske anslag over effektivitetstapet i kapitalbeskatningen, er det vanskelig å ha noen klar oppfatning av om, og i tilfelle hvor langt, en bør

gå i å forskjellsbehandle lønns- og kapitalinntekt.

Lavere skattesatser på kapitalinntekter enn på arbeidsinntekter vil gjøre det lønnsomt å omdanne arbeidsinntekt til kapitalinntekt. Grensen mellom disse inntektstypene kan være uklar, spesielt for personlig næringsdrivende. Det taler for at en bør unngå for store forskjeller i skattesatsene mellom kapital- og arbeidsinntekter.

Endelig må fordelingsproblemer og mulighetene for omgørelser trekkes inn i avveiningen av beskatning på kapital- og arbeidsinntekter.

6.3 INFLASJON OG KAPITALBESKATNING

6.3.1 Virkninger av inflasjon

1. En vanlig økonomisk definisjon av inntekt er det beløpet som kan forbrukes i en periode uten at realverdien av formuen blir redusert.⁶⁾ Men når inntektsbeskatningen skjer på et nominelt grunnlag der det ikke korrigeres for prisnivåendringer, kan grunnlaget for inntektsbeskatningen bli vesentlig forskjellig fra den reelle inntekten. Generelt vil inflasjonen påvirke grunnlaget for inntekts- og formuesskatten såvel for personer som for næringsvirksomhet.

2. Ved faste nominelle fradrag i inntekt og skatt, vil inflasjon med uendrede satser føre til en reell skjerpning av progressiviteten i inntekts- og formuesbeskatningen, og til en reell økning i disse skattene. Det kan imidlertid anføres at skatteskjerpelsen egentlig skyldes satsstrukturen og ikke skattesystemet som sådant, det vil si prinsippene for inntekts- og formuesansettelse. En kan også hevde at myndighetene, i den grad inflasjonen er forutsett, kan korrigere fradrag og progresjonstrinn.

3. I et nominelt skattesystem vil inflasjonen ha betydning for beregningsgrunnlaget på flere måter. Nominell kapitalavkastning vil inneholde en inflasjonskomponent som er en kompensasjon for reduksjonen av kapitalens kjøpekraft som følge av inflasjon. Full inntektsbeskatning av den nominelle avkastningen innebærer at en også beskatter kompensasjonen for inflasjonstapet. Ved beskatning av nominell kapitalavkastning fører inflasjon dermed til en reell skatteskjerpelse. Særlig merkbart kan dette være for bankinnskudd og andre finansielle fordringer med fast nominell innløsningsverdi. Beskatning

⁶⁾ Dette idealinntektsbegrepet blir gjerne kalt Haig-Simons' inntektsbegrep.

av slik avkastning betyr at en reelt sett inntektsbeskatter en del av kapitaluttaket.

Inflasjon fører til at gjeldsforpliktelsene målt i fast kroneverdi reduseres. Nominelle gjeldsrenter vil inneholde en inflasjonskomponent som uttrykker reduksjonen av lånebeløpet målt i faste priser. Fullt fradrag for nominelle gjeldsrenter innebærer da at en reelt sett også får inntektsfradrag for en del av låneavdragene. Dersom reell lånerente er negativ, betyr det at en vil få et inntektsfradrag selv i situasjoner der en reelt sett har hatt en gevinst på lånet.

Hvorvidt inflasjonen er et skatteskerpende element i personbeskatningen eller ikke, avhenger derfor av om husholdningenes netto finanskapital er positiv eller negativ. I 1986 hadde norske husholdninger omlag like store fordringer som gjeld, jf. tabell 5.10 i NOU 1989:1. I 1987 økte husholdningenes gjeld betydelig mer enn fordringene, slik at netto finanskapital i gjennomsnitt ble negativ. I en slik situasjon vil inflasjonen bidra til redusert skattlegging av husholdningene sett under ett.

Inflasjonen vil under nominell kapitalbeskatning gjøre det mindre lønnsomt å spare og redusere de reelle kostnadene ved å låne. Om for eksempel den nominelle renten er 12 pst., marginalsattesatsen 50 pst. og prisstigningen 7 pst., blir realrenten før skatt 5 pst. og etter skatt -1 pst. Det innebærer en effektiv skatt på renter på 120 pst.⁷⁾ I tabell 6.3.1 har en tatt utgangspunkt i at realrenten før skatt er upåvirket av prisstigningen og av beskatningen. Realrenten er satt lik 5 pst. Tabellen viser den effektive skatten på renter for ulike inflasjonsrater og sattesatser. Det fremgår at prisstigningen og den formelle sattesatsen ikke behøver å være særlig høy før den effektive beskatningen av renter blir mer enn 100 pst. Med gitte sattesatser må en vente at høy inflasjon under en nominell kapitalbeskatning generelt vil ha en negativ effekt på husholdningenes netto finanssporing.

Høy inflasjon og høye marginalsattesatser fører lett til svært lav reell rente etter skatt både for låntakere og långivere. Realrenten etter skatt har inntil nylig vært negativ, jf. figur 5.3c. Hvis nominell avkastning på alle kapitalplasseringer var skattepliktig fullt ut, ville fradrag for nominell gjeldsrente ha sin motpost i beskatningen på avkastningssiden. I praksis er det ikke en slik skattemessig symmetri, blant annet på grunn av lav eller

Tabell 6.3.1 Effektiv marginalsatt i prosent på renter ved ulike inflasjonsrater og formelle sattesatser, for gitt realrente før skatt på 5 pst

Marginalsatt	Inflasjonstakt				
	0	5	10	15	20
0 pst.	0	0	0	0	0
20 pst.	20	40	60	80	100
40 pst.	40	80	120	160	200
60 pst.	60	120	180	240	300

manglende beskatning av husholdningskapital. Dette er en betydelig kilde til vridninger som forsterkes av inflasjonen.

4. Nominell kapitalgevinst er differansen mellom salgsverdi og anskaffelseskostnad. Med inflasjon vil disse størrelsene være målt i forskjellig prisnivå. For kapitalobjekter der kapitalverdien stiger i takt med den alminnelige prisstigningen, vil beskatning av nominell gevinst føre til at en beskatter den delen av gevinsten som utgjør kompensasjon for reduksjonen i pengenes kjøpekraft. Med andre ord skattlegges en fiktiv gevinst.

Siden gevinster gjennomgående er mer lempelig beskattet enn løpende kapitalavkastning, vil inflasjonen kunne ha virkninger for sammensetningen av husholdningenes sparing i favør av plasseringer der avkastningen kan tas ut i form av gevinst. I praksis vil dette si at høy inflasjon vil diskriminere mot bankinnskudd og andre former for finansielle plasseringer der den nominelle kapitalverdien ligger fast, til fordel for plasseringer i verdipapirer og realkapital, der markedsverdien i større grad følger den alminnelige prisstigningen.

Når en ser bort fra fordringer på utlandet, kan avkastningen på finansielle aktiva i husholdningssektoren betraktes som den delen av avkastningen på realinvesteringer som tilfaller sparerne. Økt inflasjon innebærer da at en skattlegger hardere den delen av avkastningen som kanaliseres til sparerne som godtgjørelse for lånekapital i forhold til det som tilfaller eierne i form av kapitalgevinst. På sparesiden bidrar dermed inflasjonen, gjennom den lempelige kapitalgevinstbeskatningen, til å favorisere kanalisering av sparing til bedriftene i form av egenkapital fremfor lånekapital.

5. For bedrifter har inflasjonen virkninger for størrelsen av skattbart overskudd. Inflasjonen får dermed betydning for den effektive beskatningen av produksjonskapital og for bedriftenes disposisjoner. På inntektssiden beskattes bedriftene fullt ut av nominell

⁷⁾ Den effektive sattesatsen på renter kan tilnærmet skrives som $t(R+i)/R$, der R er realrenten før skatt, t er formell marginalsattesats og i er inflasjonsraten.

avkastning på finansielle fordringer. Dette vil gjøre det mindre gunstig for bedrifter å sitte med finanskapital, og inflasjonen forsterker dette forholdet.

Bedriftenes innkjøp og innsats av produksjonsfaktorer og salg av produkter vil skje til forskjellige tider. Inflasjon fører dermed til at kostnader og inntekter blir målt i forskjellige prisnivå. Mest åpenbart er dette for avskrivning av anleggsmidler og lagervurderinger.

For gitte avskrivnings- og gevinstbeskatningsregler for anleggsmidler vil inflasjonen føre til et høyere nominelt overskudd og dermed skjerpet beskatning av realavkastningen. Det skyldes dels at den reelle skattemessige verdien av avskrivningene blir redusert, og dels at en i skattleggingen av gevinster (i den utstrekning det finner sted) ikke tar hensyn til inflasjonskomponenten.

Tilsvarende forhold gjelder for lagervurderinger og verdsetting av vareforbruk når inngående og utgående lagerbeholdninger verdsettes til forskjellige prisnivå. Verdiøkningen på lager vil fremstå som en positiv resultatkomponent i bedriftens skattepliktige overskudd. Men den delen som kan henføres til den alminnelige prisstigningen, vil være en kompensasjon for at lagerkapitalens kjøpekraft er blitt redusert. I hvilken grad inflasjonsgevinster på lager kommer til beskatning avhenger av om lagervurderingene bygger på LIFO-prinsippet (last in first out) eller FIFO-prinsippet (first in first out). Ved LIFO anses de varene som er sist anskaffet, som solgt først. Siden prisstigningen vil være reflektert i prisene til disse, vil LIFO-prinsippet korrigere overskuddet for prisstigningen på de varene som er solgt. Ved FIFO anses de varene som er anskaffet først, som solgt først. Siden verdien på disse i begrenset grad fanger opp prisstigningen, vil inflasjonskomponenten bli inkorporert i det skattbare overskuddet i dette tilfellet. I Norge bygger skattereglene på FIFO-prinsippet, slik at inflasjonsgevinsten på varelager i prinsippet blir gjenstand for beskatning.

På den annen side vil bedrifter også dra fordel av inflasjon gjennom fradrag for nominelle gjeldsrenter. Fradrag for gjeldsrenter i bedriftene motsvares av at nominelle renteinntekter beskattes på långivernes hender. Inflasjonen bidrar dermed til å flytte skattebyrden over fra bedriften til dem som stiller lånekapital til rådighet. I en vurdering av om inflasjonen samlet bidrar til en skjerpet beskatning av avkastning på investeringer i realkapital, må en derfor se bedrifts- og personbeskatningen i sammenheng. Inflasjonen vil påvirke både den effektive beskatningen av kapitalavkastning og avkastnings-

kravet for lønnsomme investeringer. I mange tilfeller vil den reduksjonen i avkastningskravet etter skatt som inflasjonen skaper for alternative kapitalplasseringer, mer enn oppveie skatteskjerpelsen i bedriften ved at avskrivningene reelt sett blir lavere. Inflasjonen fører dermed til lavere reelle avkastningskrav for realinvesteringer i bedriften.

6. Isolert sett vil inflasjonen via en lempelig gevinstbeskatning gjøre det enda mer lønnsomt å kanalisere avkastningen til spare-siden i form av gevinster, for eksempel ved å tilbakeholde overskudd i selskapene. I bedrifter vil inflasjonen gjøre det mer lønnsomt å investere på områder der avkastningen kan tas som gevinst på grunn av den lempelige beskatningen av gevinst på realisasjon av realkapital gjennom saldosystemet. Inflasjonen kan derfor via en nominell bedrifts- og kapitalbeskatning vri ressursbruken i bedriftene i retning av investeringsobjekter der avkastningen kan innkasseres som gevinst. På finansieringssiden vis kapitalanskaffelsen over på former der godtgjørelsen kan tilbakeføres til sparerne som gevinst.

6.3.2 Ønskeligheten av inflasjonskorrigert beskatning

1. I forrige avsnitt har gruppen behandlet de viktigste skattemessige vridningene som oppstår ved inflasjon. Det er grunn til å tro at de ressursforvridende og fordelingsmessige virkningene som følger av inflasjonen, ikke minst skyldes at skattleggingen skjer på et nominelt grunnlag. Isolert sett kunne det derfor være ønskelig med et inflasjonskorrigert beregningsgrunnlag for inntektsbeskatningen. Nedenfor er det pekt på de hensynene som taler til fordel for inflasjonskorrigering.

Hensynet til effektivitet og til sparing

2. Inntektsbeskatning av inflasjonsgevinster på finansformue leder til lav, og i mange tilfeller til negativ, realavkastning etter skatt på finansiell sparing. Gjennom beskatning av nominell kapitalavkastning bidrar inflasjonen til å forrykke den relative lønnsomheten etter skatt for forskjellige spareformer. Ved et nominelt skattesystem får dermed inflasjonen betydning både for omfanget av den personlige sparingen og for måten det spares på. Via en nominell bedriftsbeskatning vil inflasjonen dessuten få betydning for skatteleggingen av bedrifter. Det påvirker bedriftenes disposisjoner og ressursbruk på en samfunnsøkonomisk uheldig måte.

For husholdningene vil skatt på kapitalav-

kastning gjøre det mindre lønnsomt å spare i sin alminnelighet. Skattemessig forskjellsbehandling vil også vri husholdningenes sparing bort fra finanssparing til fordel for investeringer i forbrukskapital. Manglende inflasjonskorrigering av kapitalbeskatningen forsterker disse vridningene. Også for bedrifter kan en nominell bedriftsbeskatning gjøre det mindre gunstig å sitte med finansielle fordringer.

3. For å rette på disse forholdene har en fått en rekke sparestimulerende tiltak i form av skattefradrag for spesielle spareordninger. Fra et sparestimulerende synspunkt er problemet med disse ordningene at de er knyttet til spesielle sparemåter og underlagt kvantumsbegrensninger. Kvantumsbegrensningene betyr at selv om slike skattelettelser fører til en høyere gjennomsnittsavkastning etter skatt på sparing, så gir de for store grupper av sparere ikke noen bedring i nettoavkastningen etter skatt ved økt sparing. Høyere gjennomsnittsavkastning og uendret marginalavkastning kan da like gjerne slå ut negativt som positivt i sparingen, ettersom en kan nå et gitt sparemål med mindre sparing enn tidligere. Fullt fradrag for gjeldsrenter gjør det dessuten lønnsomt å finansiere spareordningene med låneopptak.

Hensynet til bedriftenes kapitalbruk

4. For gitte avskrivnings- og gevinstbeskatningsregler kan inflasjonen gjennom beskatning av nominelle overskudd isolert sett føre til en skjerpet bedriftsbeskatning. Et nominelt skattesystem der inntekter og kostnader knyttet til eie og bruk av kapital ansettes til nominelle verdier, vil også påvirke den reelle avkastningen etter skatt forskjellig for forskjellige typer av kapital. Investeringer med samme reelle lønnsomhet før skatt kan under et nominelt skattesystem gi forskjellig reell avkastning etter skatt. Mest iøynefallende er dette i sammenligning mellom real- og finansinvesteringer. Men også for realinvesteringer kan rangering etter lønnsomhet bli påvirket. Det kan skje blant annet ved at bedriftenes reelle kapitalkostnader etter skatt påvirkes av inflasjonen, og ved at ulike måter å finansiere investeringene på i ulik grad påvirkes av inflasjon. Inflasjon kan derfor bidra til at den privatøkonomiske rangering etter lønnsomhet av investeringsprosjekter kan bli sterkt avhengig av skattemessige forhold og dermed avvike fra den samfunnsøkonomiske. Betydelige endringer i prisnivået fra år til år vil forsterke disse vridningene.

Fordelingsmessige hensyn

5. Inflasjonen vil under et nominelt skattesystem favorisere personer med netto gjeld i forhold til skattytere med positiv netto finansformue. Tilgjengelig statistikk over formuesforhold i Norge tyder på at yngre og middelaldrende husholdninger gjennomgående har netto gjeld, mens eldre husholdninger har positiv netto finansformue. Videre stiger gjelden med inntekten i aldersgruppen med netto gjeld, mens finansformuen synes å stige med inntekten i aldersgruppen med positiv netto finansformue. Inflasjon vil dermed via nominell beskatning ha fordelingsvirkninger som går i yngre husholds favør og i eldre husholds ufavør. Innenfor gruppen yngre og middelaldrende hushold bidrar fradrag for inflasjonsgevinsten på lån til en skjevere fordeling av nettoinntekten. Innenfor gruppen eldre hushold virker beskatning av den nominelle finansavkastningen inntektsutjevne.

Siden inflasjonen forsterker den skattemessige forskjellsbehandling av ulike spareformer, vil den bidra til større reelle inntektsforskjeller dersom bedrestilte husholdninger gjennomgående sparer mer enn andre i kapitalobjekter som blir lempelig beskattet. En slik effekt kan være sannsynlig ettersom utnyttelse av skattemessige skjevheter på kapital siden forutsetter god innsikt i skatteregler og skattemessige virkninger av forskjellige plasseringer. Slik kunnskap har trolig sammenheng med skattyters økonomiske stilling.

Det er ut fra dette grunn til å anta at de samlede fordelingsvirkninger av inflasjon gjennom et nominelt skattesystem øker inntektsulikhetene. Det er både lite hensiktsmessig og samfunnsøkonomisk kostbart å drive fordelingspolitikk gjennom inflasjon, ettersom manglende inflasjonskorrigering i beskatningen leder til uhenksmessig ressursbruk på flere områder. De fleste hensyn vil derfor være bedre tjent med en inflasjonskorrigeret beskatning parallelt med justeringer av skattesatser for å nøytralisere uønskede fordelingsvirkninger.

6.3.3 Skattekommissjonens forslag til inflasjonsjustering

1. Skattekommissjonen (NOU 1984:22 *Personbeskatning*) vurderte nøye spørsmålet om inflasjonskorrigering av skattesystemet for såvel personer som for bedrifter. I vedlegg 4 til kommissjonens innstilling har en egen arbeidsgruppe utredet en overgang til reell skattlegging av bedrifter.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

2. Et flertall av kommisjonens medlemmer anbefalte overgang til et inflasjonskorrigert skattesystem. Som hovedbegrunnelse for en slik omlegging anførte flertallet at inflasjonsjustering ville redusere de uheldige virkningene både på bruken av ressursene i samfunnet, og for fordelingen av formue og inntekter. Inflasjonsjustering ville både gjøre det mer lønnsomt å spare, og jevne ut forskjellen i lønnsomhet etter skatt for forskjellige måter å spare på.

Flertallet understreket betydningen av at en eventuell overgang skjedde parallelt i person- og bedriftssektoren for å unngå å forsterke de skattemessige vridningene mellom disse sektorene. Uten en parallell overgang ville mulighetene for skattemessige manipulasjoner og omgåelser bli ytterligere forsterket.

Flertallets begrunnelser for inflasjonsjustering var sterkt knyttet til forholdene som da gjaldt på kredittmarkedet, blant annet med innslag av kredittrasjonering. Flertallet uttalte at inflasjonsjustering

«vil gi mindre press og bedre tilpasning i kredittmarkedet, og kan gi grunnlag for lån med lavere rente og lengre avdragstid. Et kredittmarked med bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel bør derfor kunne øke den enkeltes muligheter til å tilpasse seg etter sitt behov. Kreditten vil i større grad enn nå kunne fordeles mellom konkurrerende investeringsformål etter en vurdering av lønnsomheten, og i mindre grad ut fra lånesøkerens forhold til den kredittinstitusjonen som skal gi lånet. Under dagens forhold på kredittmarkedet kan mulighetene for å få lån ofte ha stor innflytelse på sammensetningen og størrelsen av sparingen.

Inflasjonsjustert beskatning vil trolig alt i alt gi en dempet skattlegging av bedriftene og en samfunnsøkonomisk riktigere bruk av ressursene. Dette skyldes først og fremst at bedriftene i mindre grad enn tidligere vil vurdere prosjekter ut fra rent skattemessige forhold.

Inflasjonsjustert beskatning vil redusere fordelene ved å ha gjeld og øke fordelene ved å spare. Dette vil være en ulempe for personer med netto gjeld, det vil si større gjeld enn formue. Men inflasjonsjusteringen vil være en fordel for personer med netto formue. Statistikken viser at gjelden gjerne stiger med økende inntekt.

Det kan være grunn til å anta at inflasjonen gjennom et nominelt skattesystem øker inntektsforskjellene. Bl.a. vil personer med høy inntekt og formue normalt ha bedre økonomisk evne og bedre innsikt til å kunne tilpasse seg slik at skatten og inflasjonen gir færre ulemper for dem enn andre. Inflasjonsjustering av skattesystemet bør derfor alt i alt virke inntektsutjevne.

Hvis det oppstår uønskede fordelingsvirkninger, kan disse langt på vei korrigeres ved å justere skattesatsene.

Inflasjonsjusteringen vil kunne skape likviditetsproblemer for husholdninger med stor gjeld. Dette vil gjerne være unge fami-

lier. Disse vil imidlertid senere få fordeler når de blir eldre og har opparbeidet seg nettoformue. Kommisjonen legger vekt på at inflasjonsjusteringen ventelig vil lette presset på kredittmarkedet, og dermed gjøre det lettere å få til låneordninger som vil være tilpasset disse skattyternes situasjon.»

3. Kommisjonen påpekte imidlertid at en helt korrekt inflasjonsjustering vil være praktisk u håndterlig. Men flertallet mente å ha funnet frem til metoder for inflasjonsjustering som var praktisk enkle, virker noenlunde korrekt, og som ikke i for stor grad kunne manipuleres av skattyterne.

Flertallets forslag til inflasjonsjustering vil innebære at bare den delen av kapitalavkastningen som var større enn prisstigningen, ble skattlagt. Tilsvarende skulle bare den delen av gjeldsrentene som var større enn prisstigningen kunne trekkes fra ved beskatningen. Inflasjonsjusteringen skulle gjelde både løpende inntekter fra kapital, som for eksempel renter ved bankinnskudd eller lån, og gevinst eller tap når finanseierdel ble solgt, som for eksempel kursgevinst eller kurstap ved salg av aksjer og obligasjoner.

Når det gjelder aksjer og obligasjoner, foreslo skattekommisjonens flertall at den reelle årlige avkastningen skulle skattlegges løpende, og at det nominelle beløpet av salgsgvinster skulle bli skattlagt. Det ville gi lik behandling av aksjer, obligasjoner og bankinnskudd.

4. Kommisjonens flertall påpekte at overgangen til en inflasjonsjustert beskatning er en forholdsvis dyptgripende skattereform som vil kunne gi en del overgangsproblemer. Flertallet la imidlertid stor vekt på at svakhetene ved det gjeldende skattesystemet var mer eller mindre permanente, mens de administrative ulempene og overgangsproblemene ved omleggingen stort sett bare vil være aktuelle ved innføringen av det nye systemet. Flertallet viste også til at et raskt vedtak om overgang til inflasjonsjustering og antydning om tidspunkt for overgangen, trolig vil føre til endringer både i markedsprisene, for eksempel på boliger, og i forholdene på kredittmarkedet. En påpekte at overgangsproblemene ville være mindre desto lavere inflasjonen er ved omleggingen.

6.3.4 Utredningsgruppens konklusjon om inflasjonsjustering

1. Utredningsgruppen har vurdert fordelene og ulempene ved å gå over til et inflasjonsjustert skattesystem, men gruppen har ikke utredet hvordan slik inflasjonsjustering i tilfelle burde skje.

I avsnitt 6.3.2 har gruppen pekt på fordelene ved et inflasjonsjustert skattesystem. Som det fremgår er gruppen i hovedsak enig med skattekommisjonen i dens syn på fordelene. Gruppen er også enig i at dersom inflasjonsjustering skulle gjennomføres, måtte det skje parallelt for personer og bedrifter.

Som skattekommisjonen påpekte, er en helt korrekt inflasjonsjustering u håndterlig i praksis. Justeringen kan ikke omfatte alle kapitalinntekter og -utgifter. Utredningsgruppen vil peke på at en slik delvis indeksering i seg selv vil gi vridninger og dermed være uheldig. Selv om disse vridningene høyst sannsynlig ville være mindre enn vridningene i dagens system, er dette et forhold som ikke ble godt nok avklart av skattekommisjonen.

Inflasjonskorrigering må også skje ut fra et mål for gjennomsnittlig prisstigning. For bedrifter hvor endringer i produktpriser eller lønns-, kapital- og varekostnader avviker vesentlig fra det gjennomsnittlige, vil inflasjonskorrigeringen ikke bli særlig presis.

2. Selv om utredningsgruppen i hovedsak er enig med skattekommisjonens flertall i vurderingene av fordelene ved inflasjonsjustering, vil gruppen ikke anbefale overgang til inflasjonsjustert skattesystem i tillegg til de øvrige forslagene. Det er særlig fire forhold som leder frem til denne konklusjonen:

- i) Etter at skattekommisjonen la frem sin innstilling har det skjedd viktige endringer på kreditt- og kapitalmarkedet. Fra og med 1984 er reguleringene på kredittmarkedet blitt kraftig nedbygget. Denne dereguleringen sammen med gjennomførte og eventuelt fremtidige liberaliseringer i valutamarkedet, vil trolig føre til at endringer i inflasjonstakten raskere og mer fullstendig fører til justering av det nominelle rentenivået. Inflasjonens virkninger gjennom skattesystemet for ressursbruken og for inntektsfordelingen vil dermed bli mindre enn tidligere.
- ii) Spørsmålet om inflasjonskorrigering må også vurderes ut fra de øvrige forslagene til endringer i bedrifts- og kapitalbeskatningen. Gjennom gruppens forslag om å utvide skattegrunnlaget vil en fange opp avkastning på realkapital til beskatning på en mer effektiv måten enn i dag. Samtidig foreslår gruppen en relativt lav skattesats på kapitalinntekter, herunder på inntekter fra kapital som ikke er inflasjonssikret, typisk bankinnskudd. Begge disse reformforslagene fører til mindre skattemessige vridninger. Dermed vil også inflasjonens forsterkende

effekt på disse vridningene bli redusert i forhold til både dagens system og skattekommisjonens forslag.

- iii) Som skattekommisjonen påpekte, er overgang til inflasjonsjustering en dyptgripende skattereform som vil kunne gi en del overgangsproblemer. Disse problemene ville i tilfelle komme i tillegg til de øvrige problemene og kostnadene ved å gjennomføre gruppens forslag. De forslagene som gruppen for øvrig legger frem, er i sum såpass omfattende at fordelene ved å inflasjonsjustere skattesystemet i tillegg måtte ha vært større enn de nå synes å være for at gruppen skulle anbefale dette.
- iv) Spørsmålet om inflasjonskorrigering må også vurderes i forhold til om slik inflasjonskorrigering finner sted i andre land. Gruppen antar at det ikke vil være uproblematisk dersom Norge skulle gjennomføre inflasjonskorrigert beskatning, samtidig som de fleste andre landene opprettholdt et nominelt skattegrunnlag. En har imidlertid ikke utredet dette spørsmålet nærmere.

6.4 NØYTRALITET OG VRIDNINGER I KAPITALBESKATNINGEN

6.4.1 Vridninger i kapitalbeskatningen

1. Som påpekt i avsnitt 6.2.3 fører skatt på kapitalavkastning til et effektivitetstap ved at det svekker den enkeltes incitament til sparing. Dette fører normalt til en lavere netto sparing enn det som er fornuftig ut fra en avveining mellom samfunnsøkonomisk avkastning og investorenes avkastningskrav. Det kan også føre til for lav beholdning av realkapital innenlands, dersom ikke den reduserte sparingen kompenseres gjennom økte investeringer av utlendinger.

2. Kapitalbeskatningen vil også påvirke sammensetningen av sparingen og investeringene i den utstrekning avkastningen på ulike typer realinvesteringer beskattes forskjellig.

Den mest iøynefallende vridningen i dagens norske system har en mellom investeringer i forbrukskapital og i produksjonskapital. Vridningen oppstår fordi avkastningen på forbrukskapital og eventuelle salgsgevinster skattlegges mer lempelig enn avkastning og gevinster på alternative plasseringer. Det vil oppmuntre husholdningene til å investere i forbrukskapital, på bekostning av andre investeringer. Den samme vridningen oppstår om husholdningskapitalen lånefinansieres, så lenge fradraget for gjeldsrenter på marginen er høyere enn økningen i skattepliktig

inntekt som følge av investeringen. Vridningene forsterkes av formuesbeskatningen, siden ligningstakstene for forbrukskapital normalt ligger langt under markedsverdien.

I bedriftssektoren blir rentefradrag og beskatning av renteinntekt motsvart av en korresponderende beskatning av avkastning på investeringer i produksjonskapital. Under bestemte forutsetninger vil disse to skatteeffektene oppveie hverandre, slik at beskatningen vil virke nøytralt på bedriftenes investeringsatferd, jf. kapittel 6.1 og vedlegg 1. For lånefinansierte investeringer betyr det at det vil lønne seg å investere inntil kapitalavkastningen på marginen er lik lånerenten.

Hvis husholdningssektoren står overfor de samme rentevilkårene som bedriftssektoren, vil lempelig beskatning av husholdningskapital føre til lavere avkastningskrav før skatt for investeringer i husholdningssektoren. Om alle privatøkonomisk lønnsomme investeringer blir foretatt, vil den samfunnsøkonomiske marginalavkastningen på kapital bli lavere i husholdningssektoren enn i bedriftssektoren. I et fritt kapitalmarked må en vente at det fører til overinvesteringer i husholdningskapital, i forhold til den kapitalallokeringen som markedet ville foretatt gjennom en avveining av avkastningen før skatt på investeringer i de to sektorene. En kan derfor si at selv om bedriftsbeskatningen skulle være nøytral, kan utformingen av kapitalbeskatningen oppmuntre til overinvesteringer i forbrukskapital. Siden kapitalens marginalavkastning vil være lavest i husholdningssektoren, er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere mer i produksjonskapital og mindre i forbrukskapital. Men dersom denne ressuroverføringen skal skje gjennom markedet, drevet av privatøkonomiske lønnsomhetsvurderinger etter skatt, vil den nåværende utformingen av kapitalbeskatningen blokkere en slik ressuroverføring.

3. Den effektive beskatningen av realaktiva i bedrifter vil dels avhenge av mulighetene for avsetninger og av- og nedskrivninger ved beregningen av skattbart overskudd, og dels av beskatningen av gevinster på realaktiva ved avhendelse. På enkelte typer kapitalanvendelse kommer investeringsavgiften i tillegg. På andre områder har en investeringsstøtte som virker som subsidier på kapitalbruken. Reglene for avsetninger, av- og nedskrivninger, investeringsavgift og subsidier påvirker kapitalavkastningen etter skatt og derfor også kapitalbruken. Som utredningsgruppen skal komme tilbake til i kapitlene 7.2, 7.4 og 7.8, vil skattereglene i praksis føre til at avkastning på forskjellige typer realinvesteringer blir skattemessig for-

skjellsbehandlet. Det leder til at avkastningskravet før skatt til lønnsomme investeringer vil variere med hensyn til i hvilke typer realkapital som det investeres i, i hvilke næringer og geografiske områder investeringene skjer og med hensyn til hvordan næringsvirksomheten er organisert.

6.4.2 Ønskeligheten av nøytralitet i beskatningen av avkastning på realaktiva

1. Drøftingen av de vridningene bedriftsbeskatningen gir for avkastningskrav og investeringer i ulike typer realaktiva, har bygget på den premissen at samfunnsøkonomisk optimal kapitalbruk forutsetter nøytral skattemessig behandling av ulike typer realaktiva. Med nøytralitet menes at alle kapitalinntekter behandles skattemessig likt. Dette reiser to nokså grunnleggende spørsmål. Det første er om det er samfunnsøkonomisk riktig å beskatte realisert avkastning på forskjellige former for realkapital likt. Dersom svaret på dette er benektende, oppstår det andre spørsmålet, om differensiering av beskatningen av ulike typer realaktiva bør skje gjennom utformingen av inntektsbeskatningen av bedrifter, eller om det bør skje gjennom mer selektive tiltak.

Ønskeligheten av nøytral beskatning som ikke vrir de relative avkastningskravene mellom forskjellige realaktiva, bygger på den grunnleggende forutsetningen at avkastningen før skatt fra ulike typer realkapital er perfekt sammenlignbar og viser den samfunnsøkonomiske avkastningen. Det er imidlertid flere faktorer som kompliserer dette forholdet, og som gjør at en må modifisere det samfunnsøkonomiske avkastningsbegrepet.

Risiko

2. De fleste beslutninger med konsekvenser inn i fremtiden innebærer risiko. Langsiktige investeringer er et godt eksempel på slike beslutninger. Investeringen innebærer en sikker utgift i dag, mot en usikker inntektsstrøm i fremtiden. Usikkerheten kan være knyttet til både fremtidige kostnader og fremtidige inntekter som investeringen ventes å generere.

Inntektsbeskatningen skatteleger kapitalavkastning på realisasjonstidspunktet. Når avkastningen foreligger, kan en hevde at sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er en krone i avkastning like verdifull uansett hvilken investering som skaper avkastningen. Dette er et mulig argument for symmetrisk skattemessig behandling av kapitalavkastning fra ulike kilder. Men når en tar hensyn

til risiko, blir vurderingen mer komplisert. Det som ligger til grunn for investeringsatferden er blant annet investorenes forventninger om fremtidig avkastning, og deres holdning til risiko. Investeringsprosjekter som i etterhånd viser seg å gi samme avkastning og derfor er like lønnsomme på realisasjonstidspunktet, vil ikke bli betraktet som ekvivalente på investeringstidspunktet dersom risikoen ved prosjektene er forskjellig. Et skattesystem som behandler realisert avkastning likt, vil derfor normalt ikke virke nøytralt på investeringsatferden dersom risikoen er forskjellig. Et skattesystem som er nøytralt under full sikkerhet, er derfor ikke nødvendigvis nøytralt når risiko tas i betraktning. Eksistensen av risiko fører også til at selve nøytralitetsbegrepet blir uklart.

For samfunnet som helhet kan risikoen ved næringsvirksomhet spres ved at det investeres i flere risikable enkeltprosjekter med forskjellige grader av risiko. Ved å investere i prosjekter hvor avkastningen på investeringene henger sammen, på en slik måte at tap på enkelte prosjekter har en tendens til å inntreffe sammen med gevinster på andre, blir den samlede risikoen ved å investere mindre enn for den enkelte investeringen. Når en skal vurdere risikoen ved å igangsette et nytt prosjekt, må risikoen ved det nye prosjektet vurderes i sammenheng med risikoen ved eksisterende investeringer. Det samfunnsøkonomisk relevante i en slik sammenheng er ikke mulige variasjoner i inntekten fra prosjektet isolert sett, men prosjektets bidrag til variabiliteten i nasjonalinntekten.

3. Svaret på spørsmålet om kapitalbeskatningen bør utformes nøytralt når avkastningen er risikofylt, er avhengig av om markedet ville gi en optimal fordeling av kapitalressurser på risikable investeringsprosjekter i fravær av skatter. I mange tilfeller kan markedet for risiko gi en effektiv kobling av risikable prosjekter og gi en optimal omfordeling av den samlede risikoen. Markedene for forsikring, aksjer og finansielle fordringer er de viktigste markedene for omfordeling av risiko.

Informasjonsproblemer kan imidlertid føre til at risikomarkedene i en del tilfeller ikke vil være effektive. Det er i hovedsak to typer informasjonssvikt som kan føre til lite effektive eller ikke-eksisterende markedet for enkelte typer risiko.

For det første kan informasjon omkring en investering være skjevt fordelt mellom entreprenør og risikoavlastere. Normalt vil investor ha bedre kunnskaper om muligheten for å lykkes enn det finansmarkedet har. Så-

vel banker som aksjemarkedet vil bare i begrenset grad kunne skille investorene i forskjellige risikogrupper. Den avkastningen de krever for å påta seg risiko, vil lett bli basert på gjennomsnittsbetraktninger om risikoen ved avkastning på investeringer generelt. Hvis investorene gjennomgående må betale den samme risikopremien for risikoavlastningen, vil lavrisikoinvestorer ha tilbøyelighet til ikke å søke risikoavlastning. Det gjør de ved enten å bære en større del av risikoen selv, eller å la være å investere, dersom det er slik at prosjekter med lav risiko også har lavere forventet avkastning. Når lavrisikoprojektene forsvinner, øker den gjennomsnittlige risikoen i markedet, og bankene og aksjemarkedet vil kreve en høyere risikopremie. Ytterligere lavrisikoinvestorer kan da gå ut av markedet. Denne prosessen er i litteraturen kalt «adverse selection» (ugunstig utvalg), og resultatet kan bli at det først og fremst blir de mest risikable investeringene som oppnår risikospredning i markedet, mens lavrisikoprojekter forsvinner fra risikomarkedet.

Det andre informasjonsproblemet er knyttet til begrepet «moral hazard» (atferdsbettinget risiko). I dette tilfellet er risikoen ikke, som i tilfellet over, bare knyttet til ytre forhold ved prosjektet, men også til investors egne handlinger. Som nevnt vil bedriften vanligvis vite mer om den reelle risikoen ved et spesifikt investeringsprosjekt enn bedriftens bankforbindelse. Risikovurderingene kan derfor fortone seg vidt forskjellige for bedriften og for banken.⁸⁾ Dersom bedriftens informasjon er bedre enn bankens, vil bedriftens vurdering av prosjektets lønnsomhet ligge nærmest et samfunnsøkonomisk lønnsomhetsmål.

Imidlertid er det vanskelig for banken å stole fullt ut på bedriftens egen risikovurdering. Det grunnleggende problemet er at banken vanskelig kan observere hvilken innsats bedriften legger ned i å få prosjektet til å lykkes. En fiasko med påfølgende tap kan skyldes ugunstige omstendigheter utenfor bedriftens kontroll og innenfor rammen av den risikoen en på forhånd var klar over eksisterte, men det kan også skyldes mangelfull innsats fra bedriftens side. På grunn av informasjonsstrukturen kan graden av risiko som banken påtar seg ha betydning for den innsatsen som bedriften legger ned for at prosjektet skal lykkes. For å disiplinere bedriften og sikre større samsvar mellom bedriftens og bankens interesser, vil banken

⁸⁾ I engelskspråklig litteratur blir dette gjerne omtalt som forskjellen mellom «borrower's and lender's risk».

normalt kreve at bedriften binder egenkapital i prosjektet. Kravet til egenkapital vil trolig være større jo mer risikabelt prosjektet fortøner seg for banken.

Den samme problemstillingen vil i hovedsak også gjelde vis-a-vis eksterne kilder for egenkapital, når det er asymmetrisk informasjon mellom eksisterende eiere eller ledelse og nye aksjonærer. Det kan derfor argumenteres for at asymmetrisk informasjon fører til problemer med ekstern finansiering av prosjekter der informasjonsgapet mellom bedriften og kapitalmarkedet er størst. Slike prosjekter må derfor i større utstrekning enn andre finansieres med interne midler, og følgelig må de eksisterende eierne bære en større del av risikoen.

Informasjonsgapet mellom bedrift og eksterne kapitalkilder vil avhenge både av prosjektets art og av bedriftens renommé i kapitalmarkedet. Det er grunn til å tro at det vil være større konsensus mellom bedriftens og bankens risikovurdering ved investering i lett omsettbare driftsmidler enn ved investering i et internt forskningsprogram. I det første tilfellet er det meste av risikoen knyttet til markedsforhold som er observerbare for begge parter, mens i det siste tilfellet er risikoen knyttet til spesialinnsikt og bedriftsinterne forhold.

Informasjonsgapet mellom bedrift og eksterne finansieringskilder vil trolig også være stort for nystartede bedrifter uten veletablerte finansielle forbindelser. Disse bedriftene vil normalt også ha størst problemer med å fremskaffe høy egenkapitaldekning hos den som etablerer bedriften. Kostnadene ved å informere eksterne risikobærere pr. krone ekstern risikokapital vil trolig være størst for de minste prosjektene. I tillegg kommer mer praktiske problemer som etablerere kan ha med å få kontakt med potensielle investorer. Det henger blant annet sammen med de institusjonelle begrensningene som gjelder for adgangen til børsnotering.

4. Manglende muligheter for risikospredning på enkelte områder reiser spørsmål om dette bør påvirke innretningen av bedriftsbeskatningssystemet, og eventuelt på hvilken måte. I tilfelle bør de skattepolitiske tiltakene rette seg mest mulig direkte mot årsaken til de manglende mulighetene til å spre risikoen, først og fremst ved investeringer i nyskapende virksomhet og nyetablerte bedrifter. Skulle en ta hensyn til dette i den alminnelige overskuddsbeskatningen, ville tiltakene trolig bli for lite rettet mot de forholdene som en ønsker å påvirke. Oppgaven må derfor i stedet være å knytte skattetiltak til

økonomiske kjennetegn som er typiske for den virksomheten som en ønsker å favorisere gjennom beskatningen.

Det er et nokså typisk trekk ved oppstarting av virksomhet som satser på å utnytte nye ideer og talenter, at den kan gå med underskudd i startfasen før virksomheten blir innarbeidet, og en får en markedstest på om ideene er fruktbare. Informasjonsproblemet fører til at personer med gode ideer og spesielle talenter må bære en uforholdsmessig stor del av risikoen for feilslag selv. I tillegg kan kapitalmarkedet hemme etableringer hvis påregnelige underskudd i startfasen ikke kan dekkes gjennom ekstern finansiering, slik at det kreves høy egenkapital. Skattemessige tiltak for å korrigere markedssvikten som skyldes asymmetrisk informasjon bør derfor rette seg spesielt mot disse to forholdene, nemlig begrensede muligheter for risikospredning og krav om høy egenkapital.

Markedsmessige begrensninger for risikospredning peker mot at det offentlige burde ta over en del av risikoen, og da på en slik måte at det ikke svekker privates incitament til innsats. Full skattemessig likestilling mellom over- og underskudd vil føre til risikodeling mellom bedriften og det offentlige. Jo høyere skattesatsen er på overskuddet, og dermed satsen underskuddet kan avregnes mot, desto lavere vil risikoen bli for investor. Men samtidig vil høy skattesats innebærer mindre incitament til egen innsats, siden inntekter som følger av økt innsats blir hardt beskattet. Hensynet til risikospredning må derfor avveies mot hensynet til ikke å svekke incitamentet til innsats.

Innenfor dagens skattesystem foreligger slik likestilling først og fremst for deltakerlignede selskaper og personlig næringsdrivende der underskudd kan i visse tilfeller overføres fra bedrift til person. I aksjeselskaper kan underskudd i visse tilfeller overføres til aksjonærene ved innbetaling av aksjonærbidrag, eller via konsernbidrag, eller underskuddet kan fremføres mot senere overskudd i selskapet.

Eksterne virkninger

5. I avsnitt 6.6.2 er eksterne virkninger nevnt som en mulig årsak til markedssvikt. Eksterne virkninger fører til at avkastningen som kan innkasseres av den investerende bedriften, er forskjellig fra samfunnets avkastning. Denne differansen kan være positiv eller negativ. Når en bedrift for eksempel investerer i å utvikle nye produksjonsprosesser, kan dette bedre produktiviteten for andre bedrifter dersom den nye kunnskapen spres. Dette vil i så fall være en positiv ek-

stern virkning som gjør den samfunnsøkonomiske avkastningen høyere enn den bedriftsøkonomiske. Om derimot en bedrift gjennom produksjonen forringer knappe miljøgoder, foreligger en negativ ekstern virkning. Da vil den samfunnsøkonomiske avkastningen av realkapitalen i virksomheten være lavere enn den bedriftsøkonomiske.

Eksterne virkninger gjør at realisert avkastning fra forskjellige typer realkapital ikke vil være direkte sammenlignbar i samfunnsøkonomisk forstand. Lik beskatning av realisert inntekt slik den registreres av bedriften, vil i slike tilfeller bety at realaktiva med forskjellig samfunnsøkonomisk avkastning blir skattlagt likt. Hvis for eksempel investering i høyteknologi har positive eksterne virkninger, mens investeringer i forurensende industri har negative virkninger, vil det gi en bedre samfunnsøkonomisk ressursbruk om den førstnevnte typen virksomhet øker i omfang og den sistnevnte reduseres i forhold til ressursfordelingen uten offentlig inngripen. Spørsmålet som dermed kan reises, er om kapitalavkastningen bør skattlegges forskjellig i de to typene virksomhet.

Et svar på dette spørsmålet må bygge på den observasjonen at det ikke er kapitalbruket som sådan som skaper disse eksterne virkningene. Problemet med den forurensende bedriften er at bedriften kan forbruke felles miljøressurser uten å bli konfrontert med kostnadene for dette. Problemet som reises ved de positive eksterne virkningene ved å utvikle nye prosesser, er at bedriften ikke kan innkassere noe av den avkastningen andre bedrifter får ved å ta i bruk de nye prosessene. Som påpekt løses slike problemer mest effektivt ved at offentlige tiltak rettes mest mulig direkte mot de forholdene som forårsaker de eksterne virkningene. Høyere beskatning av kapitalavkastningen i forurensende virksomhet er en svært lite effektiv måte å løse dette problemet på. Det gir ikke bedriften incitament til å gjøre noe med sine forurensende utslipp. En mer lempelig beskatning av avkastning på investeringer i forskning og utvikling vil i praksis trolig også virke svært indirekte på de forholdene en skulle ønske å stimulere.

Konklusjonen blir derfor at *problemer ved eksterne virkninger bør løses gjennom spesielle skatter (avgifter) og subsidier på de disposisjonene som skaper disse virkningene, og ikke gjennom den skattemessige behandlingen av kapitalavkastningen.*

Inntektsfordelingshensyn

6. For realaktiva der avkastningen kommer i form av en kontantinntekt, er det vanskelig å se at fordelingshensyn kan tilgodeses ved skattemessig forskjellsbehandling av avkastning fra ulike aktiva. Det kan imidlertid stille seg annerledes for investeringer der avkastningen kommer i form av tjenester. Hvis det anses som viktig å sikre et minimumsnivå av slike ytelser, for eksempel boligjenester, kan en velge å beskatte slik avkastning mer lempelig enn annen kapitalavkastning. Men dette bør i tilfelle suppleres med mer direkte støtteordninger for dem som ikke eier boligen selv, hvis inntektsfordelingshensyn er begrunnelsen for lempelig beskatning.

Det er likevel grunn til å bemerke at fordelingshensynet gjelder gjennomsnittsskatten og ikke marginals-katten. Det lar seg gjøre å utforme boligbeskatningen slik at fordelingshensynet blir ivaretatt, samtidig som marginalavkastningen av bolig utover et visst nivå blir skattlagt på linje med annen kapitalinntekt. Det kan for eksempel gjøres ved å legge markedsverdi og markedsrenter til grunn for beregning av boliginntekten, samtidig som det innføres et romslig bunnfradrag i denne inntekten. For å ta hensyn til at boligprisnivået varierer fra sted til sted, kunne dette bunnfradraget differensieres. Et slikt system for boligbeskatning ville føre til at beskatningen ville virke mindre inn på beslutningen om en skal spare ved å investere en gitt kapital i bolig (utover det skattefrie bunnfradraget) eller i for eksempel finanskapital. Dette ville på marginen gi den enkelte sparer mer korrekte signaler om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av de ulike formene for sparing, samtidig som fordelingshensyn kan bli ivaretatt.

6.4.3 Ønskeligheten av nøytralitet i beskatningen av ulike typer finansaktiva

1. I økonomier med godt utviklede finansmarkeder vil avkastning fra ulike typer finansaktiva være nære substitutter. Når en ser bort fra aksjer, vil risikoen som knytter seg til avkastningen være avhengig av faktorer som virker uniformt overfor vide grupper av finansaktiva. Det kan være det innenlandske rentenivået, valutakursen eller den innenlandske inflasjonsraten. Jo nærere substitutter de enkelte plasseringene er, desto lettere vil det være å unngå skatt ved omplasseringer til de aktiva som blir mest lempelig beskattet. Skattetilpasning gjennom omplasseringer i finansmarkedene blir kalt *skattearbitrasje*. Hvis alle muligheter til skattearbitrasje blir fullt utnyttet, vil den effekti-

ve marginalskatten på avkastning fra finanskapital være gitt ved marginalskatten på den mest lempelig beskattede plasseringsformen.

I kapittel 7.8 er det gitt eksempler på hvordan finansaktiva blir forskjellsbehandlet i dagens skattesystem. Forskjellsbehandlingen skjer både med hensyn til plasseringsform, avkastningsform og avhengig av hvem som sparer.

2. Når finansielle investorer har forskjellig marginalskattesats, vil en kunne unngå skatt ved å overføre kapitalinntekter mellom investorer. Siden kapitalgevinster gjennomgående blir mer lempelig beskattet enn andre former for kapitalinntekt, vil det ved progressiv kapitalinntektsbeskatning lønne seg å la kapitalgevinster bli beskattet hos dem som har den høyeste marginalskattesatsen og ta løpende kapitalinntekt (for eksempel renter) til beskatning hos dem med lavere marginalskattesats.

Kapitalgevinster knytter seg først og fremst til egenkapital, mens renter er godtgjørelse for lånekapital. En progressiv kapitalbeskatning med en mer lempelig skattemessig behandling av gevinster enn annen kapitalinntekt, vil gi de mest velstående (i den grad formue samvarierer med skattbar kapitalinntekt) et skattemessig fortrinn i aksjemarkedet. For høyinntektsgrupper kan det være særlig lønnsomt å lånefinansiere kjøp av aksjer med fradrag for renteutgifterne, og ta ut avkastningen som skattefri gevinst etter 3 år. Kapitalbeskatningen kan dermed forsterke en i utgangspunktet skjev fordeling av eierinteresser.

3. Det er et åpent spørsmål på hvilken måte og i hvilken grad skattemessig forskjellsbehandling av avkastning på finansaktiva påvirker ressursbruken i samfunnet. I noen grad kan ulikheter i beskatningen slå ut i markedsprisene på finansaktiva. I tilfelle påvirkes avkastningen etter skatt i begrenset grad.

La oss illustrere dette med et eksempel. Anta at vi har to typer obligasjoner, A og B, som er identiske i økonomisk forstand. Anta at de begge har en markedspris på 100 og en kupongrente på 10. Dersom skatteprosenten er 50, gir begge en avkastning på 5 pst. etter skatt. Anta videre at det blir bestemt å gjøre avkastningen på A-obligasjoner skattefri. I et perfekt obligasjonsmarked vil investorer omfordele sine plasseringer mellom disse to obligasjonstypene inntil avkastningen på den sist investerte kronen blir den samme i begge plasseringene. Dette vil drive opp prisen på A-obligasjoner i forhold til B-obligasjoner. Om vi antar at B-obligasjoner fortsatt blir

verdsatt til 100, vil den nye likevektsprisen på A-obligasjoner bli 200. Ved disse markedsprisene gir begge obligasjonene samme avkastning etter skatt. Skattefordelen ved å investere i A-obligasjoner er i dette eksemplet i sin helhet blitt kapitalisert i markedsprisen. Etter at markedsprisene har tilpasset seg, vil de to obligasjonene være ekvivalente plasseringer. Den skattemessige forskjellsbehandlingen vil, i den nye likevekten, ikke vri lønnsomhetsforholdet mellom de to plasseringene. Forskjellsbehandlingen har derfor i dette tilfellet bare virkninger på inntektsfordelingen. Disse går i favør av dem som satt med A-obligasjonene da skattefritaket ble innført, ved at de kan innkassere kursstigningen som følge av skattefritaket.

Resonnementet i eksemplet ovenfor forutsetter at den nominelle obligasjonsrenten er fast. Over noe tid kan det være en realistisk forutsetning for Norge ved at det innenlandske rentenivået i stor grad vil følge rentenivået i utlandet, jf. kapittel 3.3. Om en ser bort fra risiko, vil finansielle investorer investere i de ulike typer aktiva sålenge avkastningen er høyere enn den finansielle alternativavkastningen etter skatt. Når markedsrenten etter skatt uttrykker den finansielle alternativkostnaden, må markedsprisene tilpasse seg skatteendringer slik at avkastningen pr. investert krone etter skatt blir lik lånerenten etter skatt. Med uendret rentenivå og rentebeskatning, må derfor også marginalavkastningen etter skatt på de ulike plasseringene være uendret i den nye likevekten. Skattearbitrasje mellom ulike finansaktiva vil derfor ha en tendens til å utjevne avkastningsforskjeller som skyldes ulik skattemessig behandling.

4. Skattemessig forskjellsbehandling av finansielle investorer gjør det lønnsomt for ulike investorer å spesialisere seg på sparing i forskjellige finansaktiva ut fra forskjeller i investorenes skattemessige situasjon. Som nevnt vil det være mer lønnsomt for dem med høy marginalskatt å spare på de måtene som gir avkastning i form av gevinst, i den utstrekning gevinst beskattes mer lempelig enn annen kapitalinntekt. For dem med høy marginalskatt vil det for eksempel lønne seg å holde en stor del av sin portefølje i aksjer som gir avkastning i form av gevinst. Slike klientelleffekter i finansmarkedet kan føre til at eierstrukturen i bedriftene blir påvirket av skattemessige forhold. Men skal dette ha uheldige virkninger for ressursbruken, må de eierne som er skattemessig favorisert enten være systematisk dårligere til å vurdere lønnsomheten av investeringsprosjekter enn andre, eller de må ha et annet avkastnings-

krav på grunn av den lempelige kapitalbeskatningen. Den første antakelsen virker ikke overbevisende, og den andre avhenger av i hvilken grad ulikheter i avkastningskrav blir eliminert gjennom arbitrasje i finansmarkedene.

5. Som ovenstående diskusjon viser, kan det være grunn til å anta at når rentenivået er gitt uavhengig av innenlandske skatteforhold, vil skattemessig forskjellsbehandling av avkastning på finansaktiva i hovedsak ha fordelingsvirkninger. Virkninger for ressursallokeringen er det vanskeligere å se noe grunnlag for.

Det er all grunn til å tro at en inkonsekvent beskatning av finansavkastning vil gi en skjevare inntektsfordeling. Det skyldes at skattytere har ulik informasjon om hvordan ulikheter i beskatning av avkastning kan utnyttes til å unngå skatt. En må regne med at ressurssterke skattytere har bedre tilgang til slik informasjon. Mange arbitrasjemekanismer forutsetter også god tilgang til kreditt, noe som er til fordel for dem med høye inntekter. Incitamentene til å foreta skattetilpasninger i finansmarkedene er også størst for dem med høy skattbar inntekt i utgangspunktet. En har sannsynligvis også stor driftsfordeler på dette feltet ved at kostnadene ved å skaffe seg innsikt i hvordan skatte-reglene kan utnyttes, er uavhengige av omfanget av slik virksomhet.

6. I drøftelsen ovenfor har vi sett bort fra flere viktige forhold. Det ene er risiko. En viktig oppgave for finansmarkedene er å gi muligheter for spredning av risiko knyttet til økonomisk virksomhet, jf. avsnitt 6.4.2. Skattesystemet kan på ulik måte påvirke risikostrukturen til avkastningen på finansielle porteføljer og dermed også porteføljetilpasningen. En skatt som er nøytral med hensyn til porteføljesammensetningen under sikkerhet, vil ikke nødvendigvis virke nøytralt når ulike plasseringer involverer forskjellig grad av risiko.

Et annet viktig sakskompleks som ikke er tatt opp foran, er forholdet til utlandet. Dersom finansavkastning skattlegges vesentlig forskjellig i Norge i forhold til i andre land, vil dette i en situasjon med frie internasjonale kapitalmarkeder føre til skattemotiverte kapitalbevegelser mellom Norge og utlandet. Dette kan i så fall få virkninger for den innenlandske ressursbruken, og i særlig grad påvirke omfanget av finansnæringen. Denne problemstillingen er nærmere drøftet i kapittel 3.3.

7. Skatt på finansavkastning kan påvirke bedriftenes finansielle tilpasning ved både å vri markedsprisene på finansielle instrumen-

ter og å endre avkastningskravet til finansielle investorer. Dette behandles nærmere i neste avsnitt.

6.4.4 Skatt og bedriftenes finansiering

1. Bedriften kan finansiere nye investeringer gjennom låneopptak, kapitalinnskudd fra eierne eller ved tilbakeholdt overskudd. Utformingen av skattesystemet kan påvirke bedriftens valg av finansieringsmåte. I aksjeselskapene blir renter på lån behandlet skattemessig forskjellig fra rentetapet på egenkapital i dagens skattesystem, og beskatningen av egenkapitalavkastning kan være avhengig av om den kommer i form av utbytte eller gevinst.

2. Problemstillingen blir enklest for bedrifter der en har full integrasjon mellom beskatningen av bedriften og dens eier. Ser en bort fra rentemarginen mellom utlåns- og innlånsrenter og transaksjonskostnader ved låneopptak, vil finansieringskostnadene ved egenkapital være de samme som ved lånefinansiering dersom en har symmetrisk skattemessig behandling av renteinntekter og -utgifter. Ved egenfinansiering blir den finansielle kapitalkostnaden den avkastningen som eierne alternativt kunne ha fått på kapitalen ved å holde den som bankinnskudd. Ved lånefinansiering blir finansieringskostnaden lånerenten etter skatt. Avveiningen mellom egen- og lånefinansiering skulle under disse forutsetningene være upåvirket av skattemessige forhold.

3. For selskaper med flere deltakere blir det mer komplisert å finne virkningen av skattereglene på finansieringskostnadene. For aksjeselskaper vil for det første eierne ha innbyrdes forskjellig skattesats på kapitalinntekter. Disse skattesatsene vil normalt avvike fra selskapsskattesatsen. For det andre kan den effektive beskatningen være avhengig av om kapitalavkastningen kanaliseres til sparerne som renter, aksjeutbytte eller som gevinst på aksjene. Ofte vil den effektive beskatning av gevinst være forskjellig fra beskatningen av utbytte. Varierende grad av dobbeltbeskatning fører til at godtgjørelsen til egenkapitalen kan bli hardere beskattet enn godtgjørelsen til lånekapitalen. Det kan da bli mer lønnsomt å finansiere selskapet med lån enn med egenkapital. Hvis skatte-reglene først favoriserer en bestemt finansieringsform, vil det fra et skattemessig synspunkt lønne seg for bedriften å benytte bare denne finansieringsformen når en ser bort fra risiko.

4. Overskuddet i selskapet kan komme aksjonærene til gode enten som aksjeutbytte

Boks 6.4.4 Vridning mellom aksjeutbytte og gevinst

De to eksemplene nedenfor illustrerer hvordan skattesystemet påvirker lønnsomheten av å kanalisere overskuddet i selskapet til aksjonærene som utbytte, eller som aksjegevinst som følge av at tilbakeholdt overskudd gir en verdistigning på aksjene. Dette kan også ses på som et valg mellom å spare i selskapet, eller å ta ut dividende og spare på egen hånd.

På aksjonærenes hender skattlegges utbetalt utbytte med en skattesats t_u , realiserte gevinster med én sats t_g og renteinntekter med en sats t_r . Selskapet skattlegges for renteinntekter, og har fradrag for renteutgifter, etter en skattesats T .

Eksempel 1

Anta at avkastningen før skatt av å spare er den samme for selskapet som for aksjonærene, og lik r . Aksjonærene kan ikke få midler ut av selskapet på annen måte enn ved utdeling av utbytte, slik at en krone i tilbakeholdt overskudd har en markedsverdi på $1 - t_u$. Sparing i regi av selskapet gir da en avkastning lik $r \cdot (1 - T) \cdot (1 - t_g) \cdot (1 - t_u)$ vurdert på sparerens hånd. Dersom aksjonæren tar kronen ut av selskapet og plasserer den på egen hånd, blir avkastningen $r \cdot (1 - t_u) \cdot (1 - t_r)$, når selskapet kan trekke fra utbetalt utbytte i overskuddet. Aksjonæren vil være indifferent overfor disse to sparealternativa-

tivene dersom $(1 - T) \cdot (1 - t_g) = (1 - t_r)$, eller når $T + t_g - T \cdot t_g = t_r$. Venstresiden av likheten viser at gevinstbeskatningen har en dobbeltbeskatningseffekt. Hvis $T = t_r$, vil venstresiden alltid være størst når t_g er større enn null, og den samlede beskatningen av sparing i selskapet vil være høyere enn beskatningen av sparingen i personlig sektor.

Eksempel 2

Anta nå at selskapet ikke får fradrag for utbetalt utbytte. Vi antar at selskapet i stedet for å dele ut én krone av overskuddet som utbytte, kan holde kronen tilbake og heller reduserer aksjekapitalen med én krone ved å kjøpe opp egne aksjer. Selskapets egenkapital forblir uendret, slik at ved denne operasjonen kommer denne kronen i overskudd aksjonærene i hende som realisert gevinst. Dette koster aksjonærene $1 - t_u$ i tapt dividende etter skatt. Men de får på den annen side realisert én krone i gevinst, og det gir $1 - t_g$ etter skatt. Dersom selskapet på denne måten kan transformere utbytte over i kapitalgevinster for aksjonærene, vil det ikke være lønnsomt å utbetale utbytte så lenge t_g er mindre enn t_u . Aksjonærene vil heller ønske å holde overskuddet tilbake i selskapet og så la kapitalgevinsten bli utbetalt gjennom oppkjøp av aksjer.

eller som verdistigning på aksjene. Det siste skjer ved at selskapet tilbakeholder overskuddet, som i neste omgang fører til en økning i aksjenes verdi. I boks 6.4.4 er det gitt et eksempel på at når selskapet og aksjonærene har samme skattesats på renteinntekter, vil skattlegging av aksjegevinster lede til dobbeltbeskatning av aksjonærene. Hvis avkastningen før skatt på sparing er den samme for aksjonærene som for selskapet, vil det lønne seg for aksjonærene å spare på egen hånd fremfor å spare i selskapet.

Det kan også tenkes tilfeller der skattereglene gjør det mer lønnsomt for aksjonærene at selskapet holder overskuddet tilbake fremfor å utdele det. Det gjelder spesielt hvis utbyttet dobbeltbeskattes, og eksempel 2 i boks 6.4.4 viser dette. På den annen side er

det et empirisk faktum at de fleste større selskaper betaler utbytte til tross for at gevinster blir mer lempelig beskattet enn utbytte i de fleste land. I finansieringslitteraturen omtales dette gjerne som *dividendeparadokset*.

Det er flere forklaringer på at dette dividendeparadokset kan oppstå. For det første er det i mange land, blant annet i Norge, forbudt for aksjeselskaper å kjøpe egne aksjer. Dermed vil det ikke være mulig å overføre gevinster til aksjonærene på en så skattemessig gunstig måte som beskrevet i eksempel 2 i boks 6.4.4. For det andre vil selskaper ofte utdele utbytte for å gi aksjemarkedet et signal om selskapets finansielle stilling. For det tredje kan aksjemarkedet undervurdere selskapenes markedsverdi, slik at en krone i tilbakeholdt overskudd gir mindre enn en kro-

ne i verdiøkning på aksjene. På den annen side vil mulighetene for «take over» og realisasjon av selskapets aktiva gjøre det mindre sannsynlig at kapitalmarkedet systematisk undervurderer selskapets reelle verdi over lengre tidsrom.

5. Forskjeller i skattesatsen på renter mellom selskap og aksjonærer kan gjøre det lønnsomt å flytte gjeld fra aksjonærer til selskapet, eller omvendt. Dersom selskapet kan avregne renteutgiftene mot en høyere skattesats enn aksjonærene, vil det være lønnsomt å låne på selskapets hånd, og kanalisere midler til aksjonærene i form av dividende.⁹⁾ Dette vil spesielt gjelde tilfeller der en har fradragsrett for lånerenter for bedrifter, men ikke for personer. Det omvendte vil gjelde dersom aksjonærenes skattesats for renter er høyere enn selskapsskattesatsen. Da vil det lønne seg å låne på aksjonærenes hender og så plassere lånemidlene i selskapet med lavere skattesats på avkastningen. Et eksempel på dette ville være en situasjon med skatt på kontantoverskudd for selskapet, der renteinntekter og -utgifter blir holdt utenom skattegrunnlaget, og med fradragsrett for gjeldsrenter for personer.

6. Ovenstående betraktninger har vist at i et skattesystem med lavere effektiv beskatning av gevinster enn av utbytte, vil det strengt finansielt sett ikke være lønnsomt for selskapet å kanalisere overskudd til aksjonærene som utbytte. Videre er det påvist at dersom selskapsskattesatsen er forskjellig fra aksjonærenes skattesats, vil det lønne seg med lånetransaksjoner mellom selskap og eiere. Endelig vil en uavkortet gevinstbeskatning av verdistigning, som skyldes tilbakeholdte selskapsbeskattede overskudd, representere en klar dobbeltbeskatning, slik at det blir mindre lønnsomt å spare i selskapssektoren enn i den personlige sektoren.

7. I tillegg til at kapitalavkastningen skattlegges forskjellig avhengig av i hvilken form den kanaliseres til aksjonærene, så vil også beskatningen på aksjonærenes hender variere. Husholdningene skattlegges normalt fullt ut for sin finansavkastning. Forsikringsselskaper blir derimot mer lempelig beskattet, og noen finansielle investorer skattlegges ikke. Rent umiddelbart skulle en tro at avkast-

ningskravet til lønnsomme investeringer dermed ville avhenge av hvilke aksjonærgrupper som kontrollerer selskapet. I så fall ville det vri sammensetningen av investeringene.

Det er et omdiskutert spørsmål hvilken betydning ulikheter i aksjonærbeskatningen har for måten selskapene disponerer på. Dersom selskapet står overfor et fritt kapitalmarked, skulle det finansielt tilpasse seg slik at kostnaden for den siste kronen i finansiering var uavhengig av hvordan og fra hvem den ble skaffet til veie. På marginen burde derfor kapitalkostnaden i et fritt marked være den samme om investeringene ble finansiert med lån eller med egenkapital, forutsatt at selskapet benytter begge finansieringsformene. En skulle derfor vente at skattearbitrasje på sparesiden og finansarbitrasje i selskapet ville eliminere vridninger i bruken av realkapital som skyldes en inkonsekvent kapitalbeskatning på personsiden.

Selv om vridninger i aksjonærbeskatningen ikke nødvendigvis vrir sammensetningen av investeringene, vil bedriftens finansieringsstruktur likevel være avhengig av skattemessige forhold på personsiden. Også eierstrukturen i selskapet vil avhenge av de relative skattemessige fortrinnene som de enkelte sparegruppene har ved å forsyne selskapet med lånekapital eller egenkapital. Selv om kapitalkostnaden vil være den samme ved egen- og lånefinansiering ved likevekt i finansmarkedet, vil skattemessige forhold ha betydning for hvilke eierinteresser som kontrollerer bedriftens investeringspolitikk. I appendiks 6.1 er det vist at med dagens skatteregler er avkastningskravet høyest for de aksjonærene som har lavest inntekt. Skattesystemet vil dermed vri eierinteressene i retning av høyinntektsgrupper i samfunnet.

8. Konklusjonen ovenfor om at ulikheter i aksjonærbeskatningen ikke vrir investeringssammensetningen, bygger på den forutsetningen at selskapets aksjer omsettes i perfekte aksjemarkeder. For selskaper der annehåndsmarkedet for eierandeler er begrenset og for personlig næringsdrivende, vil ulikheter i eiernes avkastningskrav ikke bli eliminert gjennom arbitrasje i aksjemarkedene. I slike næringer er det grunn til å anta at ulikheter i kapitalbeskatningen på eiersiden vil påvirke bedriftenes investeringsatferd, og dermed føre til vridninger i ressursbruken.

For selskaper der aksjene kan omsettes fritt, er det grunn til å tro at den betydningen som kapitalbeskatningen har for ressursbruken, først og fremst har virkninger for bedriftenes finansieringsstruktur. Et skattesys-

⁹⁾ Anta at selskapet finansierer en dividendeutbetaling på én krone gjennom låneopptak i år 1. I år 2 tilbakebetales lånet med renter ved en reduksjon i dividendeutbetalingen. Aksjonærens avkastning på den utbetalte dividenden i år 1 blir $(1 - t_w) \cdot [1 + r \cdot (1 - t_r)]$. Men de går på den annen side glipp av dividende på $(1 - t_w) \cdot [1 + r \cdot (1 - T)]$ i år 2. En ser at denne operasjonen er lønnsom for aksjonærene så lenge t_r er mindre enn T .

stem som skal sikre nøytralitet i selskapenes finansieringsbeslutninger, vil måtte ha samme skattesats for selskap og aksjonærer når det gjelder kapitalbeskatningen, og eliminasjon av all dobbeltbeskatning mellom eier og selskap både for dividender og kursgevinster. Samme skattesats for selskapets overskudd som for eierens kapitalinntekter vil gjøre det ulønnsomt med lånetransaksjoner mellom selskap og eier ut fra skattemessige hensyn. Full skattemessig integrasjon mellom selskap og eiere vil eliminere dobbeltbeskatning og likestille beskatning av avkastning på realinvesteringer i selskapssektoren og i personlig sektor.

6.4.5 Innlåsningsvirkninger og gevinstbeskatning

1. Effektiv beskatning av realiserte gevinster vil alltid medføre innlåsningsvirkninger. Innlåsningsforeligger når det er mer lønnsomt å unnlate å avhende en eiendel og dermed la være å realisere en gevinst, selv om kapitalen kunne ha oppnådd høyere avkastning i en annen plassering. Ved å holde kapitalen i den opprinnelige plasseringen, kan en rentefri skattecreditt føres videre. Den alternative plasseringen må gi en meravkastning som minst overstiger rentefordelen av skattecreditten, for at det skal være lønnsomt å omplassere kapitalen og betale skatt på den realiserte gevinsten. Denne innlåsningseffekten gir et samfunnsøkonomisk tap, dersom den hindrer at kapitalen til enhver tid plasseres i de anvendelsene som gir høyest avkastning før skatt.

Innlåsnings effekter kan blant annet oppstå ved beskatning av gevinster på verdipapirer. Dette fører til at den finansielle sparingen ikke plasseres på en slik måte at den gir den høyeste avkastningen før skatt. I den utstrekning avkastning på finanssparing reflekterer avkastningen på de realinvesteringene som finanssparing finansierer, kan innlåsningsvirkninger på finanssiden også føre til vridninger i ressursbruken.

2. Markedsprisen på brukte driftsmidler henger blant annet sammen med i hvilken grad gevinster blir skattlagt, og om kjøperen får høyere avskrivningsgrunnlag enn selgeren hadde. Når en skal vurdere om det faktisk foreligger effektiv gevinstbeskatning, og dermed innlåsnings, bør en derfor se selgeren og kjøperen under ett. Når både kjøperen og selgeren skatlegges etter de samme reglene, kan en lettest se kjøper og selger under ett ved å tenke seg en bedrift som selger et driftsmiddel til markedspris og deretter kjøper det tilbake for den samme prisen. Der-

som denne transaksjonen fører til økt skatt, målt i nåverdi, er gevinstbeskatningen effektiv, og innlåsnings kan oppstå. Gir det uendret skatt, virker skattesystemet nøytralt ved avhendelse av driftsmidler, mens hvis det gir lavere skatt, stimulerer skattesystemet til å selge.

Hvis skattesystemet skal virke nøytralt ved salg av driftsmidler, må kjøper og selger behandles symmetrisk. Kjøperen må da få det tilsvarende beløpet i skattereduksjon som selgeren må betale i gevinstskatt. Når kjøper og selger har samme marginalsattesats, vil blant annet følgende regelsett virke nøytralt ved salg av avskrivbare driftsmidler:

- i) Selgeren må inntektsføre gevinsten, og kjøperen kan utgiftsføre et tilsvarende beløp direkte og avskrive resten av investeringen over tid. Avskrivningsgrunnlaget for kjøperen blir dermed det samme som det selgeren hadde.
- ii) Selgeren kan inntektsføre gevinsten over tid med en sats lik avskrivningssatsen på driftsmidlet. Kjøperen kan avskrive på sin kostpris, som er lik selgerens avskrivningsgrunnlag pluss gevinsten. Realiteten blir dermed at kjøperen fortsetter å avskrive på selgerens grunnlag, og at han i tillegg kan avskrive på gevinsten. Det siste motsvares imidlertid av at selgeren på inntektsføre gevinsten i samme tempo som kjøperen får denne avskrevet.
- iii) Ingen gevinstbeskatning for selgeren, men kjøperen får ikke nytt avskrivningsgrunnlag og må fortsette å avskrive på det grunnlaget selgeren hadde.

Hvis en knytter det ovenstående til dagens regler for behandling av gevinster, vil en se at når en gevinst straks nedskrives på en positiv saldo med samme avskrivningssats som det driftsmidlet hadde som gevinsten skriver seg fra, vil systemet virke nøytralt med hensyn til salg av driftsmidlet. Derimot representerer fremføring av negativ saldo en ren henstand med gevinstbeskatningen. Skatte-reglene motiverer dermed til å selge og avsette gevinsten skattefritt fremfor videre drift.

3. Som nevnt vil symmetrisk skattemessig behandling av kjøper og selger, for eksempel ved at selgeren må inntektsføre gevinsten over tid med samme sats som avskrivningssatsen på driftsmidlet, ikke vri den private økonomiske avveiningen mellom salg og fortsatt bruk av et driftsmiddel. Men samtidig vil en slik kopling mellom inntektsføring av gevinster og avskrivningsregler føre til forskjellsbehandling av gevinster som skriver seg fra driftsmidler i ulike avskrivnings-

grupper. Siden gevinsten kommer senere til beskatning når avskrivningssatsen er lav enn når den er høy, vil det isolert sett være mer fordelaktig å realisere en gevinst knyttet til et driftsmiddel som har lav avskrivningssats enn en gevinst knyttet til et driftsmiddel som har høy sats.

Det er imidlertid ikke åpenbart hva slags vridningseffekter det kan ha å forskjellsbehandle gevinster. Behandlingen av gevinster vil ha betydning for både salgs- og investeringsbeslutninger. Dersom mulighetene til å realisere fremtidige gevinster var den samme for alle investeringer, ville det bedriftsøkonomisk være en fordel å investere i de driftsmidlene hvor den effektive gevinstbeskatningen var minst, alt annet likt. Det taler for investeringer i driftsmidler som avskrives etter en lav sats. På den annen side er det lite realistisk å anta at forventet gevinst pr. krone investert er den samme for alle driftsmidler. Hvor stor gevinst som oppstår er avhengig av forskjellen mellom markedsverdien på driftsmidlet og nedskrevet verdi. Dersom det er slik at høy gevinst henger sammen med høy avskrivningssats, kunne en gevinstbeskatning der gevinsten oppløses etter den samme satsen, i noen grad korrigerer for den fordel som ligger i for høy avskrivningssats. Men det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom avskrivningssatsenes størrelse og gevinstoppbyggingen. Dersom gevinster særlig oppstår på kapital som avskrives etter lave satser, for eksempel bygninger og eiendommer, vil inntektsføring av gevinstene med den samme lave satsen forsterke vridningen i avskrivningssystemet. Den skattemessige behandlingen av gevinster bør derfor ses i sammenheng med de avskrivningssatsene som gjelder, og i hvilken grad disse gjør det mulig å bygge opp skattekreditter som systematisk varierer mellom ulike typer driftsmidler.

6.5 INTEGRASJON MELLOM BEDRIFTS- OG KAPITALBESKATNINGEN

6.5.1 Innledning

Dersom utdelt andel av en bedrifts overskudd beskattes både på bedriftens og eierens hånd, er overskuddet gjenstand for økonomisk dobbeltbeskatning. Er eieren av et aksjeselskap et annet aksjeselskap, forsterkes virkningen når dette selskapet i sin tur deler ut utbyttet videre til sine aksjonærer. Dette benevnes vanligvis som kjedebeskatning.

En har full integrasjon mellom bedrifts- og personbeskatningen når den samlede skatt-

leggingen av bedriftens overskudd, både den som skjer på bedriftens hånd og på eierens hender, blir den samme som den en ville ha fått ved å overføre bedriftens overskudd til eierne og skattlagt det der. Full integrasjon forutsetter derfor at økonomisk dobbeltbeskatning er eliminert. Dette innebærer at *den samlede beskatningen av kapitalavkastning opptjent gjennom bedrifter er uavhengig av om avkastningen deles ut til eierne eller ikke.*

For personlig eide bedrifter er det i dag i utgangspunktet full integrasjon, siden beskatningen av bedriftsoverskuddet i sin helhet skjer på eierens hender. For aksjeselskaper kan full integrasjon tenkes oppnådd på blant annet følgende måter:

- Overskuddet beskattes ikke på selskapets hånd, men i sin helhet på aksjonærenes hender.
- Overskuddet beskattes i sin helhet på selskapets hånd, men er skattefritt for aksjonærene.
- Tilbakeholdt overskudd skattlegges hos selskapet, utdelt overskudd hos aksjonærene, og selskap og aksjonærer har samme skattesats for henholdsvis tilbakeholdt overskudd og utdelt utbytte.

Tilbakeholdt overskudd i et aksjeselskap fører til en økning av aksjenes substansverdi og kan dermed føre til kapitalgevinst for aksjonærene. Korreksjon for dobbeltbeskatning må derfor innebære korreksjon også for den delen av overskuddet som kommer aksjonærene i hende som gevinst. I drøftingen av metoder for å eliminere dobbeltbeskatning i avsnitt 6.5.2 ser en foreløpig bort fra beskatningen av kapitalgevinster, som behandles særskilt i avsnitt 6.5.3.

Det kan også oppstå dobbeltbeskatning ved formuesligningen, ved at selskapets formue skattlegges samtidig som aksjonæren skattlegges for formuesverdien av aksjene. Denne typen dobbeltbeskatning drøftes ikke i det følgende, men det vises til kapittel 8.11.

6.5.2 Metoder for beskatning av utbytte

1. I dette avsnittet gjennomgås en del metoder som kan brukes for å unngå økonomisk dobbeltbeskatning i større eller mindre grad.¹⁰⁾ Disse er

- tosatsmetoden («split rate» metoden), der utdelt andel av overskudd skattlegges på selskapets hånd etter en lavere sats enn overskudd som beholdes i selskapet;

¹⁰⁾ Beskrivelsen av fradragmetoden, godtgjørelsesmetoden og skattefrihetsmetoden er blant annet basert på en dansk betenkning av 20. mars 1987 (nr. 1098) om opphevelse av dobbeltbeskatning av aksjeutbytte.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

- fradragsmetoden, der det gis fradrag fullt ut på selskapets hånd for utdelt utbytte, samtidig som aksjonæren beskattes fullt ut;
- godtgjørelsesmetoden (imputasjonsmetoden), der skatt som selskapet har betalt på utdelt overskudd, godskrives eller godtgjøres aksjonæren i forbindelse med at utdelingen beskattes på hans hånd;
- skattefrihetsmetoden, der selskapet beskattes fullt ut for aksjeutbytte, mens aksjonæren fritas for beskatning.

Først omtales imidlertid det klassiske systemet, som ikke eliminerer dobbeltbeskatningen mellom selskap og aksjonær.

Det klassiske systemet

2. I dette systemet blir selskap og eiere beskattet helt uavhengig av hverandre. Samlet beskatning av avkastningen på egenkapitalen blir derfor summen av selskapsskatten og kapitalinntektsskatten på utbetalt utbytte. Den effektive skattesatsen på utdelt utbytte kan dermed bli svært høy (avhengig av de aktuelle skattesatsene), og det vil således være kostbart for selskapet å finansiere seg med aksjekapital. Det klassiske systemet benyttes blant annet i Sverige, og er forslått opprettholdt der.

Tosatsmetoden («split rate» metoden)

3. Tosatsmetoden tar sikte på å redusere dobbeltbeskatningen ved å skatlegge utdelt overskudd etter en lavere skattesats enn den som gjelder for tilbakeholdt overskudd. Det norske systemet er en variant av tosatsmetoden og brukes her som eksempel.

Utdelt utbytte er fradragsberettiget for selskapet ved statsskatteligningen, men ikke ved kommuneskatteligningen. Dersom selskapet ikke avsetter til konsolideringsfond, blir overskudd som beholdes i selskapet skattlagt etter en sats på 50,8 pst. (statsskatt og kommunale skatter), mens overskudd som deles ut skatlegges med 23 pst. (kun kommunale skatter). Aksjonæren svarer statsskatt, og for 1989 også fellesskatt med 5,6 pst. dersom mottakeren er en fysisk person. Aksjonærene er fritatt for beskatning på utbyttet ved kommuneskatteligningen, forutsatt at selskapet er skattepliktig i Norge. Selskapets fradragsrett for utdelt utbytte ved statsskatteligningen gjelder selv om utbyttet ikke er skattepliktig hos mottakeren, for eksempel dersom mottakeren er en skattefri institusjon. Fradragsretten gjelder også når aksjonærene er bosatt i utlandet, men i de fleste tilfeller ilignes aksjonæren da kildeskatt på utbyttet.

En forutsetning for fradragsrett ved statskatteligningen er at utbyttet ligger innenfor aksjelovens overskuddsbegrep. Det innebærer at eventuelle skattefrie inntekter og ikke-fradragsberettigede omkostninger påvirker omfanget av utbyttefradraget. Det kan dessuten bare kreves fradrag for utbytte utdelt av «årets» overskudd. Utdeling av tidligere års overskudd (frie fond) gir ikke fradragsrett, og medfører dermed dobbeltbeskatning. Denne ordningen oppfordrer til å dele ut mest mulig av årets overskudd som utbytte, med mindre aksjonæren har mulighet for å ta ut inntekten som skattefri gevinst senere.

I den norske varianten av tosatsmetoden blir den delen av overskuddet som blir tilbakeholdt og som blant annet går til å betale kommune- og fylkesskatt på utbyttet, skattlagt etter selskapsskattesatsen. Det medfører at en, heller ikke ved utdeling av årets overskudd, oppnår full integrasjon dersom aksjonærens marginalsattesats på mottatt utbytte er forskjellig fra selskapets statsskattesats. Tosatsmetoden vil gi for lav eller for høy skatt i forhold til om overskuddet fullt ut var skattlagt på eierens hånd, avhengig av om selskapets statsskattesats er lavere eller høyere enn aksjonærens marginalsattesats på utbytte. Dette er vist i boks 6.5.2.

Tosatsmetoden har for øvrig mange av de samme virkningene som fradragsmetoden (se nedenfor) når det gjelder forholdet til utlandet, bare i mindre grad. Blant annet kan skattebelastningen ved utbytteutdeling til utenlandske aksjonærer bli lav. Norge har derfor de senere årene i skatteavtalene forhandlet seg til rett til å benytte en høyere kildeskatt enn de fleste andre land har.

Fradragsmetoden

4. Dobbeltbeskatning kan unngås ved at selskapet får fullt fradrag for den delen av årets overskudd som deles ut. Ved utdeling av tidligere års overskudd må enten selskapet kunne fremføre det skattemessige underskuddet som oppstår ved utdelingen, eller betalt selskapsskatt fra tidligere inntektsår må tilbakeføres til selskapet.

Det er flere måter å behandle fradrag for utdelt utbytte på. En måte er å behandle utdelt utbytte på samme måte som driftsutgifter eller andre utgifter. Utdeling innenfor årets skattepliktige overskudd blir da skattefri, mens utdeling utover dette kan fremføres til fradrag i selskapets skattepliktige overskudd for senere år.

Dersom utdelingen overstiger årets overskudd, er det ikke uten videre mulig å avgjøre om det overskytende utbyttet refererer seg til tidligere års beskattet overskudd eller

om det refererer seg til skattefri inntekt i selskapet, for eksempel skattefri aksjegevinst eller inntekt fra utlandet som ikke er beskattet i Norge. For å unngå at det gis underskuddsfradrag for utdeling av inntekt som ikke tidligere er beskattet, må det føres en spesiell konto over egenkapital dannet av selskapets skattlagte inntekt. I den utstrekning utdelingen overstiger egenkapital som er godskrevet denne kontoen, innrømmes ikke fradrag til fremføring.

Metoden hindrer ikke uten videre dobbeltbeskatning. Selskapet blir beskattet for overskudd det året dette oppstår, mens tilbakebetalingen av skatten i form av fradragsrett ved senere utdeling av utbytte, vil bli skjøvet fremover. Skal en korrigerer for dette, må den tilbakebetalte skatten renteberegnes. Videre vil fradraget kunne tapes ved eventuelle begrensninger i fremføringsadgangen.

En annen metode for å sikre tilbakeføring av allerede betalt selskapsskatt ved senere utdeling av egenkapital, er som nevnt at det offentlige tilbakebetaler den tidligere betalte selskapsskatten til selskapet. Selskapsskatten anses da som en foreløpig skatt i overskuddsåret som tilbakebetales til selskapet når overskuddet senere utbetales til aksjonærene. Utdelt utbytte trekkes fra selskapets skattepliktige inntekt. Motstykket til at tidligere betalt selskapsskatt tilbakeføres, er at fradrag ikke kan overstige selskapets skattepliktige inntekt.

For å sikre at tilbakebetalt selskapsskatt ikke overstiger faktisk betalt skatt, må det føres en spesiell konto over utlignet selskapsskatt. Kontoens saldo reduseres ved tilbakebetaling av skatt. Dersom det utdeles utbytte i en situasjon der kontoen står i null, betyr det at utdelingen skriver seg fra en inntekt som er skattefri for selskapet. I det tilfellet skal det følgelig ikke skje noen tilbakebetaling av selskapsskatt.

Hovedfordelen med fradragsmetoden er at den er forholdsvis enkel å administrere for ligningsmyndighetene. Metoden innebærer dessuten at det er uten skattemessig betydning hvorvidt selskapet finansieres med egenkapital eller fremmedkapital.

Problemer med metoden oppstår først og fremst fordi samlet skatt på utbytte i enkelte tilfeller blir lavere enn selskapsskatten. Dette kan gi uheldige provenymessige effekter, i tillegg til at vridninger mellom ulike finansieringsmåter kan oppstå. Problemene gjelder hovedsakelig utenlandske aksjonærer som bare må betale kildeskatt til Norge på aksjeutbytte, noe som kan lede til skatteflukt til utlandet, jf. kapittel 8.7.

Godtgjørelsesmetoden

5. Godtgjørelsesmetoden (som også benevnes som *avoir fiscal*-, *credit*-, *imputasjons*- eller *refusjonsmetoden*) er den metoden de fleste europeiske land anvender i dag og som EF anbefaler i sitt direktivforslag fra juli 1975, jf. avsnitt 3.2.5. Godtgjørelsesmetoden er nylig innført i Finland.

Prinsippet bak godtgjørelsesmetoden er at selskapet betaler skatt av sitt overskudd, men at den skatten selskapet har betalt, godskrives eller tilbakebetales til aksjonærene når utbytte deles ut. Selskapsskatten på utbyttet er dermed å betrakte som en forskuddsbetaling av aksjonærens skatt på utbytte. Aksjonærene skattlegges på denne måten som om de selv hadde oppebåret den delen av selskapsinntekten som deles ut.

Den selskapsskatten som skal tilbakebetales til aksjonærene benevnes *skattegodtgjørelse*. Godtgjørelsen kan beregnes på flere måter, for eksempel som en prosent av utbyttet. Procentsatsen vil avhenge av skattesatsen på selskapets overskudd.

Mange land gir bare en begrenset godtgjørelse, slik at aksjonæren bare får godtgjort en viss andel av den skatten selskapet har betalt. I Frankrike får aksjonærene godtgjort ca. 70 pst. av den skatten selskapet har betalt, mens aksjonærene i Storbritannia får godtgjort 75 pst. I Finland gis det derimot full skattegodtgjørelse. Dersom aksjonærene skattlegges etter andre skattesatser enn selskapet, vil selv ikke full godtgjørelse for selskapsskatten på utdelt utbytte gi full integrasjon. Det skyldes at den delen av overskuddet som holdes tilbake og den delen som går til selskapsbetalt skatt på utbytte, skattlegges etter selskapets skattesats, mens aksjonæren får godtgjort den selskapsbetalte skatten etter en annen skattesats. Dette er vist i boks 6.5.2.

Mottatt utbytte legges til skattegodtgjørelsen, og summen av disse skattlegges hos aksjonæren som annen kapitalinntekt. Godtgjørelsen avregnes deretter i aksjonærens sluttskatt. Overstiger godtgjørelsen aksjonærens sluttskatt, utbetales differansen kontant til aksjonæren. Hvis selskapet og aksjonæren skattlegges etter en felles proporsjonal sats, vil aksjonærens skatt alltid tilsvare skattegodtgjørelsen. I dette tilfellet er det ikke noe praktisk poeng med godtgjørelse ved utdeling til innenlandske aksjonærer. Aksjonærene kan i stedet fritas for utbyttebeskatning, se skattefrihetsmetoden som er beskrevet i punkt 6 nedenfor.

Det kan være nødvendig å sikre at det ikke knyttes godtgjørelse til utbytte som det ikke fullt ut er betalt selskapsskatt av. Det vil gjel-

de for skattefrie inntekter, som skattefrie aksje- eller obligasjonsgevinster og skattefrie inntekter fra utlandet, eller lavere beskattet inntekt, for eksempel aksje- eller tomtegevinster utenfor næring. Også skattekreditter kan medføre at det ikke er betalt full selskapsskatt av utbyttet. En kan unngå at det ikke knyttes godtgjørelse til utbytte som det ikke fullt ut er betalt selskapsskatt av på to måter: Enten kan en refundere aksjonærene den skatten som selskapet faktisk har betalt for å kunne utbetale utbyttet (variabel skattegodtgjørelse), eller en kan utbetale en fast godtgjørelse, men deretter kreve tilbake den for meget utbetalte godtgjørelsen av selskapet (fast godtgjørelse med utligningsskatt). Begge ordningene er kompliserte.

Den variable skattegodtgjørelsen er problematisk å anvende i praksis, ettersom ligningsmyndighetene for hvert selskap må beregne den skattegodtgjørelsen som skal utbetales i forbindelse med utbytte. Ligningen av aksjonærene vil bli komplisert fordi mange opplysninger om selskapet må fremskaffes og sammenholdes med aksjonærenes forhold.

Den andre ordningen går ut på å knytte godtgjørelsen til alt utbytte uavhengig av om selskapet har betalt full eller redusert skatt. Dersom aksjonærene får godtgjort et større beløp enn betalt selskapsskatt, må selskapet ilignes en særskilt skatt - en *utligningsskatt*. Utligningsskatten må ha en slik størrelse at den sammen med den betalte selskapsskatten motsvarer skattegodtgjørelsen.

For at en skal kunne beregne utligningsskatten, må selskapet føre en spesiell konto for ilignet selskapsskatt. Når selskapet betaler utbytte, trekkes skattegodtgjørelsen til aksjonærene fra på kontoen. Selskapsskatten anses dermed som refundert til aksjonærene. Blir saldoen for ilignet selskapsskatt negativ, betyr det at det er utbetalt for mye i skattegodtgjørelse. Selskapet har i så fall delt ut utbytte det ikke har betalt skatt av, og det må derfor betale en utligningsskatt som svarer til den negative saldoen.

Utligningsskatten kan alternativt behandles som en forskuddsbetaling av selskapsskatt som avregnes i påfølgende års selskapsskatter. Adgangen til avregning innebærer at selskapets samlede skattebetaling (selskapsskatt og utligningsskatt) over en lengre periode ikke avhenger av når selskapet deler ut skattefrie inntekter. Selskapet har hele tiden betalt skatt etter selskapsskattesatsen av alt utbytte som utdeles. Selskapsskatten skal bare inngå på kontoen for ilignet selskapsskatt i den utstrekning den overstiger utligningsskatten for det foregående året. Dette

systemet gir samme resultat som det britiske systemet med «Advance Corporation Tax».

Når et selskap mottar utbytte fra andre aksjeselskaper som det er knyttet skattegodtgjørelse til, og hvor skattegodtgjørelsen avregnes i selskapsskatten, må skattegodtgjørelsen inngå på konto for ilignet selskapsskatt. Avregningen er i realiteten et uttrykk for betaling av skatt. Kontant utbetalt skattegodtgjørelse skal derimot ikke inngå på kontoen.

Godtgjørelsesmetoden bygger prinsipielt på at den selskapsskatten som betales innenlands skal refunderes til innenlandske aksjonærer. Utgangspunktet er således at dersom selskapet utdeler utbytte som bare har vært beskattet i utlandet, skal selskapet ilignes utligningsskatt. Dette vil imidlertid kunne påvirke innenlandske selskapers interesse i å erverve inntekt i utlandet for utdeling innenlands. For å sikre at utligningsskatten ikke motvirker etableringer i utlandet og inntekt i utenlandsk valuta, kan det være nødvendig å sidestille utenlandske skatter med innenlandske skatter. På denne måten vil selskapet kun betale utligningsskatt dersom utbytte som deles ut verken har vært beskattet innenlands eller i utlandet.

En endret skattefastsettelse for et tidligere inntektsår vil påvirke samtlige etterfølgende konti for ilignet selskapsskatt og utligningsskatt. En metode for å unngå dette, er å avskjære endringer av tidligere års konti for ilignet selskapsskatt og utligningsskatt. Forutsetningen er at utligningsskatten behandles som forskuddsbetaling av inntektsskatten, slik at utligningsskatten kan avregnes i de følgende årenes selskapsskatter. Dersom et selskap får forhøyet selskapsskatten for et tidligere inntektsår, vil forhøyelsen bli redusert med den utligningsskatten som selskapet er berettiget til å fremføre til avregning i de følgende årenes selskapsskatter. Et eventuelt overskytende beløp vil bli lagt til den aktuelle saldoen for ilignet selskapsskatt. Hvis selskapsskatten for et tidligere inntektsår i stedet settes ned, vil beløpet bli fratrukket i den aktuelle saldoen for ilignet selskapsskatt, og en negativ saldo vil i så fall utløse utligningsskatt. Tilsvarende vil gjelde dersom det i tidligere inntektsår har funnet sted en maskert utbytteutdeling.

Utligningsskatten vil ikke skjerpe beskatningen av selskapene så lenge utdelingene ikke overstiger den ilignede selskapsskatten. Men utligningsskatten innebærer at inntekt som ikke er skattepliktig i selskapet (eller som skattlegges etter en lavere sats), likevel blir skattlagt når inntekten deles ut. På dette punktet stilles selskap og aksjonærer dårlige-

Boks 6.5.2 Integrasjonsmetoder

Nedenfor gis en formell fremstilling av de ulike integrasjonsmetodene, og av hva den effektive skattesatsen blir ved utdeling av hele overskuddet etter selskapsskatt. Følgende symboler vil bli benyttet:

T = samlet skattesats på selskapets overskudd
 t = samlet skattesats for aksjonæren på utbytte

Det klassiske systemet

Siden skattleggingen av selskapet og aksjonær skjer uavhengig av hverandre, vil aksjonæren få utbetalt $(1 - T) \cdot (1 - t)$ av hver krone i overskudd. Effektiv skattesats på utdelt utbytte blir da $T + t - Tt$. Hvis for eksempel $T = 0,4$ og $t = 0,5$, blir effektiv skattesats på utbytte 70 pst.

Tosatsmetoden

Anta at selskapet har fradrag for utbytte ved statsskatteligningen, og at aksjonæren bare betaler statsskatt på utbyttet. La T_s være statsskattesatsen på selskapets overskudd, og t_s være skattesatsen for aksjonæren på utdelt utbytte. La videre en andel u av selskapets overskudd før skatt bli delt ut i utbytte. Pr. krone overskudd blir selskapsskatten $T - T_s + (1 - u) \cdot T_s = T - u \cdot T_s$, mens aksjonærens skatt blir $u \cdot t_s$. Den samlede skatten blir $T + u \cdot (t_s - T_s)$. Dersom hele overskuddet utdeles, vil aksjonærene få $[(1 - T)/(1 - T_s)] \cdot (1 - t_s)$ etter skatt. Dette gir en samlet skatt på overskuddet på $t_s + T_k \cdot (1 - t_s)/(1 - T_s)$ der T_k er kommuneskatt, som er felles for selskap og aksjonærer. En ser at når selskapet og aksjonærene har samme statsskattesats, vil den effektive skatten på utbyttet være lik aksjonærenes skattesats, slik at full integrasjon oppnås. Når statsskattesatsen for selskapet er høyere enn for aksjonærene, blir den samlede skatten på overskuddet høyere enn det den ville ha vært ved full integrasjon, og omvendt.

Godtgjørelsesmetoden

La t_a være avregningssatsen som aksjonærene får godtgjort den selskapsbetalte skatten etter. Vi ser først på det tilfellet at avregningssatsen utgjør en andel av aksjonærens skattegrunnlag, det vil si overskuddet etter selskapsskatt. Maksimal utdeling til aksjonærene blir $(1 - T)$, slik at samlet skatt pr. krone overskudd blir $T + (1 - T) \cdot (t - t_a)$. Antar vi igjen som eksempel at personskattesatsen er 50 pst., selskapsskattesatsen er 40 pst. og at avregningssatsen er 30 pst., blir effektiv skattesats på overskuddet 52 pst. Ved full avregning, det vil si $t_a = T$, blir den effektive skattesatsen 46 pst. Ved full avregning har vi i realiteten et to-satsssystem, siden tilbakeholdte overskudd vil bli beskattet etter selskapsskattesatsen, mens utdelinger blir skattlagt etter personskattesatsen.

I noen utforminger av dette systemet (avoir fiscal) er det skatt på overskuddet svarende til dividendeutbetalingen som anses som forskuddsbetalt i selskapet, og som blir kreditert aksjonæren ved skattleggingen av dividendeutbetalingen i personbeskatningen. Fradraget i personskatten blir da $t_a/(1 - t_a)$ for hver krone skattbar dividende på aksjonærens hånd. Hvis selskapet utbetaler hele overskuddet etter selskapsskatt, blir effektiv skattesats $T + ((1 - T)/(1 - t_a)) \cdot (t - t_a)$. Med full avregning, det vil si $t_a = T$, blir samlet skatt t , her lik 50 pst., som er det den ville ha blitt om bedriftsoverskuddet i sin helhet var blitt skattlagt på eiernes hender. Men heller ikke avoir fiscal systemet med full avregning vil generelt gi full integrasjon, siden tilbakeholdt overskudd blir skattlagt etter selskapsskattesatsen.

Skattefrihetsmetoden

Siden prinsippet bak denne ordningen er at aksjeutbytte i sin helhet er skattefritt hos aksjonæren og kun skattlegges på selskapets hånd, vil aksjonæren få utbetalt $(1 - T)$ av hver krone i overskudd. Utbytte skattlegges således alltid med selskapsskattesatsen, og skattenivået vil være uavhengig av aksjonærens øvrige inntekter.

re enn om den tilsvarende inntekten var oppebåret av personlig drevet virksomhet.

Utligningsskatten kan i en viss utstrekning begrense selskapenes ønsker om å avskrive maksimalt. Dette vil gjelde dersom inntektsskatten for selskapet er mindre enn den samlede utbytteutdelingen. I så fall må selskapet avskrive mindre for å unngå utligningsskatten.

Skattefrihetsmetoden

6. Prinsippet bak denne metoden er at aksjeutbytte skal være helt skattefritt hos aksjonæren. Inntekten skattlegges kun på selskapets hånd. Dermed oppnås full integrasjon mellom selskap og eiere. Metoden ble benyttet i Norge før 1922.

På tilsvarende måte som ved godtgjørelsesmetoden, kan det være nødvendig at selskapet betaler en utligningsskatt ved utbytteutdeling hvis overskuddet ikke er blitt skattlagt etter den ordinære selskapsskattesatsen. Formålet med utligningsskatten er i dette tilfellet å sikre beskatning etter selskapsskattesatsen dersom det utdeles utbytte uten at det er betalt selskapsskatt. Virkningene av utligningsskatten vil være de samme som ved godtgjørelsesmetoden.

Utligningsskatten kan teknisk sett utformes på samme måte som godtgjørelsesmetoden, bortsett fra når et selskap mottar utbytte fra et annet selskap. I dette tilfellet er det nødvendig å korrigere det utbyttemottakende selskapets konto for ilignet skatt for å unngå utligningsskatt på den samme inntekten i flere selskaper.

Utligningsskatt i selskapet og skattefrihet for aksjeutbytte hos aksjonæren gir nesten de samme resultatene som godtgjørelsesme-

toden, men metoden er noe enklere, etter som det ikke utbetales skattegodtgjørelse. Utbyttet skattlegges alltid med selskapsskattesatsen, og skattenivået vil således være uavhengig av aksjonærens øvrige inntekter.

6.5.3 Kapitalgevinster på aksjer

1. Den effektive beskatningen av tilbakeholdte overskudd er avhengig både av måten aksjemarkedet fungerer på og av beskatningen av kapitalgevinster. I et perfekt marked skulle én krone i tilbakeholdt overskudd etter selskapsskatt øke selskapets markedsverdi med én krone. Dette forutsetter imidlertid at det er perfekt integrasjon mellom selskap og aksjonærer når det gjelder beskatningen av utbetalt overskudd. I så fall vil kronen senere kunne utbetales skattefritt til aksjonærene, som er det som et perfekt kapitalmarked er villig til å verdsette denne kronen i tilbakeholdt overskudd til. Skattlegging av denne gevinsten vil derfor representere økonomisk dobbeltbeskatning for aksjonæren. I slike tilfeller kan det være lønnsomt å ta overskuddet ut som utbytte i stedet for å holde det tilbake i selskapet.

Resonnementet forutsetter at selskapets skattemessige overskudd gir et korrekt bilde av selskapets faktiske overskudd. Er derimot det faktiske overskuddet større enn det skattemessige, vil verdiøkningen bli større enn én krone. Den delen av overskuddet som ikke er skattlagt i selskapet, vil da kunne tas ut skattefritt gjennom ubeskattede gevinster. I så fall vil det rent skattemessig lønne seg å spare i selskapet fremfor å ta overskuddet ut som utbytte. I boks 6.5.3 er det nærmere redegjort for i hvilke tilfeller full integrasjon kan oppnås når verdistigningen på aksjer skattlegges.

Boks 6.5.3 Dobbelbeskatning ved skatlegging av aksjegevinster

Dersom skattesatsen er forskjellig for selskaper og personer, og samordningen av selskaps- og personskatten først skjer når dividenden utbetales, vil den faktiske beskatningen av overskuddet avhenge av når det utbetales. Anta at selskap og aksjonær kan plassere kapitalen til samme forrentning. Dersom én krone i selskapsoverskudd før skatt utbetales til aksjonæren, vil han når dobbeltbeskatning elimineres fullt ut, få $1 - t$, der t uttrykker skattesatsen på aksjonærens inntekt. Plassert til en avkastning på r gir dette etter en periode $(1 - t) \cdot (1 + r \cdot (1 - t))$ etter skatt. Anta alternativt at overskuddet holdes tilbake i selskapet og at aksjonæren realiserer avkastningen som kapitalgevinst ved å selge aksjen etter en periode. Avkastningen i selskapet etter skatt vil bli $(1 - T) \cdot (1 + r \cdot (1 - T))$, der T er selskaps-skattesatsen. Markedsverdien av dette overskuddet må bli

$$\frac{(1-T) \cdot (1 + r \cdot (1 - T)) \cdot (1 - t)}{1 - T}$$

$$= (1 + r \cdot (1 - T)) \cdot (1 - t)$$

der det er forutsatt full eliminering av dobbeltbeskatningen dersom dette overskuddet blir utbetalt som dividende. Kapitalgevinsten forutsettes beskattet etter skattesatsen t_g på aksjonærens hånd. Kapitalgevinsten blir markedsverdien av overskuddet i bedriften minus $1 - t$, som var markedsverdien av den egenkapitalen som ble holdt tilbake i selskapet. Skatten på kapitalgevinsten blir dermed $r \cdot (1 - T) \cdot (1 - t) \cdot t_g$. Ved å spare gjennom selskapet og realisere avkastningen som gevinst,

blir avkastningen etter skatt differansen mellom markedsverdien av overskuddet og skatten på kapitalgevinsten. I dette tilfellet blir den

$$(1 + r \cdot (1 - T)) \cdot (1 - t) - r \cdot (1 - T) \cdot (1 - t) \cdot t_g = (1 + r \cdot (1 - T) \cdot (1 - t_g)) \cdot (1 - t)$$

Sammenholdt med avkastningen etter skatt ved å spare på aksjonærens hånd, ser vi at det lønner seg å spare gjennom selskapet dersom

$$(1 - T) \cdot (1 - t_g) \text{ er større enn } 1 - t, \\ \text{eller } T + (1 - T) \cdot t_g \text{ er mindre enn } t.$$

Tolkningen av dette er at den effektive skattesatsen på avkastningen på aksjonærens kapitalplassering er t . Dersom sparingen skjer gjennom selskapet ved tilbakeholdte overskudd, blir den effektive skattesatsen lik selskaps-skattesatsen T pluss kapitalgevinstskatten på selskapsoverskuddet etter skatt som holdes tilbake i selskapet, $(1 - T) \cdot t_g$. Dersom $T = t = t_g$, vil den effektive skattesatsen alltid være lavest ved sparing på aksjonærens hånd på grunn av dobbeltbeskatningen av gevinsten.

Vi vil ha nøytralitet mellom sparing i selskapet og sparing på aksjonærens hånd dersom selskap og aksjonær står overfor samme skattesats, med eliminering av dobbeltbeskatning for dividende og med kapitalgevinster fritatt for skatt, det vil si $T = t$ og $t_g = 0$. I dette tilfellet vil en ha eliminert dobbeltbeskatningen mellom selskap og aksjonærer både for dividendeutbetaling og for kapitalgevinster.

6.6 BESKATNING SOM NÆRINGS- OG DISTRIKTPOLITISK VIRKEMIDDEL

6.6.1 Innledning

1. Med næringspolitikk forstås en den delen av den økonomiske politikken som prøver å påvirke beslutninger som fattes i bestemte næringer og i enkeltbedrifter. Graden av slik påvirkning kan spenne fra absolutte forbud eller påbud som regulerer utøvelsen av næringsdriften, til verbal oppfordring fra myndighetene til bedrifter om å fatte bestemte beslutninger.

Det typiske er imidlertid at myndighetene gjennom indirekte virkemidler prøver å påvirke den privatøkonomiske lønnsomheten ved ulike typer næringsvirksomhet, for derigjennom å få næringslivets aktører til å treffe andre beslutninger enn de ville tatt i et fullstendig uregulert marked. Den offentlige påvirkningen kan i visse tilfeller gå ut på å øke den privatøkonomiske lønnsomheten ut over hva det er markedsmessig grunnlag for. I andre tilfeller kan virkemidlene redusere den privatøkonomiske lønnsomheten av visse typer næringsvirksomhet.

De samfunnsøkonomiske begrunnelsene for slike inngrep i næringsdriften kan deles inn i to hovedkategorier:

- i) Ønsker om en mer effektiv bruk av de økonomiske ressursene, både samlet og i ulike regioner.
- ii) Ønsker om å endre inntektsfordelingen.

I avsnitt 6.6.2 kommer gruppen nærmere inn på de markedsimperfeksjoner som kan begrunne næringspolitikken.

2. I Norge har næringspolitikken tradisjonelt hatt en viktig distriktpolitisk dimensjon. Det har vært og er fortsatt et mål for myndighetene å opprettholde en spredt bosetting og å utjevne forskjeller i levestandard mellom regionene. Målene i distriktpolitikken er trukket opp blant annet i St.meld. nr. 29 for 1988-89 om politikk for regional utvikling. Her er det skilt mellom regionalpolitikk og distriktpolitikk på følgende måte:

«Med regionalpolitikken menes den samlede offentlige innsats for å fremme geografisk likevekt og trygge levekår i alle deler av landet. Både den regionale planleggingen og distriktpolitikken er en del av regionalpolitikken.» (Side 5).

«Distriktpolitikken har som siktemål å utvikle næringsliv og lokalsamfunn i de svakest utbygde delene av landet.» (Side 5).

I følge St.meld. nr. 4 for 1990-1993, Langtidsprogrammet, er målet for distriktpolitikken

«å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og å sikre likeverdige levekår i alle deler av landet.»

Regional- og distriktpolitikken skal blant annet bidra til

«å skape varige og lønnsomme arbeidsplasser som bidrar til økonomisk vekst for landet og ønsket regional utvikling.»

I St.meld. nr. 53 for 1988-89 Om næringspolitikken sies følgende om målene i næringspolitikken:

«Det viktigste siktemålet i næringspolitikken er å bidra til at landets ressurser utnyttes best mulig, slik at avkastningen blir høy og derved sikrer sysselsettingen.»

Det er blant annet pekt på at «skatteregler, næringsstøtte og ulike reguleringer bør utformes på en slik måte at de bidrar til effektiv ressursbruk.»

3. Gruppen legger til grunn at de aktuelle målene i næringspolitikken er sammenfallende med de overordnede målene for sysselsetting og effektiv ressursutnyttelse, økonomisk vekst og balanse i driften overfor utlandet. Målene er i de senere årene dreid i mer næringsnøytral retning, og virkemidlene er i økende grad blitt nøytrale mellom ulike næringer. Det har imidlertid ikke vært gjort vesentlige endringer i bedriftsbeskatningen. Såvel næringsmeldingen som Regjeringens langtidsprogram for 1990-93 tar til orde for å gjøre de distriktpolitiske virkemidlene mer næringsnøytrale, med visse klare unntak. Gruppen antar derfor at verken de næringspolitiske eller de distriktpolitiske målene i særlig grad er knyttet til produksjon og sysselsetting i bestemte næringer og bedrifter. Et unntak kan være produksjonsmål i jordbruket.

Når det gjelder distriktpolitikken, legger gruppen til grunn at hovedmålet er opprettholdelse av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, lav arbeidsledighet i distriktene og variert arbeids- og servicetilbud. Også inntektsmål kan være fremtredende i distriktpolitikken.

4. I utformingen av den praktiske politikken er det ofte et uklart skille mellom næringspolitikk på den ene siden og distriktpolitikk på den andre. En stor del av de næringspolitiske virkemidlene som er i bruk, er både distriktpolitisk begrunnet og utformet slik at næringer i distriktene tilgodeses. Det kommer tydelig frem når en ser på næringsstøtten, jf. avsnitt 6.6.3. Vesentlige deler av denne støtten er øremerket for bestemte næringer og fordeles primært ikke etter distriktsmessige kriterier. På den annen side er støtten knyttet til næringer som av naturlige årsaker ofte er etablert i distriktene, så som primærnæringene. Støtten begrunnes derfor ofte også ut fra distriktsmessige hensyn. Støtte til flere statsaksjeselskap er også opp-

rettholdt under henvisning til at de aktuelle selskapene ligger i distriktene. Det er dermed ikke klart hvor mye av støtten til en bestemt næring som er ment å skulle sikre et visst produksjonsomfang og hvor mye som skal sikre arbeidsplasser på et bestemt sted.

Teoretisk sett, og langt på vei også i praksis, kan en tenke seg et skarpere skille mellom nærings- og distriktspolitikken. Det kan gjøres ved å la næringspolitikken bestå av de målene og virkemidlene som knytter seg til næringsdrift generelt eller til enkeltnæringer, men samtidig la virkemidlene være uavhengige av hvor næringene geografisk sett befinner seg. Likeledes kunne distriktspolitikken være rettet inn mot å ivareta bosettings- og sysselsettingsmål i ulike distrikter og regioner, men samtidig stille seg nøytral til hvilke næringer som ble etablert i de ulike regionene.

Disse spørsmålene ble grundig drøftet av bygdeutvalget (NOU 1984:21). Utvalget skisserte en såkalt »todelingsmodell», der det skilles klart mellom næringspolitikk og distriktpolitikk. »Todelingsmodellen» bygger på en enkel teoretisk modell for hvordan to ulike mål kan ivaretas med to ulike virkemidler. Næringspolitikken bør da inneholde virkemidler som anvendes ensartet for hele landet, men differensiert etter næringer (for eksempel prisstøtte for å oppnå mål for nasjonal produksjon av et bestemt produkt). Virkemidlene i distriktspolitikken skal anvendes på samme måte for alle næringer i et distrikt, men differensieres mellom distriktene etter graden av regionale problemer. Et slikt skarpere skille mellom nærings- og distriktspolitikken kan gi en bedre avklaring av målene for både nærings- og distriktspolitikken, og ikke minst en utforming av virkemidlene som i større grad kan ivareta målene.

Gruppen har ikke sett det som sin oppgave å gå nærmere inn på i hvilken grad ulike mål for nærings- og distriktspolitikken bør forfølges, og heller ikke på avveiningen mellom målene. Gruppens oppgave er først og fremst å diskutere hensiktsmessigheten av ulike virkemidler, særlig utformingen av reglene for bedrifts- og kapitalbeskatningen, for å nå de ulike målene.

En vil imidlertid påpeke at skal næringspolitikken bli vellykket i den forstand at målene nås i størst mulig grad uten unødig bruk av ressurser, må målene gis en relativt presis utforming. Enda viktigere er det å avklare eventuelle innbyrdes konflikter mellom målene. I nærings- og distriktspolitikken vil det finnes mål- og interessekonflikter. Det politiske problemet blir da å veie grader av mål-oppfyllelse på ulike områder opp mot hver-

andre. Dersom en slik avveining mellom motstridende mål og interesser ikke foretas, vil det faglige grunnlaget for å anbefale virkemidler bli spinkelt.

6.6.2 Markedssvikt som grunnlag for nærings- og distriktspolitikken

1. Behovet for å drive næringspolitikk i en desentralisert markedsøkonomi er ikke alltid like opplagt. Et hovedresultat i økonomisk velferdsteori er at en økonomi med frikonkurranse i alle markeder, under bestemte forutsetninger, vil lede frem til det beste samfunnsøkonomiske resultatet. En viktig forutsetning er at fordelingsproblemer kan løses uten å forstyrre effektiviteten i økonomien. I en slik idealisert frikonkurransemodell vil det være fullt sammenfall mellom det privatøkonomisk og det samfunnsøkonomisk lønnsomme. Så lenge bedrifter og konsumenter forfølger sine egne privatøkonomiske mål, vil inngrep fra myndighetene ikke kunne forbedre det endelige økonomiske resultatet. I en slik økonomi bør følgelig næringspolitikken begrenses til å sørge for at konkurransen opprettholdes i alle markedene.

2. Den teoretiske frikonkurransemodellen bygger på en rekke forutsetninger som bare i varierende grad vil være oppfylt i praksis. Modellen vil derfor normalt ikke gi en dekkende beskrivelse av økonomiens faktiske virkemåte. De forholdene som gjør at den uregulerte markedsløsningen ikke leder frem til et samfunnsøkonomisk optimum, kan betegnes som markedssvikt. Markedssvikt fører til at produksjonsomfanget av enkelte varer og tjenester, og lokaliseringen av næringsvirksomhet og bosetting, ikke er i overensstemmelse med befolkningens preferanser. I hovedsak kan det pekes på følgende typer av markedssvikt:

- *Ufullstendig konkurranse*, for eksempel på grunn av monopol- og kartelldannelser, fører til at markedsprisene ikke reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å frembringe produktene. Ufullstendig konkurranse i faktormarkedene medfører at de markedsprisene bedriften møter, ikke reflekterer den samfunnsøkonomiske verdien som faktorene har i alternative anvendelser. Også prisrigiditeter i faktormarkedet gjør at markedsprisen ikke reflekterer samfunnsøkonomiske kostnader ved ressursbruken. Av spesiell interesse her er arbeidsmarkedet, der dels monopolisering av tilbudssiden gjennom fagforeninger og dels administrative bindinger på lønnsdannelsen i form av mins-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

telønninger o.l., har ført til at den lønns-kostnaden som private arbeidsgivere står overfor, kan være høyere enn den samfunnsøkonomiske alternativverdien av arbeidskraften. Spesielt kan dette gjelde i utkantstrøk. Det taler for en subsidiering av innsatsfaktoren arbeidskraft i slike områder.

- Eksistensen av *kollektive goder*, det vil si goder som er tilgjengelige i samme omfang for alle individer eller bedrifter, og hvor den enkeltes forbruk av godet ikke begrenser andres muligheter til å forbruke av det samme godet. Et trekk ved kollektive goder er at de ikke kan stykkes ut og selges i et marked. Tilgang på informasjon kan være et eksempel på et kollektivt gode i næringsøkonomisk sammenheng, for eksempel informasjon om forskningsresultater og produksjonstekniske nyvinninger. Hvis en bedrift har utviklet en forbedret produksjonsteknikk, vil det samfunnsøkonomisk være en fordel om også andre bedrifter tar den nye teknikken i bruk. Men hvis konkurrerende bedrifter kostnadsfritt skal kunne benytte teknologien, vil den enkelte bedrift ikke ha tilstrekkelig incentiv til å drive forskning og utvikling. Slike forhold er en viktig begrunnelse for den betydelige offentlige støtten til forskning som en finner i mange land.
- *Eksterne virkninger*, som foreligger når produksjon og/eller forbruk av en vare eller tjeneste innebærer ulemper eller fordeler for andre enn produsenten/forbrukeren, og virkningene ikke blir reflektert i privatøkonomiske kostnader eller inntekter hos dem som forårsaker virkningene. Eksemplene på eksterne virkninger er mange, og særlig i fokus er de negative virkningene for miljøet av forurensende produksjon eller forbruk, for eksempel bilbruk. En bedrift som forurenser, påfører samfunnet en kostnad, men kostnaden vises ikke i bedriftens regnskaper og legges følgelig ikke til grunn i bedriftens lønnsomhetskalkyler. For å få bedriften til å ta hensyn til kostnader den påfører andre, kan en legge en avgift på bedriftens utslipp, eventuelt på selve produksjonen. Eksterne virkninger kan også være en viktig begrunnelse for å drive distriktspolitikk. Kostnadene ved sentralisering vil ofte ikke fullt ut bli belastet dem som flytter til tett befolkede strøk, mens de som bor i sentrale strøk ikke uten videre vil måtte betale for de fordelene de måtte ha av en desentralisert bosetting.
- *Stordriftsfordeler*, som betyr at gjennom-

snittskostnadene blir stadig lavere når produksjonen øker. Hvis produktene skal prissettes i overensstemmelse med kravet til samfunnsøkonomisk effektivitet, det vil si pris lik marginal produksjonskostnad, vil produksjonen i dette tilfellet gå med underskudd. Produksjon av et slikt gode i et uregulert marked vil lede til lavere produksjon og høyere pris på produktet enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Ved stordriftsfordeler vil konkurranse mellom flere bedrifter ikke medføre produktpriser som svarer til marginale produksjonskostnader, men derimot føre til ineffektiv produksjon ved at stordriftsfordelene i én bedrift ikke utnyttes fullt ut. Myndighetene bør følgelig sørge for at produksjonen konsentreres. Samtidig må prisregulering gjennomføres slik at prisen settes i overensstemmelse med kravet til samfunnsøkonomisk effektivitet.

- Den *inntektsfordelingen* som bestemmes i en uregulert markedsøkonomi behøver ikke være i overensstemmelse med de politiske preferansene i befolkningen, slik disse kommer til uttrykk gjennom de besluttede myndighetene. Ofte vil myndighetene ønske en jevnere inntektsfordeling enn det markedsløsningen gir. For å oppnå dette benyttes en lang rekke virkemidler, for eksempel skattepolitikk og subsidier, utformingen av de offentlige utgiftene og kriteriene for tildeling av offentlige ytelser i næringspolitikken. Store deler av næringsoverføringene, særlig støtten til primærnæringene, er begrunnet ut fra inntektsfordelingshensyn.
- De fleste typer næringsdrift vil være risikable. Dersom markedene for omfordeling av risiko er lite effektive, kan det forekomme at næringsvirksomhet med høy forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke blir realisert fordi den er for risikabel. Spørsmål om hvordan risiko bør virke inn på utformingen av skattesystemet er behandlet i avsnitt 6.4.2.
- Mange markeder er karakterisert ved at aktørene *ikke har full informasjon* om priser på og egenskaper ved ulike varer. Det kan gi grunnlag for offentlige inngrep som påbud om prisinformasjon, varedeklarasjon og minimumsstandarder. En spesiell type informasjonssvikt er asymmetrisk informasjon der markedsdeltakere har ulike kunnskaper, for eksempel om et produkt, konsekvensene av en transaksjon eller en kontrakt. Typisk er det at selgerne har bedre kunnskaper om et produkt enn kjøperne, eksempelvis ved salg av bruktbiler eller helsetjenester.

- Forstyrrelser av ekstern eller intern karakter vil skape *konjunktursvingninger*. Uten offentlige inngrep kan svingningene bli store, og det kan ta lang tid før økonomien av seg selv kommer i balanse. Dette kan være særlig alvorlig i nedgangstider da arbeidsledigheten kan bli høy og langvarig. Gjennom blant annet endringer i skatte- og avgiftsnivået kan myndighetene styre den samlede etterspørselen med sikte på å utjevne konjunkturutslagene, jf. avsnitt 6.6.6.

3. Utredningsgruppen har ovenfor nevnt de grunnene den anser for å være viktigst for å drive en aktiv nærings- og distriktspolitikk. Det sentrale kriteriet for hvorvidt myndighetene bør korrigere markedene, er identifiserte avvik mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Hvis en ikke bygger på dette kriteriet, kan en risikere både å stimulere aktiviteter som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme og å subsidiere virksomhet som ville vært drevet uten offentlig støtte.

Gruppen vil understreke at de ovennevnte forholdene som kan føre til markedssvikt, er nødvendige, men ikke tilstrekkelige, betingelser for offentlige tiltak. Inngrep fra myndighetenes side er av flere grunner ikke kostnadsfrie. Som regel vil inngrep også gi uheldige virkninger som ikke er tilsiktede, men likevel ofte uunngåelige. Nærings- og distriktspolitiske tiltak bør derfor bare iverksettes når det er grunn til å anta at kostnadene ved inngrepene er mindre enn kostnadene ved markedssvikten. I praksis bør tiltak bare iverksettes når det foreligger *vesentlig* markedssvikt.

6.6.3 Virkemidler i nærings- og distriktspolitikk

1. De punktene som er nevnt ovenfor gir en relativt summarisk oversikt over de viktigste forholdene som kan gi nærings- og distriktspolitikk en rasjonell økonomisk forankring. Utgangspunktet for denne listen er at privatpersoner og bedrifter både kjenner og fremmer sine egne interesser. Det forutsettes blant annet at bedriftene gjennomgående handler slik at overskuddet blir størst mulig. At resultatet likevel ikke blir optimalt sett under en samfunnsøkonomisk synsvinkel, skyldes systemets eller økonomiens funksjonsmåte, og ikke primært manglende kunnskaper hos aktørene. Den beste styringen med økonomien oppnås dermed ved å endre de økonomiske rammebetingelsene for aktørene, og ikke ved å oppfordre til å

handle samfunnsøkonomisk riktig og negligere det privatøkonomisk lønnsomme.

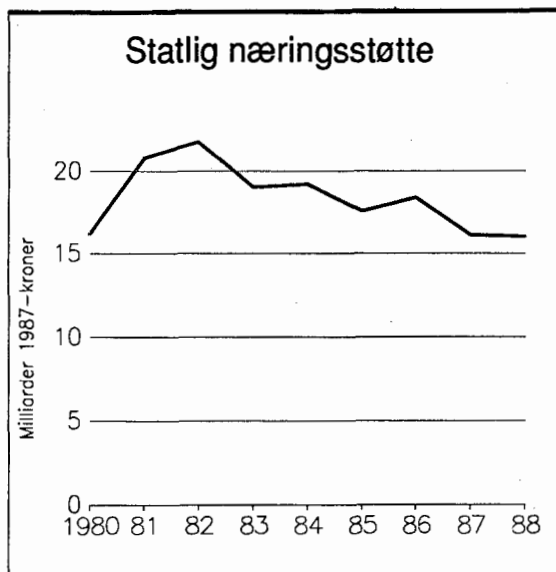
2. Myndighetene rår over en lang rekke virkemidler som både direkte og indirekte vil kunne påvirke produksjonsforholdene og lokaliseringen av bedrifter. Også mange av de mer generelle økonomiske virkemidlene som primært ikke har nærings- eller distriktspolitiske formål, kan ha stor betydning for bedrifter og distrikter. For eksempel kan rentepolitikken primært bli benyttet for å påvirke etterspørselen etter norske kroner, slik at valutakursen kan holdes stabil. Men rentenivået vil samtidig bety mye for bedriftene, særlig for beslutninger om investeringer. Likeledes vil finanspolitikken ha stor betydning for bedriftene, både direkte ved at den påvirker samlet innenlandsk etterspørsel, og indirekte ved å påvirke kostnadsnivået innenlands. Samlet er det liten tvil om at den generelle makroøkonomiske politikken betyr mer for næringslivets utvikling enn de mer spesifikke næringspolitiske virkemidlene.

3. Blant de mer direkte virkemidlene i nærings- og distriktspolitikk har regulering gjennom påbud, forbud og konsesjoner tradisjonelt spilt en viktig rolle. Lover kan regulere hvordan næringsvirksomhet skal utøves, og også reservere bestemte former for næringsvirksomhet for det offentlige eller for visse private produsentinteresser. Direkte regulering kan også utøves gjennom konsesjoner og bevillinger, som både kan begrense omfanget av en bestemt næringsvirksomhet, og regulere hvor og av hvem næringsvirksomheten kan utøves.

Myndighetene kan også påvirke konkurranseforholdene og lokaliseringen av næringsvirksomhet gjennom utbyggingen av infrastruktur som veier, flyplasser og telenettet. Likeledes vil omfanget av næringslivsrettet utdanning og opplæring ha betydning for kvaliteten av arbeidskraften.

Det offentlige kan utøve næringspolitikk gjennom helt eller delvis offentlig eide bedrifter. Lokaliseringen av slike bedrifter og annen offentlig virksomhet er et viktig distriktspolitisk virkemiddel. Det offentlige er også en betydelig avtaker av produkter fra private bedrifter. Offentlige innkjøp kan dermed påvirke næringsstrukturen og bedriftslokaliseringen.

Endelig kan nærings- og distriktspolitikk utøves mer indirekte ved å endre bedriftenes markedsmessige betingelser gjennom skatter, avgifter og subsidier. I kapittel 2 er det redegjort for omfanget av de viktigste skattnene og avgiftene som er lagt på næringsvirksomhet i Norge. I de årlige nasjonalbudsjette-



Figur 6.6.3a Statlig næringsstøtte. 1980-1988. Milliarder 1987-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

ne presenteres det tall for statlig støtte til bedrifter og næringer. Oversiktene inneholder ikke støtte som ytes av kommuner eller fylkeskommuner. I vedlegg 1 til St.meld. nr. 1 for 1989, Nasjonalbudsjettet 1989, er det redegjort for hvordan tall for næringsstøtten blir beregnet.

4. Figur 6.6.3a viser utviklingen i den statlige næringsstøtten målt i faste priser i perioden 1980-1989. Støtten har ligget på et høyt nivå i hele denne perioden, og nådde det høyeste nivået i 1982 med omlag 22 milliarder 1987-kroner, som var 5,5 pst. av Fastlands-Norges BNP. Frem til 1985 ble støtten redusert med nær 20 pst. gjennom lavere tilskudd til industrien, blant annet til statsaksjeselskapene og skipsbyggingsindustrien, og ved avvikling av Garantiinstituttet for skip og borefartøyer. Nedgangen i støtten fra 1985 til 1988 skyldtes redusert støtte til landbruket og fiskeriene.

Figur 6.6.3b viser gjennomsnittlig årlig støtte de siste 5 årene fordelt på ulike næringer.

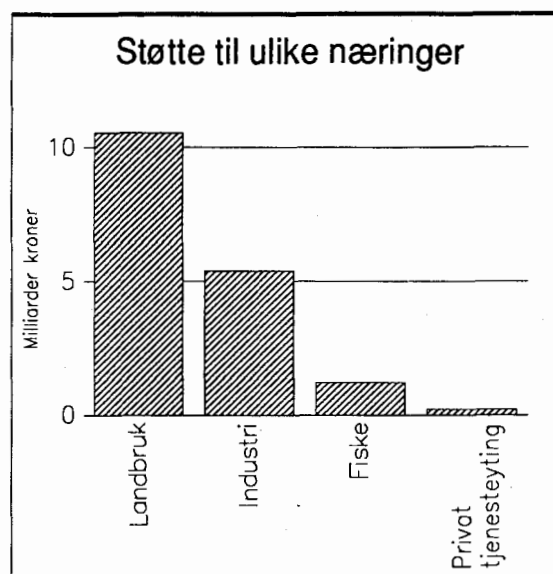
For Norge foreligger det ingen oversikt over hvilke subsidier som indirekte ligger i at enkelte bedrifter og næringer blir gunstigere behandlet enn andre i skatte- og avgiftssammenheng. I enkelte andre land finnes egne poster på statsbudsjettene hvor slike skatte-subsidier (tax expenditures) er anslått. Dette er nærmere behandlet i vedlegg 5.¹¹⁾

¹¹⁾ En mer omfattende presentasjon av spørsmål og problemer vedrørende skatteutgifter finnes i Nordiska Skatteutgiftsgruppen: Skatteutgifter – Tax Expenditure, Nordisk Ministerråd, 1987.

5. Valget mellom ulike virkemidler må nødvendigvis ta utgangspunkt i de konkrete målene som skal nås. Virkemidler som påvirker atferden gjennom endrede markedsbetingelser synes de senere årene å ha vunnet større innpass på bekostning av mer direkte reguleringer. Særlig markert har skiftet av virkemidler vært i penge- og kredittpolitikken, der tidligere direkte reguleringer av kredittomfanget og renten er erstattet av mer indirekte virkemidler. Endringer i retning av mer markedsmessig styring må blant annet ses på bakgrunn av at erfaringene med å styre på tvers av markedskreftene ikke alltid har vært gode. Virkemidlene bør derfor ta utgangspunkt i at bedrifter og personer legger privatøkonomiske vurderinger til grunn for sine handlinger. Ved bruk av skatter, avgifter og subsidier kan en i prinsippet sørge for at privatøkonomisk lønnsomme handlinger er i samsvar med det samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Valget mellom virkemidler i nærings- og distriktspolitikken bør gjøres ut fra hvor presise ulike virkemidler er for å nå oppsatte mål. Generelt bør virkemidlene knyttes så nært opp til målene som mulig. Det bør være en klar sammenheng mellom de virkemidler som velges og de mål som skal oppfylles, samtidig som utilsiktede virkninger for andre deler av økonomien bør være små.

Offentlige markedsinngrep vil normalt medføre kostnader. Dels er det rent administrative kostnader ved å utforme og hånd-



Figur 6.6.3b Statlig støtte fordelt på næringer. Årlig gjennomsnittlig støtte 1984-1988. Milliarder 1987-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

heve et regelverk, og dels kan kostnadene oppstå mer indirekte ved mindre effektiv ressursbruk i økonomien. Subsidiert for å styrke deler av næringslivet må finansieres gjennom økte skatter og avgifter på andre områder. Slik skatteøkning vil normalt påføre økonomien et effektivitetstap. En bør derfor velge virkemidler som er kostnadseffektive, i den forstand at de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene er minst mulige for en gitt grad av måloppfyllelse.

Virkemidlene i den økonomiske politikken bør stadig tilpasses endringer i de økonomiske forholdene og korrigeres i forhold til hvor godt målene for den økonomiske utviklingen blir oppfylt. Men endringer i virkemidlene kommer ofte for sent i forhold til den økonomiske utviklingen. Det henger blant annet sammen med at det kan gå lang tid fra endringene finner sted til de kan avleses i økonomisk statistikk. Ofte vil den statistikken som fanger opp den nærmeste økonomiske utviklingen være svært usikker og derfor mindre egnet som beslutningsgrunnlag for endringer i virkemidlene. Endelig vil det ta tid både å utarbeide økonomiske analyser på bakgrunn av det statistiske grunnlaget, og å bringe endringer i virkemidlene frem til et endelig politisk vedtak. Disse forholdene trekker i retning av at det bør være praktisk og administrativt enkelt å endre virkemidlene, slik at endringene kan skje raskt.

Endringer i de økonomiske forholdene gjør at virkemidler etter hvert vil utspille sin rolle. Et virkemiddel bør tas ut av bruk når behovet for det ikke lenger er til stede, eller mer effektive virkemidler foreligger. Men i praksis har det vist seg å være vanskelig å trappe ned eller fjerne virkemidler, særlig i de tilfellene en har etablert større offentlige forvaltningsorganer rundt virkemidlene. Et annet forhold som også bidrar til å konservere virkemiddelbruken, er at eksisterende ordninger etter hvert får sterke forsvarere på mottakersiden.

6. Tidvis fremheves det som et viktig moment at virkemiddelbruken i nærings- og distriktspolitikken må være stabil over tid av hensyn til dem som må tilpasse seg endringene. Dette synspunktet må først og fremst sies å ha relevans når endringer i virkemidlene fordrer større omlegginger av administrative rutiner for dem som berøres, eller forrykker lønnsomheten av beslutninger som allerede er fattet. For øvrig må det være langt viktigere at de samlede rammebetingelsene for næringsdriften er rimelig stabile. Nettopp det kan tilsi forandringer i offentlige virkemidler dersom andre økonomiske rammer for næringsdriften endres.

7. I de følgende avsnittene drøfter gruppen hvordan ulike virkemidler kan anvendes for å korrigere for de viktigste markedsimperfeksjonene som ble nevnt i avsnitt 6.6.2. Særlig vil en drøfte i hvilken grad skattleggingen av foretakenes overskudd og faktorbruk er egnede virkemidler.

6.6.4 Arbeidsplasser og bosetting i distriktene

1. Det er vanskelig å gi en oversikt over omfanget av de ulike støtteformene som faktisk er i bruk i distriktspolitikken. Det henger blant annet sammen med at det ikke alltid er mulig å skille mellom den delen av næringsstøtten som primært er rettet mot å stimulere til næringsdrift i distriktene og næringsstøtte som har andre formål.

2. Som nevnt bør virkemidlene være direkte knyttet til de spesifikke målene som skal oppnås. Dersom målet er å skape eller opprettholde arbeidsplasser i en bestemt region, bør støtten knyttes til bedriftenes bruk av arbeidskraft i regionen. Om dette skjer gjennom lavere arbeidsgiveravgift eller som direkte lønns subsidier, for eksempel timeverksstøtte, er i denne sammenhengen underordnet. Ved å støtte bruken av arbeidskraft vil en stimulere til mer arbeidsintensiv produksjon enn ved alternative støtteformer. Arbeidsintensiv produksjon kan komme dels ved at arbeidsintensive bedrifter etablerer seg i distriktene, og dels ved at bedriftene som er der, velger mer arbeidsintensive produksjonsmetoder enn ellers. Ved å knytte støtten til arbeidskraftbruken vil en dermed oppnå den høyeste sysselsettingen pr. støt-tekrone.

Av de grunnene som er nevnt ovenfor, bør en unngå å stimulere til næringsvirksomhet i distriktene gjennom subsidiering av kapital eller bruk av energi. I tillegg til at sysselsettingseffekten av en slik støtte gjerne er beskjeden i forhold til støtten, vil slike støtteformer åpne for mindre lønnsomme investeringer som reduserer avkastningen av realkapitalen og energien ved at bedrifter i distriktene stilles overfor lavere kapital- og energikostnader enn andre bedrifter. Lavere kapital- og energiavkastning bidrar til lavere verdiskapning i samfunnet enn en ellers kunne hatt.

Støtte til arbeidskraft i distriktene er imidlertid ikke ensbetydende med at næringsvirksomheten her i hovedsak bør være arbeidsintensiv. Enkelte distrikter kan ha naturlige fortrinn for kapital- eller energiintensiv produksjon gjennom nærhet til innsatsfaktorer og infrastruktur. Men så lenge målet for distriktspolitikken primært er å sikre øko-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

nomisk aktivitet for personer og ikke for kapital, bør etablering av kapital- eller kraftintensiv produksjon i distriktene skje på grunnlag av at kapital og energi kan gis den samme avkastningen der som i andre regioner.

Enkelte næringer, som blant annet fiske og landbruk, har naturlige fortrinn for lokalisering til distriktene, og disse næringene vil fortsatt spille en viktig rolle for sysselsettingen og bosettingen. Men dersom den distriktsmessige støtten i stor utstrekning knyttes til disse næringene, vil det diskriminere mot andre næringer i distriktene. Dermed bindes arbeidskraft og kapital i for stor grad til bestemte typer produksjon, selv når alternativ produksjon kunne gi en høyere avkastning for regionen. Særlig alvorlig er dette i en situasjon der sysselsettingen i de tradisjonelle distriktsnæringene stagnerer eller går tilbake.

3. Det har i flere år vært et politisk mål både å redusere næringsstøtten, og å innrette den mer direkte mot å sikre bosetting og sysselsetting i næringssvake strøk. Selv om støtten er redusert de senere årene, er nivået fremdeles høyt i internasjonal sammenheng. Det er også vanskelig å spore noen vesentlig omlegging av støtten. Støtten er fremdeles knyttet sterkt til enkelt næringer gjennom næringsspesifikke kriterier for å oppnå støtte. Særlig er støtten rettet inn mot primærnæringene. Et unntak er industristøtten, der nedleggelse og omstrukturering av flere statsaksjeselskaper kan redusere omfanget av støtten.

Den sterke næringsmessige tilknytningen som støtten har idag, fremmer først og fremst bestemte typer produksjon, og ikke sysselsetting eller bosetting i seg selv. Den økonomiske støtten til bedrifter i distriktene kan derfor bli betydelig mer effektiv dersom den i langt sterkere grad knyttes til bruken av arbeidskraft,¹²⁾ for eksempel gjennom økt differensiering av arbeidsgiveravgiften. Men da kommer en ikke utenom å løse opp de næringsmessige bindingene som idag gjelder, og å endre støttekriteriene i mer næringsnøytral retning.

4. For bedriftene og for sysselsettingseffekten vil det som nevnt ikke spille noen rolle om støtten til bruk av arbeidskraft skjer gjennom redusert arbeidsgiveravgift eller direkte lønns subsidier, så lenge alle bedrifter

må svare arbeidsgiveravgift. Valget mellom disse to støtteformene bør foretas ut fra administrative og praktiske hensyn.

Gruppen antar at differensiert arbeidsgiveravgift er enkel å administrere. En innvendig kan være at kostnadene ved redusert arbeidsgiveravgift ikke kommer klart frem i offentlige budsjetter og at kostnadene dermed kan bli undervurdert. På den annen side er det relativt enkelt å beregne den støtten som indirekte ligger i redusert arbeidsgiveravgift. Slike beregninger kunne for eksempel publiseres i de årlige nasjonalbudsjettene i tilknytning til opplysninger om den øvrige næringsstøtten.

5. Støtte til bruk av arbeidskraft vil kunne føre til at flere velger å bosette seg i distriktene. Enkelte kan imidlertid velge å pendle fra mer sentrale strøk. For i noen grad å unngå pendling til distriktene og for å styrke bosettingen her generelt, bør distriktsstøtten ikke bare knyttes til bruken av arbeidskraft. Støtte for å opprettholde eller øke bosettingen kan ta form av direkte overføringer til utkantkommuner for dermed å bedre nivået på de kommunale ytelsene, eller en kan støtte innbyggerne mer direkte gjennom overføringer eller spesielle lettelsener i personbeskatningen. Disse virkemidlene kan også anvendes for å utjevne inntekt eller levekår mellom ulike deler av landet.

6. Det generelle behovet for å benytte næringsnøytrale virkemidler tilsier at også bedriftsbeskatningen bør være mest mulig ensartet for ulike næringer og bedrifter. Skatte- og avgiftsregler som gir rom for særlige lettelsener for enkeltbransjer og enkelt næringer, inviterer dessuten bedriftene til forhandlinger med myndighetene om beskatningen. Virkningene av en enkelt særfordel er som regel liten, men konsekvensene kan i sum bli svært betydelige. Et stort omfang av særfordele vil gi et komplisert system med betydelige avgrensingsproblemer med hensyn til hvem som skal omfattes av særreglene og hvem som skal falle utenfor. Dels vil de samlede virkningene bli uoversiktlige og dels kan ulike tiltak motvirke hverandre. I tillegg kan summen av de mange særfordelene bety et stort inntektstap for det offentlige som må kompenseres gjennom økning i andre skatter og avgifter.

Skatteregler som er ensartet for de fleste bedrifter og næringer er derfor mest hensiktsmessig, selv i de tilfellene der det kan pekes på forhold som et mer »fleksibelt» regelverk kunne rettet på. Gruppen anser dette som viktige argumenter for å utforme skatteregler som er mest mulig generelle og nøytrale mellom næringer og enkeltbedrifter. Stør-

¹²⁾ Flere offentlig oppnevnte utvalg de siste årene har anbefalt å legge om næringsstøtten ved i større grad å knytte støtten til bruk av arbeidskraft, og til nyetableringer og bedriftsutvikling. Blant disse er bygdeutvalget (NOU 1984:21) og Kleppeutvalget (NOU 1989:1).

re næringsmessig nøytralitet i beskatningen er også i tråd med retningslinjer som er trukket opp i næringsmeldingen og i langtidsprogrammet.

6.6.5 Risiko

1. I avsnitt 6.4.2 er det gjort rede for hvilke problemer eksistensen av risiko reiser for utformingen av den økonomiske politikken generelt og for skattesystemet spesielt. Som nevnt er hovedspørsmålet om risikomarkedene er i stand til å effektivt spre en effektiv spredning av den risikoen som er knyttet til økonomisk virksomhet. Hvis ikke, kan investeringsprosjekter som er lønnsomme sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt, ikke bli realisert i privat regi, siden risikomarkedene ikke gir tilstrekkelige muligheter for risikospredning. Først og fremst kan risikomarkedene diskriminere mot nystartede bedrifter og mot prosjekter som retter seg mot nyskaping og innovativ virksomhet.

2. Når betydelig svikt i risikomarkedet foreligger, kan det reises spørsmål om, og eventuelt på hvilken måte, staten bør korrigere eller supplere markedet.

Enkelte typer risiko skyldes manglende koordinering av individuelle aktørers planer og beslutninger, og manglende kunnskap blant beslutningstakerne om økonomiske forhold. Denne typen risiko kan reduseres gjennom informasjon om og koordinering av individuelle planer. Et eksempel på det er såkalt indikativ planlegging hvor det i offentlig eller bransjeregj blir publisert informasjon om viktige økonomiske indikatorer for fremtidige markedsforhold. Gjennom ulike utredninger og stortingsmeldinger har staten i noen grad påtatt seg slik informasjonsspredning og koordinering.

Når risikoen er av mer naturgitt karakter eller skyldes forhold i utlandet, er det spørsmål om staten bør overta risiko på områder der markedet svikter. En nødvendig forutsetning er i tilfelle at staten har bedre muligheter til å spre risikoen enn markedet har. Men selv med perfekte muligheter for å diversifisere, vil en risikabel investering innebære en risiko for samfunnet. Hvis private skal ta beslutningen om å investere, bør de derfor stilles overfor den konkrete samfunnsmessige risikoen.

Staten som risikoavlaster for private investorer vil ofte støte på de samme problemene som fører til svikt i risikomarkedene. Staten vil neppe ha noe fortrinn fremfor private verken når det gjelder å fremskaffe prosjektspecifikk informasjon eller å vurdere risiko, snarere tvert imot. Det vil dermed være vanske-

lig for staten å differensiere risikopremien mellom prosjekter i ulike risikoklasser. I praksis må staten når den yter lån eller gir garantier, kreve betaling ut fra vurderinger av gjennomsnittlig risiko ved prosjektene. Skal en låne- eller garantiordning være selvfinansierende, oppstår de samme problemene som førte til svikt i risikomarkedene.

Ikke sjelden påtar staten seg privat risiko gjennom subsidierte lån. Slike lån må nødvendigvis rasjoneres. Tildelingskriteriet for slike lån bør være at prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt, men ikke oppnår privat risikovillig kapital. Siden finansieringen av subsidier innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad, bør en unngå å yte lån til prosjekter som kan oppnå annen finansiering. Men det er uklart hvordan staten gjennom en rasjoneringsprosess skal nå frem til nettopp de prosjektene som tilfredsstiller det nevnte kriteriet. Risikoavlastning gjennom subsidierte statslån kan derfor være en lite treffsikker måte å korrigere for svikt i risikomarkedene på.

Problemet med å avlaste private for risiko gjennom statlige låneordninger er blant annet knyttet til den asymmetriske avlønningstrukturen dette gir. Går prosjektet dårlig, vil långiver bære store deler av tapet. Går det godt, vil investor få størstedelen av gevinsten, mens långiver kun får den avtalte renten.

En måte å sikre en avlønning som bedre korresponderer med risikobæringen på, er at staten i stedet for å gi lån går inn med aksjekapital eller annen selskapskapital. Staten vil da normalt også få en andel av eventuelle overskudd. En parallell ordning oppnås ved å skatlegge det overskuddet investeringen gir, men samtidig innrømme fradrag for tap. En slik symmetrisk behandling av overskudd og tap gjør staten til automatisk deltaker i all næringsvirksomhet. Muligheter for samordning av overskudd og tap kan gjelde mellom personer og næringsvirksomheter, mellom ulike bedrifter og selskaper, og over tid gjennom adgang til fremføring og tilbakeføring av underskudd. Dette er drøftet i avsnitt 6.4.2.

3. I Norge spiller staten en viktig rolle som risikobærer. Spesielt fremtredende er risikobæringen med hensyn til den enkeltes realdisponible inntekt, gjennom trygdesystemet og den progressive personbeskatningen. Men staten har også overtatt mye av risikoen ved enkelte typer næringsdrift. Det gjelder særlig for primærnæringene og enkeltbedrifter i næringssvake lokalsamfunn. I tillegg kommer mer generelle låne- og tilskuddsordninger som avlastet enkeltbedrifter in-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

nen en rekke bransjer for risiko. Staten påtar seg også risiko gjennom skattesystemet ved at tap normalt kan trekkes fra i skattepliktig inntekt.

Et gjennomgående trekk når staten overtar risiko er at den som får redusert risikoen, vanligvis ikke betaler noen pris for risikoavlastningen. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved den risikable aktiviteten kommer derfor sjelden til syne, og kan lett bli undervurdert. Det øker også det politiske presset for at staten skal overta risiko på stadig flere områder. Resultatet kan være overinvesteringer i visse former for risikofylt virksomhet.

4. Gruppen vil peke på at markedene for risiko har utviklet seg i positiv retning de senere årene. En antar at risikomarkedene idag i hovedsak kan sikre en tilfredsstillende omfordeling av risikoen ved næringsvirksomhet. Men for enkelte typer investeringer vil markedet ikke ivareta samfunnsøkonomiske krav til risikospredning. Det vil først og fremst gjelde investeringer i forskning, utvikling og nyskaping, og aktivitet som drives av mindre bedrifter. Men skal staten påta seg en del av risikoen, bør det skje på en måte som ikke svekker privates incitament til innsats.

6.6.6 Makroøkonomisk stabilisering

1. Økonomien blir stadig utsatt for ulike forstyrrelser av ekstern eller intern karakter. For eksempel vil konjunkturendringer i utlandet endre etterspørselen etter norske varer og tjenester. Videre kan teknologiske endringer gi muligheter for ny produksjon og dermed endre etterspørselsforholdene. Slike forstyrrelser kan føre til betydelige variasjoner i den økonomiske aktiviteten, og det kan ta lang tid før økonomien av seg selv kommer i balanse. Det kan derfor være en oppgave for myndighetene å styre den samlede etterspørselen med sikte på å utjevne konjunkturutslagene. I stabiliseringspolitikken vil endringer i skatte- og avgiftsnivået være et viktig virkemiddel.

2. I de siste 15-20 årene er en blitt stadig mer oppmerksom på de begrensningene som gjelder for mulighetene til å føre en aktiv stabiliseringspolitikk slik at konjunkturfluktuationene jevnes ut. Problemene kan skyldes at det tar tid fra konjunkturendringene skjer til endringene i politikken er gjennomført. Det vil gå ytterligere tid før politikken får virkninger på det økonomiske forløpet. I mellomtiden kan den økonomiske utviklingen ha gått i en annen retning enn ventet. Videre er det usikkert hvor raskt og hvor sterkt

ulike endringer i politikken vil slå gjennom i økonomien. Det gjør det blant annet vanskelig å dosere virkemidlene riktig. Alle disse forholdene tilsier at treffsikkerheten i konjunkturpolitikken kan bli svak. I verste fall kan forsøk på aktiv konjunkturstyring forsterke konjunkturforløpet.

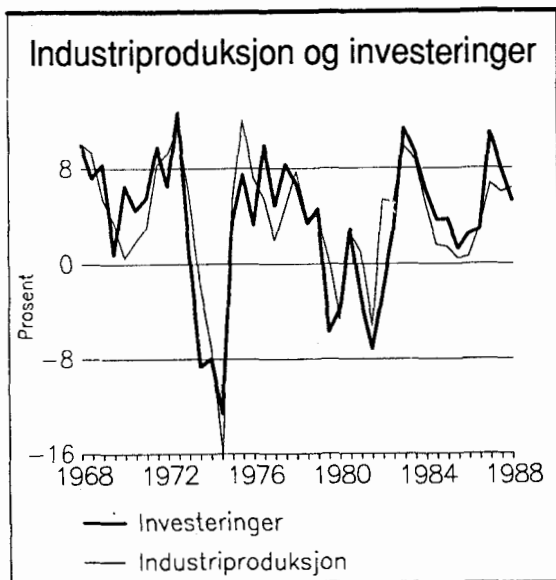
Stabiliseringspolitikken vil ikke bare påvirke den samlede økonomiske aktiviteten, men også virke inn på næringsstrukturen. Fordi makroøkonomisk stabilisering skal korrigere for kortsiktige endringer i markedsetterspørselen, vil heller ikke mer permanente og langsiktige etterspørselsendringer slå gjennom i stor nok grad. Politikken kan derfor lett gi en fastfrysing av næringsstrukturen som ikke er tilpasset en mer balansert økonomisk utvikling. Erfaringene med motkonjunkturpolitikken i Norge på midten av 70-tallet bekrefter langt på vei at næringsstrukturen ved utgangen av en periode med aktiv konjunkturregulering, ikke uten videre er godt nok tilpasset etterspørselsforholdene. Konsekvensene kan bli en kraftig omstrukturering i ettertids som kan forlenge konjunkturedgangen. En bør derfor velge virkemidler, særlig i en nedgangs-konjunktur, som ikke hemmer nødvendig omstilling.

3. Skattepolitikken er en viktig del av stabiliseringspolitikken. Særlig kan endringer i det samlede skatte- og avgiftsnivået, herunder skatter fra bedrifts- og kapitalinntekter, anvendes for å styre den innenlandske etterspørselen.

Gruppen har ikke sett det som sin oppgave å gå inn på utformingen av de enkelte elementene i stabiliseringspolitikken. Valget mellom ulike virkemidler må fattes blant annet ut fra hva slags sammensetning en ønsker i den innenlandske etterspørselen. Dersom en i en innstrammings situasjon ønsker å dempe investeringsomfanget, kan skjerpet bedrifts- og kapitalbeskatning trolig bidra til det. Men en slik skatteøkning vil også ha fordelingsvirkninger som bør tas i betraktning.

4. Økt skattenivå på selskapenes overskudd kan oppnås ved å øke skattesatsen eller ved å utvide grunnlaget for skatteberegningen. Det siste kan skje ved blant annet lavere avskrivningssatser, reduserte muligheter for avsetninger og nedskrivninger, og ved skjerpet gevinstbeskatning. Tilsvarende kan reduksjon i skattenivået oppnås ved å redusere skattesatsen eller ved å innskrenke overskuddsbegrepet.

Regelendringer som tar sikte på å endre skatteprovenyet fra selskapenes overskudd er sannsynligvis et lite presist virkemiddel i konjunkturpolitikken. I tillegg til at det gjer-



Figur 6.6.6 Prosentvis vekst i investeringene og i industriproduksjonen fra foregående halvår, sesongkorrigert, årlig rate. De seks største OECD-landene. 1968-1988

Kilde: OECD og ECON.

ne går lang tid fra forberedelsen av lovendringer starter til virkningene for bedriftene kommer, er det vanskelig å beregne de økonomiske virkningene av en regelendring på dette området. Det statistiske grunnlaget er spinkelt, samtidig som atferden i bedriftene er vanskelig å forutsi. For eksempel kan virkningene av å stramme inn på avskrivningsreglene i en oppgangsperiode være små og usikre, fordi bedriftene i en slik periode gjerne har store investeringer som øker avskrivningsgrunnlaget. Det er ikke utviklet et særlig godt metodemessig grunnlag for makroanalyser av bedriftsatferd ved skatteendringer. Blant annet av den grunn er overskuddsbeskatningen et lite presist virkemiddel i stabiliseringspolitikken.

5. Skal skatte- og avgiftsendringer benyttes i konjunkturpolitikken, bør de i særlig grad knyttes til endringer i realøkonomiske forhold som kommer tidlig i et konjunkturomslag, og som har store ringvirkninger til resten av økonomien. Dersom produsentenes forventninger om konjunkturforløpet er riktige, skulle en anta at en oppgangskonjunktur ble innledet med en sterk økning i investeringene. I tilfelle kunne styring av investeringsetterspørselen være et hensiktsmessig konjunkturvirkemiddel. Det er imidlertid ikke klart at endringer i investeringsetterspørselen kommer særlig tidlig i kon-

junkturforløpet. Tall for de seks største OECD-landene viser at endringer i investeringsetterspørselen i stor grad faller sammen med endringene i industriproduksjonen, jf. figur 6.6.6. I så fall vil en styring av investeringsetterspørselen i praksis kunne komme inn på et relativt sent tidspunkt i konjunkturforløpet.

I Norge synes endringer i investeringsetterspørselen å komme enda senere i konjunkturforløpet enn i de landene som figur 6.6.6 omfatter. I mange norske produksjonssektorer kommer endringer i investeringene relativt lenge etter endringer i produksjonen.¹³⁾ Det er dermed uklart hvor hensiktsmessig styring av investeringene er som konjunkturpolitisk virkemiddel.

Dersom en likevel velger å styre den private investeringsetterspørselen, er avgifter på investeringer trolig et mer smidig virkemiddel enn for eksempel direkte reguleringer. Direkte reguleringer krever omfattende kontroll og et stort administrativt apparat, samtidig som det vil bli lagt ned betydelige ressurser i å omgå regelverket. Avgift på investeringer vil i tillegg til å bremse investeringene, også ha en direkte innstrammende virkning på økonomien. Skulle en etablere et nytt system med avgift på investeringsvarer, ville det administrativt sett være enkelt å knytte avgiften til en eller flere av saldogrupperne. For nærmere omtale av saldosystemet, se avsnitt 2.3.3.

Forutsetningen for en slik investeringsavgift, som ikke må forveksles med den nåværende investeringsavgiften, må være at den bare skal oppkreves ved en sterk oppgangskonjunktur og der det er særlig nødvendig å bremse investeringsetterspørselen. I mer normale konjunkturforløp og i nedgangskonjunkturer må avgiftssatsen være null. I nedgangskonjunkturer kunne en også tenke seg en negativ avgift, det vil si et subsidium på investeringsvarer. Dermed kunne en unngå at avgiften virket hemmende på investeringslysten over tid. Spørsmålet om en omlegging av investeringsavgiften er nærmere behandlet i avsnitt 8.13.3.

6. I kapittel 3.3 er det påpekt at rentenivået i Norge fremover i svært liten grad vil kunne påvirkes direkte av norske myndigheter. Den nominelle renten vil særlig bli bestemt av renteforholdene i utlandet, forskjeller i inflasjonsraten mellom Norge og andre land, og av balansen i utenriksøkonomien. Graden av beskatning av renteinntekter og fradrag for renteutgifter må derfor antas å ha liten og

¹³⁾ Dette er dokumentert blant annet i Statistisk Sentralbyrås kvartalsmodell KVARTS.

bare indirekte virkning for rentenivået. Skatleggingen vil dermed få særlig virkning for avkastningen av finansielle fordringer og for lånekostnadene etter skatt. I så måte kunne endringer i skattesatsen for renteinntekter og -utgifter vært et virkemiddel for å stabilisere realrenten etter skatt for norske skattytere, dersom det nominelle rentenivået endres.

Det er imidlertid tvilsomt om en gjennom skatlegging av og fradrag for renter bør sikte mot å stabilisere realrenten etter skatt. Eksempelvis vil en økning i det nominelle rentenivået ofte være en indikasjon på at en innstramning i økonomien er nødvendig. Ved å unnlate å endre skattereglene, vil husholdningenes reelle lånekostnader øke. Det kan gi en automatisk innstramning gjennom redusert privat konsum, og taler imot å skjerme husholdningenes lånekostnader mot svingninger i det nominelle rentenivået.

Den nominelle renten kan endre seg relativt mye på kort tid, mens skattereglene må gjelde for ett år av gangen. Skattesystemet kan dermed ikke løpende korrigere realrenten etter skatt for endringer i det nominelle rentenivået. Skatlegging av renteinntekter og fradrag for renteutgifter bør derfor skje ut fra overveielser av hva som bør være reell avkastning og reelle lånekostnader etter skatt, og ikke ut fra kortsiktige svingninger i det nominelle rentenivået.

7. De generelle problemene med stabiliseringspolitikken som ble påpekt innledningsvis i dette avsnittet, tilsier at en i større grad enn hittil bør forsøke å etablere mekanismer i økonomien som mer automatisk bidrar til å stabilisere det økonomiske forløpet og dempe konjunktursvingninger.

Blant annet kan selve utformingen av skattesystemet, uavhengig av politiske vedtak om endringer i skattenivået, i større eller mindre grad bidra til makroøkonomisk stabilitet. Et eksempel på en automatisk stabilisator er arbeidsløshetsstrygden, som varierer i motsatt retning av lønnsinntektene i økonomien, og dermed bidrar til å stabilisere det private forbruket. Progressive skatter har tilsvarende egenskaper, ved at en stor del av en inntektsøkning som følger av økning i produksjonen trekkes inn som skatt, i stedet for å slå ut i økt etterspørsel som i neste omgang ville forsterke produksjonsveksten.¹⁴⁾ En åpenbar fordel ved automatiske stabilisa-

torer i forhold til en mer aktiv stabiliseringspolitikk, er at de stabiliserende kreftene kan komme inn på et tidligere tidspunkt. Dermed kan en lettere unngå både store konjunktursvingninger og dramatiske endringer i den økonomiske politikken.

I kapittel 7.10 har gruppen stilt spørsmål om bedriftsbeskatningen idag bidrar til å forsterke konjunkturforløpet. Det kan skyldes at liberale avskrivningsregler reduserer skattegrunnlaget sterkt i oppgangstider hvor bedriftene har store investeringer som øker avskrivningsgrunnlaget. I nedgangstider med små investeringer skrumper avskrivningsgrunnlaget inn, noe som bidrar til å øke skattegrunnlaget. Etablering av et skattemessig overskuddsbegrep som i større grad samsvarer med det bedriftsøkonomisk riktige, vil således være en fordel fra en stabiliseringsmessig synsvinkel.

8. Også andre deler av skattesystemet kan inneholde elementer som virker pro-sykliske, det vil si at skattesystemet forsterker konjunkturbevegelsene. Blant annet kan det forholdet at omlag halvparten av kommunenes inntekter kommer i form av direkte skatter, virke destabiliserende dersom endringer i skatteinngangen fører til endringer i kommunenes utgifter.

I noen grad kan en større økning i kommunale skatteinntekter motsvares av en svakere vekst eller reduksjon i overføringer fra staten. Men i praksis er det vanskelig både å dosere endrede overføringer riktig og å sikre et sammenfall i tid. Dessuten kan en ikke se bort fra at økte skatteinntekter for kommunene kan bli oppfattet som en nivåendring for kommunenes inntektsvekst. Det kan gi opphav til vekst i kommunale utgifter gjennom økt låneopptak som, i hvert fall på kort sikt, langt på vei kan motvirke eventuelt reduserte statlige overføringer. Ved å bryte den nære sammenhengen mellom kommunale inntekter og utgifter kan større grad av automatisk stabilisering oppnås.

¹⁴⁾ Også avgifter kan virke progressivt og dermed stabiliserende. Det kan gjelde dersom forbruket i oppgangstider særlig retter seg mot varer som er pålagt høye avgifter, for eksempel biler. For biler er i tillegg verdiavgiften ved import progressiv.

APPENDIKS 6.1

SKATTEREGLERENS BETYDNING FOR AKSJESELSKAPENES FINANSIERINGSKOSTNADER

1 Innledning

Dette appendikset illustrerer ved enkle beregninger hvordan aksjeselskapenes marginale finansieringskostnader påvirkes av selskapsbeskatningen og av skattereglene for utbytte, gevinst og omsetningsavgift på aksjer. Beregningene gjelder for 1988 og 1989. Beregningene gir ikke grunnlag for å hevde at dagens skatteregler generelt favoriserer lånefinansiering fremfor finansiering ved å utstede nye aksjer. Skattebelastningen vil blant annet avhenge av selskapenes utbyttepolitikk, aksjonærens marginalskattesats og hvor raskt aksjegevinster blir realisert. Skattlegging av gevinster og i noen grad eventuell aksjeomsetningsavgift bidrar til høyere avkastningskrav ved aksjekapitalfinansiering. Særlig gjelder det for aksjonærer som har lav marginalskatt på alternative plasseringsformer.

Det forholdet at aksjekapitalfinansiering, på grunn av skattesystemet, marginalt sett er dyrere enn lånefinansiering synes å være et internasjonalt problem. Trolig er problemet av betydelig mer beskjeden karakter i Norge, blant annet fordi vi i det vesentlige har eliminert dobbeltbeskatning av dividendeutbetalinger.

2 Prinsipielt om aksjeselskapers finansieringskostnader

Aksjeselskaper kan finansiere nye investeringer gjennom låneopptak, aksjeemisjoner og tilbakeholdt overskudd. I en økonomi med perfekte finansmarkeder, uten skatter og risiko, vil bedriftens finansielle kostnader marginalt sett være den samme for disse tre finansieringsalternativene, gitt at det er lønnsomt å benytte alle tre finansieringsformene og at bedriften har tilpasset finansieringsstrukturen optimalt. Risiko vil føre til at egenkapitalfinansiering (både utstedelse av aksjer og tilbakeholdelse av egen kapital), normalt blir dyrere, fordi aksjonærene vil kreve en risikopremie.¹⁾ Risikopremiens størrelse vil blant annet avhenge av hvor effektiv risikospredning markedet kan gi. Men selv en høy grad av diversifisering vil ikke fjerne enhver risiko ved aksjekjøp, slik at en

¹⁾ Siden også långivere påtar seg en viss risiko, må risikopremien ved aksjeinvesteringer tolkes som en premie for den ekstra risikoen som er knyttet til aksjer i forhold til andre finansielle plasseringer.

alltid må påregne en viss risikopremie. Premien for slik systematisk risiko er av Norges Bank²⁾ anslått til 1,5-3,3 pst. før skatt for det norske aksjemarkedet for perioden 1968-1987.

Det er verdt å merke seg at denne «ekstraomkostningen» ved egenkapitalfinansiering vil være til stede også i en økonomi med perfekt konkurranse med fulle muligheter for diversifisering. Det er ikke uten videre gitt at myndighetene i en slik økonomi bør sørge for at kostnadene ved egenkapitalfinansiering kommer på linje med lånefinansiering. Det ville medføre at de som treffer investeringsbeslutningene ikke blir fullt ut konfrontert med markedets risikovurdering, og derfor vil heller ikke risikoen bli overveiet fullt ut mot forventet avkastning. En mulig begrunnelse for skatteregler som favoriserer egenkapitalfinansiering kan imidlertid være at markedet overvurderer risikoen, for eksempel ved at markedet har begrensede muligheter til å spre risiko. Dette spørsmålet drøftes ikke nærmere i dette appendikset, men er tatt opp i kapitlene 6.2 og 6.6.

I beregningene nedenfor fokuseres det på de vridningene i valg av finansieringsmåte som kan tilskrives skattesystemet. Det er derfor sett bort fra risiko og realøkonomiske transaksjonskostnader ved såvel aksjekapital- som lånefinansiering, slik at blant annet innskudds- og utlånsrenten i finansmarkedet (bank) er like. Dette er kalt markedsrenten.

Utgangspunktet for beregningene er at aksjonærens avkastning etter skatt på aksjer på marginen skal være lik markedsrenten etter skatt. Renten etter skatt bestemmer dermed avkastningskravet etter skatt som aksjonæren krever for å investere i aksjer. Når dette avkastningskravet korrigeres for ulike skatter på aksjonærens og selskapets hånd, kommer en frem til hvilket avkastningskrav selskapet må ha på en investering før skatt som skal finansieres med aksjekapital.

Avkastningskravet før skatt vil være avhengig av den skattemessige behandlingen både av selskapets finansielle side og av real-siden. Til det siste hører regler for avskrivninger og behandling av gevinster. Siden vi i dette appendikset er interessert i skattevridninger på den finansielle siden, forutsetter vi nøytrale skatteregler på real-siden, for eksempel ved at avskrivningene følger korrekt økonomisk depresiering. Det skattemessige overskuddet etter av- og nedskrivninger, men før avsetning til konsolideringsfond, vil dermed være sammenfallende med det korrekte bedriftsøkonomiske overskuddet før skatt.

²⁾ Penger og Kreditt, nr. 3 1988, Norges Bank.

Det er videre forutsatt at selskapet kan lånefinansiere investeringer til den samme markedsrenten som aksjonærene står overfor. Beregningene viser dermed hvordan skattereglene kan påvirke selskapets marginale finansieringskostnader for aksjekapital i forhold til lånekapital.

Investorenes avkastning på aksjer vil dels komme som utdelt utbytte og dels som verdistigning (gevinst) på aksjene. Normalt skulle en regne med at jo mer et selskap tilbakeholder av overskuddet og dermed lar være å utbetale som utbytte, desto større verdistigning kunne en forvente på aksjene. Siden både selskaps- og personskattene vil være avhengige av hvor mye av selskapets overskudd som tas ut som aksjeutbytte, og hvor mye som tilbakeholdes i selskapet, vil selskapets valg mellom å dele ut utbytte og tilbakeholde overskudd påvirkes av skattereglene. Beregningene er gjennomført for tre ulike forutsetninger med hensyn til selskapets dividendepolitikk. Dermed får en frem den skattemessige vridningen mellom lånefinansiering på den ene siden, og aksjekapitalfinansiering på den annen for tre alternative måter å anvende overskuddet etter skatt.

La X være selskapets overskudd pr. krone investert etter av- og nedskrivninger og finanskostnader, men før skatt og utdelt utbytte. Utdelt utbytte til aksjonærene, U , er gitt ved

$$(1) U = X - T - H$$

der T er skatt på selskapets hånd på inntekten som følge av investeringen og H er tilbakeholdt overskudd.

3 Skattlegging av aksjeselskaper

Etter gjeldende skatteregler skal aksjeselskaper betale fylkes- og kommuneskatt, samt fellesskatt til skattefordelingsfondet av hele overskuddet, også av den delen som utbetales i utbytte til aksjonærene. Selskapet kan imidlertid avsette en andel k av inntekten ved både kommune- og statsskatteligningen til konsolideringsfond. Konsolideringsfondet er en «fri avsetning» som kan anvendes slik selskapet selv ønsker. Det kan imidlertid ikke deles ut i utbytte eller benyttes til å betale skatter. Kaller vi samlet skattesats for kommune- og fellesskatt for T_k , vil utlignet kommune- og fellesskatt være $X(1-k)T_k$.

Ved beregning av skattepliktig inntekt ved statsskatteligningen gis selskapet fradrag for eventuelt utdelt utbytte av årets overskudd, slik at statskatten blir $[X(1-k) - U]T_s$, der T_s er statsskattesatsen.

På aksjeselskaper utlignes også formuesskatt til staten med 0,3 pst. av selskapets formuesverdi. Ved full lånefinansiering av en investering vil formuesskatten være uendret siden formuen ikke øker. Finansieres investeringen med aksjekapital, vil innskutt kapital regnes som en del av selskapets formue, slik at formuesskatten øker.³⁾ Videre antas det at selskapets formue øker med det tilbakeholdte overskuddet. Når en tar hensyn til at selskapet må betale formuesskatt også på denne økningen, blir samlet formuesskatt (pr. krone innskutt aksjekapital) $w + wH$, der w er formuesskattesatsen. Samlet selskapskatt kan nå skrives som:

$$(2) T = X(1-k)T_k + [X(1-k) - U]T_s + w(1+H)$$

Ved å sette (2) inn i (1) får vi at utbetalt utbytte pr. krone innskutt aksjekapital blir

$$(3') U = X - \{X(1-k)T_k + [X(1-k) - U]T_s + w(1+H)\} - H$$

Slår vi sammen kommune- og statskattesatsen til $T_t = T_k + T_s$, kan (3') omskrives til:

$$(3) U = \frac{X[1-(1-k)T_t] - w - (1+w)H}{1-T_s}$$

Siden avsetningen til konsolideringsfond ikke kan utdeles, må tilbakeholdt overskudd minst være lik avsetningen til konsolideringsfond, dvs. $H \geq kX$. Dessuten kan tilbakeholdt utbytte ikke være større enn at U er ikke-negativ.

4 Skattlegging av aksjonæren/långiveren

Vi tenker oss at aksjonæren kan finansiere selskapet med aksjekapital direkte, eller med lån via finansmarkedet. For utdelt utbytte påløper det statsskatt og fellesskatt på mottakers hånd. Fra 1989 inngår ikke mottatt utbytte i grunnlaget for beregning av toppskatt. Samtidig er helsedelen til folketrygden, hvor aksjeutbytte gikk inn i grunnlaget, fjernet fra 1989, jf. tabell 1. Eventuelle renteinntekter som aksjonæren mottar, vil bli pålagt såvel statsskatt som kommune- og fellesskatt.

Vi slår nå sammen statsskatt og fellesskatt på utbetalt utbytte og kaller den samlede satsen for t_u . Avkastningen på aksjene vil, som nevnt, dels komme som utbytte og dels som verdistigning. Vi antar at verdistigningen er en funksjon av hvor mye selskapet holder til-

³⁾ Siden aksjer pålegges formuesskatt på aksjonærenes hånd, skjer det ingen korreksjon for formuesskatten på selskapets hånd som følge av aksjekapitalfinansieringen. Reglene fører dermed til en «dobbelbeskatning» av egenkapitalen i aksjeselskaper i formuesbeskatningen.

bake av overskuddet, inklusiv avsetningen til konsolideringsfond. Realisert gevinst for aksjonæren vil nå være avhengig av

- a) sammenhengen mellom tilbakholdt overskudd og verdistigning på aksjene før skatt,
- b) eventuell gevinstbeskatning og
- c) avgift på salg av aksjene.

Gevinst ved salg av aksjer utenom næring skattlegges med en flat sats på 40 pst. når avhendelse skjer innen 3 år etter at aksjene ble ervervet. Skjer avhendelse senere, vil gevinsten normalt være skattefri. Dette er forutsatt i beregningene. Lar vi nåverdien av fremtidig realisert gevinst være $G = (1-g)H$, kan en korrigerende sammenheng mellom tilbakholdt overskudd og verdistigning på aksjene, samt for gevinstbeskatningen, ved å sette faktoren $g > 0$. I beregningene senere forutsetter vi at én krone tilbakeholdt i selskapet etter selskapsskatt gir én krone i verdistigning på selskapets aksjemasse. En tolkning av denne forutsetningen er at vi ser bort fra skattemessige virkninger av at denne kronen på et senere tidspunkt utbetales til aksjonærene.⁴⁾ Vi lar derfor g være satsen for gevinstbeskatning. Skattlegges gevinster med 40 prosent, blir $g = 0,4$. Er gevinsten skattefri, vil vi ha $g = 0$.

Ved omsetning av aksjer skulle det i 1988 betales avgift til staten på 1 pst. av salgssummen. Avgiften gjaldt ikke nyemisjon. Denne avgiften er midlertidig opphevet for 1989. Grunnlaget for omsetningsavgiften i beregningene vil være den opprinnelig innskutte kronen pluss verdistigningen på aksjen.

Når vi tar hensyn til både gevinstbeskatningen og omsetningsavgiften, blir samlet avkastning etter skatt for aksjonæren pr. krone innskutt aksjekapital

$$A = U(1-t_u) + (1-g)H - \mu(1+H)$$

der μ er satsen for aksjeomsetningsavgiften i de tilfellene aksjene selges etter periodens utløp, dvs. ett år. I avsnitt 5 er det også foretatt beregninger der aksjene først selges

etter tre år. Da er omsetningsavgiften fordelt forholdsmessig på de årene aksjene beholdes.

På marginen er det forutsatt at avkastningen A skal være lik avkastningen på plassering i rentebærende fordringer. Med en markedsrente lik r og marginalsattesats på renteinntekter lik t_r , blir avkastningen etter skatt pr. krone plassert i rentebærende fordringer $r(1-t_r)$, slik at følgende gjelder på marginen:

$$(4) \quad A = U(1-t_u) + (1-g-\mu)H - \mu = r(1-t_r)$$

A uttrykker nå aksjonærens marginale avkastningskrav etter skatt ved investering i aksjer. Som en ser vil avkastningskravet avhenge av rentenivået og marginalsattesats på finansielle plasseringer. Når en har valgt ikke å forutsette et konstant avkastningskrav etter skatt, men å relatere det til avkastningen ved finansplasseringer, er det fordi vi er interessert i den skattemessige vridningen mellom finansieringsformene aksjekapital og lånekapital.

Vi har nå to ligninger, (3) og (4), for bestemmelse av selskapets marginale avkastningskrav før skatt, X , utdelt utbytte, U , og tilbakeholdt overskudd, H . For å finne avkastningskravet må vi i tillegg si noe om selskapets utbyttepolitikk. Normalt vil avkastningskravet avhenge blant annet av utdelingspolitikken i selskapet, og vi skal skille mellom følgende tre tilfeller:

Tilfelle 1: Hele overskuddet etter skatt utdeles, dvs. $H = k = 0$. Det følger da av (3) og (4) at

$$(5) \quad X = \frac{[r(1-t_r) + \mu](1-T_s) + w(1-t_u)}{(1-T_t)(1-t_u)}$$

Tilfelle 2: Overskudd ut over maksimal avsetning til konsolideringsfond utdeles, dvs. $H = kX$. Ved å sette inn for U i (4) fra ligning (3), og erstatter H med kX , finner vi at avkastningskravet før skatt blir:

$$(6) \quad X = \frac{[r(1-t_r) + \mu](1-T_s) + w(1-t_u)}{[(1-k)(1-T_t) - wk](1-t_u) + (1-g-\mu)(1-T_s)k}$$

⁴⁾ Denne forutsetningen er diskutabel. Dersom tilbakeholdt overskudd i sin helhet er avsatt til konsolideringsfond, må avsetningen først tas til inntekt på selskapets hånd og skattlegges før det kan utbetales. Dette forholdet har en altså sett bort fra, jf. også 7.8.4.

Tilfelle 3: Ingen utdeling, dvs. $U = 0$. Da følger det av (4) at $H = [r(1-t_r) + \mu]/(1-g-\mu)$, som ved innsetting i (3) gir:

$$(7) \quad X = \frac{w(1-g-\mu) + [r(1-t_r) + \mu](1+w)}{[1-(1-k)T_t](1-g-\mu)}$$

5 Beregninger

Bregningsresultatene nedenfor viser selskapets finansieringskostnader før skatt for aksjekapitalfinansiering i de tre nevnte tilfellene. Finansieringskostnadene er den avkastningen før skatt som kapitalen må gi i selskapet for å kunne dekke avkastningskravet til aksjonæren, gitt at skattereglene på realsiden i selskapet virker nøytralt. Beregningene sier dermed ikke noe om det faktiske realavkastningskravet før skatt av investeringene. Ved slike beregninger må også andre skatteforhold trekkes inn, så som regler for avskrivninger, lagervurderinger og gevinstbeskatning ved salg av driftsmidler.

I beregningene er det forutsatt en markedsrente på 13 prosent,⁵⁾ som blir bedriftens marginale avkastningskrav ved lånefi-

nansiering av investeringer. Er finansieringskostnadene ved aksjekapital 13 prosent, vil skattereglene virke marginalt nøytralt mellom de to finansieringsformene. Nedenfor er det regnet på skattereglene for 1988 og 1989. Satsene for både renteinntekt og utbytte ble endret fra 1988 til 1989. Satsene i disse to årene fremgår av tabell 1.

Tilfelle 1: Hele overskuddet utdeles

Den eneste avkastningen på aksjene skjer nå gjennom utdeling av utbytte, og det forutsettes følgelig at kursen på aksjene er uforandret. Selskapet vil i dette tilfellet ikke kunne nyttiggjøre seg avsetningen til konsolideringsfond. Tabell 2 viser hvilke avkastningskrav som må settes til en investering i selskapet når aksjonærens avkastningskrav er bestemt ut fra at pengene alternativt kan plasseres i bank til 13 pst. rente. Det er ikke tatt hensyn til eventuell aksjeomsetningsavgift ved fremtidig avhendelse av aksjene.

Tabell 2 viser at det marginale avkastningskravet, uavhengig av aksjonærens inntekt, ligger over avkastningskravet ved banksporing. Det skyldes dels dobbeltbeskatning på grunn av formuesskatten, jf. fotnote 3. Dels skyldes det høyere statsskattesats for selskaper enn for personer, siden selskapet må betale statsskatt på det som må tilbakeholdes for å betale formues-, kommune- og statsskatt. Når en ser bort fra omsetningsav-

Tabell 1 Skattesatser og sats for konsolideringsfond for 1988 og 1989. Prosent

Skattetyper og symboler	1988 Pst.	1989 Pst.
<i>På selskapets hånd:</i>		
Skatt på overskudd, T_t	50,8	50,8
Herav:		
Kommuneskatt } T_s	21,0	21,0
Fellesskatt }	2,0	2,0
Statsskatt, T_s	27,8	27,8
Formuesskatt, w	0,3	0,3
Konsolideringsfond, maksimalsats, k	20,0	23,0
<i>På aksjonærens hånd:</i>		
Skatt på aksjeutbytte, t_u	2,5 – 31,5	5,6 – 24,6
Herav:		
Statsskatt	0 – 23,0	0 – 19,0
Fellesskatt	–	5,6
Helsedel ¹⁾	2,5	–
Toppskatt	6,0	–
Skatt på renteinntekter, t_r ..	25,0 – 48,0	26,6 – 45,6
Herav:		
Kommuneskatt	21,0	21,0
Fellesskatt	4,0	5,6
Statsskatt	0 – 23,0	0 – 19,0

¹⁾ Aksjeutbytte inngikk i 1988 i grunnlaget for beregning av helsedelen til folketrygden, men ble tatt ut i 1989 da pensjonsdelen og helsedelen ble erstattet en felles trygdeavgift.

⁵⁾ Valg av rentenivå vil spille en underordnet rolle for graden av nøytralitet i skattereglene mellom aksjekapital- og lånefinansiering. For eksempel vil lavere rentenivå senke det marginale avkastningskravet ved begge finansieringsformene, og forskyvningen mellom finansieringsformene vil være liten ved mindre endringer i rentenivået.

Tabell 2 Marginalt avkastningskrav før skatt for aksjeselskap i prosent av innskutt aksjekapital. Det forutsettes at hele overskuddet etter skatt utdeles i utbytte, og at utdelt utbytte tilsvarende samme avkastning for aksjonæren som 13 prosent rente før skatt i bank¹⁾

Skatteklasse 1 (kroner)	Skatteklasse 2 (kroner)	Avkastningskrav (pst.)
<i>Regler for 1988</i>		
16 300 – 111 000	32 600 – 142 000	15,3
111 000 – 145 000	142 000 – 175 000	14,8
145 000 – 180 000	175 000 – 198 000	14,1
180 000 – 188 000		15,3
	198 000 – 225 000	13,9
188 000 –	225 000 –	15,1
<i>Regler for 1989</i>		
18 200 – 115 000	36 400 – 145 000	15,4
115 000 – 150 000	145 000 – 175 000	14,9
150 000 –	175 000 –	14,4

¹⁾ Det er forutsatt at skattyters bruttoinntekt er lik nettoinntekten.

giften på aksjer, ser en at skattereglenes diskriminering mot aksjefinansiering gjennomgående ikke er blitt mindre i 1989 enn i 1988 til tross for at helsedel og toppskatt er fjernet på utdelt utbytter. En årsak er at aksjeutbytte er pålagt fellesskatt fra 1989.

Tabell 2 viser videre at avkastningskravet faller med stigende inntekt hos aksjonæren i 1989. Det skyldes at selskapet har høyere statsskattesats enn aksjonæren, og dobbeltbeskatning ved at både selskap og aksjonær betaler fellesskatt samt formuesskatt.⁶⁾ Disse forholdene betyr mest for skattytere med lave inntekter og følgelig lav skatt på den alternative sparingen i bank. Avkastningskravet blir følgelig størst når aksjefinansieringen foretas av lavinntektsgrupper. Eller sagt på en annen måte: Det vil gjennomgående være mindre attraktivt for dem med lavere inntekter enn for høyinntektsgrupper å investere i aksjer.

Tabell 2 viser at avkastningskravet for aksjefinansiering ligger 1-2,5 prosentpoeng høyere enn avkastningskravet ved lånefinansiering. Det betyr at en investering som marginalt er lønnsom når den lånefinansieres, måtte ha gitt fra 7 til 19 prosent høyere avkastning dersom den skulle vært finansiert med aksjekapital. Det illustrerer at en tilsynelatende beskjeden forskjell i avkastningskrav kan ha betydning for valg av finansieringsform. Enda klarere kommer forskjellene frem i tabell 3. Her er den reelle marginalskattesatsen for avkastningen på en investering regnet ut, under forutsetning av at den finansieres ved aksjekapital og at hele overskuddet deles ut. Marginalskatten fremkommer ved å ta differansen mellom avkastningskravet før og etter skatt (dvs. skattekielen), og dividere på avkastningskravet før skatt:

$$T = \frac{X - A}{X}$$

Av tabell 3 fremgår det at effektiv marginalskattesats er tildels betydelig høyere ved aksjefinansiering enn ved lånefinansiering når selskapet utdeler maksimalt utbytte.

Tilfelle 2: Selskapet avsetter maksimalt til konsolideringsfond og resten av overskuddet utdeles

Som tidligere nevnt forutsettes det at verdien av én krone tilbakeholdt i selskapet etter skatt er verdt én krone etter skatt for aksjonæren. Det er tatt hensyn til omsetnings-

⁶⁾ I 1988 skyldtes variasjonene i avkastningskrav mellom ulike inntektsnivåer i tillegg at aksjeutbytte ble pålagt helsedel til folketrygden og toppskatt.

Tabell 3 Marginalskattesatser for avkastning på bankinnskudd og avkastning på aksjeinvestering på ulike inntektstrinn når en tar hensyn til selskapsskatten. Det forutsettes at hele overskuddet etter skatt utdeles i utbytte

Skatteklasse 1 (kroner)	Skatteklasse 2 (kroner)	Marginalskattesats på	
		bankinnskudd (pst.)	aksjeinvestering (pst.)
<i>Regler for 1988</i>			
16 300 – 111 000	32 600 – 142 000	25,0	36,2
111 000 – 145 000	142 000 – 175 000	35,0	42,8
145 000 – 180 000	175 000 – 198 000	45,0	49,5
180 000 – 188 000		48,0	53,2
	198 000 – 225 000	45,0	51,5
188 000 –	225 000 –	48,0	55,2
<i>Regler for 1989</i>			
18 200 – 115 000	36 400 – 145 000	26,6	38,2
115 000 – 150 000	145 000 – 175 000	36,6	44,8
150 000 –	175 000 –	45,6	50,8

avgiften i 1988, men ikke i 1989. Det er videre gjort to ulike forutsetninger med hensyn til hvor lang tid det går før aksjene selges. I kolonne 1 er det forutsatt at aksjene først selges etter tre år. Det vil dermed ikke oppstå skattepliktig gevinst. Omsetningsavgiften for 1988 må i dette tilfellet fordeles over de 3 årene, og det er skjønnsmessig antatt at 30 pst. av avgiften påløper det første året, som jo beregningene gjelder for. I kolonne 2 antas det at aksjene selges etter ett år. Dermed påløper 40 pst. skatt på gevinsten. Samtidig vil omsetningsavgiften bli mer betydningsfull enn i kolonne 1 siden hele avgiften vil påvirke avkastningskravet det første året.

Av tabell 4 fremgår at det marginale avkastningskravet generelt blir lavere når det avsettes til konsolideringsfond enn når hele overskuddet utdeles. Det kan en se ved å sammenligne avkastningskravene for 1989-reglene i kolonnen for salg etter 3 år med de tilsvarende tallene i tabell 2. Tabell 4 viser videre at avkastningskravet på alle inntektstrinn er lavere i 1989 enn i 1988. Det skyldes opphevelsen av omsetningsavgiften, økt avsetningsadgang til konsolideringsfond og fjerning av toppskatt på aksjeutbytte. Beregningene tilsier at skattereglene for 1989 i noen grad kan sies å favorisere aksjekapitalfinansiering fremfor lånefinansiering, for inntektstakere med midlere og høyere inntekter.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Tabell 4 Marginalt avkastningskrav før skatt for aksjeselskap i prosent av innskutt aksjekapital. Det forutsettes at selskapet avsetter maksimalt til konsolideringsfond, og at resten av overskuddet etter skatt utdeles i utbytte

Skatteklasser 1 (kroner)	Skatteklasser 2 (kroner)	Salg av aksjene etter	
		3 år (pst.)	1 år (pst.)
<i>Regler for 1988</i>			
16 300 – 111 000	32 600 – 142 000	14,3	17,2
111 000 – 145 000	142 000 – 175 000	13,5	16,5
145 000 – 180 000	175 000 – 198 000	12,5	15,7
180 000 – 188 000		13,2	16,6
	198 000 – 225 000	12,2	15,4
188 000 –	225 000 –	12,8	16,4
<i>Regler for 1989</i>			
18 200 – 115 000	36 400 – 145 000	13,7	15,7
115 000 – 150 000	145 000 – 175 000	12,8	14,8
150 000 –	175 000 –	11,8	13,9

Tilfelle 3: Ingen utdeling av utbytte

Tabell 5 viser avkastningskravene når selskapet tilbakeholder hele overskuddet. Forutsetningene er for øvrig de samme som i det forrige tilfellet. Tabellen viser at gevinstbeskatningen får svært stor betydning for avkastningskravene i dette tilfellet. Det skyldes at hele avkastningen for aksjonærene kommer i form av verdistigning på aksjene, og at gevinster er gjenstand for realt høyt høy beskatning når aksjene selges før 3 år. Da oppstår en stor grad av dobbeltbeskatning ved at tilbakeholdt overskudd først skattlegges på bedriftens hånd, og deretter på aksjonærens hånd i form av gevinstbeskatning.

Tabell 5 Marginalt avkastningskrav før skatt for aksjeselskap i prosent av innskutt aksjekapital. Det forutsettes at hele overskuddet tilbakeholdes og at selskapet avsetter maksimalt til konsolideringsfond

Skatteklasser 1 (kroner)	Skatteklasser 2 (kroner)	Salg av aksjene etter	
		3 år (pst.)	1 år (pst.)
<i>Regler for 1988</i>			
16 300 – 111 000	32 600 – 142 000	17,5	31,1
111 000 – 145 000	142 000 – 175 000	15,3	27,4
145 000 – 180 000	175 000 – 198 000	13,1	23,7
180 000 – 188 000		13,1	23,7
198 000 – 225 000		12,5	22,6
188 000 –	225 000 –	12,5	22,6
<i>Regler for 1989</i>			
18 200 – 115 000	36 400 – 145 000	16,2	26,7
115 000 – 150 000	145 000 – 175 000	14,1	23,1
150 000 –	175 000 –	12,1	19,9

6 Konklusjoner

I hvilken grad skattesystemet vrir aksjeselskapenes valg på marginen mellom lånefinansiering og aksjekapitalfinansiering avhenger blant annet av hvilken utbyttepolitikk som velges og av aksjonærenes inntekter. Den skattemessig mest fordelaktige utbyttepolitikken er å tilbakeholde et overskudd som tilsvarer konsolideringsfondsavsetningen, og å dele ut resten. Det gjelder først og fremst dersom aksjonærene blir skattlagt for aksjegevinster. Med denne utbyttepolitikken vil avkastningskravet ved aksjefinansiering være noe lavere enn ved lånefinansiering, når aksjonæren har så høy inntekt at han står overfor de høyeste marginalsattesatsene. For aksjonærer med lav inntekt, er avkastningskravet alltid høyere ved aksjefinansiering enn ved lånefinansiering.

KAPITTEL 7

Hovedproblemer i bedrifts- og kapitalbeskatningen**7.1 INNLEDNING**

Utredningsgruppen vil i denne delen av utredningen omtale det den mener er de viktigste problemene i gjeldende system for bedrifts- og kapitalbeskatning. Sammen med de prinsipielle synspunktene i kapittel 6 danner dette kapitlet bakgrunn for utredningsgruppens forslag til reformer i kapittel 8.

De første seks underkapitlene er i hovedsak regelorienterte og tar opp problemer knyttet til ulike regler for beskatning av bedriftenes overskudd. I kapittel 7.2 redegjøres det for problemer som skyldes høye nominelle skattesatser kombinert med mange ulike skattecreditter som fører til et smalt og lett påvirkbart skattegrunnlag. Hovedproblemerne er at reglene kan føre til investeringer på områder hvor den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er lav, men hvor den private økonomiske lønnsomheten etter skatt likevel er høy, og at ulike investeringer skattlegges svært forskjellig. Nært knyttet til temaet i dette kapitlet er innholdet i appendiks 7.1 og 7.2. Disse inneholder henholdsvis en teoretisk analyse av virkninger av skattecreditte knyttet til avskrivningssystemet, og en omtale av forholdet mellom finansregnskapet og skatteoppgjøret.

Kapittel 7.3 tar opp regler som fører til ulike og asymmetrisk skattlegging av kapital utenfor næring. Den asymmetriske skattleggingen kan gi disposisjoner som utelukkende eller i hovedsak er skattemessig begrunnet og som er lite ønskelige samfunnsøkonomisk.

I kapittel 7.4 drøftes forskjellsbehandlingen av selskapsformer i inntektsbeskatningen. Et hovedproblem er at avkastningen av investeringer påvirkes av hvilken organisasjonsform som velges. Forskjellsbehandlingen kan føre til at næringsvirksomhet utøves i bestemte organisasjonsformer hovedsakelig ut fra skattemessige hensyn, og i mindre grad ut fra hva som er hensiktsmessig for øvrig.

Problemer som skyldes forskjeller i skatte-reglene for næringsdrivende og lønnstakere, og forskjeller i skattesatsene mellom ulike næringsdrivende er temaet for kapittel 7.5. Ulikhetene medfører blant annet sterke incentiver til å omgjøre lønnsinntekt til næringsinntekt, og at investeringskostnadene etter skatt for et prosjekt vil variere for ulike investorer. Videre omtales også forskjeller

knyttet til reglene om utgiftsfradrag og skattecreditter.

I kapittel 7.6 redegjøres det for problemer som skyldes diskontinuitet i inntektsbeskatningen ved arvefall og gaveoverføring. Et hovedproblem er at en arving eller gavemottaker kan avskrive driftsmidler som allerede er nedskrevet hos arvelater eller giver, uten at det skjer noen tilbakeføring av den skjulte reserven.

Reglene for omdannelse av eierformer, sammenslåing og deling av selskaper er uklare. Et hovedproblem er at de uklare reglene legger forholdene til rette for omgørelser. I kapittel 7.7 presenteres utredningsgruppens syn på problemer knyttet til omdannelsesreglene.

Kapitlene 7.8 til 7.11 er mer orientert mot å beskrive virkningene av overskuddsbeskatningen. Kapitlene 7.8 til 7.10 omtaler ulike sider ved skattereglenes virkninger på ressursbruken, mens kapittel 7.11 tar opp skattesystemets fordelingsvirkninger.

I kapittel 7.8 drøftes vridninger i sammen-setningen av realinvesteringene som bedrifts- og kapitalbeskatningen kan forårsake, og den betydningen dette kan ha for kapitalavkastningen før skatt. Kapitlet henger nøye sammen med omtalen av skattecreditter i kapittel 7.2, med beskrivelsen av skattlegging av ulike eierformer i kapittel 7.4 og med redegjørelsen for forskjellsbehandlingen av næringsdrivende og lønnstakere og av ulike næringsdrivende i kapittel 7.5.

Overskuddsbeskatningens betydning for bedriftenes økonomiske utvikling over tid tas opp i kapittel 7.9. Gruppen omtaler sammenhengen mellom avskrivningsregler, varierende resultater og skattebelastning, og beskriver dessuten skattecreditteens betydning for ulike terminalsituasjoner. Hovedproblemet er at overskuddsbeskatningen virker til dels svært forskjellig for bedrifter i ulike faser av livssyklusen.

Utredningsgruppen gir i kapittel 7.10 en kort omtale av overskuddsbeskatningens egenskaper som konjunkturstabilisator. En viser at skattereglene i enkelte tilfeller kan medføre at overskuddsbeskatningen virker prosyklisk, og dermed destabiliserende på samfunnsøkonomien.

I kapittel 7.11 drøfter gruppen hvorvidt beskatningen av kapitalinntekter virker utjev-nende, slik at fordelingen av kapitalinntek-

ter er jevnere etter skatt enn før skatt. Omtalen er særlig knyttet til en diskusjon av det skattemessige kapitalinntektsbegrepet og er nært knyttet til kapittel 7.3, som tar opp problemer forbundet med skattlegging av kapital utenfor næring.

Det aller meste av dette kapitlet dreier seg om en beskrivelse av problemer ved gjeldende system for beskatning av bedrifts- og kapitalinntekt. Gruppen tar imidlertid også opp faktorbeskatningen. I kapittel 7.12 redegjøres det for problemer som knytter seg til arbeidsgiver-, investerings-, elektrisitets- og dokumentavgiften, samt eiendomsskatten. Det er blant annet et problem at avgiftene kan vri bruken av avlønningsformer og produksjonsfaktorer i uønsket retning.

Kapittel 7.13 er en beskrivelse av en del administrative problemer knyttet til gjeldende system for bedrifts- og kapitalbeskatning.

7.2 SMALT SKATTEGRUNNLAG OG HØYE SKATTESATSER I INNTEKTSBESKATNINGEN

7.2.1 Innledning

1. Hovedproblemet i dagens system for beskatning av bedriftsoverskudd er etter gruppens oppfatning de forholdsvis høye formelle skattesatsene og at den delen av overskuddet som skattlegges, i stor grad kan påvirkes på forskjellig vis gjennom bedriftens egne disposisjoner. Høye skattesatser gjør det bedriftsøkonomisk svært lønnsomt å foreta disposisjoner som reduserer skatTEGRUNNLAGET. Disposisjoner motivert ut fra skattemessige hensyn vil imidlertid ikke, med mindre det er spesielt tilsiktet, bidra til den samfunnsøkonomiske verdiskapingen. Dersom skattemotiverte disposisjoner medfører at ressurser brukes på måter som avviker fra det som ville ha vært mest lønnsomt uten skatt, oppstår normalt et samfunnsøkonomisk tap. På den samfunnsøkonomiske tapskontoen kommer i tillegg den tiden og de ressursene som næringslivet bruker på å finne frem til skattebesparende tilpasninger. De samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til beskatningen av næringsvirksomhet vil derfor bli større jo høyere de formelle skattesatsene er og desto lettere påvirkelig skattefundamentet er.

Gruppen finner det hevet over tvil at dagens inntektsskattesystem med høye formelle skattesatser og mange skattereduserende tilpasningsmuligheter knyttet til skatTEGRUNNLAGET, er et lite tjenlig system, ved at det fører til såvel uheldig ressursbruk som utilsiktede fordelingsvirkninger. Fordelingsvirkningene er svært vanskelige å gjennom-

skue, men trolig kan de mange skattereduserende tilpasningsmulighetene føre til en skjevare inntektsfordeling enn ellers. Blant annet gjelder dette ved beskatningen av personlig næringsdrivende. Ut fra de alminnelige fordelingsmessige hensynene som ligger til grunn for personbeskatningen, beskattes næringsinntekt i personlig sektor etter progressive satser. Men på grunn av de mulighetene som bedriftbeskatningssystemet gir til å redusere eller skyve skattebyrden ut i tid, vil den faktiske progressiviteten i beskatningen av næringsdrivende være vesentlig lavere enn den formelle. Dette fører til skattemessig forskjellsbehandling mellom personlige skattytere som er næringsdrivende og skattytere som er lønnstakere, jf. kapittel 7.5. I tillegg kommer at disposisjoner som næringsdrivende foretar for å redusere den faktiske progressiviteten i beskatningen, også påfører samfunnet kostnader.

2. Bedriftenes muligheter til å redusere overskuddsskatten ligger først og fremst i ulike skatteordninger, som åpner for opplegg av skjulte og åpne reserver ved av- og nedskrivninger og betinget skattefrie (og i mange tilfeller også reelt sett skattefrie) avsetninger.

7.2.2 Begrepet «skattekreditt»

1. Det smale skatTEGRUNNLAGET skyldes som nevnt først og fremst de mange skatte-kredittene i inntektsskattesystemet.

Begrepet «skattekreditt» har ikke noe entydig innhold. Det benyttes ofte om det forholdet at inntektsskatt som følge av særregler kan betales på et senere tidspunkt enn det som ville følge av skattelovens hovedregel for periodisering av bedriftsinntekt (skatteloven § 50 annet ledd). Utretningsgruppen vil i det følgende definere «skattekreditt» på en litt annen måte, nemlig som en *utsettelse av skattebetalingen som følge av at skatteloven åpner for å periodisere poster på en annen måte enn hva en korrekt økonomisk vurdering skulle tilsi*. Denne vurderingen faller ikke uten videre sammen med det som følger av regnskapslov og god regnskapsskikk. Skatte-kreditten som oppnås i en periode vil da være den reduksjonen i skatt som følger av at en benytter skattelovens periodiseringsregler, i stedet for et bedriftsøkonomisk riktig overskuddsbegrep.

En utsettelse av skattebetalingen til senere år er en klar økonomisk fordel for bedriften, fordi skatte-kredittene som regel er rentefrie. Anta som eksempel at en investering på én krone kan finansieres ved en rentefri skatte-kreditt som forfaller om 10 år. Alternativt kunne investeringen vært lånefinansiert til

en rente etter skatt på 6 pst. Antar vi at lånet inklusive renter forfaller til betaling etter 10 år, må låntakeren betale tilbake 1,79 kroner. Fordelen med å finansiere investeringen med en skattekreditt er dermed 79 øre pr. krone investert. Eksemplet viser at verdien av skattekreditter avhenger av kredittidens lengde og av hva alternative finansieringskilder koster. Det vises også til vedlegg 5, hvor skattekredittbegrepet er diskutert nærmere.

2. Skattesystemet inneholder en rekke skattekredittordninger. Disse kan grupperes i tre hovedkategorier:

- For enkelte skattytere forfaller skatteforpliktelsene til betaling på et senere tidspunkt enn for andre. Aksjeselskaper betaler inntektsskatt i året etter inntektsåret (forhåndsskatt), mens personlig næringsdrivende, herunder personlige deltakere i selskaper som ikke er egne skattesubjekter, i prinsippet betaler inntektsskatten i inntektsåret (forskuddsskatt), jf. kapittel 2.2. Tidsforskjellen mellom forskuddsskatten for personlige skattytere og forhåndsskatten for aksjeselskaper representerer en form for skattekreditt for slike selskaper. Det er uheldig at selve eierformen på denne måten gir opphav til en skattekreditt.
- Inntekter/overskudd kan ved disposisjoner fra skattyterens side bringes til beskatning på et senere tidspunkt enn det som følger av skattelovens alminnelige periodiseringsregel, som ligger nær opp til den bedriftsøkonomisk korrekte lønningen. De mange ordningene for inntektsavsetninger er eksempler på dette.
- Kostnader kan komme til fradrag på et tidligere tidspunkt enn det som følger av skattelovens alminnelige regel, eller det en bedriftsøkonomisk korrekt vurdering skulle tilsi. Nedskrivning av varers inngangsverdi utover det som er et reelt tap er et viktig eksempel på dette.

Disse ordningene gjør det mulig å skyve skattebyrden foran seg, og bedriftene oppnår på denne måten en kreditt i forhold til den skattebetalingen som skulle følge av deres faktiske overskudd. Siden skattekredittene forfaller til betaling senere, representerer dette en utsettelse med betalingen av skatt. Men jo lenger ut i tid skattebyrden skyves, desto mer får den karakter av en ren skattelette.

Skattekredittene representerer midler som bedriften normalt disponerer rentefritt, og vil derfor i realiteten være *rentefrie kreditter fra det offentlige*. Kredittene kan finansiere selve næringsvirksomheten, eller de kan finansiere eiernes personlige forbruk. Skat-

tekredittene er i hovedsak usikrede kreditter. Dette kan gi skattyterne et motiv til å ta større økonomisk risiko enn de ellers ville ha gjort, eller endog til å sette seg i en slik situasjon at det offentlige skattefordring rent faktisk faller bort gjennom konkurs. Også ved arv og gaver vil den delen av skattekredittene som har oppstått gjennom av- og nedskrivninger bli slettet i større eller mindre utstrekning.

3. Nedenfor gjennomgås de viktigste skatte-reglene som inneholder større eller mindre elementer av skattekreditter. Gjennomgåelsen er ikke fullstendig. For særskilte næringsgrupper eksisterer det kredittordninger som ikke behandles her. Spesielt vil utredningsgruppen nevne at reglene for primærnæringsene, entreprenørbedrifter, forsikringsselskaper og andre finansinstitusjoner ikke er gjennomgått.

7.2.3 Avskrivninger og gevinster på anleggseiendeler

1. I praksis vil de skattemessige avskrivningssatsene ofte være mer romslige enn det økonomisk korrekt depresiering skulle tilsi, jf. appendiks 8.1 (se også avsnitt 2.3.3). Dette gir skattyteren en rentefri skattekreditt ved å forskyve de skattbare overskuddene ut i tid. Skattekreditten vil forfalle til betaling når de årlige skattemessige avskrivningene blir mindre enn den faktiske verdireduksjonen. Jo større skattekreditter en investering gir muligheter til å bygge opp, desto lavere blir den effektive beskatningen av avkastningen på investeringen. Avkastningen etter skatt blir tilsvarende høyere. I appendiks 7.1 gis en teoretisk analyse av sammenhengen mellom skattemessige avskrivninger, økonomisk depresiering og effektive skattesatser.

Når forholdet mellom skattemessige avskrivninger og faktisk økonomisk verdiforringelse varierer mellom ulike typer investeringer, vil også mulighetene til å opparbeide skattekreditter variere med type realkapital. Siden bedriftens investeringsatferd blir styrt ut fra avkastningen etter skatt, vil forskjellige muligheter for skattekreditter medføre at avkastningen før skatt varierer mellom ulike investeringer, jf. kapittel 7.8. Det fører til en sammensetning av investeringene som iallfall delvis, og i praksis ofte langt på vei, er bestemt ut fra skattemessige forhold, og ikke ut fra kapitalens samfunnsøkonomiske avkastning.

2. For de fleste former for realkapital eksisterer det annenhåndsmarkedet der realaktiva kan avhendes til markedspris. Ved eventuelt salg kommer skattekreditten til syne som

differansen mellom salgspris og nedskrevet verdi. Dersom denne gevinsten skulle skattlegges på salgstidspunktet, ville det i enkelte tilfeller ikke være lønnsomt å selge, selv om salgssummen kunne reinvesteres til en høyere avkastning enn det den eksisterende plasseringen gir, jf. avsnitt 6.4.5. Ved å holde kapitalen i den eksisterende investeringen, vil en kunne fortsette å dra fordel av den rentefrie skattekreditten som skyldes at skatte-reglene bygger på realisasjonsprinsippet. Beskatning av gevinst ved salg av kapital fører i tilfelle til innlåsning av kapital i eksisterende anvendelser og til redusert kapitalmobilitet. Graden av innlåsning vil avhenge av hvor effektivt gevinstbeskatningen er, og av hvor store skattekreditter som kan opparbeides. Jo høyere avskrivningssatsene er i forhold til den økonomiske verdiforringelsen, desto større skattekreditter kan opparbeides, og desto større kan innlåsningsproblemet bli. Ulike muligheter til å bygge opp reserver for forskjellige typer realkapital vil dermed føre til at graden av innlåsning også varierer mellom kapitaltyper.

Gjennom saldosystemet kan skattyter ta gevinsten til beskatning gradvis ved å nedskrive salgssummen på saldo for driftsmidlet. Gevinsten kommer derved til beskatning senere gjennom reduserte fremtidige avskrivninger. Dette reduserer de effektive skattesatsene ytterligere, men svekker samtidig innlåsningsproblemet i forhold til om gevinsten skulle vært skattlagt i salgsåret. Oppløsningen av kreditten ved nedskrivning på saldo vil gå raskest når det nedskrives på en saldo med høy avskrivningssats. En gevinst vil derfor komme mye senere til beskatning dersom den gjelder forretningsbygg og ikke en maskin.

3. Driftsmidler med anskaffelsesverdi på minst 1,3 millioner kroner kan føres på egen saldo. Ved salg av et slikt driftsmiddel, vil nedskrivning med salgssum alltid gi en negativ saldo tilsvarende gevinsten, som kan fremføres i et visst antall år før skattyteren må ta den til beskatning. Dette betyr en ytterligere forlengelse av den skattekreditten som er opparbeidet. Maksimal fremførings-tid er normalt 4 år, men 8 år for skip, boreriger og fly. I godt fungerende annenhåndsmarkeder er det trolig mulig å mangedoble disse fremføringsperiodene ved kjøps- og salgstransaksjoner. Dermed kan den rentefrie skattekreditten forlenges nær sagt etter behov.

Anta som et eksempel at et skip med en bokført verdi på 1 million kroner selges for 3 millioner, slik at en skattbar gevinst på 2 millioner oppstår. Denne kan fremføres i

maksimalt 8 år etter gjeldende regler, før den må tas til beskatning. Alternativt til beskatning kan den nedskrives på nyinvesteringer innen de 8 årene. Om nyinvesteringen selges relativt snart for omtrent samme beløp som den var anskaffet for, vil gevinsten på 2 millioner komme til syne igjen som en negativ saldo som kan fremføres i ytterligere 8 år. Transaksjonen kan gjentas etter nye 8 år, osv.

Adgangen til å fremføre negativ saldo gjør det ikke bare mulig å skyve skatteforpliktelsen foran seg, men også å øke skattekreditten ut over det som følger av forserte avskrivninger. Fremføring av negativ saldo innebærer i realiteten et subsidium ved salg av driftsmidlet, når en ser kjøper og selger i sammenheng. Subsidiet ligger i at kjøperen får høyere avskrivningsgrunnlag enn selgeren hadde, mens selgeren kan utsette gevinstbeskatningen ved å fremføre gevinsten, som er differansen mellom de to avskrivningsgrunnlagene. Samlet øker med andre ord avskrivningene, noe som fører til at skattepliktig overskudd reduseres, når en ser kjøper og selger under ett. Reglene stimulerer dermed til salg av driftsmidler, selv når den samfunnsøkonomiske avkastningen av driftsmidlet er høyere hos selgeren enn hos kjøperen.

Gjennom hyppige salg av driftsmidler kan avskrivningsgrunnlaget stadig skrives opp til markedsverdien. Det innebærer at et driftsmiddel kan avskrives med tildels mye mer enn den opprinnelige kostpris. Anta som et eksempel at markedsverdien på et driftsmiddel synker med 10 pst. i året, og at driftsmidlet omsettes årlig, slik at avskrivningsgrunnlaget hele tiden følger markedsverdien. Dersom avskrivningssatsen settes til 25 pst., vil driftsmidlet i realiteten bli avskrevet 2,5 ganger.¹⁾ Skjer salgene mellom selskaper som det står samme eiere bak, ser en lett at det oppstår en klar skattelette.

I fremføringsperioden er gevinsten ikke bundet til noen bestemt anvendelse, og selgeren kan derfor disponere gevinsten også til private formål uten skattemessige konsekvenser. Siden skatteforpliktelsen kan skyves langt ut i fremtiden, blir den reelle gevinstbeskatningen svært lav. Reglene vil dermed virke inn på fordelingen av skattebyrden mellom personer, og de bidrar høyst sannsynlig til primært å redusere skatten for

¹⁾ Avskrivningsgrunnlaget på tidspunkt t vil være $e^{-\delta t}$ pr. krone av opprinnelig kostpris, når δ er depresieringssatsen og en antar kontinuerlig depresiering. Summen av fremtidige avskrivninger på investeringstidspunktet vil være

$$\int_0^{\infty} a \cdot e^{-\delta t} dt = a/\delta, \text{ der } a \text{ er avskrivningssatsen.}$$

høyinntektsgrupper. Det skyldes at deltakelse i markeder for kjøp og salg av driftsmidler, for eksempel gjennom kommandittselskaper, både krever en viss egenkapital eller kredittverdighet, og er skattemessig mest lønnsomt for dem med høye inntekter. Adgangen til å fremføre negativ saldo bidrar til å uthule skattegrunnet og dermed holde de formelle skattesatsene oppe.

Når en saldo ikke lenger kan fremføres, vil skattyter i mange tilfeller ikke ha annen saldo å nedskrive på. Skattyter kan da enten ta gevinsten til beskatning eller reinvestere i et driftsmiddel som inngår i saldogruppe med samme eller høyere avskrivningssats.²⁾ I det første tilfellet vil skattekreditten bli oppløst momentant, mens den ved nedskrivning blir oppløst over tid med en årlig sats lik avskrivningssatsen. Jo lavere avskrivningssatsen er, desto lengre tid vil det ta å oppløse skattekreditten. Rent skattemessig vil det med andre ord lønne seg å løse opp kreditten ved å investere i et driftsmiddel som er i samme saldogruppe som driftsmidlet gevinsten skriver seg fra, eller, hvis mulig, investere i driftsmiddel som avskrives etter en lavere sats. Reglene fører således til innlåsning ved å stimulere til reinvestering i driftsmidler i samme saldogruppe som de som avhendes. Dette reduserer incitamentet til omstillinger i næringslivet.

4. Adgangen til direkte utgiftsføring av investeringer i driftsmidler er i Norge svært liberal. Muligheten til å utgiftsføre driftsmidler som har en økonomisk levetid kortere enn tre år, innebærer i mange tilfeller en skattekreditt. Det samme gjelder adgangen til å utgiftsføre driftsmidler med kostpris under 10 000 kroner. For immaterielle eiendeler (goodwill, know-how, osv.) som bedriften opparbeider selv, kreves ingen aktivering uansett økonomisk levetid, noe som for denne type verdier kan innebære store skattekreditter. Det samme gjelder for miljøverninvesteringer som også kan utgiftsføres direkte, uansett økonomisk levetid.

5. Ulike muligheter til å bygge opp skattekreditter og til å fremføre realiserte gevinster vrir konkurranseforholdet mellom forskjellige aktiva og næringer, mens en liberal adgang til å fremføre gevinster som den vi har i det norske skattesystemet, kan låse fremtidige investeringer til bestemte driftsmidler og næringer for lang tid. Forskjellsbe-

²⁾ Unntak gjelder for gevinst ved salg av skip eller fly som kan reinvesteres i bygg og anlegg, selv om avskrivningssatsen i sistnevnte gruppe er lavere.

handling av ulike realaktiva fører til at bedriftens avkastningskrav før skatt for ulike investeringer kan variere betydelig. Siden avkastningen før skatt vanligvis viser den samfunnsøkonomiske avkastningen, betyr dette at en ville oppnå samfunnsøkonomiske gevinster ved en omfordeling av kapitalressursene mellom ulike realaktiva. På grunn av skattekredittene vil imidlertid skattesystemet blokkere en slik omfordeling, når denne skal skje gjennom private lønnsomhetsavveininger.

Anta at vi har to realaktiva A og B, der avkastningen på A-investeringer skattlegges etter en effektiv skattesats på 60 pst., mens B-investeringer skattlegges etter en effektiv skattesats på 40 pst. Om vi antar at bedriften har et avkastningskrav på 6 pst. etter skatt på sine investeringer, vil avkastningskravet før skatt være 15 pst. for investeringer i A-aktiva og 10 pst. for investeringer i B-aktiva. Sett fra bedriftens synspunkt (etter skatt) vil en investering i A-aktiva til 15 pst. og i B-aktiva til 10 pst. være like lønnsomme. Men fra samfunnets synspunkt er det like åpenbart at det ville være lønnsomt at bedriften kanaliserte investeringsressurser fra B-investeringer over til A-investeringer. Markedets feilallokering av kapital på de to investeringstypene skyldes den skattemessige forskjellsbehandlingen av avkastningen.

6. Varierende muligheter til å bygge opp skattekreditter og mangelfull gevinstbeskatning, er trolig de viktigste årsakene til at kapitalavkastningskravet vil variere mellom ulike typer realaktiva. Det er vanskelig å gi et samfunnsøkonomisk forsvar for slike forskjeller. Utredningsgruppen kan heller ikke se at det i forarbeidene til bestemmelsene er gitt noen god begrunnelse for hvorfor en la opp til et avskrivningssystem som gir så store forskjeller mellom næringer og driftsmidler.

Hvis hensikten med skattekredittene i avskrivnings- og gevinstbeskatningssystemet er å stimulere til investeringer generelt og å sikre nødvendige omstillinger, burde skattefordelene iallfall gjøres uavhengig av hva slags type driftsmiddel som blir solgt og kjøpt. Etter dagens regler kan den effektive skatten på gevinst være 2-4 ganger høyere ved salg av enkelte typer driftsmidler enn ved salg av andre. Selv om målet skulle være å stimulere til investeringer i bestemte typer driftsmidler og/eller næringer, fører gevinstbeskatningsreglene, slik de er utformet nå, lett til innlåsning av kapital i eksisterende næringer.

7.2.4 Avskrivning på kontrakt vedrørende anleggsmidler

1. Skatteloven § 44A-4 åpner for avskrivning på kontrakt om kjøp eller bygging av skip, fly og bygninger. Det kan også avskrives på kontrakt om kjøp av brukte driftsmidler. Reglene innebærer blant annet at selgeren i kontraktsåret fortsatt kan avskrive på det solgte, men ikke leverte driftsmidlet, samtidig som kjøperen i det samme året kan foreta kontraktsavskrivning på dette driftsmidlet.

Kontraktsavskrivningsreglene er ikke generelt utformet. Det er kun enkelte typer driftsmidler som tilgodeses med retten til å utgiftsføre deler av kjøpesummen før levering har funnet sted. Retten virker som et subsidium på denne typen investeringer og bidrar til å vri investerings sammensetningen.

Reglene virker heller ikke likt mellom de typene driftsmidler som kan kontraktsavskrives. For det første er det forskjeller med hensyn til hvor mye som årlig og totalt kan kontraktsavskrives på et driftsmiddel. Det henger sammen med at reglene er koblet til de avskrivningssatsene som gjelder for de respektive driftsmidlene. I tillegg skal foretatte kontraktsavskrivninger redusere det beløpet som kan saldoavskrives. Dette er i og for seg naturlig, men samtidig medfører det at oppløsningen av den kredittfordelen som kontraktsavskrivningsordningen gir, blir svært ulik.

2. Blir en kontrakt solgt eller kansellert, skal eventuell gevinst beskattes. Men gevinsten kan, dersom den skriver seg fra kontrakt ved salg av skip eller fly, også i dette tilfellet fremføres i inntil 8 år før den nedskrives på positiv saldo eller inntektsføres. Dette er en så gunstig ordning at faren for inngåelse av fiktive kontrakter må anses å være stor.

Reglene om fremføring av gevinst ved salg eller kansellering av kontrakt gjelder bare for skips- og flykontrakter. Gjelder kontrakten bygninger, må gevinsten inntektsføres med det samme. Det er vanskelig å se begrunnelsen for denne forskjellsbehandlingen.

7.2.5 Varelagervurderinger

1. Lagerinvesteringer utgjør en betydelig kapitalbinding i mange bedrifter. Varelagre er dels å anse som en nødvendig investering for driften, og dels er det en kapitalanvendelse som gir bedriften en avkastning. Denne avkastningen skatlegges gjennom overskuddsbeskatningen. Dersom en ser på lagerhold fra et investeringssynspunkt, vil kostnadene dels bestå i den finansielle alternativ-

kostnaden for den kapitalen som bindes i lageret, og dels i fysisk verdiforringelse på grunn av svinn, fysisk skade, etc. Den fysiske verdiforringelsen kommer til fradrag i skattegrunnlaget ved at den reduserer den utgående balansen, og dermed øker den periodiserte varekostnaden.

2. Ved verdsettelse av varebeholdningen ved årets slutt kan den næringsdrivende i utgangspunktet velge mellom anskaffelsespris og gjenanskaffelsespris, jf. skatteloven § 50 annet ledd a. I prinsippet åpner det for både nedskrivning og oppskrivning i forhold til kostprisen, avhengig av hvordan gjenanskaffelsesprisen har utviklet seg. Det kan nedskrives spesielt for inntrådt ukurans og for forventet prisfall. For varer som bedriften har kjøpt eller fremstilt for videresalg, betyr nedskrivning av utgående balanse for *prisfallsrisiko* at bedriften får fradrag i den skattepliktige inntekten i nedskrivningsåret for et mulig tap som bedriften eventuelt vil lide senere.

Både for lagre av innsatsfaktorer og for lagre av ferdigvarer representerer imidlertid lagernedskrivninger for prisfallsrisiko en ettårig skatte kreditt, siden en lav utgående balanse i nedskrivningsåret vil motsvares av en tilsvarende lav inngående balanse neste år. En lavere inngående balanse betyr en lavere varekostnad, slik at skatte kreditten oppløses og dermed kommer til beskatning i det påfølgende året. Den økonomiske effekten av lagernedskrivningene for prisfallsrisiko blir dermed rentefordelen på den ettårige skatte kreditten som dette medfører. Dersom lageret øker, vil skatte kreditten øke i omfang ved konstant nedskrivningsprosent. Omvendt vil skatte kreditten bli redusert ved en lagernedbygging.

Gjennom årlige nedskrivninger vil skatte kreditten få et permanent preg, men i prinsippet skjer det tilbakeføring av foregående års kreditt og opparbeidelse av ny kreditt hvert eneste år. Unnlater en å nedskrive et år, vil hele den opparbeidede skatte kreditten bli oppløst. Vurdert over tid ser en at nåverdien av skatte kreditten som oppnås ved å nedskrive med et konstant beløp hvert år i all fremtid, er tilnærmet lik den skattereduksjonen en oppnår det første året gjennom nedskrivningen.

Anta at et aksjeselskap har et overskudd på 500 000 kroner før det er tatt hensyn til eventuell nedskrivning på varelager hvert år. Anta at det kan foretas nedskrivning med 100 000 kroner hvert år i all fremtid. Skatteeffekten av å foreta nedskrivning i forhold til ikke å gjøre dette, blir med 59 pst. skatt:

År	1	2	3	..
Nedskrivning.....	– 100 000	– 100 000	– 100 000	..
Tilbakeføring		100 000	100 000	..
Resultateffekt	– 100 000	0	0	..
Skatteeffekt	– 50 000	0	0	..

3. Nedskrivningskriteriene er skjønnsmessig utformet. For eksempel skal prisfallsrisiko sannsynliggjøres. For ligningsmyndighetene er det nærmest umulig å praktisere slike regler enhetlig. Rommet for skjønn er stort siden produktene og markedene varierer betydelig, og det krever stor bransjeinnsikt å foreta en reell vurdering av riktig nedskrivningsbeløp i det enkelte tilfellet. I konjunkturutsatte bransjer er nedskrivningsmulighetene trolig svært liberale. Vurderingen av varebeholdningene må langt på vei baseres på hva en antar varenes salgspris vil bli flere måneder frem i tid. I praksis varierer det hvilke nedskrivningssatser for varelagre som aksepteres av de enkelte ligningskontorene. For overhodet å kunne gjennomføre ligningen, har enkelte ligningskontor funnet det nødvendig selv å fastsette standard nedskrivningssatser som kan benyttes innenfor ulike bransjer og varegrupper. Standardsatsene vil på den måten lett bli forskjellige fra kommune til kommune og for ulike næringer innen samme kommune. Praksis har trolig ledet til at betydelige skjulte reserver er bygget opp gjennom varelagervurderingene.

Etter utredningsgruppens oppfatning er det for store forskjeller mellom næringer og mellom enkeltbedrifter, og til dels også for den enkelte bedrift fra år til år, når det gjelder fastsettelse av varelagerverdiene. Ligningsmyndighetene har ingen reell mulighet til å sikre at lovreglene praktiseres med noenlunde samme innhold.

7.2.6 Nedskrivning på varekontrakt

1. Skatteloven § 50 annet ledd a åpner adgang til å skrive ned verdien av varekontrakter for inntrådt prisfall fra tidspunktet for kontraktsinngåelse og frem til 31. desember i regnskapsåret. Det gjelder selv om en ikke har betalt noen del av kjøpesummen. Videre gis det adgang til å skrive ned for forventet prisfall fra 31. desember og frem til varene skal leveres i det påfølgende året. Nedskrivningsbeløpet skal reduseres med 10 000 kroner.

2. Nedskrivningsbestemmelsen er skjønnsmessig formulert, og reiser mange av de samme problemstillingene som reglene om nedskrivning på varelagre. Skattekredittene

virker på samme måte som for varelager-nedskrivninger, ved at en oppnår en ettårig skattekreditt.

Nedskrivning på varekontrakt innebærer de samme praktiske problemene som varelagernedskrivninger. Også her blir avgjørelse skjønnsmessige, og det er fare for vilkårlighet i ligningsbehandlingen. I tillegg oppmuntrer reglene til å inngå fiktive kontrakter for å oppnå fradrag. Det er ikke foretatt systematiske undersøkelser, men det kan synes som om en uforholdsmessig stor andel av de varekontraktene som gjøres til gjenstand for nedskrivning, blir inngått i desember måned, og mange av dem kanselleres over nyttår.

7.2.7 Nedskrivning på kundefordringer og andre kortsiktige krav

Tap på fordringer i næring, som er endelig konstatert, er fradragsberettiget, men en kan også nedskrive på visse typer av utestående fordringer (kundefordringer m.v.) så langt de antas å ville bli uerholdelige, jf. skatteloven § 50 annet ledd a. Det er altså også her tale om en fradragsrett før tapet er realisert. Slik sett er regelen parallell til nedskrivningsadgangen for forventet prisfall på varer.

Nedskrivning på fordringer gir en ettårig kreditt med betaling av skatt på avsetningsbeløpet, og skattekredittene blir dermed tilsvarende som ved nedskrivning av varelagre og varekontrakter.

Nedskrivninger på kundefordringer m.v. er vanskelige å kontrollere, slik at ligningsbehandlingen blir nokså skjønnsmessig, på samme måte som for de andre ettårige nedskrivningspostene.

7.2.8 Avsetning til konsolideringsfond

1. I 1982 ble det innført en ny avsetningsordning for aksjeselskaper, som åpnet for 10 pst. fradrag for avsetning av nettoinntekten ved kommuneskatteligningen til konsolideringsfond.³⁾ For 1989 er satsen 23 pst. Det er ikke stilt noe krav til hvordan avsetningene skal anvendes. Både aksjeselskaper og per-

³⁾ Ordningen med avsetning til konsolideringsfond og enkelte andre avsetningsordninger er omtalt i avsnitt 2.3.3.

sonlig næringsdrivende kan nå avsette til konsolideringsfond. I det følgende omtales først konsolideringsfond for aksjeselskaper, og i punkt 4 nedenfor omtales avsetningsordningen for personlig næringsdrivende.

2. Avsetning til konsolideringsfond reduserer skattepliktig inntekt i avsetningsåret. I utgangspunktet er det tale om en skattekreditt, fordi avsetningsbeløpet i prinsippet skal beskattes i sin helhet ved oppløsning av reserven. Oppløsningstidspunktet, og der ved kredittiden, har imidlertid selskapet normalt selv kontrollen over, så lenge det fortsetter å eksistere. Det er altså ikke et krav i loven at avsetninger skal inntektsføres innen et visst antall år.

Ser en bort fra den latente skatten på foretatte avsetninger, vil den effektive over-skuddsskatten for aksjeselskaper bli redusert fra 50,8 pst. til 39,1 pst. ved full avsetning til konsolideringsfond. Avsetningsbeløpene vurderes da som helt fritatt for beskatning. Trolig vil en større eller mindre del av avsetningsbeløpene før eller siden komme til beskatning, men nåverdien av denne skatten må i gjennomsnitt antas å være svært liten. Avsetning til konsolideringsfond for selskaper fremstår således som en særdeles gunstig skattekredittordning.

Det er ingen lovbestemte grenser for hvor stort konsolideringsfondet kan bli for aksjeselskaper. De akkumulerte avsetningene kan derfor få betydelige dimensjoner med dagens regler. I henhold til regnskapsstatistikken for oljeutvinning, bergverk og industri utgjorde akkumulerte konsolideringsavsetninger ca. 3 milliarder kroner i 1986, mens årets avsetning var ca. 739 millioner kroner. Tilbakeføring av midler fra avsetningene utgjorde ca. 23 millioner kroner.

Gjennomgående må en anta at konsolideringsfondsavsetninger i liten grad påvirker sammensetningen av investeringene, siden avsetningen ikke er bundet til en bestemt kapitaltype. Men i visse tilfeller kan ordningen føre til innlåsnings effekter, da fondsavsetningen kan bli skattlagt ved salg, avvikling eller omorganisering av virksomheten. Risikoen for skattlegging kan hindre transaksjonen.

3. Som skattekredittordning er konsolideringsfondsordningen etter utredningsgruppens oppfatning blant de beste. Den diskriminerer ikke mellom bransjer, typer av investeringer osv. Men muligheten for å avsette til konsolideringsfond er selvsagt en ordning for etablerte overskuddsselskaper. Nyetablerte selskaper med underskudd i en startfase vil ikke ha noen glede av denne ordningen. Reelt sett tjener ordningen i hoved-

sak intet annet formål enn å redusere den effektive skattesatsen.

4. Også personlig næringsdrivende kan som nevnt avsette til konsolideringsfond, med samme sats som aksjeselskaper. I sitt innhold er imidlertid de to avsetningsordningene svært forskjellige, blant annet fordi personlig næringsdrivende ikke kan ha mer enn tre års avsetninger stående samtidig. Foretas en fjerde avsetning, skal den eldste inntektsføres.

Beregningsgrunnlaget for avsetningen er nettoinntekt ved kommuneskatteligningen, men etter fradrag for eventuelle avsetninger etter distriktsskatteloven og avsetningsloven av 14. desember 1962 (miljøavsetning og avsetning til produktutvikling m.v., se nedenfor). Fra beregningsgrunnlaget skal det også trekkes et bunnfradrag på 110 000 kroner. Det kan maksimalt avsettes et beløp tilsvarende 10 pst. av arbeidsgiveravgiftspliktige lønnsutbetalinger, og endelig må avsetningen minst utgjøre 10 000 kroner. Ovennevnte begrensninger innebærer at ordningen ikke kan benyttes i like stor utstrekning av alle næringsdrivende. Konsolideringsfondsordningen er av mindre betydning, og i tillegg mer komplisert, for personlig næringsdrivende enn for aksjeselskaper. I 1987 avsatte personlig næringsdrivende 360 millioner kroner til konsolideringsfond. Virkninger av konsolideringsfondsavsetninger på de effektive skattesatsene for personlig næringsdrivende er drøftet i kapittel 7.5.

7.2.9 Distriktsskatteloven

1. Distriktsskatteloven, og dens forgjenger, ble innført for å kanalisere kapital til distrikter med svakt næringsgrunnlag og stor arbeidsløshet. Dette skulle skje ved å støtte opp om såvel eksisterende som ny næringsvirksomhet. Virkemidlene i distriktsskatteloven er en kombinasjon av skattekreditter og skattefritak ved oppfyllelse av spesifiserte krav om investering i utkantområder. I 1987 ble det avsatt 487 millioner kroner etter DU-loven. I henhold til regnskapsstatistikken for oljeutvinning, bergverksdrift og industri var akkumulerte avsetninger etter distriktsskatteloven 709 millioner kroner i 1986, en reduksjon på 28 pst. fra året før.

2. Avsetning etter distriktsskatteloven kan kreves av personlig næringsdrivende med inntil 15 pst. av nettoinntekten ved kommuneskatteligningen, redusert med den delen av brutto lønnsinntekt som overstiger 100 000 kroner. For aksjeselskaper o.l. skal nettoinntekten ved kommuneskatteligningen reduseres med avsetninger til konsolideringsfond. Avsetningen må minst utgjøre 15 000 kroner.

Avsetning kan bare foretas med sikte på senere investeringer i avskrivbare driftsmidler i egen næring som utøves i utbyggingssområde. I avsetningsåret blir den skattepliktige inntekten redusert med avsetningsbeløpet. Skattereduksjonen som følge av dette er selvsagt avhengig av den marginale skattesatsen. Det må stilles sikkerhet for eventuelle skatter som påløper, ved at et beløp tilsvarende 40 pst. av avsetningen må skytes inn i en lokal bank.

Innen fem år, regnet fra utløpet av avsetningsåret, må avsetningen brukes til investering i driftsmiddel, med mindre dispensasjon er gitt for lengre avsetningsperiode. Velger en å investere, skal 65 pst. (35 pst. ved investering i Finnmark og Nord-Troms og 45 pst. i Nord-Norge for øvrig og Namdalen) av det beløpet som er tatt fra avsetningen, brukes til nedskrivning på driftsmidlet. Dette beløpet beskattes dermed delvis i investeringsåret, og delvis i de etterfølgende årene gjennom reduserte avskrivninger som følge av nedskrivningene. Resten av avsetningen, 35 pst. (65 pst. eller 55 pst. i Nord-Norge og Namdalen), er skattefri inntekt, med mindre driftsmidlet selges før det har gått fem år regnet fra utløpet av investeringsåret (15 år for anlegg).

3. Distriktsskattelovens betydning er gradvis redusert (med unntak for visse endringer som er foretatt i 1989, særlig ved investeringer i Nord-Norge), dels gjennom begrensninger med hensyn til hvem som kan avsette og hvor det kan avsettes, dels gjennom kravet om binding av avsetningsbeløp i bank, og endelig gjennom reduksjon i den maksimale avsetningsprosenten. Utredningsgruppen anser dette som tegn på at en ikke har ansett avsetningsordningen for å ha virket tilfredsstillende.

Gruppen vil understreke at det likevel fortsatt er betydelige skattefordeler som kan oppnås gjennom avsetning etter distriktsskatteloven. Men en har ingen oversikt over hvor stor andel av avsetningsbeløpene som faktisk blir brukt til investering, og i hvilken grad avsetningene er med på å skape nye arbeidsplasser og nytt næringsgrunnlag. Uansett er distriktsskatteloven neppe en særlig effektiv måte å skape arbeidsplasser i distriktene på, siden den ensidig subsidierer bruk av kapital, jf. kapittel 6.6. I prinsippet kan subsidiering av kapital føre til mindre bruk av arbeidskraft. I så fall vil faktorsubsidieringen medføre at en i tillegg til effektivitetstap i kapitalmarkedet ikke oppnår noen vesentlig sysselsettingsmessig gevinst. Distriktsskatteloven er derfor lite målrettet dersom hensikten er å skaffe arbeidsplasser i distriktene.

7.2.10 Avsetning til miljøfond m.v.

1. Lov av 14. desember 1962 nr. 1 åpner for to typer avsetninger for personlig næringsdrivende:

- Inntil 20 pst. av nettoinntekten (etter fratrukk for DU-avsetninger) kan avsettes til fond for markedsbearbeiding i utlandet og/eller produktutvikling.
- Inntil 30 pst. av nettoinntekten kan avsettes til fond for senere miljøinvesteringer.

Avsetningene må bindes i Norges Bank til 3,5 pst. skattefri rente. Avsetningsperioden for miljøinvesteringer kan maksimalt være fire år, med mindre dispensasjon er gitt for lengre kredittid. I 1987 ble det totalt avsatt nær 134 millioner kroner etter denne loven. Når avsetning til miljøinvesteringer anvendes, skal 85 pst. av avsetningen tas til beskatning. En forlenget kredittid kan oppnås ved å nedskrive beløpet på driftsmidlet. Beskatning skjer da ikke fullt ut i investeringsåret, men over tid gjennom reduserte avskrivninger som følge av nedskrivningen. 15 pst. av avsetningsbeløpet er altså endelig skattefritt.

En slik skattefri del oppnås ikke gjennom avsetning til markedsbearbeiding og produktutvikling. Her skal hele avsetningsbeløpet tas til beskatning når avsetningsperioden opphører, senest etter fem år. Avsetning til miljøinvesteringer er lønnsomme ved en noe høyere kapitalkostnad enn avsetning til markedsbearbeiding og produktutvikling, på grunn av skattefrihet for en del av avsetningen og økt kredittid gjennom nedskrivningen.

2. Inntil 1982 kunne også aksjeselskaper sette av etter 1962-loven, men adgangen falt bort med innføringen av konsolideringsfundsordningen. At loven nå gjelder bare for personlig næringsdrivende synes inkonsekvent. Siden avsetningsordningen i tillegg brukes lite, og dessuten åpner for relativt begrensede skattefordeler, burde den lett kunne avvikles.

7.2.11 Avsetninger i henhold til god regnskapsskikk

1. I henhold til god regnskapsskikk, forsiktighetsprinsippet, jf. skatteloven § 50 annet ledd, kan det i en viss utstrekning avsettes til fond til dekning av forventede fremtidige kostnader.

En slik ordning er avsetning til garanti- og servicefond, som skal dekke forventede utgifter som følger av garantier eller forpliktelser til, uten særskilt vederlag, å utføre etterarbeider, bytting av deler m.v. i forbindelse med leverte varer og tjenester. Avsetningsperioden er i prinsippet kun på ett år. Året etter

avsetningsåret skal det foretas en avregning, som innebærer at avvik mellom fradragsført avsetning foregående år og faktiske utgifter i inneværende år skal tilbakeføres i resultatet. Effekten av en slik avsetning blir således en ettårig skattecreditt i forhold til periodisering etter pådragelsestidspunktet. Effekten er parallell til nedskrivning av varelagre.

Gruppen har fått oversendt et brev fra Rogaland fylkesskattekontor som påpeker det uheldige i gjeldende uklare rettstilstand. Fra brevet gjengis:

«Samtlige eksempler viser at garantiavsetningen for de enkelte år er betydelig større enn garantireparasjonene skulle tilsi. Generelt sett synes det derfor klart at de forskjellige års avsetninger i tillegg til å periodisere garantikostnadene til salgsåret også inneholder beløp som i realiteten er en ren skattecreditt.

Når denne skattecreditten avviker fra en bedrift til en annen, vil det oppstå en ulik kapitalkostnadssituasjon som representerer en utilsiktet konkurransevridning.

Det er klart ønskelig å få regler som stiller de forskjellige foretak likt på dette området....

Også etter likningsmyndighetenes syn vil det være en udelt fordel dersom det kunne utarbeides faste regler for avsetningens størrelse.»

2. Det er uklart i hvilken utstrekning en næringsdrivende i henhold til skatteloven § 50 annet ledd ellers kan kreve fradrag for avsetninger.

7.2.12 Avsetning til klassifikasjonsfond

1. Adgangen til å avsette til klassifikasjonsfond for skip, fly m.v., etter skatteloven § 44 første ledd i, gjør det mulig å få fradrag for forventede klassifikasjonskostnader i fireårsperioden før omkostningene pådras. Klassifisering av skip og fly skjer normalt hvert fjerde år. De forventede kostnadene kan en altså i sin helhet kreve fradrag for gjennom avsetning i ett av de foregående årene eller fordelt på flere av disse årene. Det er med andre ord tale om en inntil fireårig skattecreditt.

I klassifikasjonsåret må avsetningene i den passerte fireårsperioden avregnes mot de

faktiske klassifikasjonskostnadene. Eventuelle avvik kommer til beskatning eller fradrag i klassifikasjonsåret.

2. Klassifikasjonskostnadene kan utgjøre betydelige beløp. Fordelen ved skattecreditten kan dermed også bli stor. Særlig gjelder dette hvis skipet, eller andelen i partrederiet eller kommandittselskapet som eier skipet, selges. Ved salg av selskapsandel eller driftsmiddel som har gitt grunnlag for klassifikasjonsavsetning før klassifikasjonsomkostningene er pådratt, skal avsetningen i prinsippet tilbakeføres til beskatning. Avsetningsbeløpet blir imidlertid ikke beskattet som særskilt inntektspost, men kan inngå i den gevinsten som oppstår i forbindelse med salget, jf. skatteloven § 44A-5. Gevinsten kan som nevnt fremføres som negativ saldo i 8 år. Deretter kan den gradvis bli skattlagt over flere år gjennom nedskrivning, eller den kan avsettes på nytt ved nytt skipssalg. Reelt sett innebærer dette at en nesten kan se bort fra den latente skatten på avsetningen.

Ved salg av skip eller andel i skip vil dessuten den nye skips- eller andelseieren ha rett til å avsette til nytt klassifikasjonsfond. Ved hyppige kjøp og salg kan således de akkumulerte klassifikasjonsfondsavsetningene vesentlig overstige de beregnede kostnadene.

3. Utrekningsgruppen finner at selve avsetningsordningen er svakt fundert. I allfall kan en ikke se noen grunner for at avsetningsmuligheten skal trekkes inn i saldosystemet gjennom behandlingen av gevinster. Denne avsetningsordningen innebærer ikke bare et klart brudd med realisasjonsprinsippet, men fremstår som en vilkårlighet.

7.2.13 Skattecredittenes provenymessige betydning

1. Det foreligger lite data som kan belyse de ulike skattecredittordningenes relative og absolutte betydning. Det er usikkert i hvilken grad de enkelte kredittene benyttes og hvor sterkt de påvirker bedriftenes atferd. Det er imidlertid klart at skattecredittene har stor betydning for den privatøkonomiske lønnsomheten av ulike typer investeringer. Kredittordningene er det viktigste bidraget

Tabell 7.2.13 Regnskapsstatistikk 1986. Industri. Milliarder kroner

Resultat før årsoppgjørdisposisjoner.....	4,684
Resultat etter årsoppgjørdisposisjoner ¹⁾	1,793
Skatter	0,940
Avsetninger til konsolideringsfond (netto).....	0,540
Avsetninger til DU-fond (netto).....	– 0,240

¹⁾ I den publiserte statistikken er skatter inkludert i denne posten. Tallet i denne tabellen er derfor lik det oppgitte resultat etter årsoppgjørdisposisjoner pluss skatter.

til den store forskjellen mellom formell og effektiv skattesats for næringsdrivende.

Med utgangspunkt i tall fra regnskapstatistikken for industrien, har gruppen forsøkt å gi et visst bilde av hvor mye kredittene kan utgjøre i forhold til bedriftenes overskudd og utlignet skatt, jf. tabell 7.2.13. Statistikken gjelder alle foretak med industri som viktigste næringsvirksomhet og med minst 50 sysselsatte.

Av tabellen ovenfor fremgår at skatt som andel av resultat før og etter årsoppgjørdisposisjoner utgjør henholdsvis 20,1 pst. og 52,4 pst.⁴⁾ Skattene i tabellen inkluderer både inntekts- og formuesskatt, slik at en ikke kan sammenligne direkte med inntektsskatten i skattestatistikken. Årsoppgjørdisposisjonene består nesten utelukkende av skattekreditter og posten skatter. Tabellen illustrerer således at skattesatsen kunne vært senket til omlag 20 pst., og skatobelastningen ville være den samme, gjenomsnittlig sett, dersom skattekredittordningene ble avskaffet.

7.2.14 Nærmere om problemene med skattekredittordningene

1. Som andre kreditter bedrer også skattekreditter skattyterens likviditet. Men i motsetning til de fleste andre kredittformer, er skattekredittene stort sett rentefrie. Dette representerer en økonomisk fordel for skattyter, og fordelene øker med kredittidens lengde og kostnaden ved alternative finansieringsformer. For enkelte skattekreditter kan skattyteren i atskillig utstrekning selv bestemme forfallstidspunktet og dermed hvilken økonomisk fordel kreditten skal gi.

2. Skattekredittordningene er ikke utformet slik at alle næringsdrivende har samme muligheter til å utnytte dem. Det følger til dels av ordningenes art; bare den som investerer i skip, kan utnytte skattekredittmuligheter knyttet til slike investeringer. Men det henger også delvis sammen med at enkelte ordninger bare kan brukes av næringsdrivende med en viss virksomhetsstørrelse eller av næringsdrivende som driver virksomhet organisert i bestemte selskapsformer.

3. En skattyter som har oppnådd en skattekreditt, påfører seg samtidig en latent skatteforpliktelse, siden skatten normalt vil forfalle til betaling før eller senere. Vilkårene for å beholde skattekredittene er uklare på flere punkter. I en del tilfeller kan den latente skatteforpliktelsen som skattekredit-

ten gjelder, falle bort på et nokså vilkårlig grunnlag. Det kan for eksempel skje som følge av skattyterens konkurs. Skattekreditten blir da omformet til en endelig skattefrihet.

Latente skatteforpliktelser kan også falle bort ved generasjonsskifte. Hele eller deler av latente skatteforpliktelser som har sammenheng med skjulte reserver, kan falle bort når en personlig drevet virksomhet overdras ved arv eller gave, og bortfallet blir bare i noen grad motsvart av økning i arveavgiften, se kapittel 7.6. Bortfallet av skatteplikten ved gavedisposisjoner er særlig uheldig. Reglene kan føre til ubegrunnede fordeler og lite hensiktsmessige disposisjoner fra skattyterens side.

4. Skattekredittene vil isolert sett øke den privatøkonomiske lønnsomheten etter skatt av å investere. Enkelte prosjekter som i utgangspunktet har negativ avkastning, vil gjennom skattekredittene kunne bli gjort lønnsomme for investoren. Siden mulighetene for å oppnå skattekreditter er forskjellige for ulike typer investeringer og ulike typer næringsdrivende, vil kredittene i tillegg vri investeringssammensetningen i næringslivet. Dette er behandlet nærmere i kapittel 7.8 og i vedlegg 5.

5. Enkelte av skattekredittordningene hemmer sannsynligvis kapitalmobiliteten, blant annet fordi skattekreditten kan forlenge ved å holde kapitalen i samme anvendelse. Det kan med andre ord være privatøkonomisk lønnsomt å beholde kapital i eksisterende virksomhet, selv om alternative plasseringer ville ha gitt høyere samfunnsøkonomisk avkastning. Hvor sterk innlåsningsen blir, avhenger blant annet av nivået på skattesatsen.

Ulike muligheter til å bygge opp skattekreditter vrir konkurranseforholdet både mellom ulike typer investeringer og mellom forskjellige næringer. Dette fører til overinvesteringer på de områdene der skattekredittmulighetene er størst og den effektive beskatningen lavest.

6. Skattekredittene vil også virke inn på inntektsfordelingen mellom personer, blant annet gjennom adgangen til samordnet beskatning av forskjellige typer av inntekt, jf. skatteloven § 45 første ledd. Underskudd i næring fremkommer ofte gjennom bruk av skattekredittordninger, for eksempel ved å benytte adgangen til å kreve større avskrivninger enn de økonomisk korrekte. Gjennom blant annet deltakerlignede selskaper kan underskuddet overføres til fradrag i deltakerens øvrige inntekter, for eksempel arbeidsinntekter. Er underskuddet stort nok, kan netto skattbar inntekt reduseres til null.

⁴⁾ Den effektive inntektsskattesatsen vil være enda lavere enn 20,1 pst., siden dette tallet også inkluderer formuesskatt.

Nullskattyterproblemet henger således direkte sammen med mulighetene for å opparbeide skattekreditter, men er i seg selv bare «toppen av et isfjell». Den sterke fokuseringen på nullskattyterne kan i en viss forstand være uheldig. Nullskattyterne representerer en relativt liten gruppe skattytere. I stedet burde det fokuseres på den langt større og viktigere gruppen av skattytere som drar fordeler av skattekreditter på samme måte som nullskattyterne, men uten å komme helt ned mot null i skattepliktig inntekt.

Det betydelige omfanget av skattekreditter er problematisk fra et fordelingsmessig synspunkt, siden det bidrar til å svekke den tilsiktede progressiviteten i inntektsbeskatningen. Det forholdet at skattekreditter kan finansiere personlig forbruk, vil gi dårlig samsvar mellom skattytters forbruksmuligheter og skattbar inntekt. Dette bidrar sannsynligvis til å undergrave den alminnelige skattemoralen, ettersom skattesystemet ikke gir skattytere i samme økonomiske stilling lik behandling.

7. Skattekredittordningene har ført til at bedriftsbeskatningen er blitt svært komplisert og uoversiktlig. Ikke minst saldosystemet, som i utgangspunktet er et relativt enkelt system rent administrativt, er blitt unødige komplisert. Ordningene medfører sannsynligvis mye ekstraarbeid på ligningskontorene, og vilkårligheten i ligningsbehandlingen kan bli stor.

For å kunne nyttiggjøre seg enkelte av skattekredittordningene, kreves det en viss skatteplanlegging fra skattyternes side. En slik innsats kan være rasjonell nok for den enkelte skattyter, ved at skattebesparelsene overstiger de ressursene som på marginen legges ned for å oppnå besparelsene. Men for samfunnet er skatteplanlegging i utgangspunktet ikke verdiskapende, med unntak for tilfeller hvor slik planlegging fører til samfunnsøkonomisk lønnsomme disposisjoner som ellers ikke ville ha blitt gjennomført. Generelt sett må en kunne si at en samfunnsøkonomisk vanskelig kan forsvare de betydelige ressursene som skattyterne bruker på skatteplanlegging gjennom året.

8. De forskjellige skattekredittordningene er åpenbart ikke utformet som ledd i et samlet, gjennomtenkt system. De er kommet til på forskjellige tidspunkter. Noen ordninger er svært gamle, for eksempel ordningen med betinget skattefrihet for kapitalgevinster på skip. Andre er nyere, som ordningen med konsolideringsfond. Flere av ordningene er kommet til i bestemte situasjoner, men de er ikke alltid blitt avskaffet når forholdene har endret seg.

Hvorvidt skattekredittordningene faktisk har hatt de virkningene som var tilsiktet da de ble innført, er usikkert. For noen ordninger vedkommende foreligger det utredninger, men generelt er de lite undersøkt. Den økonomiske effekten av mange ordninger er vanskelig å gjennomskue, og det er usikkert hvordan de påvirker næringslivet. Både usikkerheten om kredittordningenes økonomiske virkninger og ordningenes relativt permanente karakter uavhengig av endringer i økonomien, gjør kredittordningene til et lite egnet styringsinstrument. Langt på vei er det, som nevnt, først og fremst tale om et system som brukes til å redusere den effektive skattesatsen for bedrifter.

7.3 FORSKJELLSBEHANDLING AV KAPITAL I INNTEKTSBESKATNINGEN UTENFOR NÆRINGSVIRKSOMHET

1. I dette kapitlet redegjøres det for en del problemer som ligger i *ulik og asymmetrisk skatting* av kapital utenfor næring, både når det gjelder kapitalavkastning og kapitalgevinst, kapitalkostnader og kapitaltap. Ulik og asymmetrisk skattemessig behandling av kapital kan lede til disposisjoner som utelukkende eller i hovedsak er skattemessig begrunnet, og som er lite heldige samfunnsmessig sett. Det vesentlige er at systemet kan lede til en lite effektiv ressursbruk. En side av dette er at mye tid og ressurser går med til skatteplanlegging hos skattyterne, og til administrativ behandling av bevis- og rettsspørsmål hos ligningsmyndighetene.

2. I gjeldende skattesystem inngår kapitalinntekt, det vil si kapitalavkastning, kapitalgevinster, kapitalkostnader og kapitaltap, som hovedregel i den alminnelige inntekten. Kapitalinntekten skattlegges sammen med annen inntekt, også når kapitalinntekten er negativ. Underskudd på kapitalinntektsoppgjøret kan altså trekkes fra i lønnsinntekt m.v. ved en samordnet beskatning, jf. skatteloven § 45 første ledd.

Fra hovedregelen er det imidlertid gjort flere viktige unntak, idet løpende avkastning på kapital i en del tilfeller skattlegges etter spesielle regler. Videre er enkelte kapitalgevinster og -tap skilt ut fra den alminnelige inntekten. Det gjelder blant annet for aksjegevinster og -tap utenfor næring. Slike unntak gjør skattesystemet administrativt komplisert og uoversiktlig.

3. Gevinst på en *pengefording* er i utgangspunktet skattepliktig. Gevinst knyttet til et verdipapir er imidlertid fritatt fra skatteplikt, jf. skatteloven § 43 annet ledd b. Gevinst

på en pengefordring som er knyttet til et omsetningsgjeldsbrev, for eksempel en pantobligasjon, er altså unntatt fra beskatning. Er gevinsten knyttet til et enkelt gjeldsbrev eller ikke knyttet til noe dokument, er det tvilsomt hvorvidt gevinsten er omfattet av verdipapirunntaket og dermed skattefri. Spørsmålet om hvordan enkelttilfeller skal behandles i forhold til dette unntaket oppstår relativt ofte, og uklarheten er uheldig.

4. Aksjer er omfattet av verdipapirregelen. Utgangspunktet er derfor at *gevinst ved aksjesalg* er fritatt for skatteplikt og at tap ikke er fradragsberettiget. En aksjegevinst kan imidlertid være skattepliktig etter fire ulike grunnlag; som næringsinntekt, som arbeidsinntekt, etter aksjegevinstskatteloven av 1971 (ved salg innen tre år) eller etter reglene om betydelig aksjesalg, jf. avsnitt 2.3.3.

Reglene om skatteplikt på aksjegevinster skaper således en rekke avgrensingsproblemer og gir muligheter for stor grad av skatte-tilpasning. Blant annet har grensedragningen mellom aksjer i og utenfor næring voldt betydelige problemer i praksis. Tvister om dette verserer stadig for domstolene.

Også reglene om betydelig aksjesalg i skatteloven § 54 annet ledd er kompliserte å anvende i praksis. Det kan være problematisk å vurdere om vilkårene for skatteplikt er til stede i det enkelte tilfelle, og det tosporede systemet for gevinstberegning, jf. avsnitt 2.3.3, er både komplisert og prinsippløst.

Reglene om betydelig aksjesalg omgås i stor grad, for eksempel ved sammenslåing (fusjon) av aksjeselskaper. I stedet for å selge samtlige aksjer i et selskap, klarer eierne av et mindre selskap ofte å slå sammen selskapet med et større selskap og motta vederlag i form av aksjer i det overtakende selskapet, jf. kapittel 7.7. Etter utløpet av treårsfristen, regnet fra ervervet av aksjene i det overdragende selskapet, selges så aksjene skattefritt. Ligningsmyndighetene vil nok i en del tilfeller kunne skjære gjennom de formelle transaksjonene og skattlegge etter reglene om betydelig aksjesalg, ut fra det synspunktet at det i realiteten er aksjene i det overdragende selskapet som er solgt. I praksis foretas imidlertid slik gjennomskjæring i liten utstrekning. Dette skyldes blant annet at kontroll- og bevisproblemene i slike tilfeller er store. Reglene om betydelig aksjesalg omgås også på andre måter, for eksempel ved emisjon med påfølgende aksjesalg.

Regelen om skattefrihet for aksjer utenfor næring med eiertid over tre år innebærer at det kan være gunstig å selge aksjer innenfor treårsfristen hvis salget utløser et tap. Fører aksjene til gevinst, kan det derimot være

lønnsomt å vente med å selge til treårsfristen er utløpt. Skattereglene påvirker dermed skattyterens disposisjoner på en tilfeldig måte og kan således føre til et mindre effektivt aksjemarked.

5. *Gevinst ved avhendelse av bolig- og fritidseiendom* er i utgangspunktet skattepliktig. Det er imidlertid flere unntak fra denne bestemmelsen, som innebærer at slik gevinst i stor utstrekning er skattefri i praksis, jf. skatteloven § 43 annet ledd d–f. Blant annet er gevinst ved avhendelse av boligeiendom unntatt fra beskatning dersom eieren har eid boligen i mer enn ett år, og i sin eiertid har brukt den som egen bolig i minst ett av de siste to årene før avhendelsen. Gevinst ved avhendelse av fritidseiendom er fritatt for beskatning når skattyteren har eid eiendommen i fem år og har brukt den i minst fem av de siste åtte årene.

For å oppnå full skattefrihet må selgeren ha brukt minst halvparten av eiendommen som egen bolig og må ha leid den andre delen ut til boligformål. For tomannsbolig er det tilstrekkelig at eieren har bodd i den ene leiligheten og ikke har leid ut mer enn halvparten av denne. Beregning av hvor stor andel som benyttes til egen bolig og hvor stor andel som leies ut foretas i forhold til utleieverdien. Har boligeiendommen vært utleid i en slik utstrekning at full skattefrihet ikke oppnås, fordeles gevinsten forholdsmessig på den delen som har vært brukt som eierens egen bolig og den utleide delen. Fordelingen skjer på grunnlag av utleieverdien. Tilsvarende gjelder dersom en del av eiendommen har vært utleid til annet enn boligformål.

Utredningsgruppen stiller spørsmål ved regelen om skattefrihet for den delen av boligeiendommen som leies ut. Ettersom denne delen av eiendommen ikke skal tilfredstille skattyters eget boligbehov, skulle det ikke være grunn til å innrømme skattefritak i slike tilfeller, jf. avsnitt 8.10.7. Gruppen stiller også spørsmål ved om det er grunn til å opprettholde regelen om skattefritak ved avhendelse av fritidseiendom.

6. *Gevinst ved avhendelse av andre forbruksgjenstander* enn boligeiendom er skattefri, jf. skatteloven § 43 annet ledd a. Skattefritaket gjelder for bil, båt, campingvogn, smykker, kunstgjenstander m.v. som skattyteren eller hans familie bruker til fritidssysler og andre personlige formål. Praktiske hensyn tilsier at de fleste typer av forbruksgjenstander unntas fra beskatning. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om ikke unntaket praktiseres for vidtfavnende når for eksempel kunstgjenstander, samleobjekter o.l. anses omfattet. Gjennomføring av beskatning kan

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

nok reise bevisspørsmål, men det er grunn til å vurdere om disse lar seg løse.

7. Omkostninger til *vedlikehold* av eiendom m.v. kan utgiftsføres direkte, jf. skatteloven § 44 første ledd b. Det kan i praksis være vanskelig å trekke grensen mellom omkostninger til vedlikehold og påkostninger, som skal aktiveres og avskrives, eventuelt tas i betraktning ved en senere gevinst- eller tapsberegning. Hovedsynspunktet etter gjeldende regler er at vedlikehold er utgifter til å sette objektet i samme stand som det var på et tidligere tidspunkt, men med fradrag for den forringelsen som skyldes slit eller elde, og som kan komme til fradrag etter avskrivningsreglene. I rettspraksis er det fastslått at det ved bedømmelsen skal tas hensyn til den stand objektet var i hos eventuelle tidligere eiere, jf. Rt. 1940 s. 594. Ved eierskifte er det med andre ord ikke bare objektets stand da det ble ervervet som det kan vedlikeholdes tilbake til, men dets opprinnelige stand. Standpunktet innebærer at omkostninger som for den nye eieren i realiteten representerer en investering som skulle aktiveres, blir ansett som fradragsrettet vedlikehold. Utredningsgruppen er av den oppfatning at dette er en uheldig løsning, noe som for øvrig har vært påpekt i tidligere utredninger.

8. Innenfor gjeldende skattesystem tas det stort sett ikke hensyn til inflasjonen. For fast eiendom som ikke er avskrivbar, foretas det imidlertid en inflasjonsjustering av gevinsten ved at inngangsverdien oppreguleres (*kostprisregulering*), jf. skatteloven § 43 femte ledd. Kostprisreguleringen er lavest de første eierårene. For andre kapitalobjekter enn fast eiendom foretas det ikke kostprisregulering. Denne forskjellsbehandlingen er neppe heldig.

9. En del kapitalinntekter *verdsettes* ved ligningen lavere enn til reelle verdier. Avkastningen av egen bolig fastsettes ved prosentligning etter ligningstakster som ligger betydelig under boligenes reelle markedsverdier, jf. kapittel 7.8 og 7.11. Lav eller manglende skattlegging av avkastning på husholdningskapital gir isolert sett et incitament til å vri investeringer mot husholdningskapital og bort fra produksjonskapital.

10. Ved beskatning av *fordel ved bruk av egen bolig*, er det gjort unntak for prinsippet om at inntekter og utgifter skal ansettes brutto. Inntekten fastsettes til 2,5 pst. av ligningstaksten, jf. skatteloven § 42 b. Prosentsatsen er fastsatt slik at den skal gi uttrykk for nettofordelen ved bruk, det vil si den skattepliktige fordelten minus omkostninger som erfaringsmessig vil være knyttet til inntektservervet. Bakgrunnen for regelen om prosentlig-

ning er administrative hensyn. Det er først og fremst den lave verdsettelsen av boligene som fører til den lempelige boligbeskatningen, jf. punkt 9. Nettoavkastningsraten på 2,5 pst. synes imidlertid også noe lav, og bidrar til en lavt stipulert avkastning. Avkastningsraten er heller ikke knyttet opp mot avkastningsforhold for øvrig, for eksempel en alternativrente fratrukket utgifter til vedlikehold o.a.

Selv om en del av en boligeiendom leies ut, skal den prosentlignes dersom leieverdien av den utleide delen ikke er høyere enn verdien av den delen eieren benytter til egen bolig. Er det en tomannsbolig, legges det ikke vekt på verdien av den ene boligen overhodet. For tomannsbolig innebærer ordningen at eieren i tillegg til den ene leiligheten kan leie ut 50 pst. av egen leilighet uten at det blir regnskapsligning. Ved utleie en del av året foretas også prosentligning såfremt utleieperioden ikke overstiger halve inntektsåret. Eieren skattlegges i nevnte tilfeller ikke for mottatte leieinntekter.

Utredningsgruppen stiller spørsmål ved om administrative hensyn kan begrunne at også den utleide boligen i tomannsboligen prosentlignes. Som følge av denne regelen skattlegges betydelige leieinntekter meget moderat. Dersom grunnlaget for verdsettelsen endres, slik at den stipulerte avkastningen blir mer reell, vil imidlertid ulikheten mellom regnskaps- og prosentligning reduseres. I så fall kan det være grunn til å opprettholde prosentligning i større utstrekning enn ellers.

Som regel vil prosentligning være gunstigere for eieren enn regnskapsligning. Dette gjelder når eierens leieinntekter overstiger kostnadene ved å leie ut boligen med et beløp som er større enn den beregnede prosentinntekten. I andre situasjoner, når kostnadene overstiger inntektene, vil regnskapsligning være å foretrekke fremfor prosentligning. Skattyter kan til en viss grad innrette seg slik at det gunstigste regelsett kommer til anvendelse. Som eksempel kan nevnes en skattyter som skal rehabilitere hele eller deler av boligen. Ved å leie ut boligen i mer enn seks måneder i rehabiliteringsåret, får han fradrag for omkostninger til vedlikehold som det ellers ikke gis fradrag for. Dette gjøres ofte i praksis, særlig ved kjøp av brukte boliger. Problemet vil bli mindre dersom regelen om vedlikeholdsfradraget endres slik at et objekt bare kan vedlikeholdes tilbake til den stand det var i da det ble ervervet, jf. punkt 7 foran. Gruppen mener at et system som tillater slike tilpasninger, er uheldig. Det innebærer en favorisering av de skattyterne som kjenner til og tilpasser seg regelverket sammenlignet med andre.

Våningshus på gårdsbruk er ikke gjenstand

for prosentligning. Inntil 1985 kunne underskudd ved drift av våningshus fra gårdsbruk trekkes fra i skattyters øvrige inntekter. Mange skattytere skaffet seg da jordbrukseiendom som primært ble benyttet til bolig- eller fritidsformål, foretok omfattende vedlikeholdsarbeider, og fikk fradrag for underskudd i øvrig inntekt, for eksempel lønnsinntekt. På bakgrunn av dette ble det i 1985 innført en begrensning, slik at underskudd på drift av våningshus kun kan trekkes fra i inntekt fra jordbruk, skogbruk eller pelsdyrnæring, jf. skatteloven § 45 første ledd b. Nevnte misbruksmulighet er dermed falt bort. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om våningshus på gårdsbruk bør behandles etter andre regler enn boliger for øvrig. Forenklingshensyn og likebehandling tilsier at prosentligning innføres også for denne typen bolig.

11. *Fordelen ved egen bruk av annen forbrukskapital* enn bolig er i stor utstrekning unntatt fra beskatning, jf. skatteloven § 42 niende ledd. Dette gjelder for eksempel fordelene ved bruk av bil, campingvogn, fritidsbåt m.v. Som nevnt under punkt 9, fører manglende skattlegging av forbrukskapital til vridninger i investeringene i retning av husholdningskapital fremfor finansiell sparing.

12. Skattemessig skjer det også en forskjellsbehandling av ulike former for *sparing*. Etter en lovendring i 1986 er årlig avkastning på sparedelen av en livsforsikring (kapitalforsikring) i norsk selskap skattepliktig for forsikringstakeren. Avkastningen av en kapitalforsikring er således skattemessig likestilt med avkastning på annen sparing. Avkastning på pensjonssparing er derimot i stor utstrekning skattefri inntil den utbetales. Ved pensjonsforsikring (private tjenestepensjonsordninger og egen pensjonsforsikring etter skatteloven) får forsikringstaker i stor utstrekning fradrag i inntekten for innbetalt premie, mens ytelsene fra forsikringsselskapet først skattlegges på utbetalingstidspunktet. Selskapets overskudd skattlegges ikke, forutsatt at det overføres til fond som er påkrevd for å dekke selskapets kontraktsmessige forpliktelser overfor de forsikrede, jf. skatteloven § 51 tredje ledd. Det foreligger således en forskjellsbehandling mellom sparing i pensjonsforsikring og annen sparing. Forskjellsbehandlingen oppmuntrer til sparing gjennom pensjonsforsikring fremfor for eksempel sparing i bank.

13. Som vist foran er avkastning på kapital normalt skattepliktig, mens gevinst ved salg av samme gjenstand kan være skattefri. Dette gjelder for eksempel for obligasjoner og til en viss grad for aksjer. *Skillet mellom*

kapitalavkastning og kapitalgevinst kan i mange tilfeller være *vanskelig* å trekke. Det gir skattytere muligheter til å unngå beskatning av det som i realiteten er kapitalavkastning. Særlig kan det være problematisk å trekke grensen mellom avkastning og gevinst på pengefordringer.

Dersom salg av en fordring, for eksempel en obligasjon, også omfatter utestående renteterminer, oppstår spørsmålet om vederlaget for disse skal skilles ut fra salgssummen og behandles som avkastning. Er terminen opptjent når kjøperen blir eier, må den antakelig anses som avkastning, og skattepliktig påhviler dermed selgeren. Overdras obligasjonen med løpende rentetermin, må antakelig selgeren skattlegges for renter som er påløpt frem til salgstidspunktet.

Det kan også tenkes andre tvilstilfeller, blant annet for kursgevinst som innvinnes når en obligasjon innfris. Følger kursgevinsten direkte av obligasjonens grunnlag, typisk den avtalen som stifter obligasjonen, må gevinsten antakelig anses som skattepliktig avkastning. En slik gevinst kan fremkomme ved at et obligasjonslån er emittert til underkurs, mens det innfris til pålydende, eller ved at lånet er emittert til pari, men innfris til overkurs. Dersom en obligasjon er indeksregulert, må antakelig det tilsvarende gjelde for kursgevinsten (indekstillegget), selv om indekstillegget beror på både avtalemessige og markedsmessige forhold. Skyldes derimot en underkurs ved ervervet andre forhold, for eksempel høyere rentenivå på ervervstidspunktet for obligasjonen enn obligasjonens pålydende rente, har innfrielsesgevinsten vanligvis blitt ansett som skattefri gevinst etter verdipapirregelen. Uklarheten er uheldig.

14. Et beslektet problem er at *forskjellige typer kapitalgevinst behandles ulikt ved beskatningen*. Kapitalgevinst på fast eiendom behandles mindre gunstig enn kapitalgevinst på aksjer. Dermed ansføres skattyterne til å gi salg av fast eiendom form av aksjesalg. Håndteringen av dette problemet gjennom reglene om betydelig aksjesalg, har bare delvis vært vellykket.

15. Grensen for når en *kapitalgevinst* anses *innvunnet* (realisert) kan i enkelte tilfeller virke tilfeldig. Kapitalgevinst anses for eksempel ikke innvunnet ved sammenslåing (fusjon) av aksjeselskaper, verken på selskapssiden eller på aksjonærsiden. Ved salg av fast eiendom som tilhører et selskap, gir dette incitament til å fusjonere selskapet med et selskap som kjøperen kontrollerer, jf. kapittel 7.7. Fusjonen er i slike tilfeller et regulært eiendomssalg, ingen sammenslåing

av selskaper. Svakheten ligger her ikke i fusjonsreglene, men i de reglene som inviterer til å få istand en ubegrunnet fusjon.

16. Bedømmelsen av kapitalgevinster på *rettigheter*, særlig *rettigheter* i fast eiendom, er noe usikker. Et problem er om stiftelse av en rettighet realiserer gevinst på det objektet rettigheten knytter seg til. Et annet problem er om rettigheter skal behandles som selvstendige kapitalobjekter i relasjon til reglene om kapitalgevinst, eller om de skal følge samme regler som de eiendelene de knytter seg til. Problemet er altså om en rettighet vedrørende en fast eiendom skal følge samme regler som eiendommen, om en rettighet vedrørende en oppfinnelse skal følge samme regler som oppfinnelsen, osv. På dette punktet er det behov for en retts teknisk avklaring.

Nye instrumenter innenfor finansmarkedet, som aksjeopsjoner, har aktualisert nye sider ved disse problemene den senere tiden. Det har vist seg vanskelig å ta stilling til nye skattemessige problemstillinger, siden regelverket ikke er tilpasset slike finansielle instrumenter.

17. Det er et generelt problem at skillet mellom kapitalavkastning og kapitalgevinst, som stort sett innebærer at kapitalgevinst beskattes mer lempelig enn kapitalavkastning, ansporer til forsøk på å *omdanne kapitalavkastning til kapitalgevinst*. Et eksempel kan være at avkastningen i et aksjeselskap ikke tas ut som skattepliktig utbytte, men tilbakeholdes og i stedet realiseres som skattefri gevinst ved salg av aksjer, jf. kapittel 7.4.

Skillet mellom avkastning og gevinst er ikke hensiktsmessig, særlig ikke i tilfeller hvor skattepliktig avkastning lett kan omgjøres til skattefri gevinst. Dette skulle lede til at avkastning og gevinst skattlegges på samme måte. I noen tilfeller vil imidlertid gevinster være knyttet til en allerede skattlagt avkastning. Det vil gjelde for aksjegevinster som oppstår som følge av at allerede beskattet overskudd holdes tilbake i selskapet. I andre tilfeller kan gevinster i større eller mindre grad være rene inflasjonsgevinster, samtidig som den løpende avkastningen av kapitalen er blitt skattlagt. I disse tilfellene vil det ikke nødvendigvis være rimelig å skattlegge gevinster på samme måte som avkastning.

18. *Fradragsretten for gjeldsrenter* representerer et særskilt problem innen kapitalbeskatningen. Etter gjeldende system er det en alminnelig fradragsrett i nettoinntekten for gjeldsrenter, jf. skatteloven § 44 første ledd. (Når det gjelder personlige næringsdrivendes fradragsrett, se kapittel 7.5.) Det er ikke et vilkår at rentene har karakter av ut-

gifter til inntekts ervervelse. Systemet innebærer at skattyteren har fradragsrett for rentene også når de lånte pengene brukes til alminnelig forbruk, og når de investeres i eiendeler hvis avkastning eller gevinst er skattefri eller bare begrenset skattepliktig. Kombinasjonen av ubegrenset fradragsrett for gjeldsrenter og muligheten til å erverve skattefrie eller begrenset skattepliktige inntekter, gir incitamentet til former for skatteplanlegging som er lite heldige samfunnsmessig sett. I visse tilfeller kan systemet nærmest invitere til rene skatteunndragelser ved hjelp av papirtransaksjoner.

19. *Reglene for beskatning av kapitalinntekt er kompliserte*. Særlig gjelder dette ved beskatning av fast eiendom og aksjer. Enkelte regler kan også virke tilfeldige. For eksempel gjelder dette forholdet mellom skatteloven § 43 annet og fjerde ledd, som blant annet innebærer at skattefritaket for gevinst på arvet eiendom ikke kommer til anvendelse ved avhendelse av tomter, forretning eller virksomhet m.v.

Kompliserte regler utgjør i seg selv et problem både for ligningsmyndighetene og for skattyterne. Det kan gi opphav til dårlige kontrollmuligheter for ligningsmyndighetene og forskjellsbehandling av skattyterne.

7.4 FORSKJELLSBEHANDLING AV EIERFORMER I INNTEKTSBESKATNINGEN

7.4.1 Innledning

1. Reglene for beskatning av virksomhet er i dag til dels svært forskjellige avhengig av hvilken eierform virksomheten drives under. Særlig er forskjellene mellom de ulike selskapsformene betydelige. Forskjellene knytter seg først og fremst til inntekts- og formuesbeskatningen, mens eierformene er mer likestilte i forhold til mange andre skatte- og avgiftsformer. Gruppen vil i de følgende avsnittene redegjøre nærmere for forskjeller i inntektsbeskatningen av selskapene. Særlig gjelder dette de økonomiske forskjellene mellom selskapsligning og deltakerligning. Reglene for beskatning av deltakere i kommandittselskaper og ansvarlige selskaper vil bli behandlet særskilt. Forskjellsbehandling av næringsdrivende og lønnstakere, og ulike typer personlig næringsdrivende, behandles i kapittel 7.5.

2. I tillegg til de eierformene som omtales, kan virksomhet også utøves gjennom stiftelser, foreninger og offentligrettslige innretninger (staten, kommuner osv.). En stiftelse som driver næringsvirksomhet, er skatte-

pliktig. Kapitalforvaltning i organisasjoner og stiftelser er i alminnelighet fritatt for inntektsbeskatning. Beskatningen av slike eierformer vil ikke bli drøftet i det følgende. Skatteloven har også særlige regler for beskatning av samvirkeforetak, se kapittel 8.5.

7.4.2 Oversikt over eierformer

I hovedsak kan en skille mellom fem eierformer. Inndelingen er foretatt etter ansvarsformen vedrørende gjeld, som deltakerne er undergitt i forhold til tredjemann, jf. kapittel 2.2. De fem formene er:

- a) enmannsvirksomhet (personlig næringsdrivende)
- b) ansvarlig selskap med ubegrenset solidarisk (udelt) deltakeransvar
- c) ansvarlig selskap med ubegrenset, men delt deltakeransvar
- d) selskap med blandet deltakeransvar (kommandittselskap, stille selskap)
- e) selskap med begrenset deltakeransvar (aksjeselskap m.v.)

Eierformene b) og d) er ikke egne skattesubjekter ved inntektsbeskatningen, men undergis deltakerligning tilsvarende personlig drevet enmannsvirksomhet. Eierformene c) og e) er egne skattesubjekter og selskapslignes. Valget mellom eierformene står langt på vei åpent for skattyteren.

Som det fremgår av behandlingen i de følgende avsnittene, vil det kunne få store konsekvenser for skattebelastningen, og dermed for avkastningen på investeringene, hvilken eierform som velges. Dette er etter gruppens oppfatning uheldig, idet det ikke foreligger gode grunner for å forskjellsbehandle eierformer. Som det er redegjort nærmere for i kapittel 6 og 8.2, utnyttes ressurser best hvis avkastning på kapitalinnsats skattlegges mest mulig nøytralt i forhold til eierformen.

7.4.3 Forskjeller mellom deltakerligning og selskapsligning

1. I kapittel 2.2 er det redegjort for de viktigste skattemessige forskjellene mellom deltakerligning og selskapsligning. Forskjellene knytter seg særlig til følgende tre forhold:

Gjennom deltakelse i kommandittselskaper eller ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar, oppnår selskapsdeltakerne å bli lignet hver for seg for sin andel av selskapets formue og inntekter. Resultatet fra deltakelsen i selskapet beskattes sammen med deltakerens øvrige inntekts- og fradragposter, jf. skatteloven § 45 første ledd. Slik *samordnet beskatning* ved deltakerligning innebærer blant annet at underskudd på

selskapsdeltakelsen kan trekkes fra i annen skattepliktig inntekt hos deltakeren, for eksempel lønnsinntekt. Inntektsoppgjøret foretas etter en bruttometode, noe som blant annet innebærer at skattemessige disposisjoner som avskrivninger, avsetninger o.l. kan beregnes individuelt hos den enkelte deltaker.

Som påvist i kapittel 7.2, gir dagens regler for skattemessige av- og nedskrivninger store muligheter for å bygge opp skattekreditter i næringsvirksomhet. De ligningsmessige underskuddene som det på denne måten gis fradrag for i annen inntekt, vil derfor langt kunne overstige bedriftsøkonomiske utgifter og tap som er forbundet med deltakelse i virksomheten. På den annen side vil overskudd fra selskapsdeltakelsen bli regnet sammen med deltakerens øvrige inntekts- og fradragposter. Men dette kan iallfall for noen av eierformenes vedkommende unngås ved å endre selskapsform, normalt til aksjeselskap, når en forventer overskudd.

Ved salg av andel i et deltakerlignet selskap, oppnår deltakerne også å få samordnet en eventuell gevinst eller et tap med annen inntekt. Selgeren kan her kreve utsettelse med gevinstbeskatningen på individuelt grunnlag, blant annet via saldosystemet, i den utstrekning selskapet eier avskrivbare driftsmidler. Kjøperen får høyere avskrivningsgrunnlag enn selgeren hadde, og dermed større ligningsmessige underskudd som kommer til fradrag i hans inntekt, se avsnitt 7.2.3.

Ved selskapsligning er hovedregelen at inntektsoppgjøret skal foretas på selskapets hånd og at et eventuelt overskudd beskattes der uavhengig av deltakerens individuelle forhold. For utdelt utbytte som ligger innenfor rammene av årsoverskuddet, gis selskapet fradrag ved statsskatteligningen, samtidig som aksjonærene må betale statsskatt av det mottatte utbyttet. Et eventuelt underskudd må derimot fremføres til fradrag i senere års overskudd i selskapet, med mindre ordningen med aksjonærbidrag kan benyttes. Nåverdien av underskuddsfradraget blir lavere desto flere år som går før en får fradragført underskuddet. Det er oppstilt forholdsvis strenge krav for å kunne benytte seg av ordningen med aksjonærbidrag, jf. aksjeskatteloven § 17, noe som har ført til at den er lite benyttet i praksis. Ved salg av andeler i slike selskaper (aksjer), gis det ikke adgang til å samordne en eventuell gevinst eller et tap med andre inntekter på deltakerens hånd, med mindre aksjene er eid av hensyn til deltakerens egen næringsvirksomhet. For aksjeselskaper som oppfyller vilkårene for registrering som skattekonsern, jf. aksjeskatteloven § 15, oppnås skattemessig

samordning også langt på vei gjennom konsernbidrag.

Skattesatsene er også forskjellige ved deltakerligning og selskapsligning. På grunn av samordningselementet ved deltakerligning skattlegges selskapsinntekten etter deltakerens alminnelige skattesatser. Det er også disse satsene som bestemmer verdien av de fradragene som oppnås gjennom selskapsdeltakelsen. For en fysisk person som deltar i et ansvarlig selskap, kan satsen være maksimalt 66,9 pst., forutsatt at han deltar aktivt i driften. Kravet om aktivitet blir imidlertid ikke håndhevet særlig strengt i praksis. For andre fysiske personer skjer samordningen innenfor rammen av nettoinntekten, som skattlegges med maksimalt 45,6 pst.

Aksjeselskaper skattlegges nominelt etter en sats på 50,8 pst. Dersom adgangen til å avsette til konsolideringsfond benyttes, går den reelle skattebelastningen i aksjeselskaper ned mot 39,1 pst. Som nevnt gis det fradrag for utdelt utbytte ved beregning av statsskatten på selskapets hånd, samtidig som aksjonærene må betale statsskatt av mottatt utbytte. Utbytteskatten vil avhenge av om mottaker er et aksjeselskap eller en privatperson, og er maksimalt henholdsvis 27,8 pst. og 24,6 pst. for 1989.

For det tredje er det også viktige forskjeller mellom de ulike eierformene når det gjelder *tidspunktet for innbetaling av skatten*. Lønnstakere og personlige næringsdrivende er forskuddspliktige skattytere, det vil si at skatten betales i løpet av inntektsåret. Når ligningsansettelsene er foretatt og skatten beregnet året etter, avregnes de innbetalte beløpene i den utlignede skatten. Selskaper med delt eller begrenset ansvar, typisk aksjeselskaper, betaler skatten i fire terminer først i løpet av året etter inntektsåret (såkalte etter-skuddspliktige skattytere).

Kommandittselskaper og ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar er som nevnt ikke egne skattesubjekter. Personlige deltakere i slike selskaper er forskuddspliktige også for selskapsinntekten, mens aksjeselskaper som deltakere er etter-skuddspliktige for slik inntekt.

Ovennevnte forskjeller med hensyn til tidspunktet for innbetaling av skatten virker i favør av aksjeselskapsformen. Går virksomheten derimot med underskudd, betyr det at personlige deltakere i kommandittselskaper og ansvarlige selskaper kan få redusert grunnlaget for beregning av forskuddstrekket eller forskuddsskatten allerede i vedkommende inntektsår, mens aksjeselskaper må vente med virkningen til året etter.

2. Det synes å være en utbredt oppfatning at skattereglene, særlig for kommandittselskaper, er gunstige sammenlignet med skattereglene for aksjeselskaper. Dette er bare delvis riktig. Reglene for *beregning av netto næringsinntekt* er i store trekk sammenfallende for de ulike selskapsformene. De fleste skattemessige disposisjonene som gir en skattekreditt, kan benyttes både av selskaper som deltakerlignes og selskaper som selskapslignes. Dette gjelder blant annet avskrivningsreglene, samt nedskrivningsreglene for varer, fordringer og gevinster. Blant de overskuddsavhengige fondsavsetningsordningene er det derimot forskjeller, se nærmere i kapittel 7.2.

En viktig forskjell mellom selskapsformene gjelder adgangen til skattemessig samordning av resultatet fra selskapsdeltakelsen og deltakerens øvrige inntekts- og fradragposter. Som beskrevet foran er mulighetene for samordning etter dagens regler vesentlig mer begrenset dersom aksjeselskapsformen velges enn dersom virksomheten organiseres i form av et kommandittselskap. I sistnevnte tilfelle kan gunstige av- og nedskrivningsregler gi ligningsmessig underskudd som deltakerne kan nyttiggjøre seg av i annen inntekt. *Effekten* av felles skatteregler blir således forskjellig alt etter valg av selskapsform.

De forskjellene som er påpekt foran, trekker i retning av at deltakerligning ofte er skattemessig mer fordelaktig enn selskapsligning i faser hvor virksomheten går med underskudd. En virksomhet som går med et visst overskudd, vil derimot ha fordel av de lavere skattesatsene som selskapsligning ofte innebærer, særlig når en forutsetter maksimal avsetning til konsolideringsfond i selskapet. Ikke minst vil eiernes skattemessige forhold spille inn ved valg av selskapsform. Av andre forhold som kan være bestemmende for valg av selskapsform, kan nevnes prosjektets art, sammensetningen på eiersiden og forventet kontantstrøm for prosjektet. En kan derfor vanskelig på et generelt grunnlag hevde at den ene selskapsformen skattemessig sett er mer gunstig for skattyterne enn den andre.

Dette viser at valg av selskapsform i det konkrete tilfellet kan få stor innvirkning på et prosjekts lønnsomhet etter skatt. Riktig valg av selskapsform kan således ha stor økonomisk betydning for den som investerer. Det er derfor åpenbart at reglene for beskatning av ulike eierformer i stor grad kan bli bestemmende for hvordan den enkelte virksomheten organiseres, og at de kan være med på å vri lønnsomheten av ulike investeringer.

3. Ovennevnte forhold er antakelig en av grunnene til at investering i næringsvirksomhet ofte organiseres som kommandittselskap. På den måten oppnår deltakerne samordnet beskatning gjennom deltakerlig- ning, samtidig med at deltakerne har begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. I tillegg er det selskapsrettslige regler som virker i favør av kommandittselskap. Blant annet er det ikke nødvendig at hele innskuddsforpliktelsen blir krevet innbetalt til selskapet straks. Den kan for en del bli stående som en fordring på deltakerne. For aksjeselskap er det en kort innbetalingsfrist, se selskapsloven § 3-5 (4) jf. aksjeloven § 2-9.

7.4.4 Nærmere om kommandittselskaper og ansvarlige selskaper

1. I skattedebatten har det særlig vært fokusert på muligheten til å utnytte kommandittselskapsformen til å bringe skattbar inntekt under den reelle inntekten som svarer til skattyterens forbruksmuligheter. Personlige skattyteres bruk av denne selskapsformen har ofte hatt sitt grunnlag i et ønske om å oppnå skattefordeler av hensyn til annen inntekt, mens interessen for selve investeringen har vært av mer underordnet betydning. Denne utviklingen skyldes at skattereglene for annen inntekt har vært følt tyngende, og deltakerne har gjennom deltakelse i selskapsinvesteringen oppnådd tildels betydelige utsettelse med betaling av skatt på annen inntekt.

Disse uheldige sidene var mer fremtredende for noen år siden, da personinntekt ble skattlagt etter høyere marginalskattesatser. De senere års endringer i personbeskatningen i form av økt bruttoskatt og lavere marginalskatt på kapitalinntekter har redusert skattefordelene ved kommandittselskapsformen for personlige skattytere noe. Som nevnt foran i avsnitt 7.4.3, skjer samordningen innenfor rammen av nettoinntekten, som for fysiske personer skattlegges med maksimalt 45,6 pst.

Dette innebærer at aksjeselskaper og personlige skattytere idag kan oppnå tilnærmet samme skattefordeler ved deltakelse i kommandittselskaper. Også aksjeselskapenes investeringer vil imidlertid kunne være begrunnet i et ønske om å oppnå fradrag av hensyn til annen inntekt, for dermed å oppnå utsettelse med betaling av skatt på denne inntekten. Tilsvarende effekter vil også kunne oppnås dersom det samme prosjektet organiseres i et aksjeselskap innen et konsern, for-

utsatt at det innen konsernet er andre inntekter å føre underskuddene mot.

Endringer i satsene for nettoinntekt og reglene i folketrygdloven § 6-4 nr. 2 har ført til mer utstrakt bruk av formen ansvarlig selskap, særlig hvor investeringene har vært ansett for å være så sikre at det ikke har vært behov for den ansvarsbegrensningen som deltakerne ville få i et kommandittselskap. Dette skyldes at de fradragene som oppnås gjennom deltakelsen i et ansvarlig selskap, også har betydning for beregning av bruttoinntekten for fysiske personer som deltar i slike selskaper. Slik inntekt regnes som pensjonsgivende dersom skattyteren personlig deltar i driften, og det anses en deltaker med ubegrenset ansvar for å gjøre. Aktivitetskravet for ansvarlige deltakere har som nevnt ikke vært praktisert strengt. Effekten av solidaransvaret fjernes ofte ved garantiordninger. Maksimal skattesats vil her være 66,9 pst.

Samordnet beskatning gjennom deltakerlig- ning av kommandittselskaper og ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar, kombinert med dagens liberale regler for avskrivninger, avsetninger m.v., innebærer at det privat- eller bedriftsøkonomisk (regnet etter skatt) kan være lønnsomt å investere i prosjekter som er svakt samfunnsøkonomisk funderte. Ikke sjelden har avkastningen av prosjektene vært vesentlig høyere etter skatt enn før skatt. Skattesystemet har dermed vært med på å subsidiere visse typer investeringer. Trolig har selskapsbeskatningen (deltakerligning) forsterket de vridningene som skattefordelene skaper mellom næringer. Etter gruppens oppfatning er dette sistnevnte forholdet av langt mer alvorlig karakter enn problemet omkring såkalte «nullskattytere».

Personlige skattyteres bruk av kommandittselskapsformen eller formen ansvarlig selskap virker også inn på inntektsfordelingen mellom personer. Gjennom deltakelse i slike selskaper kan andel av selskapets underskudd føres til fradrag i andre inntekter, for eksempel arbeidsinntekter. Etter gruppens oppfatning har den sterke fokuseringen på nullskattyterne også i denne sammenhengen vært uheldig. Det kan vanskelig sies å være bedre at en skattyter oppnår å få redusert inntekten fra for eksempel 1 million kroner til 200 000 kroner, sammenlignet med en reduksjon i inntekten fra 150 000 kroner til null. Ut fra en fordelingspolitisk synsvinkel burde det heller være størrelsen på reduksjonen i skattbar inntekt som var avgjørende. Blant annet av den grunn mener gruppen at dagens begrensingsregel med hensyn til fradrag for underskudd i kommandittselskap

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

(100 000 kroners-regelen) er svakt begrunnet. Den har også vært med på å avspore debatten omkring beskatning av kommandittister.

Etter gruppens oppfatning er det uheldig at dagens regler stimulerer til investeringer hvor en del av den bedriftsøkonomiske avkastningen skyldes skattereglene. Det er viktig å unngå at skattereglene stimulerer til investeringer hvor avkastningen før skatt er negativ eller svært lav, med mindre dette kan gis en særlig begrunnelse.

Dagens regler for beregning av inntekt for deltakere i kommandittselskaper er også svært kompliserte og arbeidskrevende. Inntektsoppgjøret foretas idag etter en bruttometode, det vil si at deltakerne tilskrives en forholdsmessig andel av selskapets bruttoinntekter og -utgifter. Deretter foretas det et skattemessig oppgjør på den enkelte deltakerens hånd. Et ledd i dette systemet er at skattemessige disposisjoner som avskrivninger, fondsavsetninger o.l. kan beregnes individuelt hos den enkelte deltaker. Deltakere med samme eierinteresse i et selskap vil på den måten kunne få forskjellig skattemessig resultat fra selskapsdeltakelsen på grunn av individuelle forhold og beslutninger. En slik individuell fastsettelse av det ligningsmessige resultatet innebærer en betydelig arbeidsbelastning ved ligningen, særlig hvor selskapet har et stort antall deltakere. Uttalelser fra ligningshold går ut på at en ikke klarer å gjennomføre en forsvarlig ligningsbehandling av kommandittister.

2. Høsten 1988 fremmet Regjeringen forslag om endringer i reglene for beskatning av deltakere i kommandittselskaper m.v. (Ot.prp. nr. 6 for 1988-89). Bakgrunnen var dels et ønske om innstramming i de skattefordelene som tilkom særlig kommandittister. Men det var også et formål med forslaget å forenkle ligningsarbeidet, idet ligningen av deltakere i kommandittselskaper som nevnt var blitt svært komplisert og tidkrevende. Når hver deltaker skal beskattes for sin andel av selskapets resultat med adgang til individuelle avskrivninger og andre skattemessige disposisjoner, blir dette et vesentlig merarbeid i forhold til for eksempel om kommandittselskapet beskattes som et eget skatteobjekt. Regjeringen var også opptatt av at skattereglene for denne selskapsformen hadde stimulert til investeringer som ikke var realøkonomisk funderte.

Regjeringen foreslo i proposisjonen at det som hovedregel skulle innføres en forenklet ligningsmåte (nettoligning) for deltakere i blant annet kommandittselskaper. Inntekts- og formuesoppgjøret skulle etter forslaget foretas på selskapets hånd på samme måte

som for et selskap som er egen skattyter. Deretter skulle nettoresultatet fordeles på deltakerne til beskatning eller fradrag på vanlig måte. Dette innebar at alle skattemessige disposisjoner, som for eksempel avskrivninger og fondsavsetninger, skulle gjennomføres på selskapets hånd og ut fra selskapets forhold. Deltakerne skulle med andre ord tilskrives deres forholdsmessige andel av et felles resultat. Forslaget innebar at selskapet skulle utarbeide en egen oppgave over de enkelte inntekts- og fradragspostene til ligningskontoret i kontorkommunen, som skulle fastsette det ligningsmessige nettoresultatet med bindende virkning for alle deltakerne.

Reformforslaget ville innebære en mindre gunstig skattemessig behandling av kommandittister m.v. sammenlignet med dagens regler om bruttoligning. Deltakerne ville ikke lenger kunne foreta individuelle avskrivninger på sine andeler av driftsmidlene i selskapet. Forslaget innebar også at annenhåndskjøpere, gavemottakere m.v. av andeler ikke ville få nytt avskrivningsgrunnlag. I dag kan kjøpere, gavemottakere m.v. avskrive på et grunnlag som settes lik den prisen de betaler eller omsetningsverdien for andelen. Forslaget innebar også at deltakerne ikke kunne benytte selskapets driftsmidler som reinvesteringssubjekt, det vil si foreta individuelle nedskrivninger med negativ saldo eller skattemessige avsetninger utenfor selskapsforholdet, for på den måten å utsette beskatningen av gevinster. Videre ville adgangen til å utsette beskatningen av gevinster ved salg av selskapsandeler bli redusert. Nettoligning medfører imidlertid at resultatet fra selskapsdeltakelsen fortsatt ville bli samordnet med deltakernes øvrige inntekter. For eksempel ville deltakerne kunne nyttiggjøre seg selskapets underskudd.

Regjeringen foreslo i proposisjonen at deltakere i selskaper med 15 eller færre deltakere, som alle hadde en minste innskuddsforpliktelse på 2 millioner kroner i kommandittselskaper, fortsatt skulle kunne lignede etter dagens ligningsmåte (bruttoligning). I selskaper hvor hver deltaker har en innskuddsforpliktelse på minst 8 millioner kroner, skulle det ikke settes noe krav til største deltakerantall for at deltakerne skulle kunne bruttolignes. Begrunnelsen for disse unntakene var at en ikke ønsket å begrense skattefordelene for næringsdrivende i større industri- og shippingprosjekter m.v., samtidig som en ventet at det alt vesentlige av den tilsiktede forenklingseffekten likevel ville bli oppnådd. Det var trolig også en medvirkende grunn for valg av grense for antall deltakere at en ønsket å unngå nettoligning for ansvarlige selskaper med få deltakere.

Forslaget i Ot.prp. nr. 6 for 1988-89 ble ikke realitetsbehandlet av Stortinget, men sendt tilbake til Regjeringen i påvente av denne utredningen.

3. Etter utredningsgruppens oppfatning er det et reelt behov for å forenkle dagens regler for skattlegging av deltakere i kommandittselskaper og ansvarlige selskaper. Gruppen er også av den oppfatning at Regjeringens forslag ville ha medført en betydelig forenkling både for skattyterne og ligningsmyndighetene, dersom nettoligning hadde vært gjennomført for samtlige deltakere i kommandittselskaper og ansvarlige selskaper. Hvorvidt forenkling også ville ha blitt resultatet dersom Regjeringens forslag om to ligningsmåter hadde blitt vedtatt, er vanskelig å si.

Forslaget om to ligningsmåter for deltakere i kommandittselskaper og ansvarlige selskaper har iallfall noen uheldige sider. En slik terskelgrense mellom selskaper med få og mange deltakere, ville gi grunnlag for skattemessige tilpasninger med sikte på å bli vurdert som selskap med få deltakere fordi dette normalt vil være skattemessig gunstigst. Utredningsgruppen finner dette forholdet problematisk. I tillegg er en slik grense mellom selskaper med få og mange deltakere nok så tilfeldig. De mindre investorene i markedet ville lide under et slikt system, mens næringsdrivende og lønnsøkere med mer betydelige inntekter fortsatt ville kunne nyte godt av gunstigere skatteregler. Dette ville være i strid med ønsket om nøytralitet i kapitalbeskatningen, og ville dessuten påvirke inntektsfordelingen mellom disse gruppene.

4. Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 6 for 1988-89 må ses på bakgrunn av et ønske om å stramme inn på de skattemessige fordelene som tilkommer deltakere i kommandittselskaper, uten at en ville ta fatt i de mer grunnleggende problemer som de liberale regler for avskrivninger, avsetninger m.v. representerte. Det uttales også i proposisjonen (side 9 første spalte) at én måte å avdempe de uheldige virkningene av dagens ligningsmåte for kommandittister på «kunne være å endre avskrivningsreglene og reglene om negativ saldo.» En ønsket imidlertid ikke å endre disse reglene da, blant annet fordi slike endringer også ville få konsekvenser for investeringer i aksjeselskaps form. Det ble også vist til denne gruppens arbeid med revisjon av det samlede systemet for bedrifts- og kapitalbeskatning.

Etter utredningsgruppens oppfatning bør de problemene som deltakerlignede selskaper forårsaker for ressursdisponeringen og inntektsfordelingen, løses ved å angripe de grunnleggende problemene, det vil si de man-

ge skattekredittordningene, jf. kapittel 7.2 og 8.3. Spørsmålet om hvilken ligningsmåte som skal velges for slike selskaper, kan derfor vurderes ut fra andre hensyn, se kapittel 8.5.

7.4.5 Skattemotivert omdannelse fra en eierform til en annen

Som nevnt i avsnitt 7.4.3, vil det ofte være skattemessig fordelaktig å starte opp en virksomhet i en selskapsform hvor deltakerne lignes for selskapets inntekter og utgifter, for eksempel et ansvarlig selskap med ubegrenset deltakeransvar. I praksis er det godtatt at eiendeler i personlig drevet næringsvirksomhet overføres til et nystiftet aksjeselskap som eies av samme person, til skattemessig bokførte verdier uten gevinstbeskatning. Slik omdannelse godtas også for ansvarlige selskaper med få deltakere, forutsatt at de skattyterne som drev den personlige virksomheten, etter omdannelsen eier tilnærmet 100 pst. av aksjene i selskapet, se avsnitt 7.7.4. En omdannelse til skattemessig bokførte verdier betyr at skjulte reserver overføres til aksjeselskapet uten at dette utløser beskatning. På den måten frigjøres deltakerne fra den latente skatteplikten som knytter seg til eiendelene i virksomheten. Skatteplikten går over på selskapet. Ved senere salg av aksjer, fusjon m.v. kan deltakerne i praksis i atskillig utstrekning oppnå å realisere verdiene i selskapet uten umiddelbare skattekonsekvenser for deltakerne selv eller selskapet. Selskapet beholder sine skattekreditter uavhengig av salget, fusjonen m.v., men også den latente skatteplikten. Disse forholdene vil påvirke prisen på aksjene, blant annet gjennom at kjøperen vil ha kompensasjon for den latente skatteplikten som hviler på selskapet.

7.4.6 Akkumulering av overskudd i aksjeselskaps form

Som nevnt foran går den reelle skattebelastningen i aksjeselskaper ned mot 39,1 pst. dersom adgangen til avsetning til konsolideringsfond benyttes fullt ut. For personlige skattytere, herunder personlige deltakere i deltakerlignede selskaper, skatlegges nettoinntekten med maksimalt 45,6 pst., mens skatten på bruttoinntekt utgjør maksimalt 21,3 pst. Adgangen for personlige næringsdrivende til å redusere nettoinntekten gjennom avsetning til konsolideringsfond er sterkt begrenset, ved at en til enhver tid ikke kan ha stående ubeskattede avsetninger for mer enn tre år. Samtidig er det lagt inn vesentlige begrensninger med hensyn til beregnings-

grunnlaget for slik avsetning. Avsetning til konsolideringsfond reduserer maksimal effektiv skatt på nettoinntekt for personlig næringsdrivende fra 45,6 pst. til 43,7 pst., jf. avsnitt 7.5.1. Maksimal effektiv skatt på bruttoinntekt varierer fra 3,1 pst. til 23,4 pst.

Disse forholdene leder til at det ofte er skattemessig fordelaktig å opptjene inntekt i aksjeselskaps form, sammenlignet med for eksempel personlig drevet enmannsvirksomhet. Særlig gjelder dette når virksomheten avsetter maksimalt til konsolideringsfond.

Dersom aksjeselskapet utdeler en del av årets overskudd som utbytte, gis det fradrag for utdelt utbytte ved beregning av statsskatten på selskapets hånd. Skattesatsen her er 27,8 pst., slik at denne delen av overskuddet beskattes med 23 pst. så langt det ligger innen rammen av årets regnskapsmessige overskudd. Utbytteskatten hos mottaker som er privatperson vil normalt være 24,6 pst. Den totale skattebelastningen vil altså også i dette tilfellet bli lavere dersom overskuddet opptjenes gjennom et aksjeselskap, sammenlignet med personlig eid enmannsforetak.

En sammenligning mellom et aksjeselskap og en fysisk person som deltar i et ansvarlig selskap, blir tilsvarende dersom vedkommende person deltar aktivt i driften i selskapet.

For fysiske personer som ikke deltar aktivt i ansvarlige selskaper og for kommandittister, beskattes overskuddet som kapitalinntekt med maksimalt 45,6 pst. Selv i disse tilfellene kan det lønne seg å opptjene inntekten gjennom et aksjeselskap, men forskjellene i skattebelastning er her mindre.

Hvorvidt det etter dagens regler lønner seg å akkumulere overskudd i aksjeselskaper sammenlignet med å ta ut hele det løpende overskuddet som utbytte, kan det vanskelig sies noe generelt om. Dagens forholdsvis lave satser for beskatning av utbytte hvor mottaker er en privatperson, gir sammen med selskapets fradragrett, en samlet skattesats på denne delen av overskuddet på rundt 49 pst. (se appendiks 6.1), når en ser bort fra mulig avsetning til konsolideringsfond. Plikten til avsetning til reservefond fører imidlertid i mange tilfeller til at ikke hele overskuddet kan utdeles.

Ved sammenligningen må det tas hensyn til at verdistigning på aksjene i selskapet som følge av tilbakeholdt overskudd, i mange tilfeller kan realiseres skattefritt for aksjonærene. I den grad dette lar seg gjennomføre, vil fordelene ved å opptjene løpende inntekter gjennom aksjeselskap ikke bli redusert gjennom senere gevinstbeskatning. Etter at aksjene har vært eid i mer enn tre år, er det nor-

malt bare såkalte betydelige aksjesalg som skattlegges, jf. skatteloven § 54 annet ledd. I praksis er det dessuten utviklet flere måter for å omgå denne regelen for beskatning ved salg av større aksjeposter, slik at aksjegevinster i stor grad unngår å bli beskattet, se kapittel 7.3.

7.4.7 Oppsummering

1. De tildels betydelige forskjellene i lønnsomhet etter skatt mellom ulike eierformer, må åpenbart i utstrakt grad påvirke valg av eierform. Om den valgte eierformen er hensiktsmessig ut fra andre kriterier, vil dermed lett komme i bakgrunnen. Det er vanskelig å se noen tungtveiende saklige grunner til skattemessig forskjellsbehandling av eierformene. Formen på deltakeransvaret utad har ingen egenskaper som taler for å tillegge den nevneverdig betydning ved inntektsbeskatningen. Heller ikke den økonomiske risikoen for deltakerne er primært knyttet til ansvarsformen, og gjennom forskjellige garantiordninger kan forskjellen i risiko elimineres helt.

2. Gruppen har merket seg at det i diskusjonen av skattereglene for kommandittister ofte er blitt anført at denne selskapsformen med gjeldende skatteregler er spesielt godt egnet til å føre risikokapital til næringslivet. Til dette er å si at eierformen som sådan er atskillig mindre hensiktsmessig for dette formålet enn for eksempel aksjeselskapsformen. Aksjeselskapsformen er mer gjennomregulert og ryddig, og gir stort sett bedre vern for den enkelte investor. Kommandittselskapsformen er nokså komplisert, spesielt ved at den ansvarlige deltakeren (komplementaren) i praksis er et aksjeselskap, slik at en får å gjøre med to selskaper. For kreditorer og andre tredjemannsinteresser gir kommandittselskapsformen dårligere vern enn såvel formen ansvarlig selskap som formen aksjeselskap. Spesielt skyldes dette at lovgivningen stiller små krav til minste innskuddskapital og ikke krever innskuddskapitalen innbetalt i samme utstrekning som i et aksjeselskap (jf. selskapsloven § 3-5). Til dette kommer at annenhåndsmarkedet for aksjer er bedre utviklet enn annenhåndsmarkedet for kommandittselskapsandeler. Det er grunnlag for å hevde at skattesystemet på dette området motarbeider andre deler av rettssystemet. Dersom skattesystemet skal brukes til å styre risikokapital til næringslivet, er det ingen grunn til å knytte denne styringen spesielt til kommandittselskapsformen på den måten som skjer idag.

3. Etter gruppens oppfatning er det også uheldig at forskjellsbehandlingen av de ulike

eierformene oppfordrer til disposisjoner som ikke har noe annet formål enn å spare skatt. Ikke sjelden vil virksomheter som nevnt bli startet i en eierform med deltakerligning, og drevet i denne formen så lenge den går med underskudd. Når fradragmulighetene etter noen tid er redusert, og virksomheten går med overskudd, kan driftsmidlet(-ene) selges til nye eiere. Selgerne vil få betydelig utsettelse med beskatningen av de skjulte reserve-ene som ligger i virksomheten, mens de nye eierne for eksempel straks kan begynne å avskrive på de kjøpte driftsmidlenes kostpris (overtagelsespris). Alternativt kan virksomheten omdannes til en eierform med selskapsligning, se avsnitt 7.4.5.

4. Dersom skattereglene ikke er nøytrale med hensyn til eierform, vil kravet til kapitalavkastning før skatt variere med eierformen. I den grad visse selskapsformer i praksis er knyttet til visse næringer, vil ulikhetene også vri investeringsbeslutningene mellom næringene og dermed lede til lavere avkastning av de samlede investeringene før skatt. En bryter på denne måten med det nøytralitetsprinsippet som bidrar til effektivitet i ressursbruken. I tillegg til de økonomiske argumentene, tilsier også administrative hensyn endringer i reglene. Det vises til behandlingen i kapittel 8.5.

7.5 FORSKJELLSBEHANDLING AV NÆRINGSDRIVENDE OG LØNNSTAKERE I INNTEKTSBESKATNINGEN

7.5.1 Forskjeller i skattesatser og gjeldsrentefradrag

1. Gjeldende regler for beregning av trygdeavgift og toppskatt (reglene om gjeldsrentefradrag og skattlegging av kapitalinntekter), samt reglene om avsetning til konsolide-

ringsfond for næringsdrivende fører til at de effektive marginale skattesatsene blir svært forskjellige for lønnstakere og næringsdrivende. Reglene fører også til at satsene blir svært forskjellige for ulike næringsdrivende.

I punkt 2 nedenfor redegjøres det for de effektive marginale skattesatsene, og for hvordan disse påvirkes av reglene for beregning av trygdeavgift og toppskatt, samt reglene om avsetning til konsolideringsfond for næringsdrivende. I punktene 3-9 redegjøres det for uheldige konsekvenser av gjeldende regler. I punkt 10 utvides perspektivet til å omfatte effektive skattesatser for aksjeselskaper.

2. I boks 7.5.1 vises hvordan de effektive marginale brutto- og nettoskattene påvirkes av reglene for fastsettelse av pensjonsgivende inntekt i næring. Det vises også hvordan de effektive skattesatsene påvirkes av at næringsdrivende kan avsette til konsolideringsfond.

Reglene for beregning av pensjonsgivende inntekt, jf. avsnitt 2.3.5, medfører at den effektive marginale bruttoskatten (trygdeavgift og toppskatt), og dermed den samlede effektive marginalsattesatsen, er svært forskjellig for lønnstakere og næringsdrivende, og for ulike næringsdrivende. Dette skyldes særlig reglene om at næringsdrivende i betydelig omfang kan trekke fra gjeldsrenter i grunnlaget for trygdeavgiften og toppskatten, og at næringsdrivende kan foreta et standardfradrag på 10 pst. av netto næringsinntekt minus kapitalinntekter (restinntekt). Ordningen er i realiteten en sjablonmessig deling av personlig næringsdrivendes inntekt i en persondel og en kapitaldel, jf. kapittel 8.4. Forskjellen skyldes i noen grad også adgangen næringsdrivende har til å avsette

Boks 7.5.1 Marginale bruttoskatter for personlig næringsdrivende

Nedenfor vises hvordan reglene for fastsettelse av pensjonsgivende inntekt i næring medfører forskjeller i marginale bruttoskattesatser for næringsdrivende, avhengig av forholdet mellom restinntekt (netto næringsinntekt minus fradragberettigede kapitalinntekter) og «netto» gjeldsrenter.

Som vist i avsnitt 2.3.5, kan beregningen av pensjonsgivende inntekt i næring deles inn i tre ulike tilfeller, avhengig av hvor stor andel gjeldsrentene utgjør av restinntekten. Formelen for

pensjonsgivende inntekt (P) er gitt ved disse uttrykkene:

$$1) P = 0,9 \cdot R + S - F$$

$$2) P = 0,9 \cdot R - (G - 0,2 \cdot R) + S - F = 1,1 \cdot R - G + S - F$$

$$3) P = 0,9 \cdot R - (0,95 \cdot R - 0,2 \cdot R) + S - F = 0,15 \cdot R + S - F$$

R er her restinntekt, som altså er netto næringsinntekt minus fradragberettigede kapitalinntekter. G er «netto» gjeldsrenter, S er sykepengene m.v. og F er skattefrie fondsavsetninger som dek-

kes av næringsinntekten. Det er antatt at $G > 0$, slik at renteutgiftene er større enn renteinntektene.

Tilfelle 1) gjelder for de næringsdrivende som har «netto» gjeldsrenter som utgjør mindre enn 20 pst. av restinntekten. Den næringsdrivende får i dette tilfellet ikke fradrag for gjeldsrentene ved beregningen av pensjonsgivende inntekt, men har det sjablonmessige fradraget på 10 pst. av restinntekten.

Tilfelle 2) er når «netto» gjeldsrenter utgjør mellom 20 og 95 pst. av restinntekten ($0,95 = 0,20 + 0,75$, slik at maksimalt gjeldsrentefradrag som andel av restinntekten er 75 pst.). Den næringsdrivende får i dette tilfellet fradrag for hele den delen av gjeldsrentebeløpet som overstiger 20 pst. av restinntekten. I tillegg gis det samme 10 pst.-fradraget i restinntekten ved beregning av pensjonsgivende inntekt.

Næringsdrivende som kommer inn under gruppe 3), har gjeldsrenter som utgjør over 95 pst. av restinntekten, slik at de ikke får ytterligere fradrag for økte gjeldsrenter i beregningen av pensjonsgivende inntekt. På grunn av det store gjeldsrentefradraget, som utgjør 75 pst. av restinntekten, og 10 pst.-fradraget, vil bare 15 øre av hver krone økning i netto næringsinntekt inngå i pensjonsgivende inntekt.

I det følgende forutsettes at $S = 0$ og at F kun består av konsolideringsfondsavsetninger. Videre forutsettes at fradragsberettigede kapitalinntekter er null, slik at R er lik netto næringsinntekt, og slik at G uttrykker brutto gjeldsrenter.

Konsolideringsfondsavsetninger påvirker den pensjonsgivende inntekten for næringsdrivende på samme måte i alle de tre tilfellene over. Personlig næringsdrivende kan avsette til konsolideringsfond maksimalt med 23 pst. av den delen av næringsinntekten som overstiger 110 000 kroner og maksimalt 10 pst. av lønnsutbetalinger som det svares arbeidsgiveravgift av. Avsetningsbeløpet må utgjøre minst 10 000 kroner, slik at det bare er næringsdrivende som har næringsinntekt større enn 153 478 kroner og lønnsutbetalinger større enn 100 000 kroner, som kan avsette til konsolideringsfond.

Konsolideringsfondsavsetningen reduserer de marginale skattesatsene,

både for brutto- og nettoskattene. Konkret innebærer avsetning til konsolideringsfond at den næringsdrivende reduserer pensjonsgivende inntekt og næringsinntekt, slik at 77 pst. av inntekten beskattes i inntektsåret, mens 23 pst. kommer til beskatning tre år senere. Ved en marginal økning i næringsinntekten vil dermed økningen i pensjonsgivende inntekt og netto næringsinntekt være gitt ved:

$$\Delta P / \Delta X = \Delta R / \Delta X = 0,77 + 0,23 / (1 + r_s)^3$$

Her er X næringsinntekt, og r_s er diskonteringsrenten etter skatt, som i det følgende er antatt å være lik 7 pst., det vil si at $r_s = 0,07$. Uttrykket over blir dermed lik 0,958, slik at grunnlaget for beregning av pensjonsgivende inntekt og netto næringsinntekt vil øke med 95,8 øre for hver krone økning i næringsinntekten. En ser dermed at maksimal skatt på nettoinntekt effektivt blir 43,7 pst. ($0,456 \cdot 0,958$).

For næringsdrivende som kommer inn under tilfelle 1) over, er marginal effektiv bruttoskatt, forutsatt at inntekten er høyere enn grensene for toppskatt og at den næringsdrivende benytter muligheten til å avsette til konsolideringsfond, $0,9 \cdot 0,958 \cdot 0,213 = 0,184$, det vil si 18,4 pst. dersom det svares trygdeavgift etter høy sats. Med trygdeavgift etter lav sats blir maksimal marginal bruttoskattesats 14,1 pst. Uten konsolideringsfondsavsetninger er de tilsvarende tallene 19,2 og 14,8 pst.

For tilfelle 2) er maksimal effektiv bruttoskattesats henholdsvis 22,4 og 17,3 pst. med høy og lav trygdeavgiftsats ($1,1 \cdot 0,958 \cdot 0,213$ og $1,1 \cdot 0,958 \cdot 0,164$). Tallene uten konsolideringsfondsavsetninger er 23,4 pst. og 18,0 pst.

For næringsdrivende i tilfelle 3) medfører det store gjeldsrentefradraget at en marginal økning i næringsinntekten kun medfører at pensjonsgivende inntekt øker med 15 pst. av økningen i næringsinntekten. Dette gir som resultat at maksimal bruttoskattesats blir henholdsvis 3,1 ($0,15 \cdot 0,958 \cdot 0,213$) og 2,4 pst. ($0,15 \cdot 0,958 \cdot 0,164$), svært mye lavere enn de formelle satsene på 21,3 og 16,4 pst. Ser en bort fra muligheten til konsolideringsfondsavsetninger, er de to skattesatsene 3,2 og 2,5 pst.

til konsolideringsfond. Denne muligheten er imidlertid nokså begrenset for personlig næringsdrivende, jf. avsnitt 7.2.7. Virkningen på skattesatsene er derfor relativt små (1,9 prosentpoeng i nettoskattesatsen, og enda mindre i trygdeavgift og toppskatt).

Maksimal bruttoskattesats for lønntakere er for 1989 16,4 pst., og består av trygdeavgift på 7,9 pst. og toppskatt på 8,5 pst. Dette gjelder lønntakere med inntekt over 195 000 kroner i skatteklasser 1 og over 235 000 kroner i skatteklasser 2. Det er her ikke tatt hensyn til at det for lønntakere må betales arbeidsgiveravgift, som for de fleste er 16,7 pst. Tar en hensyn til dette, blir den effektive trygdeavgiften for lønntakere 21,1 pst., jf. punkt 8, slik at maksimal bruttoskattesats blir 29,6 pst. Det er heller ikke tatt hensyn til at arbeidsgiver har fradragsrett for arbeidsgiveravgiften ved beregningen av inntektsskattene.

Også næringsdrivende betaler toppskatt på 8,5 pst. dersom pensjonsgivende inntekt i næring er over 195 000 kroner i skatteklasser 1 og over 235 000 kroner i skatteklasser 2. For pensjonsgivende næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske og inntekt over 12 G (387 300 kroner) er trygdeavgiften 7,9 pst. Ellers er satsen 12,8 pst. Maksimale bruttoskattesatser er dermed henholdsvis 16,4 og 21,3 pst. for de ulike gruppene.

I tabell 7.5.1a vises maksimal effektiv marginalskatt på næringsinntekt og renteinntekt for næringsdrivende, avhengig av forholdet mellom netto gjeldsrenter og restinntekten. Det er tatt hensyn til at avsetning til konsolideringsfond reduserer maksimal effektiv skatt på nettoinntekt fra 45,6 til 43,7 pst. (se boks 7.5.1). Det fremgår av tabellen at de effektive marginale skattesatsene på nærings- og renteinntekt er svært avhengige av hvor store gjeldsrentene er i forhold til næringsinntekten. Tallene må sammenlignes med de maksimale skattesatsene for lønntakere, som er 62,0 pst. for pensjonsgivende inntekt og 45,6 pst. for renteinntekter/-utgifter.

Marginal effektiv skattesats på renteinntekt er det samme som marginal effektiv verdi av fradrag for gjeldsrenter, når brutto gjeldsrenter er større enn renteinntektene. Den effektive marginalskatten er klart høyest for næringsdrivende med gjeldsrenter som utgjør mellom 20 og 95 pst. av restinntekten. Disse er de eneste som på marginen kan trekke gjeldsrenter fra i grunnlaget for bruttoskattene. For denne gruppen av næringsdrivende er den marginale effektive verdi av gjeldsrentefradraget også klart høyere enn for lønntakere.

3. Det er ovenfor vist at reglene for beregning av pensjonsgivende inntekt gir til dels betydelige forskjeller i marginale effektive skattesatser mellom lønntakere og næringsdrivende. Tilsvarende er det betydelig forskjell i marginal effektiv verdi av fradrag for gjeldsrenter. Begge deler kan gi skattytere sterke incentiver til å omgjøre lønnsinntekt til næringsinntekt. Gjennom en omgjøring fra lønnsinntekt til næringsinntekt kan bruttoskatten reduseres betydelig (med inntil 13,3 prosentpoeng fra 16,4 pst. til 3,1 pst.), og verdien av rentefradraget kan økes betydelig. Slik omgjøring finner da også sted i stor grad, og utviklingen har skutt fart i de senere årene. Utviklingen er dels muliggjort ved at reglene som definerer næringsinntekt er skjønsmessige, og dels ved at ligningsmyndighetene bare i beskjeden grad foretar en reell vurdering av hvorvidt det er tale om lønnsinntekt eller næringsinntekt. Problemet er særlig kjent og stort i frie yrker, bygge- og anleggsbransjen og innen oljerelatert virksomhet.

4. Reglene for beregning av pensjonsgivende inntekt i næring gir betydelige forskjeller i marginale effektive skattesatser for ulike næringsdrivende. Tilsvarende er det også her stor forskjell i marginal effektiv verdi av rentefradraget, avhengig av forholdet mellom gjeldsrenter og restinntekt. Dette medfører at investeringskostnadene for et prosjekt vil variere for ulike næringsdrivende, avhen-

Tabell 7.5.1a *Maksimal effektiv marginalskattesats på næringsinntekt og på restinntekt for næringsdrivende i ulike tilfeller, avhengig av hvor stor andel gjeldsrentene er av netto næringsinntekt (her lik restinntekten), og etter om det svares trygdeavgift etter høye eller lav sats. Prosent*

Tilfelle ¹⁾	Næringsinntekt		Renteinntekt	
	Høy	Lav	Høy	Lav
1 ($G \leq 0,2R$)	62,1	57,8	43,7	43,7
2 ($0,2R < G \leq 0,95R$)	66,1	61,0	65,0	60,1
3 ($G > 0,95R$)	46,8	46,1	43,7	43,7

¹⁾ R er restinntekt, det vil si netto næringsinntekt minus fradragsberettigede kapitalinntekter. G er «netto» gjeldsrenter.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

gig av hvor stor andel gjeldsrentene utgjør av restinntekten. Slike forskjeller kan medføre uheldige konsekvenser for ressursallokeringen, ved at prosjekter gjennomføres til tross for at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved investeringen er lavere enn for prosjekter som ikke gjennomføres. Det motsatte kan også tenkes i tilfeller hvor den næringsdrivende på marginen ikke får fradrag for gjeldsrenter, slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke igangsettes, jf. punkt 6 nedenfor. Skattereglene vrir den bedriftsøkonomiske lønnsomheten av investeringsprosjekter på en uheldig måte.

5. I motsetning til lønnstakere, kan næringsdrivende få fradrag for gjeldsrenter som er pådratt av private grunner ved beregning av toppskatt og trygdeavgift. Dette kan for eksempel være situasjonen for en advokat eller en økonom som driver konsulentvirksomhet. I slike yrker vil kapitalen som er bundet til næringsvirksomheten, ofte være beskjeden. Det meste av gjelden kan være tatt opp i forbindelse med kjøp av bolig. Marginal effektiv fradragsverdi på renter på slik gjeld kan være 65 pst. dersom gjeldsrentene utgjør mellom 20 og 95 pst. av restinntekten. En advokat eller en økonom som er fast ansatt, men for øvrig driver samme type arbeid, vil overhodet ikke få fradrag for renter ved beregning av toppskatten og trygdeavgiften, og marginal effektiv fradragsverdi på rentene er 45,6 pst.

For lønnstakere med gjeldsrenter som utgjør en svært stor del av inntekten, vil incitamentene til å omgjøre lønnsinntekten til næringsinntekt som nevnt være betydelige. Gjennom slik omgjøring vil de kunne oppnå å komme inn under tilfelle 3) i tabell 7.5.1a over (gjeldsrenter som overstiger 95 pst. av

restinntekten) og nyte godt av de kraftig reduserte skattesatsene på bruttoinntekt. Den effektive bruttoskatten kan for disse skattyterne reduseres til 3,2 pst. (uten konsolideringsfondsavsetninger), noe som er et svært sterkt incitament til å få inntekter ansett som næringsinntekt.

6. Av fremstillingen ovenfor følger også at næringsdrivende ved beregning av toppskatt og trygdeavgift kan få fradrag for gjeldsrenter knyttet til investeringer som gir kapitalinntekt som er unntatt fra toppskatt og trygdeavgift. I slike tilfeller blir det asymmetri i behandlingen av utgifter og inntekter. Investeringer som er ulønnsomme før skatt, vil da kunne bli lønnsomme etter skatt.

Anta at en næringsdrivende lånefinansierer en investering. Avkastningen av investeringen er 10 pst. før skatt, mens lånerenten er 16 pst. Investeringen er dermed klart ulønnsom før skatt. Dersom avkastningen ikke inngår i grunnlaget for toppskatt og trygdeavgift, er avkastningen etter skatt pr. krone investert 5,63 øre ($0,1 \cdot (1-0,437)$), når vi antar at den næringsdrivende avsetter fullt ut til konsolideringsfond, slik at nettoskatten er 43,7 pst. Effektiv lånekomst pr. krone investert er 5,60 øre ($0,16 \cdot (1-0,65)$) dersom den næringsdrivende kan trekke lånerenten fra i grunnlaget for toppskatt og trygdeavgift, og gjeldsrentene utgjør mellom 20 og 95 pst. av restinntekten, jf. boks 7.5.1 og tabell 7.5.1a. Investeringen er dermed marginalt lønnsom etter skatt, selv om den er klart ulønnsom før skatt.

7. En ytterligere konsekvens av reglene om fastsettelse av pensjonsgivende inntekt i næring er at næringsdrivende i ulik grad får fradrag for renter på nye lån. Dersom renteutgiftene i utgangspunktet er mindre enn 20

Tabell 7.5.1b Gjeldsrentefradrag ved beregning av pensjonsgivende næringsinntekt etter gjeldende regler. Tall i 1 000 kroner og prosent

Gjeldsrenter og inntekt (1 000 kroner)	Gjeldsrente-fradrag (1 000 kroner)	Fradrag som andel av renteutgift (prosent)
A. Inntekt 50		
10	0,0	0,0
15	5,0	33,3
25	15,0	60,0
47,5	37,5	78,9
50	37,5	75,0
B. Inntekt 200		
10	0,0	0,0
50	10,0	20,0
100	60,0	60,0
190	150,0	78,9
200	150,0	75,0

prosent eller over 95 prosent av næringsinntekten, vil næringsdrivende ikke få fradrag for renter på nye lån. Det vil gjelde uavhengig av om gjelden er stiftet for å finansiere private utgifter eller næringsinvesteringer. Det siste kan ha uheldige virkninger på ressursbruken, fordi det kan bli privatøkonomisk svært ulønnsomt å lånefinansiere investeringer i prosjekter som gir høy samfunnsøkonomisk avkastning. I tabell 7.5.1b vises hvordan reglene for fastsettelse av pensjonsgivende inntekt i næring påvirker hvor stor andel av gjeldsrentene en næringsdrivende kan trekke fra i grunnlaget for bruttoskattene. En ser at den næringsdrivende maksimalt får fradrag for 78,9 pst. av gjeldsrentene, og at dette er tilfellet når gjeldsrentene utgjør 95 pst. av restinntekten.

8. Regelen om utskillelse av kapitalinntekter fra næringsinntekten ved fastsettelse av pensjonsgivende inntekt, gjelder ikke avkastning og gevinst på driftsmidler (bortsett fra bankinnskudd, obligasjoner, aksjer og lignende) som brukes i næringen. Det betyr at i den grad slike inntekter overstiger sjablonfradraget på 10 pst. av næringsinntekten, vil det overskytende bli pensjonsgivende inntekt og dermed undergitt toppskatt og trygdeavgift. Se imidlertid beskrivelsen av avsetningsmulighetene for slike gevinster i kapittel 7.2. For lønnstakere er alle kapitalinntekter unntatt fra toppskatt og trygdeavgift.

9. Når en ser arbeidsgiveravgiften på lønsutbetalinger (normalsats 16,7 pst. for 1989), og trygdeavgiften for lønnstakere i sammenheng, kan den samlede avgiftsbelastningen bli betydelig høyere i et ansettelsesforhold enn hvis en utøver den samme virksomheten som personlig næringsdrivende. Med de avgiftssatsene som gjelder for 1989, vil den samlede trygdeavgiften som andel av lønnskostnaden være 21,1 pst. ved et ansettelsesforhold, når arbeidsgiveravgiften er 16,7 pst., mot 12,8 pst. for en personlig næringsdrivende som betaler trygdeavgift etter høy sats.⁵⁾

10. For aksjeselskaper gjelder en inntektsskattesats på 50,8 pst. Alle aksjeselskaper kan avsette til konsolideringsfond. Deres slik avsetning foretas, kan den effektive skattesatsen komme ned mot 39,1 pst., jf. kapittel 7.4.

For lønnstakere gjelder en skattesats på

⁵⁾ Formelen for samlede trygdeavgifter som andel av lønnskostnader er $(a + f)/(1 + a)$, der a er arbeidsgiveravgiften og f er trygdeavgiften. Med $a = 0,167$ og $f = 0,079$ for lønnstakere blir andelen 21,1 pst. For næringsdrivende er $a = 0$ og $f = 0,128$ (høy sats).

62,0 pst. for inntekter over 195 000 kroner i klasse 1 og 235 000 kroner i klasse 2. For næringsdrivende avhenger satsen av forholdet mellom netto gjeldsrenter og restinntekten, jf. tabell 7.5.1a. Dersom gjeldsrentene utgjør mellom 20 og 95 pst. av restinntekten gjelder en sats på 66,1 pst. på inntekter mellom kr. 195 000 og 12 G. Over 12 G er satsen 61,0 pst.

Forskjellen i skattesatser kan gi incitament til å danne aksjeselskaper for å spare opp inntekter der. Derved unngås den høye personskattesatsen på 62,0 pst. På den annen side må det da betales utbytteskatt når inntektene tas ut av selskapet, forutsatt at midlene tas ut som utbytte og for eksempel ikke som lån. Selskapet har fradragsrett for utdelingen dersom den ligger innenfor årets overskudd. Aksjonæren kan også skaffe seg rådighet over inntektene i selskapet gjennom salg av aksjene. Her vil skatteplikten avhenge av omfanget av aksjesalget og av eiertiden på aksjene.

Gruppen antar at de forskjellene i skattesatser som foreligger, kan føre til stiftelse av aksjeselskaper med det primære målet å redusere skatten ved at lønnsinntekter kanaliseres inn der. Inntekten blir på den måten i praksis lettere ansett som næringsinntekt, og kan senere tas ut som utbytte som er fritatt for trygdeavgift og toppskatt. Gruppen anser det som uheldig at skattereglene gir incitament til å omgjøre lønnsinntekter til inntekt i aksjeselskap. Det er vanskelig for ligningsmyndighetene å føre kontroll med at slik omgjøring ikke finner sted. Se avsnitt 7.4.6, der omgjøring av personlig næringsinntekt til inntekt i aksjeselskap omtales.

7.5.2 Forskjeller knyttet til fradrag for andre utgifter enn gjeldsrenter

1. Gjeldende regler medfører at personlig næringsdrivende og lønnstakere som har samme type utgifter, behandles forskjellig. Dette gjelder blant annet reiseutgifter, utgifter til litteratur og redskap, for eksempel reisesendes bil, skogsarbeiders motorsag, reise- og oppholdsutgifter på faglige kurs. Generelt gjelder det alle utgifter som lønnstakere har og som har sitt motstykke hos næringsdrivende.

Begge grupper har i prinsippet rett til fradrag for slike utgifter ved beregning av nettoskattene, men næringsdrivende får i praksis lettere fradrag. Personlig næringsdrivende får også fradrag for slike utgifter ved beregning av toppskatt og trygdeavgift, mens lønnstakere ikke får slikt fradrag. Det medfører at lønnstakere med slike utgifter stilles dårligere enn næringsdrivende. I den utstrekning utgiftene er reelle utgifter til inn-

tekts erverv, vil lønntakere med høye utgifter også bli dårligere stilt enn de som har lave utgifter.

En skjevhet, for øvrig også lønntakere imellom, oppstår videre der arbeidsgiver dekker arbeidstakers utgifter som er fradragsberettiget i nettoskattesystemet. Ved beregning av nettoskattene tas slik utgiftsgodtgjørelse med bare i den utstrekning den overstiger de fradragsberettigede utgiftene. Dette er det samme som at utgiftsgodtgjørelsen beskattes, og det blir gitt fradrag for utgiftene. Også ved beregningen av toppskatt og trygdeavgift beskattes bare overskudd på utgiftsgodtgjørelser. Konsekvensen er at de som får utgiftene dekket av arbeidsgiver, i realiteten får fradrag også ved beregning av toppskatt og trygdeavgift, mens de som ikke får utgiftene dekket av arbeidsgiver, ikke får slikt fradrag.

2. Det er i praksis vanskelig å trekke grensen mellom utgifter til inntekts erverv, som etter gjeldende regler er fradragsberettiget ved beregning av toppskatt og trygdeavgift for personlig næringsdrivende, og privatutgifter som ikke er fradragsberettiget. Dette gjelder for eksempel reise- og oppholdsutgifter, PC-anskaffelser og bevertningsutgifter. Dersom personlig næringsdrivende på grunn av de praktiske grensedragningsproblemene faktisk får fradrag for privatutgifter som næringsutgifter, skjer en ytterligere forskjellsbehandling i forhold til lønntakere.

7.5.3 Forskjeller knyttet til reglene om skattekreditter

1. Personlig næringsdrivende kan etter gjeldende regler i betydelig grad operere med fradragsposter som ikke motsvares av tilsvarende utbetalinger, men som gir skattekreditter. Slike fradragsposter vil typisk være ekstraordinære skattemessige av- og nedskrivninger og avsetninger som er knyttet til næringsvirksomheten, jf. kapittel 7.2.

Skattemessig gunstige regler for næringsdrivende (avsetnings- og av- og nedskrivningsbestemmelser m.v.) er utformet med sikte på å fremme næringsvirksomheten. Disse fordelene, skattekreditt eller skattelettelse, kan i praksis også brukes til å finansiere privat forbruk. Myndighetene kan i liten grad influere på om disse lettelsene som gis til næringsformål, anvendes i næringsdriften eller privat. Lønntakere kan komme inn under slike regler ved passiv deltakelse for eksempel i kommandittselskaper. Denne muligheten benyttes først og fremst av personer med høy inntekt.

2. I kapittel 7.2 og vedlegg 5 er det redegjort nærmere for at skattekreditter i seg

selv representerer en fordel for den næringsdrivende. Dersom det opparbeides permanente skattekreditter, kan nettoeffekten bli rene skattelettelser. For næringsdrivende i en ekspansjonsfase vil den samlede skattekreditten lett øke over tid gjennom stadig nye kreditter. Disse kan gjøre det mulig å ha et høyt løpende forbruk uten å betale skatt. Gruppen vil for sin del peke på at tiltak som er ment å styrke bedriftens økonomi, på en eller annen måte må avleire seg i eierens personlige økonomi. Dette er også en forutsetning for at slike tiltak skal virke etter intensjonen. Det gjelder uansett måten virksomheten er organisert på.

7.6 INNTEKTSBESKATNING I FORBINDELSE MED EKTEFELLESKIFTE, ARVEFALL OG GAVEOVERFØRINGER

7.6.1 Innledning

I dette kapitlet tar utredningsgruppen opp problemer med diskontinuitet i inntektsbeskatningen i forbindelse med ektefelleskifte, arvefall og gaveoverføring.

Kontinuitetsproblemen oppstår først og fremst fordi det ofte knytter seg latent skatteplikt (skattekreditter) til formuesgjenstander som overføres til ektefelle, arving eller gavemottaker. Etter gjeldende rett kan en overføring ved arv (til dødsbo eller arving) eller gave av formuesgjenstander knyttet til næring (driftsmidler, varebeholdning o.l.) resultere i at latent skatteplikt i atskillig utstrekning faller bort, idet reglene bygger på diskontinuitet. Beslektede problemer kan oppstå for kapitalobjekter som ikke er knyttet til næringsvirksomhet.

Diskontinuitet innebærer blant annet at latent skattepliktige fordeler ikke kommer til beskatning på arvelaterens eller givers hånd i og med arvefallet eller gaveoverføringen, samt at arvingenes eller gavemottakernes stilling som hovedregel ikke skal bedømmes etter avdødes eller givers stilling. De får altså nye inngangsverdier på de eiendelene som overføres.

Kontinuitet i inntektsbeskatningen innebærer at ektefellen, arvingen eller gavemottakeren settes i samme skattemessige stilling som den andre ektefellen, arvelateren eller giveren. Opparbeidede skattekreditter vil dermed kunne videreføres på ektefellen, arvingens eller gavemottakerens hånd, og slik at næringsvirksomhetens eller kapitalobjektens skattemessige stilling blir upåvirket av den overføringen som har funnet sted. Slik er reglene i henhold til praksis i dag ved ektefelleskifte.

Alternativt vil en kunne oppnå at latent skattepliktige fordeler ikke blir skattefrie, ved at overføringen regnes som realisasjon som skal lede til inntektsbeskatning av reservene, mot at ektefellen, arvingen eller gavemottakeren får nye inngangsverdier.

Spørsmålet om det bør innføres regler som medfører at adgangen til inntektsbeskatning består uavkortet etter et arvefall eller en gaveoverføring (prinsippet om kontinuitet), har vært utredet en rekke ganger. Regjeringen har dessuten ved to anledninger fremmet proposisjoner om endringer i reglene på dette feltet. Ingen av disse har ført til lovgivning, bortsett fra regelen om uttak av enkelt formuesgjenstand i skatteloven § 42 første ledd og regelen i § 44 niende ledd. Forslagene er gitt en kort omtale i kapittel 8.8, hvor gruppens forslag til nye regler også er behandlet.

Et forslag om endrede skatteregler i forbindelse med arv og gave kan også ha betydning for utformingen av arveavgiften. Spørsmålet om samordning av inntektsskatt og arveavgift er behandlet i kapittel 8.12.

7.6.2 Behovet for nye regler

1. Diskontinuitet ved arv og gave har langt større aktualitet og rekkevidde i dag enn den gangen skatteloven av 1911 ble til. Avskrivningene ble den gangen beregnet ut fra strengt økonomiske kriterier, slik at det neppe ble innrømmet fradrag utover selve verdiforringelsen ved slit og elde. Innslaget av andre skattekredittordninger var også lite. Et driftsmiddel hadde i alminnelighet ikke noen vesentlig merverdi utover den bokførte verdien.

I dag foreligger det store muligheter til å bygge opp *reserver i næringsvirksomhet* som det knytter seg latent skatteplikt til. Som det fremgår av kapittel 7.2, er skattekredittene mange, og de har stor økonomisk betydning.

Etter skatteloven § 42 annet ledd annet punktum vil verdien av det som er ervervet ved arv eller gave få betydning ved senere inntektsoppgjør for mottakeren, blant annet ved beregning av fradrag for avskrivninger. Kostprisen vil da ikke kunne settes høyere enn det beløpet som er lagt til grunn ved fastsettelsen av arveavgiften. Arveavgiftsloven § 11 første ledd bestemmer at de arvede midlene i alminnelighet skal settes til antatt salgsverdi. I den utstrekning denne regelen blir etterlevd, vil den som arver en bedrift kunne oppføre driftsmidler, varebeholdning m.v. til full verdi. Det gjelder selv om den bokførte verdien på arvelaterens hånd var langt lavere. Resultatet blir langt på vei det samme hvis bedriften overføres ved gave, men med en reservasjon for tilfeller der bedriften eller

eiendeler selges videre av gavemottakeren innen 10 år, jf. skatteloven § 43 tredje ledd.

Dersom en arvelater som har vært personlig næringsdrivende for eksempel nylig har reinvestert en negativ saldo i et nytt driftsmiddel, slik at bokført verdi av driftsmidlet er klart under den virkelige verdien, vil arvingen likevel kunne føre opp driftsmidlet med full verdi i sin åpningsbalanse. Det gir grunnlag for nye avskrivninger, eventuelt for fradrag ved gevinst- og tapsberegning med effekt for hans inntektslikning. Dette gjelder både når arvingene (eventuelt boet) selger bedriften til en utenforstående, og når den overtas av én arving eller av én av flere arvinger. I praksis oppnås det samme ved at andel for eksempel i et kommandittselskap gis bort, noe som leder til at selskapets driftsmiddel kan avskrives flere ganger. I mange tilfeller kan de fordelene som arvingen eller gavemottakeren får ved inntektsbeskatningen, langt overstige økningen i arveavgiften som følger av at verdien av næringsens aktiva ved avgiftsberegningen settes høyere enn den bokførte verdien på arvelaterens eller giverens hånd.⁶⁾

Dersom et driftsmiddel som er knyttet til skattyterens næring, tas ut av næringen og gis bort, inntreer skatteplikt. Giveren skattlegges her for verdien på samme måte som ved uttak til eget bruk, jf. skatteloven § 42 første ledd tredje og fjerde punktum. Kostprisen for gavemottakeren må da settes lik den verdien som er lagt til grunn ved beskatning av giveren. En slik regel skaper avgrensingsproblemer mot overføring av hel næring eller del av næring, hvor om diskontinuitet fortsatt gjelder. I praksis er det for eksempel godtatt at overføring av en avskrivbar forretningsseiendom som arveforskudd ikke omfattes av denne bestemmelsen i tilfelle hvor dette er det eneste driftsmidlet i næringen. Etter gruppens opp-

⁶⁾ Fordelen av å oppskrive avskrivningsgrunnlaget med én krone vil være lik nåverdien av spart skatt i fremtiden som følge av økte avskrivninger. Når denne fordelen er større enn økningen i arveavgiften som følger av oppskrivningen, vil det lønne seg å oppskrive. Det vil si når

$$T \cdot a \cdot \int_{t=0}^{\infty} e^{-(a+r)t} dt = T \cdot a / (a+r) > A$$

der T er bedriftsskattesatsen, a er avskrivnings-satsen, r er eierens diskonteringsrente etter skatt og A er satsen for arveavgift. Antar vi at r = 8 pst., A = 20 pst. og T = 40 pst., vil det alltid lønne seg å skrive opp et driftsmiddel ved arv så lenge avskrivningssatsen er høyere enn 8 pst.

fatning er slike partielle løsninger lite heldige.

Ved overføring av næringsvirksomhet som drives i form av aksjeselskap, kan verdien på aksjene settes til omsetningsverdien på overtagelsestidspunktet. Også dette innebærer diskontinuitet. Overføringen får imidlertid ikke betydning for selskapets skattemessige verdier.

2. For *skattytere som følger kontantprinsippet*, kan latent skatteplikt falle bort ved arvefall av fordringer. Problemet ligger i at skatteplikten er knyttet til den personen som har tjent opp fordringen ved arbeid eller virksomhet, eventuelt ervervet fordringen ved salg. Skatteplikten faller her bort når vedkommende person dør før fordelene er oppbåret (forfalt). I næring hvor regnskapsprinsippet følges, vil opptjente fordringer være skattepliktige på avdødes hånd selv om de først forfaller etter hans død.

Ved gaveoverdragelser vil giver som følger kontantprinsippet ikke bli fritatt for latent skatteplikt på fordringer, i det gaveoverdragelsen kun innebærer en inntektsanvendelse.

3. Hvis en skattyter dør uten å ha oppfylt vilkårene for anvendelse av *negativ saldo eller gevinst som er avsatt betinget skattefritt*, oppstår spørsmålet om arvingene kan oppfylle de vilkårene for skattefritak som gjaldt for avdøde.

Når det gjelder negativ saldo, regnes dødsfallet som opphør av næring i forhold til bestemmelsene i skatteloven § 44 A-9. Utgangspunktet er derfor at negativ saldo skal inntektsføres på avdødes hånd. Gjenlevende ektefelle eller livsarving som overtar avdødes næring og det skatteansvaret som hviler på negative saldi i næringen, kan imidlertid tre inn i de rettighetene og forpliktelsene som gjaldt for avdøde, se forutsetningshjemmelen for dette i § 44 A-9 annet ledd. Et tilsvarende kontinuitetsprinsipp antas å gjelde også for andre arvinger enn livsarvinger.

Skatteloven § 45 åttende til tolvte ledd om betinget skattefrie gevinster må i prinsippet forstås slik at det er den skattepliktige selv som må oppfylle lovens vilkår for betinget skattefritak, og at avdødes arvinger ikke har krav på å tre inn i hans sted. I praksis har en imidlertid godtatt at arvingene kan overta avsetningen mot at de oppfyller de vilkårene for skattefritak som gjaldt for avdøde. Forutsetningen er at de overtar og fortsetter avdødes virksomhet. I andre tilfeller etterlignes gevinsten hos avdøde i avsetningsåret.

Avsetning foretatt av avdøde til *DU-fond eller miljøvernfond*, skal i utgangspunktet etterlignes i avsetningsåret hos avdøde når vil-

kårene for avsetningen ikke er oppfylt før dødsfallet. Det er imidlertid i praksis også her godtatt at arving/gjenlevende ektefelle kan tre inn i avdødes sted og oppfylle vilkårene for avdødes fondsavsetning. For arvinger har en også krevet at disse fortsetter å drive avdødes virksomhet.

Avsetninger til *konsolideringsfond* skal likeledes inntektsføres i sin helhet i dødsåret hos avdøde. Arving eller gjenlevende ektefelle som overtar avdødes næringsvirksomhet, kan overta avdødes avsetning på samme vilkår som avdøde hadde, men slik at vedkommende ikke har stående avsetninger for mer enn 3 inntektsår, se lov av 17. desember 1982 nr. 73 § 7.

Adgangen til å *fremføre underskudd* etter skatteloven § 53 første ledd er i praksis tolket slik at dette er en rett som bare tilkommer «den skattepliktige» som har hatt underskuddet, og at retten derfor ikke går over ved arv (eller gave). Det er imidlertid i praksis godtatt at retten til underskuddsfremføring kan overtas av gjenlevende ektefelle i uskifte som fortsetter avdødes næring. Derimot er det ikke godtatt at avdødes arvinger kan kreve fradrag for underskudd på arvelaterens hånd.

Selv om det i tilfeller som de nevnte praktiseres et kontinuitetsprinsipp, er det uheldig at de nærmere vilkårene for kontinuitet ikke er klart bestemt, og at rekkevidden av prinsippet er uklart.

4. Reglene om diskontinuitet gjelder også for gjenlevende ektefelle som overtar næring, enten det skjer ved uskifte eller etter skifte, når det gjelder den bosloden som er gått i arv. Ektefellen har her rett til å skrive opp verdiene på eiendelene, det vil si den delen som anses for å falle på den arvede bosloden, samt rett til å beholde halvparten av de åpne reservene. En slik løsning kan virke kompliserende for ligningsmyndighetene.

For gjenstander som overføres fra den ene ektefellen til den andre på skifte i live (ved separasjon eller skilsmisse), gjelder prinsippet om kontinuitet: Den ektefellen som erverver gjenstanden må overta den andre ektefellens skattemessige bokførte verdi etc. Dette gjelder enten gjenstanden blir utlagt til den ektefellen som hadde gjenstanden på sin rådighetsdel mens formuesfellesskapet bestod, eller gjenstanden på skifte blir utlagt til den ektefellen som ikke hadde innbragt den i formuesfellesskapet.

Det er lite heldig å ha forskjellige regler ved skifte i live, og ved uskifte og etterfølgende skifte etter dødsfall.

7.6.3 Gruppens vurderinger

En følge av bortfallet av skatteplikten for reserver som blir skapt gjennom av- og nedskrivninger, er at arving eller gavemottaker kan avskrive reserven en gang til med fradrag i inntekten, eller avhende uten gevinstbeskatning av reserven. Etter gruppens oppfatning bryter dette med forutsetningene for av- og nedskrivningsreglene, og er i seg selv tilstrekkelig til å begrunne en revisjon av reglene. I tillegg kommer at det etter gruppens oppfatning er uheldig at skjulte og åpne reserver behandles forskjellig i forbindelse med arve- og gaveoverføring.

Også andre forhold enn romslige avskrivninger og avsetninger, som for eksempel verdistigning og offentlige tiltak, kan bidra til dannelse av skjulte reserver. Men når slike fordeler blir realisert, påvirker de skatteevnen på en slik måte at det etter gruppens oppfatning er riktig å medregne dem i den skattepliktige inntekten. I næringsvirksomhet blir da også slike fordeler i alminnelighet regnet som inntekt når de blir realisert. Det er neppe noen rimelig grunn til at en gaveoverdragelse eller et arvefall skal føre til endelig skattefritak for slike reserver og verdier i næringsvirksomhet.

Utredningsgruppen mener også at det er lite rimelig at en fordring som følger kontantprinsippet, skal fritas for skatteplikt etter et så vilkårlig kriterium som forfallstidens forhold til arvefallet. Som nevnt faller skatteplikten her bort dersom skattyteren dør før fordelen er oppebåret. Den nåværende ordningen kan utnyttes med sikte på å oppnå skattefrie innbetaling av fordringer til arving ved å avtale forfallstid til kort tid etter kreditors død. Dette er det eksempler på i praksis.

Etter utredningsgruppens oppfatning er den nåværende ordningen med bortfall av skatteplikt for reserver i lagerbeholdninger, fordringer, driftsmidler m.v. ved arv eller gave, en skjevhet i inntektsskattesystemet. Det er vanskelig å forsvare en slik ordning i et samfunn hvor inntekter for øvrig pålegges betydelig inntektsskatt. Dagens regler virker også tilfeldig.

7.7 OMDANNELSE AV EIERFORMER

7.7.1 Innledning

1. I dette kapitlet redegjøres det for en del problemer knyttet til gjeldende regler og praksis om sammenslåing (fusjon) og deling (fisjon) av selskaper, og om omdannelse fra en eierform til en annen.

En vesentlig del av problemene skyldes at reglene er uklare fordi de i stor grad ikke er lovfestede. Reglene legger forholdene til rette for omgåelse av de alminnelige reglene om skatteplikt ved avhendelse, særlig regelen i skatteloven § 54 annet ledd om skatteplikt ved betydelig aksjesalg.

2. Spørsmålet om nye regler for sammenslåing og deling av selskaper er tidligere utredet av en arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet i mai 1982. Utredningen er avgitt 19. desember 1984. Hovedinnholdet i denne arbeidsgruppens forslag var at fusjoner etter aksjeloven kapittel 14 og nærmere angitte selskapsdelinger skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser. Det skulle ikke gjelde noe krav om overføring eller fortsettelse av virksomhet verken ved sammenslåing eller deling.

Arbeidsgruppen av 1982 utredet også spørsmålet om nye regler for fremføring av underskudd, jf. skatteloven § 53 første ledd. Hovedpunktet i gruppens forslag var at underskudd skulle kunne fremføres også etter sammenslåing og deling av selskaper.

Spørsmålet om nye lovregler for omdannelse fra kommandittselskap til aksjeselskap er tidligere utredet av en arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet høsten 1983. Gruppen avgav sin utredning 30. april 1985. Hovedpunktet i arbeidsgruppens utredning var at kommandittselskaper skal kunne omdannes til aksjeselskaper med minimale skattekonsekvenser.

Utredningsgruppens forslag til løsning på de problemene som foreligger, er presentert i kapittel 8.9.

7.7.2 Sammenslåing av selskaper (fusjon)

1. Sammenslåing av aksjeselskaper kan etter retts- og ligningspraksis langt på vei gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser for selskapene og deres aksjonærer. Betingelsen er at det overtakende selskapet overtar de skatteposisjonene som finnes i de sammenslående selskapene, kontinuitetsprinsippet.

Fra dette hovedprinsippet finnes iallfall ett unntak. Retten til å fremføre underskudd faller etter gjeldende regler bort ved fusjon, jf. skatteloven § 53 første ledd. Dette gjelder for begge selskaper. Finansdepartementet kan

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

imidlertid dispensere fra regelen om bortfall. I sin dispensasjonspraksis har departementet lagt til grunn et krav om kontinuitet med hensyn til eierinteressene på minst 50 pst. Dersom et slikt kontinuitetskrav er oppfylt, gir Finansdepartementet dispensasjon til å fremføre underskudd også etter en sammenslåing. Finansdepartementet behandler hvert år et betydelig antall slike saker.

2. Enkelte områder innen gjeldende praksis er uklare. Nedenfor redegjøres kort for de mest sentrale av disse.

Det antas at praksis inneholder et vilkår om at fusjonerende selskaper må drive virksomhet, og et vilkår om at det overdragende selskapets virksomhet må føres videre i det sammenslåtte selskapet, for at et kontinuitetssynspunkt kan legges til grunn. Det er på flere punkter uklart hva som skal legges i disse virksomhetskravene og hvor langt de rekker.

Praksis gir videre ikke noe klart grunnlag for at fusjon med et datterselskap i et konsern, mot vederlag i aksjer i morselskapet, jf. aksjeselskapsloven § 14-1 annet punktum, kan gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser. Dette kan skape lite hensiktsmessige virksomhetsorganisasjoner eller unødig kompliserte sammenslåinger.

Visse aksjesalg som foretas i nær tilknytning til en sammenslåing rammes av reglene om betydelig aksjesalg. Det er uklart hvilke salg dette gjelder.

3. Den klarheten som foreligger med hensyn til grensen mellom fusjon og betydelig aksjesalg, er et problem. Situasjonen kan for eksempel være at aksjonærene i et selskap A ønsker å avhende sine aksjer. Et annet selskap B ønsker å overta virksomheten. En slik overtagelse kan skje ved at selskap B overtar eiendeler og gjeld i selskap A, og at aksjonærene i selskap A deretter likviderer dette selskapet. En annen mulighet er at alle aksjene i selskap A overdras til selskap B. Begge disse fremgangsmåtene vil medføre skatteplikt, enten for selskap A eller for aksjonærene i dette, alt etter hvilken fremgangsmåte som nyttes. Et forsøk på å unngå slik beskatning kan være å slå selskapene A og B sammen. Ved sammenslåingen får aksjonærene i A byttet sine aksjer mot aksjer i selskap B. Hvis de samlet mottar mindre enn 45 pst. av aksjekapitalen i selskap B som vederlag, vil et senere samlet salg av vederlagsaksjene isolert sett ikke utløse beskatning etter skatteloven § 54 annet ledd (betydelig aksjesalg), fordi mengdekravet i bestemmelsen ikke vil være oppfylt. Dersom det er mer enn tre år siden aksjene i selskap A ble ervervet vil skatteplikt heller ikke følge av aksjegevinstskat-

teloven. Bare hvor det unntaksvis er tale om aksjer i næring vil gevinsten i praksis bli skattepliktig.

Problemstillingen som er beskrevet ovenfor, er først og fremst aktuell for selskaper med en relativt begrenset aksjonærkrets. Aksjer i slike selskaper kan være lite likvide enkeltvis. For å få noen interesserte kjøpere, kan aksjonærene være avhengig av å avhende samlet alle eller en betydelig del av aksjene i selskapet. Selges det mer enn 45 pst. av aksjene i selskapet, vil salgene som nevnt utløse skatteplikt etter skatteloven § 54 annet ledd. Ved i stedet å slå sitt selskap sammen med et annet, ofte større selskap før aksjesalgene finner sted, kan aksjonærene i praksis unngå skatteplikten. Dette kan være tilfelle hvor de aksjene som mottas som vederlag utgjør mindre enn 45 pst. av aksjekapitalen i det overtakende selskapet. Selv om vederlagsaksjene avhendes samlet, vil mengdekravet i skatteloven § 54 annet ledd formelt ikke være oppfylt.

Problemstillingen er aktuell også i andre sammenhenger. Følgende eksempel på sammenslåing av to noenlunde jevnbyrdige selskaper kan illustrere dette: Aksjonærene i det overdragende selskapet får ved sammenslåingen 40 pst. av aksjene i det sammensluttede selskapet. Det vil si negativt flertall, som blant annet kan hindre vedtektsendringer. Anta at aksjonærene i det overtakende selskapet ikke er interessert i å gå sammen med en annen aksjonærgruppe, men i å overta virksomheten i det overdragende selskapet. Aksjonærene i det overdragende selskapet er på sin side ikke interessert i å fortsette som aksjonærer i det sammensluttede selskapet, men ønsker å gjøre sine interesser i selskapet om i penger. Ved sammenslåingen avtales eller forutsettes det derfor at aksjonærene i det overtakende selskapet en tid etter sammenslåingen skal overta aksjene fra aksjonærene i det overdragende selskapet. Når disse salgene finner sted, foreligger isolert sett ikke vilkårene for skatteplikt etter skatteloven § 54 annet ledd, selv om alle vederlagsaksjene selges. Selv om sammenslåingen har som ett av sine siktemål å integrere virksomheten i det overdragende selskapet i virksomheten i det sammensluttede selskapet, vil den for aksjonærene i det overdragende selskapet fremstå som salg av virksomheten. Realiteten er at virksomheten overføres til nye eiere gjennom sammenslåingen og det etterfølgende aksjesalget. Det er ikke klart at transaksjonen faller utenfor skatteloven § 54 annet ledd, men grensdragningen er vanskelig.

Hvis selskapene er verdt like mye, slik at

aksjonærene i det overdragende selskap skulle motta 50 pst. av aksjene i det sammensluttede selskapet, vil etterfølgende salg kunne fanges inn direkte av skatteloven § 54 annet ledd. En form for tilpasning kan her være at aksjonærene i det overdragende selskapet selger noen aksjer før sammenslåingen finner sted. Salgene kan skje enten til det overtakende selskapet, eller til aksjonærer i dette. På denne måten reduseres eierinteressen til de aksjonærene som skal ut, og når sammenslåingen gjennomføres mottar de mindre enn 45 pst. av aksjene i det sammensluttede selskapet.

4. Sammenslåing av virksomheter gjennom konserndannelse, altså ved at et selskap kjøper så mange aksjer i et annet selskap at det blir morselskap for dette, kan etter skatteloven § 54 ikke gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser. Sammenslåing gjennom konserndannelse kan for eksempel skje ved at aksjonærene i to selskaper skyter inn sine aksjer i et nystiftet selskap, mot at de mottar aksjer i dette selskapet etter et avtalt forhold. En alternativ sammenslåingsmåte er at aksjonærene i det overdragende selskapet skyter inn sine aksjer i det overtakende selskapet, mot at de som vederlag får aksjer i dette. Det kan være behov for å slå sammen selvstendige selskaper til ett konsern. Dette kan være en meget hensiktsmessig sammenslåingsmåte. På bakgrunn av dette anser gruppen det uheldig at gjeldende regler legger hindringer i veien for slik organisering av virksomhet.

Etter lov av 9. juni 1961 nr. 16 (tillegg til skatteloven) kan Finansdepartementet i visse tilfeller samtykke i at gevinst ved avhendelse av fast eiendom, næring eller virksomhet og gevinst ved avhendelse av aksjer, skal være fritatt for inntektsbeskatning, eller at gevinsten skal skatlegges etter lavere satser enn de som ellers gjelder. Det er en forutsetning at avhendelsen er ledd i en omorganisering eller omlegging av næringsvirksomhet med sikte på å få denne mer rasjonell og effektiv. Utredningsgruppen anser denne tilleggsloven som et lite egnet virkemiddel for å legge forholdene til rette for bedriftsøkonomisk lønnsomme sammenslåinger. Finansdepartementet har neppe særlig kompetanse i å vurdere om kravene til mer effektiv og rasjonell drift i rimelig grad er oppfylt. En søknadsordning gir liten grad av forutberegnelighet, og den volder betydelig merarbeid for næringslivet og forvaltningen.

5. Etter gjeldende regler bortfaller retten til å fremføre tidligere års underskudd til fradrag i fremtidig inntekt etter en sammen-

slåing av selskaper, jf. skatteloven § 53 første ledd. Finansdepartementet kan dispensere fra bortfall.

Utredningsgruppen er av den oppfatning at regelen om bortfall av fremføringsretten etter en sammenslåing er uheldig. Regelen avskjærer en hensiktsmessig risikoutjevning.

Ved en sammenslåing av aksjeselskaper må de sammenslående selskapenes eiendeler, gjeld og skatteposisjoner verdsettes. I de tilfellene retten til å fremføre underskudd bortfaller, mister det sin økonomiske verdi. Det mottatte gjelder for andre skatteposisjoner, for eksempel positiv saldo som er tom, det vil si tap ved salg av driftsmiddel, som ennå ikke er kommet til fradrag.

Bortskjæring av fradragsretten for et fremførbart underskudd vil ofte virke tilfeldig. Et selskaps ligningsmessige underskudd kan skyldes at det har vært virkelig underskudd, det vil si at kostnadene ved driften har oversteg inntektene. Normalt vil et slikt underskudd være finansiert ved egenkapital eller ved låneopptak, og i begge fall ha medført redusert aksjeverdi. Skattemessig innebærer underskuddet at selskapet har hatt kostnader som det ennå ikke har fått effektivt fradrag for. Disse kostnadene vil først på et senere tidspunkt komme til fradrag gjennom fremføring av underskuddet og dermed redusere selskapets skatter. På grunn av den forventede fremtidige skattereduksjonen vil aksjenes verdi ved fastsettelsen av bytteforholdet ved sammenslåingen være høyere enn den ellers ville vært, forutsatt at underskuddet til fremføring ikke faller bort. På denne bakgrunnen synes det rimelig at et underskudd skal kunne leve videre etter en sammenslåing. Dersom underskuddet fortsatt skal falle bort, betyr det at aksjonærene i det selskapet som har underskudd, får en mindre andel i det sammensluttede selskapet enn de ellers ville ha fått.

Et selskaps underskudd kan videre være et rent skattemessig underskudd. Dette er for eksempel tilfelle hvor selskapet har foretatt skattemessig merfradrag ut over reelle kostnader. Slikt merfradrag har ikke direkte medført noen reduksjon i selskapets egenkapital eller noe økt låneopptak. De rent skattemessige merfradragene har derimot medført at det hviler latente skatteforpliktelser på motpostene til underskuddet. Dersom underskuddet bortfaller ved fusjon, vil selskapets egenkapital og dermed aksjenes verdi reduseres. Dersom selskapet hadde unnlatt å gjennomføre de rent skattemessige merfradragene som har resultert i underskuddet,

ville aksjene kunne ha vært verdsatt høyere ved en sammenslåing, fordi de latente skatteforpliktelsene ikke ville foreligget.

Rent skattemessig merfradrag resulterer normalt i latente skatteforpliktelser. Så langt merfradragene ikke har resultert i skattemessig underskudd, har de medført reduserte skatter for selskapet. Reduserte skatter er da motstykket til de latente skatteforpliktelsene. Hvor merfradragene har medført skattemessig underskudd, er det ikke noe slikt motstykke dersom retten til å fremføre underskuddet til fradrag i fremtidig inntekt faller bort. Det følger av dette at en aksje ved sammenslåing hvor fremføringsretten faller bort, normalt vil verdsettes lavere enn om merfradragene som har medført skattemessig underskudd hadde vært unnlatt. En slik verdireduksjon kan synes unaturlig. Det synes rimelig om aksjonærene i et aksjeselskap som slås sammen med et annet, kan nøytralisere et slikt verdifall på aksjene ved at selskapets underskudd lever videre etter sammenslåingen.

Dersom selskapet på et tidlig nok tidspunkt vet at det skal slås sammen med et annet selskap, kan det innrette seg slik at et rent skattemessig underskudd ikke eksisterer på sammenslåingstidspunktet. Dette kan gjøres på flere måter. Selskapet kan foreta mindre rent skattemessige merfradrag enn det ellers ville gjort. Videre kan det inntektsføre skattemessige reserver, for eksempel varrelagerreserver. Virkningen av dette blir at de latente skatteforpliktelsene reduseres. Dermed øker den reelle egenkapitalen og verdien av selskapets aksjer, noe som får betydning for bytteforholdet ved en sammenslåing. Dette viser at en regel om bortfall av retten til å fremføre underskudd ved sammenslåing kan virke tilfeldig. Bytteforholdet ved sammenslåingen vil bli påvirket av hvordan selskapet har periodisert sine inntekter og utgifter, og dermed av om det har oppstått rent skattemessige underskudd. Spesielt kan det være tilfeldig om selskapet har benyttet seg av maksimale satser for avskrivning på driftsmidler.

6. Den foreliggende praksisen omfatter bare sammenslåing av aksjeselskaper og sparebanker. Utredningsgruppen anser det som uheldig at det verken finnes regler eller praksis som gjelder sammenslåing av andre selskapsformer. Behov for sammenslåing uten umiddelbare skattemessige konsekvenser kan være til stede også ved andre selskapsformer.

7.7.3 Deling av selskaper (fisjon)

1. Deling av aksjeselskaper er ikke lovregulert, men kan etter praksis som utgangspunkt gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser. Hovedvilkåret for dette er at de fadelte selskapene overtar det delende selskaps bokførte verdier (kontinuitetsprinsippet).

2. Flere områder innen gjeldende praksis er uklare. Uklarhetene gjelder særlig

- om praksis tillater deling ved at det delende selskapet selv stifter og tegner aksjene i det selskapet som de utskilte verdiene overføres til;
- om praksis omfatter deling hvor det opprinnelige aksjeselskapet oppløses i forbindelse med delingen;
- om deling av et selskap kan gjennomføres ved overføring av verdier til et allerede eksisterende aksjeselskap;
- om det gjelder et krav om virksomhet i det delende selskapet og et krav om at denne virksomheten må videreføres i enkelte eller i alle selskaper etter delingen;
- om fordelingen av skatteposisjoner, for eksempel negativ saldo, betingede skattefritak, tom positiv saldo (saldo som er positiv etter at alle driftsmidler på saldoen er solgt) og årets og tidligere års underskudd.

3. I praksis har en ikke godtatt deling uten umiddelbare skattekonsekvenser hvor en del av et aksjeselskap skilles ut som et heleid datterselskap. Den motsatte operasjonen, fusjon mellom morselskap og heleid datterselskap, kan derimot etter praksis gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser, jf. avsnitt 7.7.2.

Utredningsgruppen anser det for uheldig at skattereglene legger hindringer i veien for utskilling av virksomhet i et datterselskap dersom en slik utskilling anses hensiktsmessig ut fra andre kriterier enn skattemessige.

4. Praksis for fisjon av selskaper uten skattekonsekvenser voldrer i seg selv ikke store problemer med hensyn til omgåelse. Det er først når en fisjon inngår som et ledd i to eller flere transaksjoner, at praksis legger forholdene til rette for omgåelser. Det er i dag vanskelig å si hvor grensen går for de omorganiseringene som kan finne sted uten å utløse umiddelbare skattekonsekvenser.

Følgende eksempel er antagelig et grensetilfelle: En person A eier alle aksjene i selskap B. B fisjoneres i selskap C og D. A eier 100 pst. av aksjene i både C og D. Etter 3 år selger A 44 pst. av aksjene i D til C. Dette salget utløser ikke skatteplikt, verken etter reglene om betydelig aksjesalg eller etter de alminnelige aksjegevinstbeskatningsreglene.

Hvis en ser transaksjonene under ett, er A i realiteten tilført verdier vederlagsfritt fra B. Det kan være nærliggende å se dette som en omgåelse av utbyttebeskatningsreglene.

Et annet eksempel er hvor selskap A har solgt en næringstomt og gevinsten er avsatt betinget skattefritt. Selskapet ønsker imidlertid ikke å oppfylle reinvesteringsforpliktelsen. Det fisjonerer derfor ut fordringen på salgsummen og den betinget fritatte gevinsten i et eget selskap B. Samtlige aksjonærer i A blir aksjonærer også i B. Etter fisjonen fusjoneres B inn i et børsnotert selskap C. Dette selskapet har planer om å investere i tomter. Etter en stund selger de opprinnelige aksjonærene i B sine aksjer i C over børs. Hvis en ser fisjonen og fusjonen under ett, kan det være naturlig å se hele arrangementet som en utbytteoverføring fra A til aksjonærene.

5. Praksis omfatter bare deling av aksjeselskaper. Utredningsgruppen anser det som uheldig at det verken finnes regler eller praksis som gjelder deling av andre selskapsformer. Også i andre selskapsformer kan det være et legitimt behov for å kunne dele uten umiddelbare skattemessige konsekvenser.

7.7.4 Omdannelse fra en eierform til en annen

1. Etter praksis kan omdannelse fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap, som utgangspunkt gjennomføres uten umiddelbare skattevirkninger. Med omdannelse fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap menes at den næringsdrivende mottar vederlag i form av aksjer tilsvarende virksomhetens bokførte egenkapital. Praksisløsningen gjelder dersom alle overføringene skjer etter innskyterens bokførte verdier. I tillegg må aksjekapitalen i det aksjeselskapet som stiftes, settes lik eller mindre enn den positive egenkapitalen som fremkommer på grunnlag av de bokførte verdiene i den personlig eide virksomheten.

2. Flere punkter i praksis er uklare. Utredningsgruppen anser dette som en betydelig svakhet i seg selv. Nedenfor redegjøres kort for de mest sentrale uklarhetene.

En forutsetning for at umiddelbare skattevirkninger ikke skal utløses, er at tilnærmet alle aksjene i det nystiftede aksjeselskapet tegnes av den (de) tidligere eieren(e) av den personlig drevne virksomheten. Det er uklart hvor stor andel av aksjene som kan overtas av andre.

Praksis omfatter bare personlig virksomhet med én eller noen få deltakere. Noen klar grense for deltakerantallet er det likevel ikke mulig å trekke på grunnlag av praksis.

Etter praksis er det en forutsetning at det er tale om overføring av reell virksomhet i forbindelse med omdannelsen. Det er i mange tilfeller vanskelig å fastslå om reell virksomhet foreligger. Skattemyndighetenes vurdering må i det vesentligste bygge på skattyterens opplysninger om egne intensjoner for videre drift. Det er også uklart hvor strengt denne forutsetning praktiseres.

Det er etter praksis et krav at det innen et rimelig tidsrom etter omdannelsen ikke overføres aksjer til andre. Det er uklart hvor lang tid som må gå.

3. I Lignings-ABC, som utgis av Skattedirektoratet, er det i 1988-utgaven uttalt at omdannelsessaker av særlig omfattende eller komplisert art, av ligningsmyndighetene skal forelegges Finansdepartementet til uttalelse. Bakgrunnen for dette antas å være at omdannelse til aksjeselskap ofte vil være et første steg i en handlingsrekke, som tar sikte på å oppnå andre vesentlige skattefordeler for innskyterne enn de som følger av at den personlig eide virksomheten går over til aksjeselskap.

I Lignings-ABC er det videre uttalt at omdannelsessaker alltid skal forelegges Finansdepartementet hvor

- virksomheten har vært drevet av flere enn fem personer
- driftsmidler i den personlige virksomheten er ervervet ved gave, og overgangen til aksjeselskap skjer før det er gått 10 år fra gavens mottagelse
- driftsmidler i den personlige virksomheten er finansiert ved DU-avsetning og overgang til aksjeselskap skjer før utløpet av 5/15-årsfristen i DU-loven § 7
- det kreves overført negativ saldo
- det kreves overført gevinster betinget skattefritt
- det kreves overført DU-fond
- det kreves overført klassifikasjonsfond eller selvassuransfond

I sin praksis har Finansdepartementet funnet å kunne medvirke til at de fleste typer fond og andre skatteposisjoner kan overføres i forbindelse med omdannelse til aksjeselskap. Men når departementet medvirker til dette stiller departementet følgende vilkår:

- Overføringen må gjelde netto eiendeler til en samlet bokført verdi som minst tilsvarende størrelsen på de overførte avsetningene.
- Aksjeselskapet må overta de latente forpliktelsene som påhviler fondsavsetningene m.v.
- Aksjonæren(e) må påta seg solidaransvar for skattebeløp som følger av unnlatt reinvestering m.v.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

- Eierforholdene i selskapet må ikke endres ved salg av aksjene, fusjon, fisjon, rettede emisjoner o.l. før det er gått 10 år regnet fra utløpet av omdannelsesåret.
- Aksjonæren(e) må opprettholde sin tilknytning til Norge i den nevnte 10-års perioden.

Departementet medvirker ikke til overføring av

- avsetninger til miljøfond og markedsbe-
arbeidingsfond fra inntektsåret 1982 eller senere
- konsolideringsfond
- underskudd i omdannelsesåret eller tidligere

Finansdepartementets medvirkning i omdannelsessaker har intet formelt grunnlag. Utredningsgruppen anser dette uheldig. Videre er det en svakhet at kriteriene for departementets medvirkning på flere punkter er uklare og virker umotiverte.

4. Den praksisen som er beskrevet ovenfor kan utnyttes som et første ledd i en omgåelse av reglene om skatteplikt ved avhendelse av virksomhet. Første ledd er omdannelse fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap uten at skattekonsekvenser utløses. Neste ledd er sammenslåing med et annet større aksjeselskap uten at skattekonsekvenser utløses. Siste ledd er salg av aksjene som mottas med sammenslåingen. Forutsatt at det sistnevnte salget ikke anses som betydelig aksjesalg, og at salget foretas minst tre år etter omdannelsen fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap, vil den opprinnelige personlig næringsdrivende gjennom arrangementet ha oppnådd å selge virksomheten uten skattebelastning. Dersom omdannelsen også har omfattet skatteposisjoner, gjelder etter praksis en 10-års frist. Selv om den latente skatteforpliktelsen som knytter seg til den skattefrie gevinsten mer eller mindre blir stående i selskapet, slik at den påvirker aksjeverdien, kan dette fremstå som et problem.

5. Utenfor den omdannelsespraksisen som er beskrevet ovenfor, faller blant annet omdannelse fra kommandittselskap til aksjeselskap og omdannelse fra andelslag til aksjeselskap. Når det gjelder omdannelse fra kommandittselskap til aksjeselskap, antas praksis å innebære skattlegging. Når det gjelder omdannelse fra andelslag til aksjeselskap, antas praksis å ha godtatt omdannelse uten skattekonsekvenser dersom de ligningsmessige verdiene er beholdt uforandret.

Omdannelse fra aksjeselskap til personlig eid virksomhet innebærer normalt likvidasjon av aksjeselskapet. En likvidasjon må

antakelig anses som en avhendelse av aksjene som kan utløse skatteplikt for eventuell gevinst. Overføringer fra selskapet til aksjonæren(e), som en likvidasjon ofte innebærer, vil være skattepliktig utbytteutbetaling til aksjonæren(e), i den grad overføringen overstiger tidligere innbetalt aksjekapital. Aksjonærene skal ikke beskattes fullt ut både for likvidasjonsutbytte og likvidasjonsgevinst. Siden selskapet og aksjonærene er to forskjellige skattesubjekter, vil det ikke være adgang til å overføre selskapets skatteposisjoner til aksjonæren. Aksjonærene vil derfor ikke ha adgang til å overta selskapets negative saldi, betingede avsetninger o.l. Selskapet må derfor inntektsføre slike avsetninger ved likvidasjon. Noen praksis som kan gi grunnlag for en annen løsning, foreligger neppe. På den annen side er det tvilsomt om selskapet må inntektsføre skjulte reserver.

Utredningsgruppen anser det for å være uheldig at kontinuitetsprinsippet legges til grunn ved noen omdannelser, men ikke ved alle.

7.8 VRIDNINGER I KAPITALBRUKEN

7.8.1 Innledning

1. I kapittel 6 har gruppen generelt diskutert de vridningene som skatt på kapitalavkastning skaper for ressursbruken. For det første vil skatten føre til at sparerne legger til grunn en lavere avkastning for sine sparebeslutninger enn den samfunnsøkonomiske avkastningen. Det resulterer i for lav sparing sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. For det andre vil skattesystemet i praksis beskutte avkastningen på forskjellige typer investeringer ulikt. Dette fører til at den privatøkonomisk mest lønnsomme sammensetningen av investeringene ikke er den mest lønnsomme sett fra samfunnets side. I kapittel 7.2 har utredningsgruppen drøftet regler i dagens skattesystem som gir opphav til ulike skattekreditter, og som medfører at forskjellige investeringer beskattes ulikt.

I dette kapitlet ser gruppen nærmere på vridninger som kapitalbeskatningen har for sammensetningen av realinvesteringene, og hvilken betydning dette kan ha for kapitalavkastningen før skatt.

2. En gjør i analysen bruk av begrepet *marginalt kapitalavkastningskrav før skatt*. Den gjennomsnittlige avkastningen av en investering før skatt representerer den samfunnsøkonomiske verdiskapningen som investeringen gir pr. krone investert. Den marginale avkastningen gir uttrykk for *verdiskapningen fra den sist investerte kronen*.

Det marginale avkastningskravet før skatt er dermed den avkastningen et investeringsprosjekt må gi før skatt for at en skal være villig til å skyte inn én ekstra krone i prosjektet. Kravet sier hva bedriften må ha i avkastning før skatt på den sist investerte kronen for at eierne skal sitte igjen med en avkastning etter bedriftsskatt og personskatter som er minst like stor som avkastningen på alternative plasseringer. Det marginale avkastningskravet før skatt er et nyttig begrep når en ønsker å analysere hvilke vridninger skattesystemet skaper mellom investeringer i forskjellige driftsmidler, innenfor ulike eierformer, osv. Begrepet gir imidlertid ikke uttrykk for den gjennomsnittlige avkastningen av investeringer.

7.8.2 Noen hovedtyper av vridninger

1. Vridninger i sammensetningen av investeringer oppstår som nevnt ved at kapitalinntekter skattlegges etter forskjellige effektive skattesatser. En kan skille mellom vridninger for sammensetningen av den finansielle sparingen på den ene siden, og for sammensetningen av realsparing på den andre siden. Når det gjelder virkningene for realinvesteringene, påvirker skattesystemet dels fordelingen av realinvesteringer mellom husholdningssektoren og bedriftssektoren, og dels fordelingen av investeringer innenfor bedriftssektoren.

2. Skattemessig forskjellsbehandling av ulike typer avkastning på finanskapital fører til omplasseringer av finanssparing i favør av skattebegunstigede plasseringsformer. Dette gir muligheter til skattearbitrasje, der en sparer skatt ved å bytte hardt beskattede kapitalinntekter om i mindre hardt beskattede, eventuelt skattefrie, inntekter, jf. avsnitt 6.4.3.

Finansaktiva blir skattemessig forskjellsbehandlet i dagens skattesystem langs flere dimensjoner:

Plasseringsform

Eksempler på dette er sparing med skattefradrag (SMS) og kjøp av andeler i aksjefond (AMS). Spareeffekten av slike øremerkede skattebegunstigede spareformer er usikker, ikke minst ved at skattebesparelsen kan oppnås ved rene omplasseringer og ved lånefinansiering av slike plasseringer, dersom skattyteren har annen skattepliktig inntekt der rentene kan trekkes fra.

Avkastningsform

I visse tilfeller beskattes kapitalgevinster mer lempelig enn løpende kapitalinntekt.

Eksempelvis er gevinst ved salg av aksjer utenfor næring normalt skattefrie etter tre års eiertid, mens utbytte skattlegges som inntekt. Det gir en vridning i retning av å ta ut avkastningen på aksjer i form av gevinst istedenfor som utbytte.

Påløpt inntekt versus realisert inntekt

Inntekt som kommer i form av verdistigning vil ifølge realisasjonsprinsippet ikke komme til beskatning før den blir realisert. Skattyteren får da en rentefri skattekreditt som først forfaller til betaling når kapitalen manifesterer seg ved realisasjon, eventuelt senere i kontantinntekt. Ettersom beskatningen av gevinst kan skytes ut i tid, vil den effektive beskatningen av gevinst bli mer lempelig enn beskatningen av løpende kapitalinntekt. I noen tilfeller blir gevinster også beskattet etter lavere satser. Det forsterker vridningen i favør av gevinster.

Forskjellige sparegrupper

Husholdninger skattlegges forskjellig fra finansinstitusjoner for kapitalinntekt. Banker skattlegges forskjellig fra forsikringsselskaper. Videre finnes det skattefrie stiftelser som ikke skattlegges av sin kapitalavkastning overhodet. Forskjellsbehandling av sparegrupper gir muligheter for å unngå skatt ved å omfordele kapitalinntekt mellom skattytere med forskjellig marginalsattesats. Hvis for eksempel sparing gjennom forsikringsselskaper skattlegges mer lempelig enn sparing ved innskudd i banker, betyr det at skattyteren, i egenskap av innskyter, skattlegges hardere enn i egenskap av poliseier. Dette åpner for arbitrasjemuligheter, dels ved omplassering av finansiell sparing i favør av forsikring, og dels ved lånefinansiering av forsikringssparing der avkastningen er skattebegunstiget. Dersom avkastning etter skatt på skattebegunstigede plasseringsområder er høyere enn lånerenten etter skatt, er det bare kreditttilgangen som setter grensen for arbitrasjegevinsten.

3. Når finansielle investorer har forskjellig marginalsattesats, vil en kunne redusere skatten ved å overføre kapitalinntekter mellom investorer. Siden kapitalgevinster gjennomgående blir mer lempelig beskattet enn andre former for kapitalinntekt, vil det ved progressiv kapitalinntektsbeskatning lønne seg å la kapitalgevinster bli beskattet hos dem som har den høyeste marginalsattesatsen, og ta løpende kapitalinntekt, for eksempel renter, til beskatning hos dem med lavere marginalsattesats. Kapitalgevinster knytter seg først og fremst til egenkapital, mens renter er godtgjørelse for lånekapital. En

progressiv kapitalbeskatning kombinert med en mer lempelig skattemessig behandling av gevinster enn annen kapitalinntekt, vil gi de mest velstående (i den grad formue samvarierer med skattbar kapitalinntekt) et skattemessig fortrinn i aksjemarkedet, og dermed forsterke en i utgangspunktet skjev fordeling av eierinteresser.

Slike muligheter for skattearbitrasje skyldes inkonsekvent beskatning av ulike former for finansinntekt, noe det finnes mange eksempler på i det nåværende skattesystemet. Imidlertid har dette neppe noen direkte innvirkning på sammensetningen av realinvesteringene og måten realkapital brukes på. Forskjellsbehandling av finansavkastning må derfor i hovedsak antas å ha virkninger for inntektsfordelingen, jf. kapittel 7.11.

4. I husholdningssektoren skattlegges avkastning på investeringer i forbrukskapital i svært begrenset omfang, mens avkastning på produksjonskapital normalt blir beskattet. Isolert sett trekker det i retning av at avkastningskravet før skatt for lønnsomme investeringer gjennomgående blir høyere i bedriftssektoren enn i husholdningssektoren, slik at den marginalt lønnsomme (break even) avkastningen blir høyere for bedriftenes investeringer enn for husholdningenes realinvesteringer. En eventuell systematisk skattemessig favorisering av investeringer i husholdningssektoren vil føre til overinvesteringer i husholdningskapital i forhold til i produksjonskapital.

Forholdene er imidlertid mer nyanserte enn resonnementet ovenfor kan tyde på. Avkastning på investeringer i realkapital blir skattemessig forskjellsbehandlet innenfor bedriftssektoren. Dels skyldes dette at skattesatsene er forskjellige for bedrifter som drives som aksjeselskaper i forhold til deltakerlignede selskaper og personlig næringsdrivende, og dels skyldes det at skattegrunnlaget er forskjellig for ulike typer virksomhet og for ulike typer realkapital, jf. kapittel 7.2. De viktigste årsakene til det siste er avskrivningssystemet og reglene for beskatning av gevinster.

Den skattemessige forskjellsbehandlingen av avkastning på produksjonskapital fører til at avkastningskravet før skatt blir forskjellig for ulike typer virksomhet og ulike typer driftsmidler. For enkelte typer investeringer blir avkastningskravet før skatt lavere enn for husholdningskapital. Skattesystemet vil derfor ikke bare skape en ineffektiv fordeling av investeringsressurser mellom husholdninger og bedrifter, men vil også føre til en samfunnsøkonomisk uheldig sammensetning av bedriftenes realinvesteringer.

7.8.3 Kapitalavkastningskrav for investeringer i husholdningskapital

1. Det vil være lønnsomt å investere i husholdningskapital så lenge realavkastningen, det vil si verdien av tjenesteytingen, er høyere enn den reelle finansielle kostnaden ved å binde kapital i investeringen. For lånefinansierte investeringer er den finansielle kapitalkostnaden reell lånerente etter skatt. Der som lånerenten er 14 pst., skattesatsen som rentene kan trekkes fra mot 45 pst., og forventet prisstigning 6 pst., blir reell finansieringskostnad etter skatt 1,7 pst. Dette blir da den minsteavkastningen som investeringen må gi for at det skal være lønnsomt å binde kapital i den. Resonnementet blir det samme om investeringen finansieres med egenkapital, så lenge avkastningen som kapitalen ville ha fått ved alternativ plassering, blir gjensvar for beskatning.

Det er forutsatt i eksemplet foran at plassering av formue i husholdningskapital ikke får betydning for formuesskatten. Dersom finansformue blir formuesbeskattet, eller lånegjeld kan trekkes fra annen beskattet formue, mens husholdningskapital ikke formuesbeskattes, vil den årlige sparte formuesskatten pr. krone investert komme til fradrag i avkastningskravet, og dette vil da bli tilsvarende lavere.

2. Investeringer i boligkapital blir fordelsbeskattet. Beregningsgrunnlaget for inntektsfordelen (ligningsverdien) ligger imidlertid normalt langt under markedsverdien av boligen. I tillegg må den stipulerte nominelle avkastningsraten på 2,5 pst. betraktes som lav, jf. kapittel 7.3 og 7.11, der skattlegging av konsumkapital og andre kapitalinntektskomponenter drøftes nærmere. Den lave ligningsverdien av egen bolig betyr dessuten at skattyter får redusert sin skattepliktige formue ved å investere i bolig. Dette gjelder uansett om boligen lånefinansieres eller egenfinansieres. På den annen side blir boliger i mange kommuner pålagt eiendomsskatt.

For å illustrere virkningene av dagens regler på avkastningskravet til boliginvesteringer, antar vi at ligningsverdien utgjør 25 pst. av boligens markedsverdi. Stipulert avkastningsrate er 2,5 pst. Markedsrenten settes til 14 pst. og marginalskattesatsen på kapitalinntekt til 45 pst. Vi postulerer en formuesskatt på 1 pst. og en eiendomsskatt på 0,7 pst. Forventet inflasjonsrate settes lik 6 pst. Det forutsettes videre at boligen reelt sett faller i verdi med 2 pst. pr. år. Netto kostnad etter skatt ved å sitte med én krone i boligkapital blir etter dette 0,26 øre, slik at

avkastningskravet før skatt for boliginvesteringer blir 0,26 pst.⁷⁾

Eksemplet illustrerer at kravet til marginalavkastning av boligkapital er langt lavere enn avkastningskravet på 1,7 pst. ved finanssparing. Manglende beskatning av avkastningen på husholdningskapital (blant annet bolig) og av slik formue vrir husholdningenes sparing i favør av investeringer i husholdningskapital og bort fra finanssparing. I boligeksemplet betyr nåverdien av den sparte formuesskatten relativt mye for det lave avkastningskravet.

7.8.4 Avkastningskrav for realinvesteringer i bedriftssektoren

1. Skattesystemet forskjellsbehandler som nevnt avkastning opptjent på realinvesteringer i bedrifter på mange måter. For det første blir kapitalinntekt opptjent i personlig eide bedrifter og ansvarlige selskaper og kommanditselskaper med personlige deltagere skattlagt etter de skattesatsene som gjelder i personbeskatningen, mens nettoinntekt opptjent gjennom aksjeselskaper skattlegges etter selskapsskattesatsen. Imidlertid kan inntekt opptjent i aksjeselskaper også bli skattlagt på eiernes hender ved beskatning av utbytte og gevinst på aksjer. I en vurdering av den faktiske beskatningen av kapitalavkastning på realkapital i selskaper må skattleggingen av aksjeselskapet og dets aksjonærer ses i sammenheng.

2. Nedenfor behandles noen eksempler på hvordan skattereglene påvirker det marginale avkastningskravet før skatt for ulike typer investeringer. Det betyr at vi skal undersøke *hvilken avkastning investeringene må gi før skatt for å kunne imøtekomme eiernes avkastningskrav etter skatt*, der hensyn tas til skatter betalt såvel på bedriftens hånd som på eiernes hender.

Det tas utgangspunkt i at eiernes avkastningskrav etter skatt er den realrenten etter skatt som eierne kan få ved å investere sin sparekapital i finansmarkedet. Dette antas å være gitt ved den reelle markedsrenten etter skatt. Markedsrenten før skatt er antatt å være 14 pst., og inflasjonsraten settes til 6 pst. Avkastningskravet vil bli analysert for investeringer som foretas i regi av såvel aksjeselskaper som personlig næringsdrivende. Både for aksjonærer og for personlige skattytere tas det utgangspunkt i en skattbar nettoinntekt på 150 000 kroner i skatteklasse 1.

⁷⁾ Se vedlegg 7 i NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 356-7 for en nærmere utdyping av beregningsmåten som ligger til grunn for dette tallet.

De vil derfor ha maksimal skattesats på nettoinntekten med 45,6 pst. Lønnstakere vil i tillegg betale trygdeavgift og toppskatt med i alt 16,4 pst. beregnet på pensjonsgivende inntekt, forutsatt at bruttoinntekten er større enn 195 000 kroner i skatteklasse 1. Ved beregning av avkastningskravene ses det bort fra eventuell dobbeltbeskatning av formue mellom aksjeselskap og aksjonærer.

Forskjellsbehandlingen av ulike realinvesteringer i regneeksemplene skyldes følgende forhold:

— Mangelfull korleksjon for dobbeltbeskatning mellom aksjeselskap og aksjonærer fører isolert sett til at kapitalavkastning opptjent i aksjeselskaper blir skattlagt hardere enn i blant annet deltakerlignede selskaper. Dobbeltbeskatningen ligger i at såvel selskapet som aksjonærene må svare fellesskatt på utbyttet. Vridningen forsterkes ved at selskapet har høyere statsskattesats enn aksjonæren, jf. kapittel 6.5 og appendiks 6.1.

— Skatt på aksjegevinster og eventuell aksjeomsetningsavgift er skatt på den delen av selskapsoverskuddet som tas ut i form av gevinst. En uavkortet gevinstbeskatning representerer en dobbeltbeskatning når det økonomiske grunnlaget for aksjegevinster allerede er helt eller delvis beskattet gjennom overskuddsbeskatningen i selskapet.

— Forskjellige regler for avsetninger til konsolideringsfond bidrar også til forskjeller i effektive skattesatser for personlig eide bedrifter og for aksjeselskaper, jf. kapittel 7.2 og 7.5.

— Store skattemessige av- og nedskrivninger reduserer den effektive skattebelastningen på kapitalinntekter opptjent gjennom bedrifter. For noen eiendeler vil avskrivningsprosenten korrespondere bra med den faktiske økonomiske depresieringen, mens det for andre driftsmidler vil være vesentlig dårligere samsvar mellom avskrivningssats og depresieringsrate.

— Ved salg av nedskrevne eiendeler vil den akkumulerte skattecreditten fremkomme som bokført gevinst. Reglene for gevinstbeskatning og adgangen til å fremføre negativ saldo reduserer den effektive beskatningen, og medfører store ulikheter i effektive skattesatser mellom investeringer i forskjellige driftsmidler.

— FIFO-prinsippet ved verdsettelse av lager fører til skattlegging av inflasjonsgevinsten på lagre. På den annen side tillates nedskrivning på lageret for ukurans og prisfallsrisiko. Nedskrivningene gir en ettårig skattecreditt, og reduksjonen i effektiv skattesats og vridningen mellom ulike bransjer blir derfor liten.

Personlig næringsdrivende

3. I avsnitt 7.5.1 er det vist hvordan reglene for fastsettelse av pensjonsgivende inntekt og avsetning til konsolideringsfond påvirker effektiv marginalsatt for personlig næringsdrivende. For personlig næringsdrivende som betaler trygdeavgift etter høy sats vil høyeste effektive marginalsatt på næringsinntekt variere mellom 46,8 og 66,1 pst., avhengig av hvor stor andel «netto» gjeldsrenter utgjør av restinntekten (netto næringsinntekt minus fradragsberettigede kapitalinntekter), jf. tabell 7.5.1a. Høyeste effektive marginalsatt på renteinntekter varierer mellom 43,7 og 65,0 pst.

Reglene for beregning av trygdeavgift og toppskatt gir altså svært ulike skattesatser såvel for renteutgifter og -inntekter som for næringsinntekt eksklusive renter, avhengig av hvor stor andel rentene utgjør av restinntekten. Dette fører til at avkastningskravet før skatt for lønnsomme investeringer vil variere tilsvarende, avhengig av forholdet mellom «netto» gjeldsrenter og restinntekten.

I det følgende skal vi anta at personlig næringsdrivende har «netto» gjeldsrenter som utgjør mellom 20 pst. og 95 pst. av restinntekten, som må antas å være den mest vanlige situasjonen for dem som har næringsvirksomhet som sitt hovederhverv. Lønnsomhetsberegningene i eksemplene nedenfor vil derfor bli basert på en maksimal skattesats på næringsinntekt og på renteinntekt på henholdsvis 66,1 og 65,0 pst.

Aksjeselskaper

4. Vi antar at aksjeselskaper benytter muligheten til konsolideringsfondsavsetning fullt ut. I det tilfellet blir den effektive selskapsskattesatsen $0,508 \cdot 0,77 = 0,391$, det vil si ca. 39 pst. Men når hele det regnskapsmessige overskuddet deles ut, kan det føre til reduksjon eller bortfall av fondsavsetningen. I tilfelle ii) nedenfor forutsettes at det ikke foretas konsolideringsfondsavsetning, slik at den effektive skattesatsen er 50,8 pst. Det antas at gevinst på aksjer ikke skattlegges ved eventuelt senere salg av aksjer. Aksjeselskaper svarer dessuten formuesskatt til staten på 0,3 pst.

Avkastningskrav etter skatt

5. Både for aksjeselskaper og personlig eide bedrifter må den diskonteringsrenten etter skatt som legges til grunn ved investeringskalkyler i bedriften, vise den avkastningen etter skatt som investeringen må gi i bedriften for å være lønnsom for eierne. For personlig næringsdrivende vil det være ren-

ten etter skatt. I dette tilfellet er renten etter skatt for personlig næringsdrivende lik 4,9 pst. ($0,14 \cdot (1 - 0,650)$).

For aksjeselskaper vil avkastningskravet avhenge av måten investeringene finansieres på, mens avkastningskravet etter skatt for personlig næringsdrivende er uavhengig av finansieringsmåten. For aksjeselskaper får vi følgende varianter:

i) Lånefinansiering. Dersom lånefinansiererte investeringer gir en avkastning etter skatt i bedriften som minst er lik bedriftens lånerente etter skatt, vil investeringen være lønnsom for eierne. Maksimal avsetning til konsolideringsfond gir en effektiv selskapskattesats på 39,1 pst. Med en lånerente på 14 pst. blir det nominelle avkastningskravet etter skatt i bedriften 8,5 pst. ($0,14 \cdot 0,609$).

ii) Finansiering med aksjekapital. Det antas her at alt overskudd utdeles. Siden utbetalt dividende er fradragsberettiget ved selskapets statskatteligging, vil én krone i selskapsoverskudd etter skatt gi grunnlag for en utdeling på $1/(1 - 0,278) = 1,385$. Dette blir skattlagt på aksjonærens hånd etter aksjonærens stats- og fellesskattesats, som er antatt lik 24,6 pst. Det er forutsatt at aksjonæren er lønnstaker med høyeste marginalsattesats. Én krone i overskudd etter skatt i selskapet gir dermed aksjonæren $1,385 \cdot (1 - 0,246) = 1,044$ etter skatt. Dersom en krone i innskutt aksjekapital gir en avkastning etter skatt i selskapet på p , vil avkastningen etter skatt på aksjonærens hånd være 1,044 p . Denne kronen kunne alternativt ha vært plassert i bank til en rente på 14 pst. (Det forutsettes for enkelhets skyld at innskudds- og lånerenter er sammenfallende.) Den ville da ha gitt aksjonæren en avkastning etter skatt på $0,14 \cdot (1 - 0,456) = 0,076$. Investering i selskapet vil gi samme avkastning som plassering i bank dersom $1,044p = 0,076$. Selskapets avkastningskrav etter skatt blir dermed $p = 0,076/1,044 = 0,073$, det vil si 7,3 pst.

iii) Finansiering med tilbakeholdt overskudd. Ved tilbakepløying av overskuddet kan selskapets overskudd komme aksjonærene i hende som kursgevinst på aksjene i selskapet hvis de selger aksjene. Det forutsettes at aksjonærene sitter med aksjene utover fristen som utløser gevinstbeskatning, slik at selskapsoverskuddet ikke inntektsbeskattes på aksjonærenes hender. Dessuten forutsettes det at én krone tilbakeholdt i selskapet etter skatt øker markedsverdien av selskapets aksjer med én krone, jf. appendiks 6.1. Det vil være lønnsomt for aksjonærene å holde overskudd tilbake i selskapet så lenge avkastningen etter selskapsskatt er minst like stor som det som aksjonærene kunne ha opp-

Boks 7.8.4 Syv ulike investeringsprosjekter

Nedenfor beskrives de viktigste parametrene for beregning av avkastningskrav før skatt for syv forskjellige investeringsprosjekter, for forskjellige krav til avkastning etter skatt. Alle investeringseksemplene er på grunn av regneteknisk enkelhet basert på kontinuerlig forrentning. Analyseopplegget er det samme som i Kåre P. Hagen; Kapitalbeskatning og kapitalavkastning, Vedlegg 7 i NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*. For utledning av formelene vises til dette arbeidet.

Eksempel 1

Investering i et driftsmiddel i driftsløsegruppen, for eksempel en maskin. Det antas at bedriften holder maskinen til den er helt nedslitt og at netto utraneringsverdi er lik null. Skattemessige avskrivninger er 30 pst. Reell økonomisk verdiforringelse stipuleres til 10 pst. pr. år regnet av anskaffelsesverdien, med eksponensiell depresieringsprofil. (Se appendiks 8.1 for drøfting av ulike avskrivnings- og depresieringsprofiler.)

Formelen for avkastningskravet før skatt, X , er

$$X = \frac{1}{1-\tau} \cdot \left[\left(1 - \frac{\tau \cdot a}{a + \alpha} \right) (\alpha + \delta - \pi) + w_c \right] - \delta,$$

der τ er bedriftens skattesats,
 a er den skattemessige avskrivningssatsen,
 α er nominell diskonteringsrente etter skatt (bedriftens finansielle kapitalkostnad etter skatt),
 δ er økonomisk depresieringsrate,
 π er inflasjonsraten og
 w_c er bedriftens formuesskattesats.

Eksempel 2

Investering i et skip. Skipet forutsettes holdt til det kondemneres, og netto utraneringsverdi settes lik null. Skattemessig avskrivningssats er lik 25 pst. Reell økonomisk verdiforringelse stipuleres til 10 pst. pr. år regnet av anskaffelsesverdien. Formelen for avkastningskravet før skatt, X , er den samme som i eksempel 1.

Eksempel 3

Som eksempel 2, men det forutsettes at skipet selges etter to år. Gevinsten fremføres gjennom negativ saldo i åtte år og nedskrives så på nyinvestering i samme saldogruppe.

Formelen for avkastningskravet før skatt, X , er gitt ved

$$X = \frac{1}{1-\tau} \cdot \left[(1 - A(T)) (\alpha + \delta - \pi) \cdot \beta(T) + w_c \right] - \delta,$$

$$\text{der } A(T) = \frac{\tau \cdot a}{a + \alpha} \cdot [1 - e^{-(\alpha + \alpha)T}] + e^{-(\alpha + \delta - \pi)T} -$$

$$\tau \cdot [e^{-(\delta - \pi)T} - e^{-\alpha T}] \cdot \frac{a^*}{a^* + \alpha} \cdot e^{-\alpha(T+V)},$$

$$\beta(T) = [1 - e^{-(\alpha + \delta - \pi)T}]^{-1},$$

der T er antall perioder før driftsmidlet selges,
 V er antall perioder gevinsten fremføres og
 a^* er skattemessig avskrivningssats for den saldogruppen som gevinsten nedskrives på.

$A(T)$ uttrykker nåverdien av spart skatt som følge av skattemessige avskrivninger og nåverdi av netto realisasjonsverdi etter skatt, pr. krone investering. $\beta(T)$ er en faktor som korrigerer for at en opererer med endelig tidshorison.

Eksempel 4

Som eksempel 3, men gevinsten nedskrives på saldogruppen bygg og anlegg med avskrivning på 7 pst. åtte år

$$X = \frac{\tau \cdot a}{1 - \tau} \cdot [(1 - \tau \cdot \mu)(\alpha - \pi) + \tau \cdot \pi + w_c] - \delta,$$

der μ er maksimal tillatt nedskrivningssats.

Eksempel 6

DU-avsetning. Vi forutsetter at det avsettes betinget skattefritt for investering i industribygg, som har 7 pst. saldoavskrivning. Årlig reelt verdifall antas lik 2 pst. Med 6 pst. inflasjon gir det 4 pst. årlig nominell verdistigning. Investeringen forutsettes å skje samtidig med avsetningen. Bygget selges etter 15 år, som er minimum eiertid for at den skattefrie delen av fondsavsetningen

etter salget. Formelen for avkastningskravet før skatt er som i eksempel 3.

Eksempel 5

Lagerinvestering. Skattemessige lagervurderinger er basert på FIFO-metoden. Maksimal tillatt lagernedskrivning stipuleres til 50 pst.

Formelen for avkastningskravet før skatt er

ikke skal trekkes inn til beskatning. Med eksponensiell verdistigning blir salgsværdien pr. krone anskaffelseskostnad $e^{0,04 \cdot 15} = 1,82$, det vil si en nominell prisstigning på 82 pst. av anskaffelsesverdien. Gevinsten fremføres i fire år og nedskrives så på ny investering i samme saldogruppe.

Formelen for avkastningskravet før skatt, X , er som i eksempel 3, men $A(t)$ er nå gitt ved

$$A(T) = \tau + 0,45 \cdot \frac{\tau \cdot a}{a + \alpha} \cdot [1 - e^{-(a + \alpha)T}] + e^{-(\alpha + \delta - \pi)T} - \tau \cdot [e^{-(\delta - \pi)T} - e^{-aT}] \cdot \frac{a^*}{a^* + \alpha} \cdot e^{-\alpha(T + V)}$$

Eksempel 7

Investering i kommandittselskapsandel. I eksemplet ses det bort fra komplementaren, og det forutsettes at kommandittisten innbetaler 40 pst. av selskapskapitalen, som går til investering i et skip. Resten lånes på selskaps hånd. Skattemessige avskrivninger er 25 pst., mens det årlige reelle ver-

difallet settes til 10 pst. Skipet selges etter 2 år til en nominell pris av $e^{(0,06 - 0,1) \cdot 2} = e^{-0,08} = 0,92$ pr. krone anskaffelseskostnad. Kommandittisten fører gevinsten til negativ saldo. Den fremføres u 8 år og nedskrives så på en ny andel i et kommandittselskap som eier skip.

Formelen for avkastningskravet før skatt er nå gitt ved

$$X = r(1 - \sigma) + \frac{\sigma(\alpha + \delta - \pi)}{1 - m} \cdot \beta(T) - \frac{m\alpha(1 - e^{-(\alpha + \alpha)T})(\alpha + \delta - \pi)}{(\alpha + \alpha) \cdot (1 - m)} \cdot \beta(T) - \frac{(1 - \sigma) \cdot (\pi - \delta)}{1 - m} - \frac{1}{1 - m} \cdot \sigma e^{-(\alpha + \delta - \pi)T} \cdot (\alpha + \delta - \pi) \cdot \beta(T) + \frac{m}{1 - m} \cdot [e^{-(\alpha + \delta - \pi)T} - e^{-(\alpha + \alpha)T}] \cdot \frac{a^*}{a^* + \alpha} e^{-\alpha(T + V)} \cdot (\alpha + \delta - \pi) - \delta,$$

der r er nominell rente,

σ er kommandittistens andel av selskapskapitalen og

m er kommandittistens marginale skattesats på næringsinntekt.

nådd ved å ta midlene ut av selskapet og plassere dem i bank til 14 pst. Selskapets avkastningskrav etter skatt blir i dette tilfellet 7,6 pst. (0,14 · (1 - 0,456)).

Vi oppsummerer bedriftens diskonteringsrente etter skatt (bedriftens finansielle kapitalkostnad etter skatt) i nedenstående oppstilling.

Eierform:	Aksjeselskap			Personlig næringsdrivende
Finansieringsform:	Lån	Aksjekapital	Tilbakeholdt overskudd	Lån/egenfinansiering
Diskonteringsrente:	8,5 pst.	7,3 pst.	7,6 pst.	4,9 pst.

6. En ser at i eksemplet vil skattereglene favorisere finansiering med aksjekapital fremfor finansiering med tilbakeholdt overskudd. Dette skyldes at selskapets statsskattesats er litt høyere enn aksjonærenes samlede stats- og fellesskatteprosent. Derved kan én krone i selskapsoverskudd etter skatt ved utbetaling trekkes fra mot en høyere skattesats enn den som blir gjort gjeldende ved beskatningen av utbyttet på aksjonærens hånd. Med de forutsetningene som er valgt, vil også finansiering med tilbakeholdt overskudd gi en lavere finansiell kapitalkostnad etter skatt enn finansiering ved lån på selskapets hånd. Det skyldes at aksjonærene kan holde overskuddet i selskapet, låne på egen hånd og trekke lånerenten fra mot en høyere skattesats enn selskapet kan. Ved valg av andre forutsetninger med hensyn til skattesatsen kan bildet endre seg noe.

Investeringsseksempler

7. Vi sammenligner her investorenes krav til realavkastning før skatt ved syv ulike in-

vesteringsprosjekter. Det er i alle tilfellene sett bort fra investeringsavgiften. De syv investeringsprosjektene er beskrevet i boks 7.8.4.

8. Tabell 7.8.4 viser den realavkastningen som investeringseksemplene i boks 7.8.4 må gi før skatt for å imøtekomme sparenes avkastningskrav etter skatt, når det er tatt hensyn til beskatningen både på bedriftens og eiernes hender. Uten skatt vil realavkastningskravet til lønnsomme investeringer være gitt ved realrenten. Den er satt til 8 pst. i eksemplene (14 pst. nominell rente minus 6 pst. inflasjon).

En ser at i nesten alle de eksemplene som vi har studert, bidrar skattesystemet til å redusere, til dels ganske betydelig, realavkastningskravet før skatt til investeringer som er bedriftsøkonomisk lønnsomme etter skatt. En ser videre at avkastningskravet varierer betydelig både mellom selskaper og personlig næringsdrivende, og mellom ulike typer investeringer. En ser dessuten av eksemplene 2, 3 og 4 at muligheten til fremfø-

Tabell 7.8.4 Krav til realavkastning før skatt for ulike investeringsprosjekter etter eierform og ulike finansieringsformer. Prosent

Eierform:	Aksjeselskap			Personlig næringsdrivende
Finansieringsform:	Lån	Aksjekapital	Tilbakeholdt overskudd	Lån/egenfinansiering
Finansieringskostnad	8,5	7,3	7,6	4,9
Investering:				
1 Maskin	4,8	4,2	3,6	1,3
2 Skip uten salg	5,1	4,5	3,9	1,7
3 Skip, salg, reinvestering i skip	1,5	- 0,9	0,4	- 6,5
4 Skip, salg, reinvestering i bygg	0,0	- 3,4	- 1,1	- 11,7
5 Lager	7,7	8,8	6,5	9,5
6 DU, Industribygg	- 0,3	- 3,5	- 1,3	- 11,6
7 K/S, Skip				- 8,4

ring av negativ saldo reduserer avkastningskravet betydelig. Spesielt gjelder dette for det tilfellet at en kan nedskrive negativ saldo på en saldogruppe med lavere avskrivningssats. En skipsinvestering med en marginal realavkastning på null før skatt, vil med lånefinansiering gi aksjonærene samme marginalavkastning etter skatt som de ville ha oppnådd ved å plassere midlene i bank. Ved aksjekapitalfinansiering, og ved finansiering med tilbakeholdte overskudd, kan endog negativ realavkastning før skatt være bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Det fremgår også at realavkastningskravet for personlig eide-bedrifter gjennomgående er lavere enn for aksjeselskaper. Unntaket er lagerinvesteringer. Det skyldes at personlig næringsdrivende har høye effektive skattesatser både på næringsinntekt og renter, slik at den reelle alternativavkastningen etter skatt ved plassering i bank blir lav (- 1,1 pst.). De høye skattesatsene skyldes at næringsinntekten inngår i grunnlaget for trygdeavgift og toppskatt, og at netto-renter kan trekkes fra i det samme grunnlaget (for den type næringsdrivende som vi har sett på i eksemplene, jf. avsnitt 7.5.1). Dette fører til at av- og nedskrivningene på anleggs- og omsetningsmidler og fremføringen av negative saldi gir større skattekreditter enn for aksjeselskaper, noe som gir større utslag i avkastningen etter skatt. For personlig næringsdrivende er realavkastningskravene før skatt negative i eksemplene med fremføring av negativ saldo og med DU-investering. Dersom realavkastningen før skatt gir et korrekt uttrykk for den samfunnsøkonomiske avkastningen, betyr dette at investeringer som på marginen er klart samfunnsøkonomisk ulønnsomme før skatt, blir bedriftsøkonomisk lønnsomme etter skatt.

Eksemplene antyder at forskjellsbehandlingen av ulike eierformer for næringsdrift og av de ulike mulighetene til å opparbeide skattekreditter ved investering i realkapital, kan ha stor betydning for marginalavkastningen av realkapital i ulike sektorer i økonomien. Dette leder til en lavere totalavkastning for samfunnet ved at skattesystemet bidrar til å binde opp ressurser på områder med lav marginalavkastning.

9. Vurderingene foran bygger på den forutsetningen at avkastningen før skatt gir et adekvat uttrykk for den samfunnsøkonomiske avkastningen. Det må pekes på to forhold som kan modifisere denne antagelsen. Det første er *risiko*. Investeringer på forskjellige områder innebærer ulik risiko. Forskjeller i realisert avkastning kan derfor

reflektere kompensasjon til investorene for ulik grad av risiko. Det andre forholdet er *eksterne virkninger*. Investeringer kan ha sidevirkninger som ikke kommer til uttrykk i den pengemessige avkastningen av investeringen, for eksempel ved at det skapes sysselsettingsmuligheter i en situasjon med arbeidsløshet, jf. avsnitt 6.4.2 for diskusjon av risiko og eksterne virkninger. Det er imidlertid svært vanskelig å se at de vridningene som er påvist ovenfor, korrigerer for eventuell markedssvikt på en effektiv måte. Blant annet er det lite som tyder på at størrelsen på skattekredittene gjennomgående henger sammen med graden av risiko. Det avgjørende spørsmålet i denne sammenhengen blir likevel om skattekreditsystemet er en hensiktsmessig måte å ta hensyn til slike virkninger på. Som påpekt i kapittel 6, virker tiltak som bygges inn i det alminnelige inntektsskattesystemet, lite selektivt i forhold til de hensynene som ønskes ivaretatt. Skattekreditsystemet bidrar også til å låse fast ressurser i bestemte anvendelser på en måte som kan være uheldig fra et samfunnsøkonomisk synspunkt.

7.8.5 Kapitalavkastningskrav og inflasjon

1. Inflasjonen påvirker bedriftenes kapitalavkastningskrav på flere måter. Nominell beskatning av finansavkastning fører til lave reelle avkastningsrater etter skatt på alternative plasseringer av den kapitalen som plasseres i næringsvirksomhet. For lånefinansierte investeringer betyr inflasjon lavere reelle lånerenter etter skatt når nominell rente er fradragsberettiget. Dette bidrar isolert sett til et lavere reelt avkastningskrav for investeringer i realkapital.

Avskrivninger basert på anskaffelseskostnad og nominell gevinstbeskatning fører til at bedriften blir skattlagt også for den delen av overskuddet som er kompensasjon for fallet i kapitalens alminnelige kjøpekraft. Varelagervurderinger etter FIFO-prinsippet betyr tilsvarende at en blir skattlagt for inflasjonskomponenten av lagerets nominelle verdiøkning. I motsatt retning virker imidlertid liberale av- og nedskrivningsmuligheter og mulighetene for fremføring av realiserte gevinster gjennom nedskrivning på saldo.

2. Et annet spørsmål er imidlertid hvordan inflasjonen påvirker lønnsomhetskravene når en tar utgangspunkt i gitte regler for av- og nedskrivninger. Økt inflasjon vil redusere de reelle finanskostnadene etter skatt, men vil på den annen side føre til at realverdien av av- og nedskrivningene redu-

Tabell 7.8.5 Krav til realavkastning før skatt for ulike investeringsprosjekter etter eierform og ulike finansieringsformer. Inflasjon lik null. Prosent

Eierform:	Aksjeselskap			Personlig næringsdrivende
	Lån	Aksjekapital	Tilbakeholdt overskudd	Lån/egenfinansiering
Finansieringsform:				
Finansieringskostnad	4,9	4,2	4,4	2,8
Investering:				
1 Maskin	6,7	6,6	6,0	4,9
2 Skip uten salg	6,9	6,9	6,2	5,3
3 Skip, salg, reinvestering i skip	5,0	4,1	4,4	1,3
4 Skip, salg, reinvestering i bygg	3,8	2,1	3,2	— 2,0
5 Lager	6,9	6,9	6,2	5,5
6 DU, Industribygg	2,0	— 0,7	1,5	— 7,6
7 K/S, Skip				0,3

seres. For å se nærmere på den betydningen som inflasjonen vil ha for realavkastningskravet til bedriftens investeringer, har vi beregnet kapitalavkastningskravene til investeringseksemplene i avsnitt 7.8.4 under forutsetning av null inflasjon. Realrenten antas å være uendret, det vil si lik 8 pst., som også da blir nominelt rentenivå. For øvrig legges de samme forutsetningene til grunn. Resultatene er oppsummert i tabell 7.8.5.

3. En ser av tabellen at redusert inflasjon i de valgte eksemplene leder til et høyere realavkastningskrav før skatt til lønnsomme investeringer. Det gjelder for alle investeringer utenom lagerinvesteringer (investering 5). Dette skyldes at for en gitt realrente, vil lavere inflasjon gi en høyere reell finansiell kapitalkostnad etter skatt for bedriften, og høyere reell verdi av det latente skattekravet som skattekredittene innebærer. Dette går klart frem av eksempel 3 og 4, der en ser at fremføringen av negativ saldo ved null inflasjon vil ha en forholdsvis moderat virkning på realavkastningskravet. Også for investering i kommandittselskap (eksempel 7) øker det reelle avkastningskravet, fra minus 8,4 pst. ved 6 pst. inflasjon til pluss 0,3 pst. ved null inflasjon.

Eksemplene gir grunn til å slå fast at høy inflasjon, gunstige avskrivningsmuligheter og mangelfull gevinstbeskatning gjennom mulighetene til fremføring av negative saldi, kan gi svært lave realavkastningskrav for bedriftens realinvesteringer. Høye effektive skattesatser i beskatningen av personlig næringsdrivende forsterker dette bildet. Her vil systemet med skattekreditter i mange tilfeller lede til negative realavkast-

ningskrav, som forsterkes av høy inflasjon. Inflasjon vil dessuten øke variabiliteten i realavkastningskravene til ulike typer realinvesteringer. Det skyldes at inflasjonen reduserer realverdien av de latente skattekravene som ligger i skattekredittsystemet. På denne måten bidrar trolig inflasjonen til å øke det effektivitetstapet som oppstår ved ulik skattemessig behandling av forskjellige realinvesteringer.

En reduksjon i omfanget av skattekreditter vil gjøre bedriftens kapitalbruk mindre påvirket av inflasjonsraten, ved at realavkastningskravene til lønnsomme investeringer blir mindre påvirket. Inflasjonens betydning for bedriftsbeskatningen og mulighetene for å korrigere for inflasjon ved utformingen av skattesystemet er nærmere behandlet i kapittel 6.3.

7.9 SKATT OG BEDRIFTENS LIVSSYKLUS

7.9.1 Livssyklus

1. Stilisert fremstilles ofte den normale livssyklusen for en bedrift som en etableringsfase etterfulgt av en ekspansjonsfase, en stabiliserings- og konsolideringsfase, og til sist tilbakegang og eventuelt likvidering, eller en omstrukturingsfase. De fleste bedrifter vil imidlertid gjennomleve perioder med vekst og tilbakegang om hverandre, slik at dette stiliserte mønsteret på livssyklus ikke må tas for bokstavelig. De forskjellige fasene vil også være av ulik lengde, avhengig av markedsutvikling og bedriftens konkurranseevne. Det interessante spørsmålet i denne

sammenhengen er imidlertid om beskatningen av bedriften varierer systematisk over bedriftens livsløp, og på denne måten demper eller forsterker de økonomiske svingningene som bedriften normalt vil være utsatt for av eksterne eller interne grunner.

2. En teoretisk nøytral beskatning vil ikke virke inn på bedriftens økonomiske disposisjoner, og vil derfor heller ikke ha noen betydning for bedriftens økonomiske utvikling over tid. Som påvist blant annet i kapittel 6.1, kan en fullt ut nøytral inntektsbeskatning av bedrifter vanskelig tenkes oppfylt i praksis. Virkelighetens skattesystem vil derfor påvirke bedriftens måte å bruke ressurser på, og spørsmålet her er om dette har systematiske virkninger for bedriftens utvikling over tid.

7.9.2 Skattecreditter og livssyklus

1. Bedriftene har i dag store muligheter til å skyve inntektsskattebetalingen foran seg gjennom både inntektsavhengige og -uavhengige skattecreditter, se kapittel 7.2. Den viktigste kilden til inntektsuavhengige skattecreditter er avskrivningssystemet. Poenget nedenfor gjelder også i noen grad andre skattecreditter, for eksempel nedskrivninger på varelager. Avskrivningssystemet gjør det mulig for bedriften å redusere det skattbare overskuddet gjennom skattemessige avskrivninger som for mange driftsmidler overstiger det økonomiske kapitalslitet de utsettes for. Målt i forhold til et nøytralt system der skattemessige avskrivninger svarer til kapitalslitet, vil dette øke avkastningen etter skatt på den kapitalen som investeres. Om en måler effektiv skattesats som forholdet mellom utlignet skatt og økonomisk korrekt resultat for det enkelte år, betyr det at den effektive skattesatsen vil være lavest i begynnelsen av en kapitalgjensstands levetid, og så stige etter hvert som bedriften må løse opp de skjulte reservene i kapitalutstyret.⁸⁾ Dette betyr isolert sett at en bedrift vil ha en lavere effektiv skattebelastning blant annet i ekspansjonsfasen. For driftsmidler der den økonomiske depresieringsraten er høyere enn den skattemessige avskrivningssatsen, blir resonnetmentet motsatt. Men får bedriften et skattemessig underskudd i denne perioden som må fremføres mot senere overskudd, ville det vært en fordel for eierne om underskuddet kunne kommet til fradrag i annen inntekt i underskuddsåret, for eksempel ved å starte virksomheten i en etablert bedrift som hadde overskudd (samordning).

⁸⁾ I appendiks 7.1 gis en formell teoretisk beskrivelse av dette problemet.

2. Dersom bedriften har utnyttet avskrivningsmulighetene maksimalt, vil mulighetene til å videreføre eller bygge opp skattecreditter avhenge av alderen på bedriftens kapitalutstyr. En bedrift som har en reell ekspansjon på kapital siden, vil ha en lavere gjennomsnittsalder på sitt kapitalutstyr sammenlignet med en bedrift som vokser mindre raskt. Det innebærer at bedrifter som ekspanderer, under ellers like forhold vil ha en lavere effektiv skattesats enn bedrifter som er i tilbakegang. Det skyldes at vekstbedriftene vil ha større muligheter til å skyve skattebyrden foran seg ved å bygge opp skjulte reserver. Dagens system favoriserer dermed bedrifter i vekst ved at gjennomsnittsskatten er lavest for slike bedrifter. Dermed forsterkes konjunktursvingningene bedriften er utsatt for. Dette forholdet er grundigere diskutert i appendiks 7.1.

3. Mulighetene til forserte skattemessige avskrivninger kan isolert sett virke forsterkende også ved tilbakegang i bedriften, ved at bedriften må ta en større del av skattebelastningen i de periodene den reduserer sitt kapitalutstyr. Gevinstbeskatningsreglene og innlåsningsseffektene av betinget skattefritak for realisert gevinst vil imidlertid motvirke dette. Dersom realisert gevinst nedskrives på nyinvesteringer med samme avskrivningssats, kan skattesystemet virke nøytralt på beslutningen om salg eller fortsatt drift og vil på denne måten nøytralisere innlåsningsseffekten av gevinstbeskatningssystemet, jf. kapittel 6.4.5.

7.9.3 Skattebelastning og varierende resultater

1. Resonnementene ovenfor har bygget på den forutsetningen at bedriften har et tilstrekkelig stort overskudd til å kunne utnytte de skattemessige avskrivningsmulighetene fullt ut. Dette vil ikke alltid være tilfelle. For bedrifter med varierende resultater over tid kan skattecredittordninger brukes til å utjevne skattebelastningen over tid. Det kan være en fordel ved et progressivt skattesystem. På den annen side kan de samme fordelene i noen tilfeller oppnås gjennom liberale muligheter til underskuddsfremføring. Bedriften vil imidlertid ikke få noen rentegodtgjørelse på sitt fremførte underskudd, slik at overskuddsregulering gjennom rentefrie skattecreditter vil være det mest gunstige for bedriften.

I mange tilfeller vil aksjeselskaper søke å unngå å vise et skattemessig underskudd, da dette vil vanskeliggjøre utbetaling av utbytte. Dividendeutbetaling må i tilfelle rent regnskapsmessig finansieres av tidligere års

overskudd, og dette kan ikke selskapet kreve fradrag for ved statsskatteligningen. Resultatet blir at utbetalt utbytte blir dobbeltbeskattet ved statsskatteligningen i de tilfellene der selskapet ikke kan vise et skattemessig overskudd.

Manglende betaling av utbytte kan oppfattes som et negativt signal til selskapets eksterne kapitalkilder. I slike tilfeller kan selskapet unnlate å utnytte av- og nedskrivningsmulighetene fullt ut, for å unngå å bringe det skattemessige overskuddet under det nivået som selskapet oppfatter som ønskelig ut fra utbyttemessige grunner. Dette vil i så fall bety at den effektive skattebelastningen blir størst i tider med svak lønnsomhet. Dersom dette gjelder mange bedrifter, vil skattesystemet på denne måten forsterke de bedriftsøkonomiske virkningene av konjunktursvingninger, jf. kapittel 7.10.

2. Bedrifter i etableringsfasen vil normalt måtte vente svake resultater før bedriften og dens produkter blir innarbeidet i markedet. Dersom slike bedrifter av hensyn til sitt renommé i kapitalmarkedet ikke finner å kunne benytte seg av alle muligheter til å redusere det skattbare overskuddet, vil dette bidra til å øke skattebelastningen. Mange veletablerte bedrifter er ikke like avhengig av å benytte utbetaling av utbytte som et lønnsomhetssignal i kapitalmarkedet. For disse vil behovet for å redusere de skattemessige avskrivningene dermed være mindre.

Resonnementet forutsetter at kapitalmarkedet i en vurdering av bedriftens reelle økonomiske stilling ikke er i stand til å avsløre dens skattemessige disposisjoner. Den økte skattebelastningen som bedriften frivillig pådrar seg, kan da ses på som en informasjonskostnad for bedriften vis-a-vis det eksterne kapitalmarkedet. I hvilken utstrekning skattesystemet gjør informasjonskostnadene større for nyetablerte enn for veletablerte bedrifter, vil blant annet avhenge av hvilke alternative signaliseringsmuligheter bedriftene har og kostnadene for disse.

7.9.4 Skattecreditter og terminalsituasjoner

1. Skattecreditter er en utsettelse med betaling av skatt. De vil derfor i prinsippet falle til betaling når bedriften må løse opp sine reserver. Dette kan, på samme måte som nedskrivning på nyinvesteringer av realiser-te gevinster, bidra til å holde bedriften i gang lenger enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Den skattemessige behandlingen av bedrifter i terminalsituasjoner som salg, likvidering eller konkurs har derfor stor betydning for når bedrifter overdras, likvideres eller slås konkurs.

Dersom skattecreditter oppløses ved salg av virksomheten, vil dette på samme måte som for den enkelte eiendel føre til innlåsningseffekter. Det vil lønne seg for eieren å drive videre fremfor å selge, selv om salg og eventuell sammenslutning med en annen bedrift fører til høyere lønnsomhet før skatt. Effektivitetshensyn skulle her tilsi at den nye eieren kom i samme skattemessige stilling som den tidligere eieren. Dersom skatteprosenten er den samme, kan dette oppnås ved å overføre skatteposisjonene til den nye eieren. Skattemessig kontinuitet ved salg av aksjer og bedriftssammenslutninger ivaretar dette hensynet.

2. Ved konkurs gjelder generelt at pantesikrede fordringer og lønnskrav går foran det offentlige skattefordring. Enkelte skattefordringer som kunne bygges på skattecreditt, kan i det hele ikke meldes i boet. Det betyr i realiteten at deler av, eller hele, skattecreditten, kan bli ettergitt ved konkurs. En bedrift som er teknisk solvent, kan være reelt insolvent dersom det offentlige latente skattekrav tas i betraktning. Siden bedriftens skattecreditt da i realiteten dekker opp bedriftens underskudd, kan dette gi bedriften et bedriftsøkonomisk motiv til å drive videre i en situasjon der den ut fra en samlet vurdering av både private og offentlige interesser burde ha innstilt.

Det at skattecreditter kan bli ettergitt ved konkurs, kan også gi bedriften et motiv til å la seg slå konkurs for å få ettergitt et latent skattekrav. Den skattemessige diskontinuiteten ved konkurs kan være problematisk i forbindelse med sammenslutninger, der en bedrift med store skattecreditter blir overtatt av en annen bedrift som er insolvent.

7.10 OVERSKUDDSBESKATNING OG STABILISERINGSPOLITIKK

1. Bedriftsbeskatningen kan påvirke den økonomiske aktiviteten og dermed den makroøkonomiske balansen på flere måter. Dels kan den påvirke bedriftenes ressursbruk, og dels eiernes personlige økonomiske disposisjoner. Virkningene for tilpasningen i den personlige sektoren går primært gjennom bedriftsbeskatningens virkninger for eierinntektene etter skatt. De makroøkonomiske virkningene av dette er avhengige av hvordan endringer i eierinntekter slår ut i samlet privat etterspørsel etter varer og tjenester. Bedriftsbeskatningen virker på bedriftenes ressursbruk ved å påvirke etterspørselen etter investeringsvarer og arbeidskraft. Bedriftenes investeringsaktivitet påvirker aktivitetsnivået i økonomien direkte, mens økt et-

terspørsel etter arbeidskraft fører til økte arbeidsinntekter og virker inn på aktiviteten gjennom økt vareetterspørsel i husholdningssektoren.

2. Bedriftsbeskatningens betydning for den økonomiske stabiliteten avhenger av om virkningene beskatningen har på privat sektors ressursbruk, forsterker eller demper de konjunkturbetingede svingningene i landets økonomiske aktivitet. Særlig er det av interesse om, og i hvilken grad, overskuddsbeskatningen virker som en automatisk stabilisator ved at den virker mer dempende på privat sektors etterspørsel i en høykonjunktur enn i en lavkonjunktur. Et annet viktig spørsmål er om beskatningen av bedriftenes overskudd i det hele tatt er et egnet virkemiddel i en aktiv konjunkturpolitikk. Det siste spørsmålet er behandlet i avsnitt 6.6.6.

3. I en vurdering av bedriftsbeskatningens betydning for husholdningenes vareetterspørsel må bedriftsskatter og personskatter ses i sammenheng. Inntekter opptjent gjennom bedrifter blir beskattet utelukkende på eierens hånd når det gjelder personlig næringsdrivende og ansvarlige selskaper, og delvis på eiernes hender gjennom kapitalinntektsbeskatningen når det gjelder selskaper.

En progressiv beskatning av næringsinntekt for næringsdrivende og kapitalinntekt for aksjonærer kan virke konjunkturdempende, ved at en større del av overskuddet skattes bort i en oppgangskonjunktur dersom overskuddets størrelse varierer systematisk over konjunktursyklusen. Denne effekten er trolig større for inntekter opptjent gjennom personlige bedrifter enn for inntekter opptjent gjennom aksjeselskaper.

Innenfor bedriftsbeskatningen er mange inntektsfradrag uavhengige av overskuddets størrelse, jf. kapittel 7.2. Det gjelder først og fremst avskrivningene på bedriftens kapitalutstyr. Dette bidrar til økt gjennomsnittsskatt ved en økning i overskuddet før slike fradrag og kan dermed forsterke den progressive profilen, når en ser bedrifts- og personskatten under ett. I andre tilfeller kan det være overskuddets størrelse som begrenser bedriftenes muligheter til inntektsfradrag gjennom av- og nedskrivninger. Det kan for eksempel være slik at selskapet ønsker å vise et skattemessig overskudd for å kunne få fradrag for utdelt utbytte. I slike tilfeller kan den effektive beskatningen av bedriftsoverskudd bli høyere i en lavkonjunktur og på denne måten virke prosyklisk. Denne effekten vil imidlertid bli noe svekket ved at bedriften kan dra fordel av ubenyttede avskrivningsmuligheter senere. Den økonomiske virkningen av at bedriften ikke kan eller vil

utnytte alle de av- og nedskrivningene som den har anledning til, er da at den ikke kan skyve en like stor del av skatten foran seg gjennom skattekreditter, sammenlignet med bedrifter som ikke er begrenset av overskuddets størrelse i sin avskrivningspolitikk.

4. Det store omfanget som skattekredittene har fått i det norske bedriftsskattesystemet, har trolig gjort overskuddsbeskatningen lite velegnet som automatisk stabilisator. Særlig viktig er det at størrelsen på skattemessige avskrivninger kan variere systematisk med hensyn til konjunktursituasjonen. En oppgangskonjunktur vil vanligvis føre til ekspansjon og nyinvesteringer i bedriften. Dette gjør det mulig både å føre opparbeidede skattekreditter videre og å opparbeide nye kreditter, slik at den effektive skattesatsen blir lavere. I en nedgangskonjunktur vil bedriften ofte måtte innskrenke på kapital siden. Dermed vil den måtte løse opp sine skjulte reserver, og dette bidrar til en skjerpet beskatning. Dersom skattekredittens størrelse vokser i en høykonjunktur og reduseres i nedgangstider, vil skattekreddittsystemet svekke overskuddsbeskatningens rolle som automatisk stabilisator og kan trolig også virke destabiliserende samlet sett.

7.11 KAPITALBESKATNING OG INNTEKTSFORDELING

7.11.1 Progressivitet og fordeling

1. Skattesystemet har tradisjonelt vært tilagt viktige fordelingspolitiske oppgaver. Skattene skal bidra til utjevning av forbruksmuligheter for personer og husholdninger som i utgangspunktet har forskjellig inntekt og formue. Fordelingshensynet blir tilsynelatende ivaretatt gjennom stigende marginalsatt på inntekt, i tillegg til at formuesskatten for personer er progressiv.

Kapitalinntekter inngår sammen med lønnsinntekt, næringsinntekt, andre inntekter og overføringer i fastsettelsen av brutto- og nettoinntekt for skattyteren. Regler for fastsettelse av kapitalinntekt og eventuelle fradragmuligheter for kapitalutgifter vil bety mye for den faktiske inntektsutjevningen som skjer gjennom personbeskatningen.

2. Den formelle progressiviteten i inntektsskattesystemet fremkommer gjennom bunnfradrag og stigende marginalsattesatser på nettoinntekt for personlige skattytere, jf. avsnitt 2.3.4. Progressiviteten i skattesystemet er ikke avhengig av at marginalsattesatsene er stigende. Også proporsjonale skattesatser med bunnfradrag gjør at skatten som andel av inntekten, gjennomsnittsskat-

ten, stiger. Stigende gjennomsnittsskatt er en vanlig definisjon av et progressivt skattesystem. I det norske inntektsskattesystemet finner en begge typer formell progressivitet, både stigende gjennomsnittsskatt og stigende marginalskatt.

Den formelle progressiviteten vil ofte avvike fra den reelle progressiviteten i beskatningen. Det avgjørende her er i hvilken grad skattegrunnlaget faller sammen med skattyterens reelle inntekt. Hvis viktige inntektslag ikke fanges opp til beskatning, behøver ikke et formelt progressivt skattesystem gi jevnere inntektsfordeling etter skatt enn før skatt.

3. I resten av dette kapitlet vil en drøfte beskatningen av kapitalinntekter med sikte på å kaste lys over i hvilken grad dagens regler for fastsettelse av kapitalinntekter og -utgifter, kombinert med skattesatsene i inntektsbeskatningen, faktisk bidrar til å utjevne inntekten etter skatt for personlige skattytere. Det antydes hvilke endringer en eventuelt kan gjøre ved fastsettelsen av skattepliktig kapitalinntekt for å oppnå at skattegrunnlaget i større utstrekning enn i dag representerer den reelle inntekten. Data fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1987 viser den registrerte inntektsfordelingen, og dermed i hvilken grad dagens skattesystem faktisk virker utjevnende. I en senere fase av utredningsarbeidet vil det være aktuelt å analysere hvordan endringer i inntektsbegrepet ville slå ut i inntektsfordelingen, og dermed i beskatningen av kapitalinntekter.

En vil i denne omgang ikke drøfte hvordan fordelingsprofilen påvirkes av formuesskatten. Det er imidlertid klart at problemene knyttet til dagens kapitalinntektsbegrep også i stor grad gjelder for formuesbegrepet, siden fastsettelsen av inntekt og formuesverdi for ulike kapitalobjekter ofte er basert på samme ligningsverdi. Det vil fremgå av drøftelsen nedenfor at fastsettelse av ligningsverdi for ulike kapitalobjekter er et område hvor den skattemessige kapitalinntektsdefinisjonen avviker fra et reelt inntektsbegrep.

7.11.2 Inntektsbegrepet

1. En tradisjonell, «ideell» økonomisk definisjon av inntekt er det såkalte Haig-Simons-inntektsbegrepet, som sier at *inntekten i en periode er det beløpet som kan forbrukes*

uten at realverdien av formuen reduseres. Effektiv utjevning av den reelle inntekten gjennom inntektsbeskatningen fordrer en slik altomfattende inntektsdefinisjon. En viktig grunn til at inntektsbeskatningens reelle omfordelingseffekt kan bli svak, er at det er avvik mellom det ideelle og det formelle inntektsbegrepet, og at dette avviket gjennomgående er størst for de ressurssterke.

I tillegg til en del teoretiske problemer forbundet med dette inntektsbegrepet,⁹⁾ er Haig-Simons-definisjonen upraktisk som skattegrunnlag. Siden begrepet blant annet bygger på beskatning av urealiserte gevinster og fradragsrett for urealiserte tap, vil skattleggingen ikke være basert på en likviditetsstrøm, og skattyteren kan derved få store likviditetsproblemer ved skattebetalingen. Likevel er det nyttig å anvende Haig-Simonsbegrepet som referanseramme for å måle kapitalinntekter. En slik referanse kan belyse i hvilken grad en faktisk beskatter kapitalinntekter i dagens skattesystem. Sammenligningen av de to inntektsbegrepene kan si noe om hvorfor et tilsynelatende progressivt skattesystem eventuelt ikke virker reelt progressivt.

Nedenfor gjennomgås de viktigste forskjellene mellom kapitalinntekter som registreres i selvangivelsen og et mer reelt inntektsbegrep.

2. Det er flere viktige avvik mellom skattepliktig kapitalinntekt og Haig-Simons-definisjonen av inntekt. For det første er den beregnede inntekts- eller tjenestestrømmen fra en del real- og finansaktiva svært lav. For det andre vil en innenfor dagens nominelle skattesystem skattlegges for inflasjonskomponenten av en del inntektsposter, samtidig som en får fradrag også for den delen av renteutgiftene som kompenseres for reduksjonen i kjøpekraft som følge av prisstigning (se kapittel 6.3).

Kapitalinntekter inngår i en rekke poster på selvangivelsen, og omfatter inntekt både fra realaktiva og finansaktiva. *Brutto kapitalinntekt* omfatter:

⁹⁾ Verdien av fritid er ikke inkludert i begrepet. Dessuten tar en ikke hensyn til usikkerhet og risiko, slik at inntekter som er like ex post, men ulike ex ante, vil registreres som like. Endelig er det et problem ved eventuell progressiv beskatning at Haig-Simons-definisjonen ikke tar hensyn til utviklingen i skattyternes livsinntekt, men bare måler inntekten i én periode.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

	Nettoinntekt av prosentlignet boligeiendom
+	Nettoinntekt av prosentlignet hytte eller landsted
+	Nettoinntekt av annen fast eiendom
+	Gevinst ved salg av egen bolig og fritidseiendom m.v.
+	Gevinst ved salg og ekspropriasjon av tomter og annen fast eiendom
+	Gevinst ved andre salg, ved overføring av bruksrett o.l.
+	Renter av innskudd i innenlandske banker og på postgiro m.v.
+	Renter på norske ihendehaverobligasjoner, premieobligasjoner o.l.
+	Renter på spareobligasjoner
+	Utbytte fra aksjer i utenlandske selskaper
+	Utbytte fra aksjer i norske selskaper eller av andeler i aksjefond m.v.
+	Avkastning på «sparedelen» av livsfor sikring
–	Skattefritt beløp på renter og utbytte m.v.
+	Renter av utestående fordringer, pantobligasjoner og andre gjeldsbrev
+	Renter av utenlandske ihendehaverobligasjoner og utenlandske bankinnskudd
+	Gevinst ved salg av aksjer o.l. utenfor næring
+	Andre inntekter av kapital
=	<u>Brutto kapitalinntekter</u>

Netto kapitalinntekt fremkommer ved å trekke renter av gjeld o.l., del av underskudd i borettslag og eventuelle kapitaltap og kapitalomkostninger fra brutto kapitalinntekt.

3. Ikke alle inntektspostene i oversikten over er skattepliktige, og noen poster er resultat av spesielle beregningsregler som er gitt i skattelovene. Gevinst ved salg av aksjer o.l. utenfor næring vil for eksempel ofte ikke være skattepliktig inntekt, på grunn av regelen om at gevinst som realiseres mer enn tre år etter at aksjene ble ervervet, er skattefri (jf. avsnitt 2.3.3 og kapittel 7.3). Gevinst ved salg av egen bolig m.v. er oftest ikke skattepliktig inntekt, siden slik gevinst er undergitt spesielle regler knyttet til bo- og eiertid. Den delen av næringsinntekten som utgjør avkastning på egenkapitalen i andre typer virksomhet enn aksjeselskaper er utelatt i oversikten over.

4. Nettoinntekt av prosentlignet boligeiendom, hytte eller landsted er inntektsposter som fremkommer som resultat av spesielle regler i skattelovgivningen. Grunnlaget for inntektsberegningen er ligningsverdien (minus et bunnfradrag på 25 000 kroner for en

bolig), som normalt er mye lavere enn både markeds- og produksjonsverdien. Det medfører at den beregnede inntekten er lavere enn den reelle fordelten ved egen bolig eller fritidseiendom. En antar ofte at ligningsverdien i gjennomsnitt utgjør 20 pst. av markedsverdien. I koblingen av inntekts- og formuesundersøkelsen og levekårsundersøkelsen for 1986 kan en finne data både for registrert nettoinntekt av prosentlignet bolig, hytte eller landsted og for intervjuobjektets subjektive vurdering av markedsverdien på egen bolig. For ulike inntektsgrupper utgjør beregnet ligningsverdi mellom 11,6 og 15,5 pst. av oppgitt markedsverdi. Her er den beregnede ligningsverdien noe for høy, siden den også inkluderer verdi av eventuell fritidseiendom, mens markedsverdien kun gjelder egen bolig. Dette tyder på at ligningsverdien ved prosentligning i de fleste tilfellene utgjør under 20 pst. av markedsverdien. Denne komponenten av kapitalinntektene blir dermed sterkt undervurdert ved skatteligningen. Utviklingen de siste årene har imidlertid medført at forskjellen mellom ligningsverdi og markedsverdi har blitt redusert.

Det synes klart at tall for nettoinntekt av prosentlignet boligeiendom, hytte eller landsted sterkt undervurderer den reelle inntekten av investeringer i husholdningskapital. Et grunnlag knyttet nærmere til markeds- eller produksjonsverdien, og en stipulert avkastning lik en alternativrente korrigert for prisstigning og vedlikeholdskostnader, ville sannsynligvis gi et mer reelt uttrykk for fordelten ved egen bolig. En slik beregningsmåte vil være nyttig ved analyse av den reelle inntektsfordelingen mellom husholdningene.

5. I skatteligningen beregnes ikke inntekt av annen konsumkapital enn egen bolig og fritidseiendom. Avkastningen, og den eventuelle verdistigningen på innbo og annet løseøre, lystbåter, campingvogner, privatbiler og motorsykler, er ikke skattepliktig inntekt. Dette medfører at den reelle kapitalinntekten undervurderes, og i den utstrekning investeringer i denne typen husholdningskapital stiger overproposjonalt med andre inntektskomponenter, vil den faktiske inntektsfordelingen være skjevare enn den registrerte.

Dersom en ønsker et mer reelt grunnlag for inntektsbeskatningen av investeringer i denne typen kapitalobjekter, er en mulighet å ta utgangspunkt i formuesverdien, siden konsumkapital er skattepliktig formue. Det er imidlertid usikkert hvilken avkastning en skulle legge til grunn. Dessuten er tall for formuesverdi, særlig for innbo og løseøre, et svært usikkert inntektsgrunnlag. Ved fast-

settelsen av verdien av innbo og løsøre tas utgangspunkt i brannforsikringsverdien. Formuesverdien fastsettes etter en progressiv skala til en viss prosent av brannforsikringsverdien. Satsene er 12,5 pst. for de første 800 000 kronene, 20 pst. for de neste 400 000 og 40 pst. av alt over 1,2 millioner kroner. Videre gis et bunnfradrag på 100 000 kroner. Dette medfører at en i selvangivelsen kun får registrert formuesverdier for innbo og løsøre for den delen av brannforsikringsverdien som er over 800 000 kroner, noe som gir et svært dårlig bilde av den faktiske fordelingen av innbo og løsøre.

Korrigerings av kapitalinntektene ved å legge til beregnet inntekt av annen konsumkapital enn bolig og fritidseiendom ville imidlertid, til tross for usikkerheten forbundet med en slik korreksjon, være et skritt i retning av et utvidet og mer realistisk kapitalinntektsbegrep i tråd med Haig-Simons-definisjonen.

6. Renteinntekter og -utgifter registreres med nominelle verdier i selvangivelsen, slik at kapitalinntektsbegrepet også tar hensyn til den delen av inntektene og utgiftene som dekker prisstigningen i perioden. Et kapitalinntektsbegrep knyttet nærmere til Haig-Simons-begrepet innebærer at en må korrigere de nominelle renteinntektene og -utgiftene for inflasjon. Dette medfører at registrerte renteinntekter blir mindre og at utgifter til gjeldsrenter reduseres, slik at forskjellen mellom brutto og netto kapitalinntekter blir mindre. Dersom renteinntekter og -utgifter er skjevt fordelt mellom personer, vil en slik korreksjon for inflasjon også påvirke den observerte inntektsfordelingen.

7. Nominelt aksjeutbytte inngår som en ser også i brutto kapitalinntekt i inntekts- og formuesundersøkelsen. På samme måte som for renter, ville en i et Haig-Simons-inntektsbegrep korrigere utbyttet for inflasjon, da skattlegging av nominelt utbytte bryter med utgangspunktet om at inntekten er det beløpet som kan brukes uten at *real*-verdien av formuen reduseres.

I et utvidet inntektsbegrep kunne det være aktuelt å inkludere urealiserte aksjegevinst i inntektsbegrepet, selv om skattlegging av slike som nevnt kan ha uheldige likviditetseffekter for skattyterne. Beregning av urealiserte aksjegevinst er problematisk, men for børsnoterte aksjer finnes tall for verdistigning i løpet av året. Dermed finner en et uttrykk for urealiserte aksjegevinst ved å knytte data for verdistigning til ligningsverdier for beholdning av aksjer og aksjefondsandeler, og så korrigere for inflasjon. For ikke børsnoterte aksjer er en slik beregning mer usikker enn for de børsnoterte aksjene.

8. Det er videre klart at et ideelt kapitalinntektsbegrep vil måtte inkludere inntekt fra kapital i annen næringsvirksomhet enn aksjeselskaper. Slik kapitalinntekt vil hovedsakelig fremkomme som en del av skattyterens næringsinntekt. Det er imidlertid uklart hvordan en kan fordele næringsinntekten på henholdsvis arbeidsinntekt og kapitalinntekt, og videre vil det være problematisk å finne brutto kapitalinntekt i næringen, siden det er netto kapitalinntekt som inngår i næringsinntekten. En viss informasjon om et eventuelt inntektsgrunnlag for brutto kapitalinntekt i næring kan finnes i oversikten over formuesposter som delvis er knyttet til næringen, for eksempel varelager, skip m.v., buskap m.v., driftsløsøre m.v. og faste eiendommer og skog.

9. Konklusjonen av drøftingen over er at det skattemessige kapitalinntektsbegrepet bør korrigeres på mange punkter dersom en ønsker å få frem et mer reelt inntektsbegrep. En vil forvente at samlede kapitalinntekter vil øke etter en eventuell utvidelse av inntektsbegrepet. Kapitalinntektens betydning for totale inntekter vil derved øke. Virkningen på inntektsfordelingen er usikker, selv om flere elementer trekker i retning av at inntektsfordelingen etter en mer omfattende inntektsdefinisjon vil være skjevare enn den skattemessige inntektsfordelingen.¹⁰⁾

7.11.3 Fordeling av kapitalinntekter, andre inntekter og skatt i inntekts- og formuesundersøkelsen 1987

1. Inntekts- og formuesundersøkelsen for 1987 er en utvalgsundersøkelse for 7409 personer over 17 år i til sammen 3 393 husholdninger. Opplysningene stammer i all hovedsak fra selvangivelsene til husholdningene i utvalget. I en undersøkelse av fordeling av kapitalinntekter er husholdning den relevante analyseenheten, siden en rekke av de kapitalobjektene som er drøftet over, er investeringer som husholdningen som helhet foretar, og avkastningen fra slike investeringer må derfor antas å tilfalle husholdningen.

2. I dette avsnittet vil vi kort presentere en del data fra inntekts- og formuesundersøkelsen 1987. Formålet er å få en viss oversikt over fordelingen av kapitalinntekter og fradragberettigede kapitalutgifter, i tillegg til fordelingen av andre hovedinntektsposter og skatt. Gruppen vil som nevnt ikke beregne nye kapitalinntektskomponenter etter fremgangsmåten antydnet i forrige avsnitt. I neste

¹⁰⁾ Ole Gjems-Onstad; «Utjevning avhenger av inntektsbegrep», *Skatterett* [1989], s. 155-85, er eksempel på en analyse av virkninger på inntektsfordelingen av å endre inntektsbegrepet.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Tabell 7.11.3a Registrerte kapitalinntekter og -utgifter. Tall for husholdninger etter desilfordelt bruttoinntekt. 1987. Kroner

	Desiler										
	Ialt	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nettoinntekt av prosentlignet bolig.....	1 448	254	496	701	796	1 450	1 661	1 704	2 127	2 235	3 056
Nettoinntekt av prosentlignet hytte m.v.	196	19	31	112	187	130	189	164	265	340	527
Nettoinntekt av annen fast eiendom .	597	49	75	294	440	417	324	701	443	540	2 682
Gevinst ved salg og ekspropriasjon av tomter m.v.	1 084	22	6	0	220	351	580	24	232	1 080	8 321
Gevinst ved andre salg.....	92	0	0	0	0	0	9	345	117	218	232
Renter av innskudd i innenlandske banker m.v.	9 424	1 860	5 717	8 728	8 000	9 922	9 280	9 081	9 178	11 812	20 659
Renter på ihendehaverobligasj. m.v. .	632	30	440	324	736	566	835	546	533	1 050	1 257
Renter på spareobligasjoner.....	65	0	0	24	35	84	28	56	51	93	273
Utbytte fra utenlandske aksjer	4	0	0	0	0	10	8	0	0	13	6
Utbytte fra aksjer i norske selskaper m.v.	1 056	5	20	243	172	315	692	136	462	906	7 612
Avkastning på livsforsikring	423	13	68	64	133	256	310	406	485	763	1 734
Skattefritt beløp ...	2 758	873	2 136	2 549	2 190	2 449	2 752	2 912	3 262	3 918	4 536
Renter av utestående fordringer..	837	35	122	427	354	512	636	479	501	1 200	4 102
Renter av utenlandske ihendehaverobligasjoner og bankinnskudd ...	15	0	1	1	33	10	0	0	3	20	87
Gevinst ved salg av aksjer utenfor næring	317	0	0	0	0	0	38	58	99	129	2 848
Andre kapitalinntekter	459	7	87	51	62	32	183	239	203	73	3 650
Brutto kapitalinntekter	13 891	1 421	4 927	8 420	8 978	11 606	12 021	11 027	11 437	16 554	52 510
Renter av gjeld	30 555	2 577	5 678	8 228	16 969	24 695	30 590	36 490	46 415	48 026	85 879
Underskudd i bo-rettslag	838	176	332	836	891	1 025	865	1 254	1 009	1 189	802
Tap ved salg av aksjer uteom næring	10	0	0	0	0	1	0	0	1	0	97
Netto kapitalinntekter	-17 512	-1 332	-1 083	-644	-8 882	-14 115	-19 434	-26 717	-35 998	-32 661	-34 268

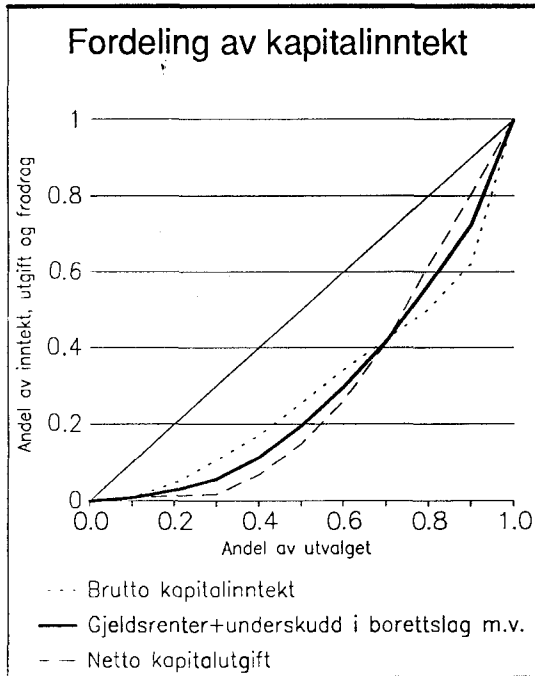
Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1987, Statistisk sentralbyrå.

fase av utredningsarbeidet vil det imidlertid være aktuelt å gjennomføre en slik beregning, som bedre kan belyse den faktiske progressiviteten i kapitalinntektsbeskatningen.

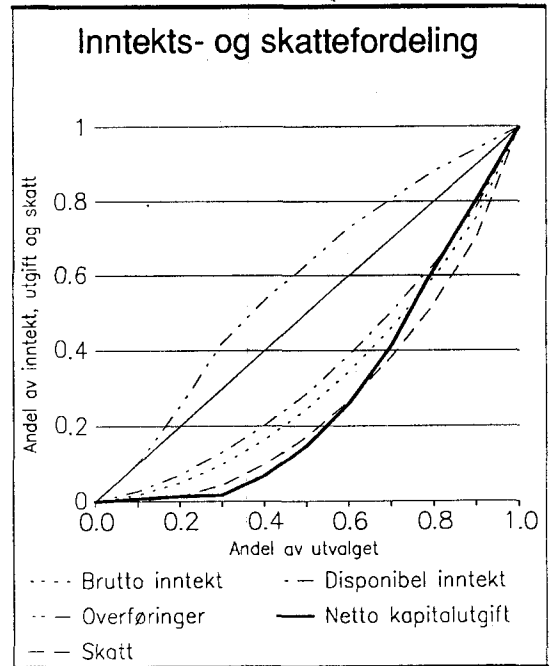
Tabell 7.11.3a viser tall for brutto og netto kapitalinntekter fra inntekts- og formuesundersøkelsen 1987. Tabellen gir data for desilgrupper, der inndelingen er bestemt av bruttoinntekt.¹¹⁾ Alle data er gjennomsnittstall innen hvert desilintervall. Gevinst ved salg

av egen bolig og fritidseiendom m.v. registreres ikke i inntekts- og formuesundersøkelsen og er derfor ikke med i tabellen.

¹¹⁾ Desilgruppeinndelingen betyr at husholdningene er ordnet etter størrelsen på bruttoinntekten og at hver gruppe omfatter 10 pst. av husholdningene. Desilgruppe 1 omfatter således de 10 pst. av husholdningene med lavest bruttoinntekt, mens desilgruppe 10 omfatter de 10 pst. med høyest bruttoinntekt.



Figur 7.11.3a Lorenz-kurver for brutto kapitalinntekt, sum av gjeldsrenter, del av underskudd i borettslag, tap ved salg av aksjer utenfor næring og netto kapitalinntekt. Inntekts- og formuesundersøkelsen 1987



Figur 7.11.3b Lorenz-kurver for bruttoinntekt, overføringer, utlignet skatt, disponibel inntekt og netto kapitalutgift. Inntekts- og formuesundersøkelsen 1987

3. Tabell 7.11.3a viser at de forskjellige kapitalinntektskomponentene har svært ulik betydning ved skatteligningen. For hele utvalget under ett er for eksempel brutto rentinntekter omtrent 6,7 ganger så høye som nettoinntekt av prosentlignet bolig og fritidseiendom. Tallet varierer mellom 4,3 i desilgruppe 8 og 11,9 i gruppe 2.

En ser videre at en del kapitalinntektsposter er svært skjevt fordelt. Dette gjelder for eksempel gevinst ved salg av aksjer o.l. uten-

for næring, der 89,8 pst. av de samlede registrerte inntektene finnes i desilgruppe 10. For gevinst ved salg og ekspropriasjon av tomter og annen fast eiendom er den tilsvarende andelen 76,8 pst., og for andre inntekter av kapital er andelen av de totale inntektene som tilfaller de 10 pst. av utvalget med høyest bruttoinntekt, 79,5 pst. Utbytte fra aksjer i norske selskaper eller av andeler i aksjefond m.v. er også svært skjevt fordelt.

4. Det er vanskelig å se den totale fordelin-

Tabell 7.11.3b Bruttoinntekt, nettoinntekt ved statsskatteligningen, netto kapitalinntekter, overføringer, utlignet skatt og disponibel inntekt for husholdninger etter desilfordelt bruttoinntekt. 1987. Kroner

	Desiler										
	Ialt	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bruttoinntekt	234 173	41 991	74 580	114 655	153 510	190 768	230 265	269 681	316 358	380 654	569 268
Nettoinntekt stat	170 663	15 619	43 252	81 664	115 258	139 984	168 840	198 363	232 298	290 257	421 097
Netto kapitalinntekter	-17 512	-1 332	-1 083	-644	-8 882	-14 115	-19 434	-26 717	-35 998	-32 661	-34 268
Overføringer											
mottatt	38 290	39 119	57 718	64 216	42 953	37 737	37 918	29 370	28 945	22 342	22 585
Utlignet skatt	61 316	757	7 082	19 168	33 699	45 410	57 564	70 696	85 626	110 981	182 175
Disponibel inntekt	154 320	42 109	66 349	93 937	110 501	129 738	155 469	176 417	199 260	236 192	333 226

gen av kapitalinntekter bare ved hjelp av tabell 7.11.3a. Figur 7.11.3a viser Lorenz-kurver for brutto kapitalinntekt, sum av gjeldsrenter, del av underskudd i borettslag og tap ved salg av aksjer utenfor næring, og netto kapitalinntekt (kalt netto kapitalutgift i figuren, siden netto kapitalinntekt er negativ for alle grupper). Konstruksjon av Lorenz-kurver, basert på gjennomsnittstall i hver desiligruppe, innebærer at en ikke tar hensyn til fordelingen innen hver gruppe, det vil si at en implisitt forutsetter at alle enheter i hvert desilintervall har identiske verdier for de aktuelle variablene. Dette er selvsagt urealistisk, men kurvene gir likevel et visuelt inntrykk av fordelingen av variablene over husholdningene i utvalget.

Fra figuren er det lett å se hvordan skjevheten i fordelingen av de ulike begrepene er i utvalget. En ser at brutto kapitalinntekt er svært skjevt fordelt for de høyeste inntektsgruppene. Den øverste desilen har 37,8 pst. av total brutto kapitalinntekt, noe som fremgår tydelig av figur 7.11.3a.

5. I tabell 7.11.3b er data for en del viktige poster i husholdningenes inntektsregnskap, og i figur 7.11.3b vises Lorenz-kurver for bruttoinntekt, samlede overføringer mottatt, utlignet skatt, disponibel inntekt og netto kapitalinntekt. En ser at overføringene bidrar til utjevning av forbruksmulighetene for husholdningene, og at skattene i en viss grad bidrar til det samme, siden disse er skjevverte fordelt enn bruttoinntekten. Dette kommer til uttrykk ved at disponibel inntekt er noe jevnere fordelt enn bruttoinntekt.

7.11.4 Progressivitet, kapitalinntekt og skattesatser

1. Et svært viktig poeng ved de registrerte kapitalinntektene som ble presentert i forrige avsnitt, er at netto kapitalinntekter, det vil si brutto kapitalinntekter minus renter av gjeld o.l. og del av underskudd i borettslag, er *negative* for alle inntektsgrupper. Videre er de mest negative for de tre høyeste inntektsklassene. Dette betyr at progressiv kapitalbeskatning på dette inntektsgrunnlaget i svært liten grad bidrar til utjevning av inntekt og forbruksmuligheter, siden høye skattesatser for gruppene med høye inntekter motsvares av høy verdi av rentefradraget. Mer negative kapitalinntekter for høyinntektsgruppene enn for gruppene med lavest inntekt og progressive skattesatser på nettoinntekt, innebærer at *kapitalinntektsbeskatningen i dag i gjennomsnitt ikke virker progressivt og inntektsutjevneende, snarere tvert imot*. En ser at en eventuell reduksjon av

skattesatsene på nettoinntekt vil virke skjerpene for alle inntektsgrupper, siden registrert netto kapitalinntekt er negativ for alle. Imidlertid betyr en slik satsreduksjon mest for høyinntektsgruppene, siden netto kapitalinntekt er mest negativ her. En reduksjon i skattesatsene vil dermed kunne bidra til en jevnere fordelingsprofil av kapitalinntektene. Det må likevel påpekes at dette er en gjennomsnittsbetraktning. Innenfor hver inntektsgruppe kan det være store variasjoner.

2. Dersom en gjennomfører en korreksjon av kapitalinntektsbegrepet som drøftet i avsnitt 7.11.2, slik at kapitalinntektene bedre svarer til Haig-Simons-inntektsbegrepet, vil ventelig dagens skattereglers faktiske regresive profil forsterkes, da en skulle vente at undervurderingen av de reelle kapitalinntektene var størst for husholdningene med høyest bruttoinntekt. Sannsynligvis vil brutto kapitalinntekt øke for alle inntektsgrupper ved en slik korreksjon, hovedsakelig fordi en annen beregning av nettoinntekt av egen bolig og fritidseiendom vil øke denne komponenten i brutto kapitalinntekt kraftig. Det er vanskelig å si hvordan samlet inntektsfordeling og dermed effektiv skattebelastning vil se ut etter slike korreksjoner, men mye tyder på at kapitalinntektene vil øke mest for høyinntektsgruppene, særlig dersom en oppnår en mer realistisk verdsettelse av avkastningen på annen konsumkapital og inkluderer urealisert verdistigning på aksjeinvesteringer og kapitalinntektskomponenten i næringsinntekten.

Det er viktig å understreke at virkningene av en eventuell endring av reglene om fastsettelse av kapitalinntekter ikke uten videre kan analyseres ved hjelp av aggregerte tall fra inntekts- og formuesundersøkelsen. Endring i kapitalinntektskomponentene vil også forårsake endring i bruttoinntekten for *hver enkelt husholdning*, slik at fordelingen av bruttoinntekt ikke vil være den samme etter endringen som før. En risikerer dermed at en analyse av virkningene av et nytt kapitalinntektsbegrep basert på fordeling langs et gammelt bruttoinntektsbegrep gir et uriktig bilde av effekten av endringene. Ideelt sett burde en korreksjon som den som er drøftet i dette kapitlet, analyseres med utgangspunkt i data for hver husholdning, hvorpå en kan foreta aggregeringen etter endringen. Imidlertid er feilkilden ved å arbeide med aggregerte tall neppe stor nok til å forsvare en slik økning i analysearbeidet.

Et annet problem er at kapitalinntektsdelen av personlig næringsdrivendes inntekt ikke er omtalt over. I en analyse av forde-

lingsvirkningene av å utvide kapitalinntektsbegrepet bør også slike kapitalinntekter tas med. Videre er det ikke tatt hensyn til selskapskatten ved presentasjonen av tallene for skatt på kapitalinntekt. Dette medfører at den totale skattebelastningen på kapitalinntekter undervurderes. Dersom aksjer er skjevare fordelt enn andre kapitalinntektskomponenter, er det grunn til å tro at en slik undervurdering av skattebelastningen undervurderer skattenes utjevne egen-skaper.

7.12 FAKTORBESKATNINGEN

7.12.1 Generelt om faktorbeskatning

1. Avgifter på produksjonsfaktorer kan være begrunnet i to formål:

- skaffe inntekter til det offentlige (fiskalt motiv)
- korrigere markedspriser slik at den samfunnsøkonomiske effektiviteten kan bedres

Provenyet fra avgifter på produksjonsfaktorer utgjør en stor del av de totale inntektene fra skatter og avgifter i Norge (jf. tabell 2.4.1). Provenymessig har arbeidsgiveravgiften klart størst betydning, men også investeringsavgiften og energiavgiftene (elektrisitetsavgiften og mineraloljeavgiften) er viktige faktorskatter.

I tillegg til den fiskale begrunnelsen kan faktorbeskatning benyttes for å korrigere de relative prisene på produksjonsfaktorene, for dermed å oppnå en samfunnsøkonomisk bedre bruk av ressursene. Avgift på en produksjonsfaktor gjør denne relativt dyrere for bedriften enn andre faktorer, og bedriften vil bli motivert til å bruke mer av andre produksjonsfaktorer og mindre av den avgiftsbelagte faktoren enn tidligere. Tilsvarende kan en gjennom subsidier oppnå at bruken av den subsidierte ressursen øker.

Det er ikke nødvendigvis en motsetning mellom de to formålene som styrer faktorbeskatningen. Ved hjelp av avgifter kan en oppnå at de relative faktorprisene endres slik at en oppnår en gunstigere bruk av ressurser enn tidligere, og samtidig skaffer avgiftene inntekter til det offentlige.

2. Det kan være mange forhold som kan begrunne at en gjennom skattesystemet skulle endre faktorprisene, slik at ressursallokeringen forandres. Felles for disse forholdene er *markedssvikt* som medfører et avvik mellom samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske kostnader ved bruk av produksjonsfaktorer, jf. kapittel 6.6.

For noen produksjonsressurser eksisterer det ikke veldefinerte eiere til ressursen, eller

det finnes ikke markeder for omsetning av ressursen. Dermed vil det ikke bli oppkrevet betaling for bruken av slike ressurser, og den bedriftsøkonomiske kostnaden vil avvike fra den samfunnsøkonomiske kostnaden. Eksempler på slike faktorer er fellesressurser, eller kollektive goder, som for eksempel frisk luft. Siden bedriftene ikke står overfor en pris på bruk av denne ressursen, oppstår overforbruk. Forurensende utslipp blir dermed større enn de ville vært om bedriftene gjennom prisene tok hensyn til den samfunnsøkonomiske kostnaden ved forbruk av fellesressursen.

3. Gjennom avgifter på produksjonsfaktorer kan en rette opp en eventuell markedssvikt, ved å korrigere prisene slik at bedriftene står overfor en pris på ressursen som avspeiler verdien av ressursen i beste alternative anvendelse. Avgiftssystemet kan på denne måten brukes til å simulere en markedspris på produksjonsfaktoren der denne ikke eksisterer, og til å fjerne avviket mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med en økning i faktorbruken. Ved en fornuftig utforming av avgifter på forurensende utslipp til vann og luft, eller på andre produksjonsfaktorer der det er avvik mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader i faktorbruken, kan en oppnå både at ressursallokeringen blir bedre og at det offentlige inntekter opprettholdes eller øker.

4. I dagens avgiftssystem ser det ut til at provenymotivet har vært viktigst ved avgiftsutformingen, og at ønsket om å korrigere feilaktig ressursbruk har vært mindre fremtredende. Særlig ser en dette ved den harde beskatningen av arbeidskraft, og ved at innslaget av miljøavgifter i faktorbeskatningen er nokså lite, selv om dette er et område der avgifter på produksjonsfaktorer kan ha en svært positiv effekt. Men enkelte miljørelaterte avgifter finnes, som for eksempel mineralolje- og smøreoljeavgiften. Avgifter på forurensende utslipp til luft og vann (NO_x, CO₂, SO₂, klor-fluor-karboner, fosfater m.v.), på støy osv. har foreløpig liten plass i avgiftssystemet.

Etter utredningsgruppens oppfatning er det en svakhet ved sammensetningen av faktorskattene at de i for liten grad er rettet inn mot å korrigere for slike eksterne virkninger. Ved å legge om faktorskattene mer mot miljøavgifter, kan en for eksempel redusere andre faktorskatter. Blant annet er det grunn til å anta at en reduksjon i skattleggingen av arbeidskraft, der den samlede effektive marginale beskatningen i dag er høy, kan gi en vesentlig samfunnsøkonomisk gevinst.

7.12.2 Arbeidsgiveravgiften

1. Arbeidsgiveravgiften er en faktorskatt på arbeidskraft, og virker som sådan dempende på etterspørselen etter og tilbudet av arbeidskraft. Nivået på avgiften må ses i sammenheng med skattleggingen av arbeidskraft forøvrig. I kapittel 6.2 har gruppen på et generelt grunnlag pekt på hvordan skattleggingen av arbeidskraft og kapital kan avveies mot hverandre. Det er blant annet vist at høyeste effektive marginalsattesats på arbeidskraft er nær 73 pst. Høyeste marginalsattesats på kapitalinntekter kan variere betydelig, avhengig av hva slags kapitalinntekter det er snakk om. Som pekt på i avsnitt 6.2.3 og i kapittel 7.8 kan den effektive marginalsattesatsen på kapital i enkelte tilfeller være negativ og i andre tilfeller over 100 pst. I gjennomsnitt er imidlertid skattebelastningen på arbeidskraft høyere enn på kapital. Gruppen finner det vanskelig å konkludere med hensyn til om den samlede skattleggingen av arbeidskraft ut fra effektivitetshensyn i dag er for høy eller for lav i forhold til skattleggingen av kapital.

2. I avsnitt 2.4.2 er det redegjort for hvilke ytelser fra arbeidsgiver til arbeidstaker som er arbeidsgiveravgiftspliktige. Det fremgår der at naturalytelser i arbeidsforhold og godtgjørelse til dekning av utgifter i forbindelse med utførelse av arbeid er unntatt fra arbeidsgiveravgift. Unntaket gjelder i den utstrekning naturalytelser og overskudd på utgiftsgodtgjørelse ikke er underlagt forskuddstrekkplikt.

I hovedsak er bare naturalytelser som består i fritt opphold (kost og losji), fri kost, privat bruk av arbeidsgivers bil og rentefordel ved rimelige lån, samt fri bolig underlagt forskuddstrekkplikt. Av dette følger at en rekke naturalytelser vil falle utenfor plikten til å betale arbeidsgiveravgift. Dette stimulerer til å utbetale vederlag for arbeidsinnsats som naturalytelser. Stimulansen forsterkes ved at de samme ytelsene også er fritatt for trygdeavgift og toppskatt på arbeidstakerens hånd.

Et eksempel kan illustrere problemet. En arbeidstaker ønsker å tjene penger for å kunne betale et høyfjellsopphold som koster 10 000 kroner. En måte å innrette seg på er å arbeide overtid og få utbetalt kontant lønn. Hvis arbeidstakeren har en marginalsatt på 62,0 pst., må han tjene 26 316 kroner før skatt for å sitte igjen med 10 000 kroner. Et alternativ er å avtale med arbeidsgiveren at han skal betale oppholdet, mot at arbeidstakeren jobber overtid for en verdi av 10 000 kroner. Arbeidsgiveren utgiftsfører utgiftene til oppholdet som en reise/oppholdsutgift i regnska-

pet. I praksis kan beløpet bli ansett som ikke trekkpliktig naturalytelse til lønnstakeren. Det innebærer at det ikke skal betales arbeidsgiveravgift, trygdeavgift og toppskatt. Arbeidstakeren betaler bare nettoskatt på 45,6 pst. av 10 000 kroner, til sammen 4 560 kroner. For å kunne betale denne skatten, må arbeidstakeren først tjene 12 000 kroner og betale skatt av dem. I sum må altså arbeidstakeren først tjene 10 000 kroner for å få dekket hotellregningen, og dernest 12 000 kroner for å kunne betale skatten på naturalytelsen, tilsammen 22 000 kroner. Skulle han betalt hotellregningen selv, måtte han som nevnt ha tjent 26 316 kroner. Besparelsen ved å få hotellregningen som naturalytelse er 4 316 kroner, som er lik bruttoskatten på 16,4 pst. Arbeidsgiveren på sin side har spart arbeidsgiveravgift på hotellregningen på 10 000 kroner, som utgjør 1 670 kroner i avgiftssone 1. Samlet besparelse for arbeidstaker og arbeidsgiver er snaut 6 000 kroner. Det er i eksemplet ikke tatt hensyn til at arbeidsgiveren kan utgiftsføre arbeidsgiveravgiften ved beregning av inntektsskatten.

Eksemplet illustrerer hvordan skattereglene kan gi såvel arbeidsgiver som arbeidstaker sterke incentiver til å utbetale godtgjørelse for arbeid i form av naturalytelser i stedet for kontant lønn.

3. Inkonsekvente skatteregler sammen med relativt høye satser for arbeidsgiveravgift og bruttoskatter fører nødvendigvis til et overdrevent omfang av naturalytelser. Omfanget er langt større enn det ville vært med skatteregler som behandlet lønn og naturalytelser tilnærmet likt.

Det er flere problemer ved det store omfanget av naturalytelser. For det første er det ressursløsende. Dels må arbeidstakeren forbruke bestemte goder for å oppnå skattefordelen, mens han i mange tilfeller ville disponert annerledes dersom han kunne velge fritt. Dermed oppstår et overforbruk av den typen goder som kan gis i form av naturalytelser. Dels medgår det ressurser i bedriftene for stadig å finne frem til nye naturalytelser som behandles gunstig skattemessig. Dels bindes uforholdsmessig mye av skattemyndighetenes ressurser opp til ligningsbehandlingen av naturalytelser.

For det andre fører lempeligere beskatning av naturalytelser til et smalere skattegrunnlag enn dersom de hadde vært skattlagt som lønn. Det fører til at andre skattesatser må være tilsvarende høyere for å opprettholde skatteinntektene. Det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet ved høye skattesatser kan være betydelig.

For det tredje undergraver lempeligere be-

skatning av naturalytelse skattesystemets utjevne egenskaper. Mulighetene for å kunne få naturalytelse varierer sterkt, men det er trolig enklest å oppnå naturalytelse når lønnen for øvrig er høy. Det fører til at omfanget av naturalytelse blir betydelig større for dem med høy inntekt enn for skattytere med lave og midlere inntekter.

7.12.3 Investeringsavgiften

1. I avsnitt 2.4.3 er det redegjort for grunnlaget for investeringsavgiften. I utgangspunktet skal det svares investeringsavgift på anskaffelse av og arbeid på driftsmidler og vareinnsats som brukes i virksomheter som er avgiftspliktige etter merverdiavgiftsloven. Men det er gjort mange og omfattende unntak fra dette. Virksomhet som ikke er merverdiavgiftspliktig betaler ikke investeringsavgift, men gis heller ikke fradrag for inngående merverdiavgift. Investeringsavgiften, eventuelt merverdiavgiften, behandles som en kostnad som kommer til fradrag, enten samme år eller over tid gjennom avskrivninger, ved beregning av skattepliktig inntekt for næringsvirksomheten. Avgiften antas å gi omlag 6,9 milliarder kroner til staten i 1989. Men siden avgiften kommer til fradrag over tid ved beregning av inntektsskatten, vil nettoprovenyet være lavere.

2. Dagens utforming av investeringsavgiften har flere uheldige økonomiske virkninger. De mange unntakene fra avgiftsplikten, blant annet for industriproduksjon og for en vesentlig del av investeringene i primærnæringene, gjør at investeringsavgiften ikke lenger er en generell avgift på kapital. Dertil kommer at avgiften også legges på en del typer vareinnsats. Grensene mellom avgiftspliktig og ikke avgiftspliktig virksomhet er tilfeldige. Eksempelvis er reparasjonsarbeider og vedlikeholdsarbeider som utføres av egne ansatte fritatt. Hvis det samme arbeidet gjøres av et annet firma, kan det derimot være avgiftspliktig. Likeledes er et råvarelager som en fabrikk eier, fritatt for avgift, mens tilsvarende råvarelager på grossistens hånd er avgiftspliktig. Tilvirkning av varer er fritatt for avgift, mens distribusjon av varene kan være avgiftspliktig.

De mange unntakene i avgiftsplikten gjør at investeringsavgiften fremstår som en særavgift på visse næringer og på visse typer økonomisk aktivitet.¹²⁾ Avgiftens relativt

høye nivå kan gi en sterk vridning mot virksomhet som ikke er avgiftsbelagt. Det er vanskelig å se at disse vridningene skulle være samfunnsøkonomisk ønskelige. Tvert om synes utformingen av avgiftsgrunnlaget å være nokså tilfeldig, slik at de vridningene som oppstår neppe kan være tilsiktet.

3. Investeringsavgiften er endelig i den forstand at den avgiftspliktige ikke kan kreve avgiften tilbakebetalt eller tilbakeført selv om driftsmidlet selges etter kort tid. Samtidig må den nye eieren betale ny investeringsavgift dersom virksomheten er avgiftspliktig. Ved omsetning av brukte driftsmidler skjer det altså ingen korreksjon for at det kan ha vært betalt avgift på driftsmidlet tidligere. Dermed oppstår en innlåsnings-effekt som motvirker omsetning av driftsmidler som samfunnsøkonomisk sett kan være fornuftig.

4. Investeringsavgiften har også uheldige administrative virkninger. Den er med sine mange unntak vanskelig å praktisere for de næringsdrivende. Regelverket er dessuten langt fra entydig. Som nevnt er det mange vanskelige grenser mellom hva som er avgiftsfrie investeringer og hva som er avgiftspliktige investeringer. Flytende grenseområder, hvor skjønnsmessige vurderinger får fremtredende plass, medfører usikkerhet for de avgiftspliktige. En må anta at de avgiftspliktige bruker uforholdsmessig mye tid på deklarerer av grunnlaget for investeringsavgiften.

5. Det er også grunn til å regne med at fylkesskattekontorene bruker betydelig tid på å administrere investeringsavgiften og til å avgjøre tvilsspørsmål som refererer seg til de mange unntakene som gjelder. I tillegg brukes ikke ubetydelig tid i Skattedirektoratet og i Finansdepartementet.

Hvor riktig avgiftsberegningen er hos den enkelte avgiftspliktige kan bare kontrolleres ved bokettersyn. Slike ettersyn er krevende, og svært mange næringsdrivende blir ikke kontrollert. Systemet er derfor sårbart for avgiftsunndragelser.

6. Det følger av ovenstående at de mange tvilsspørsmål som unntakene reiser, i tillegg til manglende kontroll, kan føre til ulikhet i behandlingen. For det første fordi de lojale avgiftspliktige kan bli påført økt avgiftsbelastning i forhold til de illojale. For det andre fordi svært mange tvilsspørsmål avgjøres etter en skjønnsmessig vurdering som kan falle ulikt ut etter hvilket fylkesskattekontor en

¹²⁾ At de som betaler investeringsavgift har fritatt for inngående merverdiavgift, endrer ikke det forholdet at investeringsavgiften blir en særlig belastning på avgiftspliktig virksomhet. Det skyldes at de som har fradrag for inngående

merverdiavgift, normalt må betale utgående merverdiavgift som er høyere enn inngående merverdiavgift.

er knyttet til. De økonomiske virkningene av avgiften er således tilfældige.

7.12.4 Elektrisitetsavgiften

1. I avsnitt 2.4.4 har gruppen beskrevet dagens system for el-avgift. Det fremgår der blant annet at el-avgiften i hovedsak oppkreves med samme beløp pr. kWh for alle brukere. Et unntak er den reduserte avgiften for abonnenter i Finnmark og 7 kommuner i Nord-Troms.

I offentlige dokumenter blir el-avgiften som regel gitt både en fiskal og en priskorrigerende begrunnelse. El-avgiften bringer inn omlag 3,4 milliarder kroner hvert år, og den er dermed en viktig inntektskilde for staten. Store omlegginger i avgiften vil få virkninger for budsjettbalansen. Eventuell reduksjon i el-avgiften kan derfor gjøre det nødvendig å øke andre skatter og avgifter.

2. Prisen på elektrisk kraft spiller en avgjørende rolle for den samfunnsøkonomiske avkastningen av kraftressursene. Siden el-avgiften inngår i den prisen brukerne betaler, vil utformingen av avgiften påvirke både den samlede kraftetterspørselen og bruken av kraft i ulike sektorer og næringer. El-avgiften bør derfor også vurderes i lys av hvordan den virker på produksjonen og bruken av elektrisk kraft.

3. Når en ser på kraftsektoren isolert, burde prisen på kraft inklusive avgift i prinsippet være lik i alle anvendelser når det er justert for forskjeller i overføringskostnader, brukstid og leveringssikkerhet. En slik prissetting ville sikre at den marginale avkastningen ved bruk av kraft ble tilnærmet den samme i alle anvendelser, og at den samlede krafttilgangen ble utnyttet på en mest mulig effektiv måte. Alle brukere ville da også få et like sterkt motiv til å spare kraft. Utbygging av ny kraft burde skje først når prisen er høyere enn eller lik utbyggingskostnadene (langtidsgrensekostnaden). I langtidsgrensekostnaden burde en også innarbeide de kostnader som påføres natur og miljø ved utbygging av såvel vannkraft som varmekraft.

Sett i forhold til disse kriteriene for prissetting og utbygging kan det påpekes flere svakheter i det norske kraftmarkedet. For det første varierer prisene betydelig mellom regioner og sektorer der kraften anvendes. Prisforskjellene er større enn hva forskjeller i produksjonskostnader skulle tilsi. For det andre er kraftprisene gjennomgående lavere enn kostnadene ved å bygge ut ny kraft. Skal økt etterspørsel etter kraft dekkes, må en gjennomføre ulønnsomme utbygginger. Lave kraftpriser kan også føre til at det ikke lønner seg å gjennomføre energisparende tiltak,

selv om kostnadene ved slike tiltak er lavere enn kostnadene ved å bygge ut nye kraftverk.

4. Kriteriet for utbygging av vannkraft har stort sett vært å dekke etterspørselen til priser som svarer til kraftverkernes gjennomsnittskostnader, inklusive el-avgift. El-avgiften har dermed hevet kraftprisen og dempet utbyggingstakten. Denne effekten av el-avgiften har vært positiv, fordi en ytterligere utbygging ville skjedd til kostnader som hadde ligget høyere enn kraftprisene. Avgiften utjevner dessuten i noen grad de relative prisforskjellene for ulike brukergrupper, siden den ikke er en verdiavgift, men pålegges all kraftbruk med samme beløp pr. kWh. El-avgiften vil dermed, i motsetning til de aller fleste andre skatter og avgifter, føre til en mer rasjonell økonomisk bruk av ressursene.

Utredningsgruppen mener likevel at det kan pekes på enkelte uheldige sider ved el-avgiften slik den er utformet nå. Fordi gjeldende el-avgift i prinsippet omfatter alt forbruk med samme avgiftssats, er den prisutjevne effekten heller beskjeden. Det kan imidlertid stilles spørsmål om det bør være el-avgiftens oppgave å sørge for riktige kraftpriser. Alternativt kunne kraftprisene vært justert på annen måte. Det kunne ha skjedd delvis direkte gjennom endring i prisen på kraft fra Statkraft, og delvis indirekte ved å skape et mer effektivt marked for omsetning av kraft innenlands. Men såvel endringer i prisene på Statkrafts kontrakter som deregulering av produksjon og omsetning av kraft kan ta lang tid. I påvente av mer fundamentale endringer i kraftmarkedet, kan el-avgiften være et virkemiddel for å skape jevnere kraftpriser.

El-avgiften tar ikke hensyn til forskjeller i lønnsomheten mellom ulike kraftverk og kraftprodusenter. Avgiften er dermed ikke tilpasset et eventuelt ønske om å trekke inn den ekstra fortjenesten, grunnrenten, som ligger i vannkraftsystemet. Se boks 7.12.4.

El-avgiften skaper også problemer i forhold til investeringskriteriet for utbygging av kraft. Dagens kriterium er at ny kraft skal bygges ut når prisen inklusive el-avgift er høyere eller lik langtidsgrensekostnaden. Siden el-avgiften går til staten, kan kraftprodusenten gå med tap på anlegg som bygges ut etter dette kriteriet. Det fører blant annet til at private utbyggere ikke vil følge dagens kriterium for utbygging. Avgiften fører til at enkelte investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, ikke er privatøkonomisk lønnsomme. Et tilsvarende avvik mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet vil en få også når private vurderer opprustning og utvidelser ved eksisterende kraftverk.

Boks 7.12.4 Grunnrenten i vannkraftsystemet

Utnytting av knappe naturressurser (jordområder, vannkraft eller lagerressurser som for eksempel olje) gir opphav til en meravkastning utover det som er normal avlønning av arbeidskraft, kapital og andre insatsfaktorer i alternativ virksomhet. Denne meravkastningen kalles ofte for grunnrente.

Grunnrenten i vannkraftsystemet skyldes ikke ressursknapphet i absolutt forstand, men økende marginalkostnader ved å bygge ut vannkraftressursene. Kostnadsøkningen avspeiler at de i økonomisk forstand beste vannfallene allerede er i produksjon, slik at potensielle utbyggingsprosjekter blir stadig mer kostnadskrevenne. I et optimalt utbygget kraftsystem der prisen på kraft er lik kostnaden ved å bygge ut ny kraft (langtidsgrensekostnaden), kan prisen bli betydelig høyere enn de gjennomsnittlige kostnadene i kraftproduksjonen. Denne differansen er et mål på grunnrenten i et optimalt utbygget kraftsystem.

Grunnrenten i kraftproduksjon er spesiell for land med el-forsyning basert på vannkraft. Land med i hovedsak varmekraftbasert el-forsyning, vil som regel ha en kostnadsstruktur som i liten grad gir opphav til grunnrente.

Når det er utbyggt mer enn den optimale kapasiteten i vannkraftsystemet, vil grunnrenten som blir tilbake i form

av overskudd i kraftverkene, bli mindre. Det skyldes at deler av den opprinnelige grunnrenten dels må dekke kostnadene ved å ha for stor kapasitet, og dels blir fordelt til kraftbrukerne gjennom lavere priser. Lavere kraftpriser er i dette tilfellet nødvendig for å få omsatt all kraften. I dag fordeles derfor grunnrenten i stor grad gjennom lave kraftpriser, som gir et incitament til å sløse med kraftressursene.

Det er vanskelig å beregne grunnrenten i norsk kraftforsyning nøyaktig. Statistisk sentralbyrå har anslått vannkraftformuen til å være omlag 200 milliarder 1985-kroner (NOU 1988:21). *Vannkraftformuen* er dagens verdi av grunnrenten i all fremtidig produksjon av elektrisk energi ved vannkraft. I «Naturressurser og miljø 1988» (Rapporter 89/1) har Statistisk sentralbyrå beregnet grunnrenten i det norske vannkraftsystemet til mellom 5 og 6 milliarder 1986-kroner pr. år. Av dette går 80 pst. til kraftintensiv industri i form av lavere kraftpriser. Andre mottakere av grunnrenten er kommunene hvor vassdragsutbyggingen har foregått. 12 av de 15 kommunene på toppen av inntektsstatistikken for 1986 målt etter skatteinntekt pr. innbygger, er kraftkommuner. Staten trekker inn deler av grunnrenten gjennom avgifter.

5. De samfunnsøkonomisk uheldige sidene ved el-avgiften som er påpekt i forrige avsnitt, er av generell karakter, i den forstand at de fleste skatter og avgifter må antas å skape tilsvarende vridninger. Trolig er de uheldige sidene ved el-avgiften mindre enn for de fleste andre skatter og avgifter. Likevel har en i kraftsektoren ikke utnyttet mulighetene fullt ut til å utforme avgifter som er nøytrale eller som endog kan virke positivt inn på ressursallokeringen. Som nevnt i kapittel 6.1 ville en nøytral overskuddsskatt på kraftverkene virke som en skatt på grunnrenten. Men også el-avgiften kunne i større grad vært knyttet opp mot grunnrenten. En grunnrente-basert avgift kunne gitt større prisutjevning enn avgiften gir i dag. Den ville heller ikke virke uheldig inn på kraftproduksjonen og

på incentivene til å investere i nye og til å ruste opp eksisterende anlegg.

Det er verdt å merke seg at grunnrenten ikke skyldes at kraftprodusentene utøver markedsrett, for eksempel som følge av liten konkurranse. Grunnrenten oppstår som følge av stigende kostnader ved å fremskaffe mer kraft, slik at også et marked med fri konkurranse og langsiktig balanse mellom tilbud og etterspørsel vil gi en vesentlig grunnrente. Grunnrenten vil derfor være et relativt stabilt skattefundament. Skal grunnrenten kunne bli lavere enn i dag, må kostnadene ved økt kraftproduksjon bli lavere i fremtiden. Eksempelvis kan stor utbygging av gasskraftverk tenkes i noen grad å redusere grunnrenten i vannkraftsystemet.

7.12.5 Dokumentavgiften

1. Dokumentavgiften har enkelte uheldige sider. Etter gjeldende regler om dokumentavgift, jf. avsnitt 2.4.5, skal det blant annet ved sammenslåing av aksjeselskaper svares dokumentavgift ved tinglysing av eventuelle hjemmelsoverføringer av fast eiendom. Dette gjelder også i de tilfellene hvor sammenslåing av aksjeselskaper etter gjeldende praksis kan gjennomføres uten umiddelbare konsekvenser for inntektbeskatningen, jf. kapittel 7.7. Plikten til å svare dokumentavgift ved hjemmelsoverføringer i forbindelse med sammenslåing av aksjeselskaper kan dels medføre at hjemmelsoverføring ikke foretas, slik at en annen enn den reelle eieren står som innehaver i tinglysningsregisteret. Verre er det at reglene kan medføre uheldige bindinger med hensyn til hvordan sammenslåingen gjennomføres, særlig med hensyn til hvilket selskap som skal være det overdragende selskapet. Den valgfriheten som foreligger, virker tilfeldig.

2. Videre skal det svares dokumentavgift ved hjemmelsoverføring ved deling av et aksjeselskap. Avgiftsplikten utløses dersom det ikke er det opprinnelige selskapet som skal bli sittende tilbake med hjemmelen til den faste eiendommen. Også ved deling vil reglene om dokumentavgift kunne virke tilfeldig, og de vil kunne legge uheldige bindinger på hvordan delingen gjennomføres.

3. Det skal også svares dokumentavgift dersom det i forbindelse med omdannelse fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap finner sted en hjemmelsoverføring av fast eiendom. Dette gjelder selv om den opprinnelige hjemmelsinnehaveren, eieren av den personlig eide virksomheten, skal eie 100 pst. av aksjene i det nye selskapet. Reglene leder til dels til at hjemmelsoverføring unnlates, noe som kan være uheldig for selskapet og særlig for dets kreditorer.

4. Avgiftsplikten ved hjemmelsoverføring i forbindelse med sammenslåing og deling av aksjeselskaper og omdannelse fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap, innebærer omkostninger som må tas i betraktning før beslutning om sammenslåing, deling eller omdannelse foretas. Det synes å være en viss motstrid mellom disse reglene og den inntektsskattepraksisen som gjelder for sammenslåing og deling av aksjeselskaper og omdannelse fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap, jf. kapittel 7.7.

7.12.6 Eiendomsskatt

1. I avsnitt 2.4.7 er det redegjort for at det er den enkelte kommune selv som avgjør om det skal skrives ut eiendomsskatt. Dette kan gi vridningseffekter fordi beskatningen ved investering i fast eiendom i én kommune kan være høyere enn ved tilsvarende investering i en annen kommune. Dette kan påvirke investeringsbeslutninger. Det er vanskelig å finne noen økonomisk begrunnelse for at realkapital skal beskattes forskjellig fra kommune til kommune.

2. For næringsseiendommer og utleieeiendommer er eiendomsskatten fradragberettiget ved inntektsskatteligningen. Når en kommune innfører eiendomsskatt, vil derfor normalt grunnlaget for inntektsskatten reduseres. Eiendomsskatt i en kommune vil derfor bety reduserte skatteinntekter for staten. Også for kommunen vil inntektsskatten reduseres, men dette mer enn oppveies av inntektene fra eiendomsskatten. For skattyteren vil eiendomsskatten bety en økt skattebelastning. I de tilfellene eiendomsskatten er fradragberettiget, vil skatteeffekten være avhengig av hans marginalskatt.

For prosentlignede boligeiendommer anses eiendomsskatten å inngå i prosentligningen, slik at den ikke kommer effektivt til fradrag. I de kommunene som har eiendomsskatt, vil derfor eiendomsskatten komme som et direkte tillegg til den inntekts- og formuesskatten som legges på boligeiendommen.

3. Ved utskrivning av eiendomsskatt tas det ikke hensyn til skatteevne. For sammenlignbare eiendommer blir skatten like stor uavhengig av hvilke inntekter en har av eiendommen.

Eiendomsskatten skrives ut med en fast sats uavhengig av øvrige inntekter skattyteren har. Dette innebærer at skatten blir like stor enten en har lav eller meget høy inntekt.

4. Som ved annen beskatning av realkapital, er det store problemer knyttet til takseringen av eiendommene for utskrivning av eiendomsskatt. Stortinget har nylig behandlet takseringsmeldingen (St.meld. nr. 64 for 1986-87) og gitt klarsignal for utforming av et nytt takseringssystem for bolig- og fritidseiendommer. Forslaget i meldingen går ut på at taksten skal bygge på eiendommens produksjonsverdi, og ikke som i dag på omsetningsverdien. Forslaget gjelder imidlertid ikke næringsseiendommer.

7.13 ADMINISTRATIVE PROBLEMER

7.13.1 Innledning

Utredningsgruppen har ikke kunnet gjennomgå skatteadministrasjonen for bedrifts- og kapitalskattene. Gruppen vil likevel nevne en del problemer som den har observert under gjennomgåelsen av andre skatte- og avgiftsspørsmål. I kapittel 8.14 antyder gruppen forslag til løsning av noen av de administrative problemene som nevnes her.

7.13.2 Lover og regler

1. *Reglene er kompliserte.* Det vil neppe være mulig å komme frem til bestemmelser om skatte- og avgiftsspørsmål som er enkle, særlig ikke i inntektsbeskatningen. Til det er de økonomiske forholdene og problemene for varierte og for sammensatte. Men en kan antakelig få et regelsett som er vesentlig enklere enn det en har idag.

Gruppen vil for sin del peke på at de foreslåtte endringer i de alminnelige reglene om formues- og inntektsbeskatning av bedrifts- og kapitaleiere, vil kunne representere vesentlige forenklinger i regelverket, jf. kapittel 8.3 og 8.10. Det samme kan endringer i reglene om selskapsbeskatning, jf. kapittel 8.5 og 8.6, og i reglene om omdannelse av eierformer, jf. kapittel 8.9. Men også utformingen av andre regler kan bidra til forenklinger. I dag er for eksempel et stort antall regler knyttet til vage kriterier, som krever konkrete skjønn når reglene skal anvendes. Slike regler er tidkrevende og ikke godt egnet for en administrativ regelanvendelse, særlig når regelanvendelsen må foregå i et raskt tempo, som i ligningsadministrasjonen. Det taler for mer bruk av sjablonpregede regler. For fremtiden er det også behov for regler som skal kunne behandles maskinelt. Overgangen til edb er ikke kommet langt nok ennå.

2. Skattyternes tilbøyelighet til å tilpasse sine disposisjoner etter skattesystemet, også på grunnlag av systematisk skatteplanlegging, er behandlet i blant annet kapittel 7.2 og vedlegg 5. I en del tilfeller tar tilpasningen slike former at den fremstår som forsøk på illojal omgåelse av skattesystemet. Slik omgåelse omtales i det følgende.

Innledningsvis bør fremheves at det er en flytende overgang fra ordinær skatteplanlegging til omgåelse. Det er dessuten ingen skarp grense mellom omgåelse og skatteunndragelse, selv om den prinsipielle forskjellen er klar nok.

Omgåelse kan inndeles i noen hovedformer. En form er rene proformahandlinger. Det reelle forholdet er enten at det ikke foreligger noen disposisjon i det hele, eller at det

foreligger en disposisjon, men med et annet innhold. Eksempel på det første gir Rt. 1978 s. 60: En eiendom ble overdratt fra eieren til hans barn, som dagen etter overdro eiendommen til en kommune. Det ble fastslått at det bare forelå ett salg fra faren til kommunen, og at overdragelsen fra faren til barna og fra barna til kommunen var proforma. Eksempel på det siste har en når et salg av en eiendom gis form av et tidsubegrenset (alltidvarende) bortfeste, kombinert med et lån fra fester til bortfester, og hvor festeavgift og lånerente tilsvarende hverandre og forfaller terminvis på de samme tidspunktene, hvor de motregnes automatisk. Proforma- og andre papirtransaksjoner som tar sikte på å gi skattekreditt eller fradragsrett, synes å ha fått økende utbredelse og et mer systematisk preg i de senere årene.

En annen form for omgåelse er handlinger som mangler bedriftsøkonomisk eller annen praktisk mening når de vurderes uavhengig av skattefaktoren. I praksis har det for eksempel forekommet «fusjoner» mellom velfylte og tomme aksjeselskaper som er bedriftsøkonomisk verdiløse. Formålet har vært å gi det velfylte selskapet mulighet for å kreve fradrag ved inntektslikningen for underskudd i det tomme selskapet som dette ikke vil kunne utnytte selv. En del slike omgåelsesforsøk er blitt stoppet i praksis, se Rt. 1961 s. 1195 og Rt. 1963 s. 478, og ved lovregler, se skatteloven § 53 første ledd.

En tredje form for omgåelse er handlinger som i og for seg har bedriftsøkonomisk mening uavhengig av skattefaktoren, men hvor de skattemessige konsekvensene som skattyteren vil trekke av handlingene, kan fremtre som urimelige eller illojale overfor skattesystemet. Et eksempel kan være salg av driftsmiddel mellom to nærstående skattytere med etterfølgende krav om nytt avskrivningsgrunnlag hos kjøperen, kombinert med krav om fremføring av negativ saldo hos selgeren.

Skattemyndighetene kan møte omgåelsesforsøk på flere måter. De kan for det første endre forutsetningene for den skatteplanleggingen som ligger til grunn for omgåelsesforsøket, ved å endre skattelovgivningen. Det er mange eksempler på lovgivning som har tatt sikte på å hindre bestemte typer av omgåelse (stoppregler), se for eksempel skatteloven § 53 første ledd om avskjæring av den alminnelige retten til å fremføre underskudd til fradrag ved inntektslikningen. I enkelte andre land har en undertiden vedtatt tilbakevirkende lover for å hindre omgåelse. En mer effektiv måte er imidlertid å redusere lønnsomheten av omgåelsen.

For det andre kan skattemyndighetene vedta lovbestemmelser som direkte retter seg mot omgåelses forsøk. I enkelte land, for eksempel Finland og Sverige, har en således vedtatt «generalklausuler» rettet mot omgåelsesforsøk. Slike klausuler slutter seg til den egentlige skattelovgivningen, og kommer inn ved fortolkning og anvendelse av bestemmelser i denne. Bestemmelsen i skatteloven § 54 første ledd, se nedenfor, kan ses som eksempel på denne type lovgivning.

For det tredje kan skattemyndighetene møte omgåelse med «gjennomskjæringer» i rettsanvendelsen. En forutsetning for at dette skal være effektivt, er at domstolene følger opp. Her i landet har skattemyndighetene i en viss utstrekning fulgt denne veien, og domstolene har fulgt opp. Om en slik praksisløsning er bedre enn en lovløsning, kommer gruppen tilbake til i kapittel 8.14.

I det følgende skal omgåelsesspørsmålet belyses noe nærmere ved omtale av en del tilfeller som det er nærliggende å karakterisere som omgåelse. Som det vil fremgå, er omgåelsesspørsmål mest aktuelle i forbindelse med inntektsbeskatning. Men de oppstår også i forbindelse med formuesskatt, arveavgift, dokumentavgift m.v.

Skattesystemet bygger langt på vei på det alminnelige rettssystem, hvor *juridiske personer*, det vil si selskaper, foreninger stiftelser, boer m.v., forekommer som rettssubjekter. I skatteretten har de status som skatteobjekter, se kapittel 2. Undertiden kan det være spørsmål om en juridisk person må settes til side som skatteobjekt fordi den representerer en omgåelse. Alternativet vil være å beskatte den personen eller de personene som står bak den juridiske personen.

I retts- og ligningspraksis er det få avgjørelser som tilsidesetter juridiske personer, typisk aksjeselskaper, som skatteobjekter. Det eneste klare eksemplet fra Høyesteretts praksis er Rt. 1937 s. 443, som tilsidesatte et selskap med vedtektsbestemt hjemsted i Panama. I praksis synes holdningen å være at når lovgiveren uttrykkelig har anerkjent enmanns- og fåmannsselskapene som egne skatteobjekter, så kan en ikke i rettsanvendelsen trekke en annen grense for selskapes status som skatteobjekt.

I forbindelse med døds- og konkursboer, kan en se forsøk på å holde bobehandlingen gående av rent skattemessige grunner. Slike forsøk er relativt enkle å skjære gjennom.

Spørsmål om hvem som er skattepliktig for en gitt inntektspost, og hvem som har fradragrett for en gitt fradragspost, altså *tilordningsspørsmål*, vil særlig oppstå i forholdet mellom nærstående personer, og i forhold

det mellom selskaper og personer som står bak selskapet. I lignings- og rettspraksis er det flere eksempler på at inntekts- og fradragsposter er blitt tilordnet et annet skatteobjekt enn det som har påberopt posten overfor ligningsmyndighetene. Grunnlag for endret tilordning kan være proformaregelen: I realiteten er det et annet skatteobjekt som har oppebåret inntekten eller som har hatt utgiften. Men grunnlaget for endret tilordning kan også være at skattyterens påstand fremstår som urimelig. I Rt. 1971 s. 264 er det for eksempel sagt at

«den bakenforliggende økonomiske realitet må kunne slå igjennom overfor aksjeselskapsformen dersom ordningen er motivert helt eller hovedsakelig ved ønsket om å spare skatt ... (Aksjonærens) rådighet over den utskilte aksjeportefølje var reelt sett den samme etter selskapsstiftelsen som før».

Andre høyesterettsdommer som går i samme retning er Rt. 1931 s. 772, Rt. 1961 s. 1195, Rt. 1963 s. 478, Rt. 1966 s. 1189 og Rt. 1976 s. 302. Spesiell hjemmel for gjennomskjæring av visse tilordningsforhold gir skatteloven § 54 første ledd jf. Rt. 1936 s. 833.

Etter at skatteplikt er oppstått, kan skattyteren ikke fri seg fra skatteplikten ved å overføre formues- eller inntektsposter til en annen. For formues- og inntektsskattens vedkommende er dette kommet til uttrykk i skatteloven § 54 første ledd. En metode som gjerne brukes til å overføre inntekter med, er å benytte skjeve verdiforhold når ytelses utveksles. Nærstående skattytere inngår for eksempel en avtale om gjensidige ytelser, men det avtalte verdiforholdet mellom ytelsene er slik at det i realiteten tilsiktes en inntektsoverføring fra den ene skattyteren til den andre. Denne formen for omgåelse er særlig aktuell i internasjonale forhold, men den forekommer også innenlands, se for eksempel Rt. 1982 s. 654. Skatteloven § 54 første ledd gir særlig hjemmel for å skjære gjennom slike forsøk og ligne partene som om de hadde handlet «på armlengdes avstand», det vil si som uavhengige parter.

Ikke sjelden blir det gjort forsøk på å *overføre skatteposisjoner* fra en skattyter til en annen i situasjoner hvor dette har vært ansett som lite rimelig. Et selskap har for eksempel en avsetning som det ikke kan utnytte selv, og avsetningen søkes overført til en ny interessent ved overdragelse av alle aksjene i selskapet. I retts- og ligningspraksis er det fastslått at skatteposisjoner som nevnt i en rekke tilfeller ikke kan overføres fra en skattyter til en annen uten særlig hjemmel, jf. Rt. 1961 s. 1195, Rt. 1963 s. 478, Rt. 1966 s. 1189. Adgangen til å overføre fremførbart underskudd er regulert ved skatteloven § 53 første ledd. Men

grensen for overføringsadgangen er uklar, jf. kapittel 7.7.

En rekke skatteregler tillegger postenes karakter betydning. For eksempel behandles arbeidsinntekt og kapitalavkastning, ikke minst aksjeutbytte, forskjellig, liksom arbeidsinntekt og kapitalgevinst følger forskjellige regler. Det er også stor forskjell på behandlingen av kapitalgevinst på fast eiendom og kapitalgevinst på aksjer. I forhold til alle slike ulikheter gjøres det naturlig nok forsøk på omgåelse, ved at inntekt i størst mulig grad søkes gitt den karakteren som behandles gunstigst skattemessig.

Grensen mellom arbeidsinntekt og aksjeutbytte fra samme selskap er aktuell både i forhold til inntektsbeskatningen og i forhold til folketrygdavgiften. Grensen trekkes i praksis ut fra en vurdering av hva som reelt sett har dannet grunnlaget for utbetalingen. Hvor effektivt et slikt kriterium er, er vanskelig å si. Grensen mellom arbeidsinntekt og kapitalgevinst aktualiseres blant annet hvis et enmanns- eller fåmannsselskap har tjent penger ved tjenesteytelser, prestert av aksjeeieren, og aksjene senere selges. Reelt sett vil vederlaget for aksjene langt på vei være arbeidsinntekt, men som søkes behandlet etter reglene for kapitalgevinst. Grensen mellom kapitalgevinst på fast eiendom m.v. og kapitalgevinst på aksjer ble i eldre rettspraksis trukket ved en konkret vurdering. Fra og med 1922 har dette spørsmålet vært bedømt ut fra skatteloven § 54 andre ledd om salg av større aksjeposter («selgende gruppe»).

Utviklingen i teknologi og kommunikasjoner og større økonomisk frihet, ikke minst over landegrensene, har økt mulighetene for å lykkes med omgåelsesforsøk. Ikke minst den delen av det norske skattesystemet som angår forholdet til utlandet, kunne trenge en grundig gjennomgåelse. I en del land, for eksempel i Vest-Tyskland og USA, har en funnet det påkrevet å beskytte seg mot virkningene av selskapsetableringer i lavskatteland. Hvorvidt Norge har et tilsvarende behov, for tjener å bli undersøkt.

7.13.3 Informasjon

1. Skal et skatte- og avgiftssystem funksjonere i praksis, er det nødvendig at skattyterne får god informasjon om regelverket. Det informasjonssystemet en har om norske skatte- og avgiftsregler kan ikke sies å være dårlig. Informasjonssystemet på skatteområdet er ikke dårligere enn informasjonssystemene på mange andre forvaltningsområder, kanskje tvert om. Men det betyr ikke at informasjonen på skatteområdet er god nok.

Informasjonssystemet på skatte- og avgiftsområdet er noe tilfeldig og usystematisk bygget opp. Det er blitt til uten en samlet plan, stykke for stykke, og fra tid til tid. Viktigere er det at det offentlige ikke selv forestår et fullstendig informasjonssystem på skatterettens område. På sentrale deler av området besørger informasjonen av private organisasjoner og personer, og den informasjonen som det offentlige gir, for eksempel i Skattedirektoratets meldinger, kommer ofte sent og benyttes neppe i så stor utstrekning som hadde vært ønskelig. Dette er ikke bare allmennhetens feil. Interessen for å utvikle mer effektive, elektroniske informasjonssystemer har vært liten.

Det er videre uheldig at avgjørelser og uttalelser om skattespørsmål fra sentrale instanser som offentliggjøres, publiseres sent og velges ut på en tilsynelatende nokså tilfeldig måte. Allmennheten får ikke skikkelig kjennskap til den virkelige praksisen på denne måten. Helst bør alle avgjørelser og uttalelser om prinsipielle spørsmål gjøres allment tilgjengelig, selvsagt i anonymisert form.

7.13.4 Forutberegnelighet

Sett fra den skatte- eller avgiftspliktiges synspunkt, er det vesentlig at han kan forutberegne de skatte- og avgiftsmessige konsekvensene av sine økonomiske disposisjoner. Behovet kan langt på vei imøtekommes ved et godt informasjonssystem, jf. avsnitt 7.13.3. Men selv den beste informasjonen er ikke tilstrekkelig når regelverket benytter skjønnsmessige kriterier, noe en neppe kan unngå. Da trenger den skatte- eller avgiftspliktige et konkret standpunkt fra myndighetenes side til en nærmere beskrevet planlagt handling før han handler.

Skatte- og avgiftsmyndighetene gir i atskillig utstrekning uttalelser om enkeltsaker. Men de skatte- og avgiftspliktige har ikke noe rettslig krav på å få slike uttalelser, og mulighetene for å få dem, er nok i noen grad betinget av at den som spør har ressurser til å få klarlagt problemstillingen. De uttalelsene som gis, er dessuten ikke bindende ved den etterfølgende ligningen, eller ved skatte- eller avgiftsberegningen.

Allerede det at de skatte- eller avgiftspliktige ikke har krav på å få forhåndsuttalelser om skatte- og avgiftsspørsmål, er et problem. Det er også et problem, om enn av mindre omfang, at skattyterne ikke kan få bindende forhåndsuttalelser om slike spørsmål. I Danmark, Finland, Sverige og andre land har skattyterne rett til å få bindende forhåndsut-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

talelser, og dette regnes der som et selvfølgelig ledd i de skatte- og avgiftspliktiges rettsikkerhet. Gruppen er klar over at en slik ordning vil koste noe, men kostnadsspørsmålet kan iallfall et stykke på vei la seg løse ved en gebyrordning.

7.13.5 Saksbehandlingen

For en del skatter og avgifter er saksbehandlingsreglene utformet med spesielt sikte på problemer innenfor bedrifts- og kapitalbeskatningen. For andre skatter og avgifter er saksbehandlingsreglene utformet med et mer allment siktemål. Dette gjelder i første rekke formues- og inntektsskattene, hvor saker om bedrifts- og kapitalbeskatning behandles i det samme administrative systemet som saker om personbeskatning. Dette reiser blant annet spørsmålet om disse sakene prioriteres på den beste måten.

Ligningsmyndighetenes arbeid synes i vel stor utstrekning å være konsentrert om personbeskatningen. Det kan skyldes at ligningsbehandlingen av personer hvert år begynner før ligningen av næringsdrivende, på grunn av den tidligere fristen som lønnskuttet har for å inngi selvangivelse. Men det kan også ha sammenheng med den kompetansen det enkelte ligningskontoret har.

Det er også et betydelig problem at saksbehandlingen til dels tar lang tid, for eksempel innen arvebeskatningen. Dette er uheldig for såvel det offentlige som den eller de skatte- eller avgiftspliktige. Den lange saksbehandlingstiden har til dels direkte negative økonomiske konsekvenser, særlig ved at bedrifter og kapital blir stående under bobehandling i lengre tid.

7.13.6 Skattekontrollen

All beskatning krever en viss kontroll ved gjennomføringen. I forbindelse med skatter som fastsettes ved ligning, er slik kontroll både et ledd i den ordinære saksbehandlingen og en etterkontroll. I forbindelse med andre skatter og avgifter er det i større grad tale om en etterkontroll.

Heller ikke på dette området har utredningsgruppen kunnet foreta nærmere undersøkelser. Men det er neppe til å komme forbi at såvel kontrollkompetansen som kontrollkapasiteten hos skattemyndighetene burde ha vært bedre. Særlig har gruppen det bestemte inntrykket at ligningsmyndighetene har for liten kapasitet til å kontrollere saker om bedrifts- og kapitalbeskatning på en rimelig grundig måte. Også innenfor den kapasitet en har, er det som nevnt et spørsmål om

bedrifts- og kapitalbeskatningen får den prioriteten den burde ha.

Selvsagt vil det være umulig å kontrollere ligningsoppgavene fra alle næringsdrivende i hvert eneste år. Men når en arbeider med begrenset kapasitet, er det vesentlig at det ikke er 100 pst. forutberegnelig at kontrollen utblir. Det må være en reell risiko for kontroll, og denne risikoen må fordeles slik at den kan virke preventivt overfor dem som overveier å unndra skatt.

7.13.7 Stedbundet formues- og inntektsskatning

Hovedregelen er at skattyterne skal svare formues- og inntektsskatt, og også lignes i sine bosteds- eller (for juridiske personer) hjemstedskommuner. Men ved kommune- og fylkesskatteligningen er formue og inntekt i atskillig utstrekning gjenstand for stedbundet skatteplikt, jf. skatteloven §§ 17 flg.

Også ligningen av den enkelte, med viktige unntak, skjer da i atskillig utstrekning i flere kommuner. Stedbundet skatteplikt innebærer dermed at én og samme skattyter må behandles av flere ligningsmyndigheter, og at det må være kontakt mellom de aktuelle ligningsmyndighetene.

Utredningsgruppen vil sette et spørsmålstegn ved ordningen med stedbundet ligning. Den stedbundne skatteplikten var tidligere et viktig fundament for kommunenes og fylkenes økonomi, men spiller i dag ikke den samme rollen. Men rent bortsett fra stedsfylkets og -kommunens beskatningsrett, er det lite hensiktsmessig at skattyteren også skal lignes i stedskommunen. Det kan ligge besparelser både for skattyterne og for ligningsmyndighetene i en avskaffelse av denne ordningen.

7.13.8 Regnskap og årsoppgjør

1. En rekke av bedrifts- og kapitalskattene fastsettes ved enkeltvedtak (ligning) som bygger på opplysninger som bedrifts- og kapitaleiere sender skattemyndighetene. Det gjelder for eksempel for formues- og inntektsskattene. Men også for skatter som ikke bygger på enkeltvedtak, men på forhold som er direkte angitt i lov, for eksempel en omsetning, må opplysninger om faktiske forhold kontrolleres av myndighetene. All skattlegging forutsetter god informasjon til skattemyndighetene, og dette behovet må imøtekommes ved opplysningsplikt for de skattepliktige.

Skal den skattepliktige kunne oppfylle en opplysningsplikt overfor skattemyndighe-

ten, og skal den skattepliktiges opplysninger kunne kontrolleres, må han først og fremst registrere de aktuelle transaksjonene i et løpende regnskap eller i løpende noteringer. Bedrifts- og kapitaleiere har stort sett plikt til å føre løpende regnskap over sine økonomiske transaksjoner. Det følger av den alminnelige regnskapsloven eller av spesielle regnskapslover, ligningslovens kapittel 5 eller forskrifter. Spesielt er det grunn til å peke på regnskapsloven § 22, som gir hjemmel for

«ved forskrift (å) fastsette krav til bokføringen (...) i tillegg til bestemmelsene i denne lov, når det finnes nødvendig av hensyn til regnskapspliktiges skatte- eller avgiftsplikt eller gjennomføringen av lovbestemte kontrolltiltak fra det offentliges side overfor regnskapspliktige.»

Gruppen antar at regnskapsreglene i hovedsak er tilfredstillende. Men enkelte forhold kan nok forbedres, for eksempel kan en avskaffe den adgangen enkelte har til å føre regnskap etter kontantprinsippet. Også praktiseringen av regnskapsreglene kan nok forbedres i vesentlig grad.

2. Skal regnskapsopplysninger kunne være grunnlag for skatte- og avgiftsberegning, må de ofte behandles videre etter at de er registrert. Størst er behovet i forbindelse med formues- og inntektsskatten, hvor det er nødvendig å utarbeide et samlet årsoppgjør for bedriften, med resultatregnskap og balanse.

Bedriftseiere har etter den alminnelige regnskapsloven, etter særlover, blant annet aksjeselskapsloven, eller etter forskrifter plikt til å avlegge årsoppgjør. Det årsoppgjø-

ret som skal avlegges etter regnskapslovgivningen, skal først og fremst bygge på regler som gjelder for finansregnskap, det vil si regler som er utformet med sikte på de forskjellige formålene som finansregnskap skal tjene. Blant disse formålene er også beskatning, men dette formålet står ikke sentralt, og det er i stor utstrekning gitt egne regler for beskatningen som avviker fra reglene for finansregnskapet.

Men årsoppgjøret skal også bygge på inntektsskattereglene, idet utslag av disse skal innarbeides i årsoppgjøret, og det skal bygges en slags bro mellom de to regelsettene ved postene årsoppgjørdisposisjoner i resultatregnskapet og ubeskattet egenkapital i balansen, se appendiks 7.2. Som grunnlag for skatteoppgjøret plikter bedrifts- og kapitaleiere så å utarbeide et spesielt skattemessig årsoppgjør, jf. ligningsloven § 4-4. Dette årsoppgjøret består i prinsippet av det resultatregnskapet og den balansen som bygger på skatteregler og som inngår i det regnskapsmessige årsoppgjøret. Men det skal gjøres en spesiell avstemming ved at skattyteren fyller ut et regnskapsskjema, hvor han markerer slike forandringer i forhold til den rene finansregnskapsdelen av finansregnskapet som er nødvendige av hensyn til skattereglene.

3. Gruppen har ikke sett det som sin oppgave å drøfte om den någjeldende ordningen er heldig eller uheldig for presentasjonen av finansregnskapet. Gruppen vil derimot drøfte om en bør gå over til et eget rent skattemessig årsoppgjør ved siden av det ordinære årsoppgjøret, jf. kapittel 8.14.

APPENDIKS 7.1

SKATTEKREDITTER – EN TEORETISK ANALYSE

1 Innledning

Skattekreditter oppstår ved at en del av skatten kan skyves ut i tid, blant annet gjennom forserte av- og nedskrivninger på kapitalutstyr og på lager. Skattekreditter må defineres i forhold til et referansesystem som angir hva skatten skulle ha vært ved et korrekt definert økonomisk overskudd.

Skattekredittene i dette appendikset er bare knyttet til forserte avskrivninger. Innledningsvis vil skattekredittbegrepet bli drøftet i tilknytning til et par eksempler. Ut fra beregningsteknisk enkelhet vil eksemplene bygge på kontinuerlig forrentning. Det antas at det investeres én krone i en kapitalgjenstand. Denne kapitalgjenstanden er utsatt for eksponensiell økonomisk depresiering med en fast sats δ , beregnet av restverdien. Videre antas en konstant bruttoavkastningsrate, α , (før kapitalslit og finansielle kostnader), regnet på grunnlag av gjenstandens økonomiske restverdi. Dette betyr at brutto avkastning på tidspunkt t er gitt ved $\alpha \cdot e^{-\delta t}$.

Videre defineres:

- a = skattemessig avskrivningssats beregnet på bokført restverdi
- r = bedriftens finansielle kapitalkostnad før skatt
- T = konstant skattesats for bedriftens overskudd
- V_T = nåverdi av kapitalgjenstandens kontantstrøm etter skatt, pr. krone investert
- r_T = bedriftens finansielle kapitalkostnad etter skatt (diskonteringsrenten for bedriftens kapitalstrøm)

Nåverdi av kontantstrømmen etter skatt pr. krone investert er gitt ved¹³⁾

$$V_T = (1 - T) \cdot \int_0^{\infty} \alpha \cdot e^{-(\delta + r_T)t} dt + A(T)$$

der $A(T)$ er nåverdi av spart skatt på grunn av skattemessige avskrivninger. Det vil lønne seg å investere inntil nåverdien av kontantstrømmen etter skatt på marginen er lik investeringskostnaden, det vil si inntil $V_T = 1$. Det innebærer at betingelsen for optimal investeringstilpasning kan skrives

$$(1) \quad (1 - T) \cdot \frac{\alpha}{\delta + r_T} + A(T) = 1$$

Dersom vi løser (1) med hensyn på avkastningsraten α , får vi

$$(2) \quad \alpha = [1 - A(T)] \cdot \frac{\delta + r_T}{1 - T}$$

Betingelsen (2) viser hva bruttoavkastningsraten før skatt minst må være for at investeringen skal være bedriftsøkonomisk lønnsom etter skatt. Vi skal i det følgende drøfte et par eksempler.

Eksempel 1: Ingen skatt

I dette tilfellet har vi at $A(T) = T = 0$. Optimalitetsbetingelsen (2) blir dermed

$$(3) \quad \alpha = \delta + r$$

som sier at det vil være lønnsomt å investere inntil brutto avkastning pr. krone investert akkurat dekker økonomisk depresiering og alternativkostnaden (renten) for den kapitalen som bindes.

Eksempel 2: Skatt på kontantoverskudd (cash flow)

Her tenker vi oss at vi har skatt på kontantoverskudd, der finansielle strømmer ikke inngår i skattegrunnlaget. Siden renter nå ikke er fradragsberettiget, har vi at $r = r_T$. Direkte utgiftsføring av investeringen innebærer også at nåverdien av skatteeffekten av avskrivningene pr. krone investert, $A(T)$, blir lik skattesatsen T . Innsatt i (2) får vi da

$$\alpha = \delta + r$$

som er det samme som betingelse (3). Dette betyr at skattleggingen av bedriften ikke vil virke inn på avkastningskravet før skatt til lønnsomme investeringer. Dermed vil investeringer som er lønnsomme før skatt, også være lønnsomme etter skatt. Dette er en formell bekreftelse på at skatt på kontantoverskudd vil virke nøytralt på bedriftens investeringstilpasning (se også vedlegg 1).

Eksempel 3: Inntektsskatt

Anta at $r_T = (1 - T)r$. Dette vil være tilfellet for eksempel ved lånefinansiering og fradragsberettigede gjeldsrenter i bedriftsbeskatningen. Vi har nå at

¹³⁾ Når integrasjonsgrensene ikke er eksplisitt angitt, betyr det at integrasjonsintervallet er fra null til pluss uendelig.

$$A(T) = T \cdot a \cdot \int e^{-(a+r(1-T))t} dt = \frac{T \cdot a}{a + r \cdot (1 - T)}$$

når vi forutsetter konstant avskrivningsssats på bokført restverdi.

Dersom vi forutsetter økonomisk korrekte skattemessige avskrivninger, $a = \delta$, og setter uttrykkene for $A(T)$ og r_T inn i (2), får vi igjen

$$\alpha = \delta + r$$

Også i dette tilfellet vil overskuddsbeskatningen virke nøytralt på bedriftens investeringsbeslutninger.

2 Skattekreditteens betydning for lønnsomheten

Vi lar $S(v)$ stå for størrelsen på skattekreditte på tidspunkt v . $S(v)$ vil være skattesatsen multiplisert med differansen mellom markedsverdien av driftsmidlet og nedskrevet verdi på tidspunkt v . Det vil si

$$S(v) = T \cdot (e^{-\delta v} - e^{-\alpha v})$$

Rentefordelen etter skatt ved å ha skattekreditte $S(v)$ på tidspunkt v er $r_T \cdot S(v)$. Nåverdien etter skatt av rentefordelen av skattekreditte over hele prosjektets levetid blir

$$\begin{aligned} \int r_T \cdot S(t) \cdot e^{-r_T t} dt &= \int r_T \cdot T \cdot (e^{-\delta t} - e^{-\alpha t}) \cdot e^{-r_T t} dt \\ &= \frac{r_T T \cdot (a - \delta)}{(a + r_T) \cdot (\delta + r_T)} \end{aligned}$$

Vi kan skrive betingelsen for optimal investeringstilpasning, ligning (2), slik:

$$(1 - T) \cdot \frac{\alpha}{\delta + r_T} + \left[\frac{T a}{a + r_T} - \frac{T \delta}{\delta + r_T} \right] + \frac{T \delta}{\delta + r_T} = 1$$

Ved en omorganisering av leddene i dette uttrykket får vi

$$(4) \quad (1 - T) \cdot \frac{\alpha}{\delta + r_T} + \frac{T \delta}{\delta + r_T} = 1 - \frac{r_T T \cdot (a - \delta)}{(a + r_T) \cdot (\delta + r_T)}$$

Venstresiden av (4) uttrykker nåverdi etter skatt av investeringens kontantoverskudd (cash flow) under forutsetning av økonomisk korrekte skattemessige avskrivninger. Høyresiden uttrykker investeringskostnaden minus nåverdien av rentefordelen av skattekreditte generert av de faktiske skattemessige avskrivningene over investeringens levetid.

En ser av det siste leddet på høyresiden av (4) at den økonomiske betydningen av skattekreditte avhenger av forholdet mellom skattemessig avskrivning og økonomisk depresiering, samt av den finansielle alternativkostnaden for kapital etter skatt (renten etter skatt). Om vi for eksempel regner med en finansiell kapitalkostnad etter skatt på 8 pst. ($r_T = 0,08$), en bedriftsskattesats på 40 pst. ($T = 0,4$), skattemessige avskrivninger på 30 pst. ($a = 0,3$) og en økonomisk depresiering på 10 pst. ($\delta = 0,1$), blir den neddiskonterte verdien av rentefordelen knyttet til skattekreditte 0,094 pr. krone investert. Den økonomiske betydningen av skattekreditte,

skapt gjennom avskrivningene, svarer i dette numeriske eksemplet til et investeringstilskudd på 9,4 pst. ved et skattesystem basert på økonomisk korrekte avskrivninger.

3 Skattekreditte og effektiv skattesats

Vi antar fortsatt at bruttoavkastningen er α multiplisert med den økonomiske verdien av kapitalgjenstanden til enhver tid. Netto avkastning til totalkapitalen på tidspunkt t utgjør da brutto avkastning minus økonomisk depresiering, det vil si

$$\alpha \cdot e^{-\delta t} - \delta \cdot e^{-\delta t} = e^{-\delta t} \cdot (\alpha - \delta)$$

I beregningene av effektiv skattesats analyseres her bare egenfinansierte investeringer. Skattbart overskudd ved investeringen, det vil si skattbar avkastning, blir da¹⁴⁾

$$\alpha \cdot e^{-\delta t} - a \cdot e^{-\alpha t}$$

¹⁴⁾ Dersom skattbart overskudd blir negativt, settes den effektive skattesatsen lik null.

Skatt regnet i forhold til økonomisk korrekt nettoavkastning uttrykker effektiv

skattesats, τ_e . Effektiv skattesats på tidspunkt t blir dermed

$$(5) \tau_e = \frac{\tau(\delta e^{-\delta t} - a e^{-at})}{e^{-\delta t} \cdot (\alpha - \delta)} = \frac{\tau(\alpha - a e^{-(\alpha-\delta)t})}{\alpha - \delta}$$

Vi ser her at effektiv skattesats stiger over levetiden. For $t = 0$ er $\tau_e = \tau \cdot (\alpha - a) / (\alpha - \delta)$, og effektiv skattesats vokser asymptotisk mot $\tau \alpha / (\alpha - \delta)$ når t går mot uendelig. Dette skyldes at opplegget av skjulte reserver er størst i begynnelsen av kapitalgjensstandens levetid. Anta at $\alpha = 0,25$, $a = 0,3$, $\delta = 0,1$ og $\tau = 0,4$. Den effektive skattesatsen er da $-0,13$ i starten og vokser mot $0,667$, det vil si $66,7$ pst. når t går mot uendelig. Dette er illustrert i figur 1.

Skattecreditten vokser inntil tidspunktet t^* . Deretter kommer den til beskatning i stigende grad, slik at $\tau_e > \tau$ for $t > t^*$. Tidspunktet t^* bestemmes ved at de skattemessige avskrivningene er lik den økonomiske depresieringen, det vil si

$$a \cdot e^{-at} = \delta \cdot e^{-\delta t}, \text{ eller at } a \cdot e^{-(a-\delta)t} = \delta$$

Dette uttrykket kan løses for t , slik at en kan finne t^* . Ved å ta den naturlige logaritmen på begge sider av likhetstegnet finner en at

$$\ln a - (a - \delta)t = \ln \delta, \text{ slik at } t^* = \frac{\ln a - \ln \delta}{a - \delta}$$

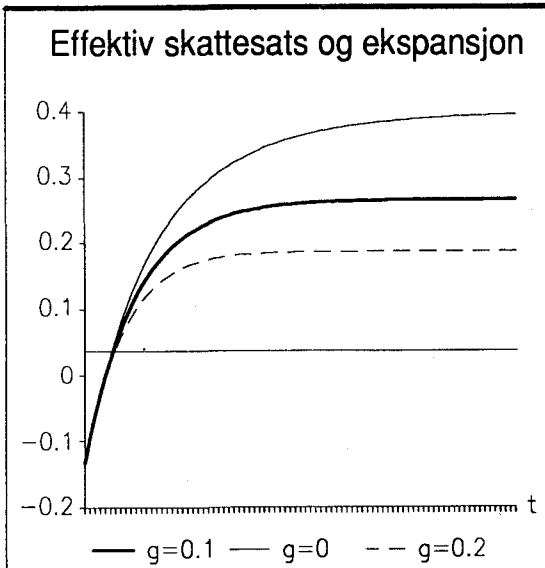
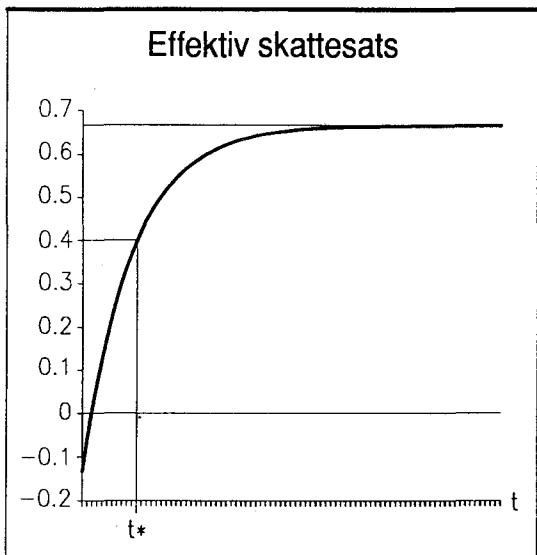
I eksemplet ovenfor vil vi ha $t^* = 5,5$.

4 Ekspansjon, skattecreditt og effektiv skattesats

Vi antar at bruttoinvesteringene vokser med en konstant vekstrate g . Kapitalmeng-

den på tidspunkt t , $K(t)$, finnes da ved å integrere (summere) restverdiene av de bruttoinvesteringene som er foretatt opp til tidspunkt t . Det gir

$$(6) K(t) = \int_0^t e^{gv} \cdot e^{-\delta(t-v)} dv = \frac{e^{gt} - e^{-\delta t}}{g + \delta}$$



Figur 1 Effektiv skattesats over tid for et investeringsprosjekt med avvik mellom skattemessig avskrivningssats og økonomisk depresieringsrate.

Figur 2 Effektive skattesatser over tid for ulike vekstrater i kapitalmengden

I (6) er kapitalmengden på tidspunkt t vurdert til økonomisk korrekt verdi.

Den initiale kapitalinvesteringen er satt lik 1. Bokført verdi av kapitalmengden på tidspunkt t , $B(t)$, er lik

$$B(t) = \int_{v=0}^t e^{gv} \cdot e^{-a(t-v)} dv = \frac{e^{gt} - e^{-at}}{g+a}$$

$$(7) \quad T_e = \frac{T[\alpha \cdot K(t) - a \cdot B(t)]}{K(t) \cdot (\alpha - \delta)} = \frac{T[\alpha - a \cdot B(t)/K(t)]}{\alpha - \delta}$$

Vi har at

$$\frac{B(t)}{K(t)} = \frac{g+\delta}{g+a} \cdot \frac{1 - e^{-(a+g)t}}{1 - e^{-(\delta+g)t}} \equiv \frac{g+\delta}{g+a} \cdot \Gamma(t)$$

$$\text{Det kan vises}^{15)} \text{ at } \lim_{t \rightarrow 0} \Gamma(t) = \frac{g+a}{g+\delta}$$

Dermed ser en at $B(0)/K(0) = 1$.

$$\text{Videre ser vi at } \lim_{t \rightarrow \infty} \Gamma(t) = 1, \text{ slik at } \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{B(t)}{K(t)} = \frac{g+\delta}{g+a}$$

For $t = 0$ gir dette $T_e = T \cdot (\alpha - a) / (\alpha - \delta)$, som er det samme uttrykket som i beregningen av effektiv skattesats i avsnittet over. At kapitalmengden vokser, vil ikke ha betydning for den effektive skattesatsen i starten, men vil påvirke skattesatsen over tid. Effektiv skattesats vokser over tid og nærmer seg asymptotisk verdien

$$T_e = \frac{T[\alpha(g+a) - a(g+\delta)]}{(g+a)(\alpha-\delta)}$$

For parameterverdiene $\alpha = 0,25$, $a = 0,3$, $\delta = 0,1$, $T = 0,4$ og $g = 0,1$ gir dette som i forrige avsnitt $T_e = -0,13$ for $t = 0$. Når t går mot uendelig, går T_e mot 0,27. For $g = 0$ vokser T_e asymptotisk mot 0,4 (lik den formelle skattesatsen T), mens grenseverdien blir 0,19 pst. for en vekstrate $g = 0,2$.

Generelt vil effektiv skattesats på ethvert tidspunkt bli lavere jo høyere vekst det er i bruttoinvesteringene, det vil si jo høyere g er. Forholdet er illustrert i figur 2.

Forholdet reverseres når g er negativ, det vil si når kapitalmengden reduseres over tid.

En ser at effektiv skattesats, under ellers

Økonomisk korrekt overskudd kan skrives som brutto avkastning på den eksisterende kapitalmengden minus økonomisk depresiering, det vil si $\alpha \cdot K(t) - \delta \cdot K(t)$. Det skattemessige overskuddet er brutto avkastning minus skattemessige avskrivninger, $\alpha \cdot K(t) - a \cdot B(t)$. Effektiv skattesats, som altså er forholdet mellom beregnet skatt og økonomisk korrekt overskudd, blir dermed

like forhold, blir lavere jo høyere ekspansjonstakten er. Forklaringen på dette er nok så innlysende: Jo høyere vekst en har i investeringene, desto lavere vil den gjennomsnittlige alderen på kapitalmengden være på ethvert tidspunkt. Foran er det vist at den effektive skattesatsen stiger over investeringslevetid. Det følger av dette at den effektive skattesatsen blir lavere jo lavere gjennomsnittsalder kapitalutstyret har.

Dersom effektiv skattesats brukes som mål på bedriftens skattebyrde, vil mulighet til å bygge opp skjulte reserver og skattekreditter gjennom avskrivningene favorisere ekspanderende bedrifter. Omvendt vil det virke i disfavør av bedrifter i tilbakegang, siden de skjulte reservene da må oppløses og skattekredittene bygges ned. For ethvert gitt investeringsprosjekt vil den effektive skattesatsen stige over levetiden, så lenge det er avvik mellom skattemessige avskrivninger og økonomisk depresiering. Skattekredittsystemet vil derfor favorisere bedrifter i etableringsfasen i forhold til senere. Systemet med skattekreditter kan derfor virke forsterkende både på vekst og tilbakegang, og kan på denne måten virke prosyklisk, jf. kapittel 7.9.

¹⁵⁾ Ved å anvende l'Hôpitals regel.

APPENDIKS 7.2

FORHOLDET MELLOM FINANS-REGNSKAPET OG SKATTEOPPGJØRET

1 Innledning

I Norge fastsettes inntektsskatten for bedrifter normalt på grunnlag av opplysninger som fremgår av årsoppgjøret avlagt i henhold til regnskapslovgivningen (finansregnskapet), jf. ligningsloven § 4-4 nr. 1. I praksis er det derfor en nær sammenheng mellom skatteoppgjøret og det regnskapsmessige oppgjøret. Ved presentasjonen dreier det seg om et felles finans- og skatteregnskap, jf. avsnitt 7.13.8.

I tillegg til den praktiske bindingen mellom finans- og skatteregnskap som er nevnt ovenfor, er det gjennom henvisningen i skatteloven § 50 en binding til regnskapslovens periodiseringsregler. Disse kommer til anvendelse på de områdene hvor skattelovgivningen selv ikke inneholder uttrykkelige periodiseringsregler.

I en utredning om endringer i bedriftsbeskatningssystemet er det naturlig å vurdere om den praktiske og lovmessige bindingen mellom skatteregnskapet og finansregnskapet bør opprettholdes i samme grad i et fremtidig system. Eventuelle endringer kan i hovedsak gå i to retninger; det kan legges opp til enda større binding mellom skatteregnskapet og finansregnskapet (felles regler og oppgjør), eller en kan innføre en «skilsmisse» mellom systemene slik at skatteregnskapet og finansregnskapet skal gjennomføres helt ut etter separate regler og presenteres i hvert sitt regnskapsdokument. Disse alternativene er nærmere drøftet på prinsipielt grunnlag i kapittel 8.3.

I dette appendikset gis først en gjennomgang av hovedlinjene i regnskapslovgivningen, og deretter en redegjørelse for den formelle og reelle sammenhengen mellom finansregnskapet og skatteregnskapet og avvikene mellom regelverkene.

2 Hovedlinjene i regnskapslovgivningen

2.1 Regnskapspliktens omfang

Ifølge regnskapsloven § 1 har en del organisasjons- og foretaksformer regnskapsplikt uavhengig av virksomheten som drives, mens det forøvrig statueres regnskapsplikt for «enhver som driver næringsvirksomhet». Førstnevnte gruppe omfatter blant annet alle aksjeselskaper, ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, gjensidige forsikringsselskaper, pensjonskasser, pensjonsfond, kredittforeninger, samvirke- og

aksjefond. Regnskapsplikten for disse innebærer at det skal føres et samlet fellesregnskap for virksomheten i sin helhet, og de har alltid full regnskapsplikt (jf. nedenfor).

Virksomhet organisert på annen måte, for eksempel enkeltmannsforetak, er regnskapspliktig dersom det drives næringsvirksomhet. Utgangspunktet for fortolkningen av begrepet «næringsvirksomhet» er at det for egen regning drives virksomhet av ervervs-messig karakter og at denne drives regelmessig eller vedvarende. Av dette følger at passiv pengeanbringelse og spekulasjonspregede, enkeltstående forretningsforetagender, lønnet arbeid for andre, mer tilfeldige biopdrag og salg for egen regning i utgangspunktet ikke medfører regnskapsplikt etter regnskapsloven. Fortolkning og praktisering av næringsvirksomhetsbegreper i annen lovgivning, for eksempel på skatteområdet, vil være rettleidende også for utlegningen av regnskapslovens begrep. For denne gruppen regnskapspliktige omfatter regnskapsplikten bare næringsvirksomheten. Det innebærer at aktiviteter, eiendeler og gjeld som ikke knytter seg til næringsdriften skal holdes utenfor næringsregnskapet etter regnskapsloven.

Regnskapsplikten er pålagt den juridiske eller økonomiske enhetens totale virksomhet, også den delen som eventuelt foregår i utlandet – for eksempel i form av utenlandsk forretningsavdeling. Filialer i Norge av utenlandske foretak er regnskapspliktige etter regnskapsloven dersom det drives næringsvirksomhet her. For utlendinger er regnskapsplikten territorialt begrenset.

Unntatt fra regnskapsplikten etter regnskapsloven er «den som utelukkende driver jordbruk, gartneri eller skogbruk» (§ 2). Disse næringer har regnskapsplikt etter ligningsloven. Unntaket gjelder ikke dersom virksomheten er organisert som aksjeselskap, ansvarlig selskap osv., se ovenfor.

2.2 Begrenset/full regnskapsplikt

Regnskapsloven skiller mellom begrenset og fullt regnskapspliktige. Begrenset regnskapsplikt innebærer adgang til en noe forenklet regnskapsføring, både når det gjelder bokføringen og årsoppgjøret. Dessuten kan kontantprinsippet benyttes, det vil si at bokføring og resultatregnskap bare behøver å omfatte mottatte inntekter og betalte kostnader.

Hovedregelen er at en har begrenset regnskapsplikt dersom virksomheten sysselsetter mindre enn 600 dagsverk i året. (Grensen anses overskredet dersom virksomheten sys-

selsetter to eller flere heltidsansatte utover innehaveren.)

Imidlertid har en del yrkesgrupper begrenset regnskapsplikt uavhengig av sysselsettingen, mens andre alltid har full regnskapsplikt. Førstnevnte gruppe omfatter regnskapsbyråer, rådgivningsvirksomhet, revisorer, arkitekter, ingeniører, tannleger, leger og veterinærer. Men som nevnt under 2.1 foran, har også disse full regnskapsplikt dersom virksomheten er organisert som aksjeselskap, ansvarlig selskap osv. Tilsvarende gjelder for regnskapspliktig virksomhet organisert som stiftelse.

Yrkesgrupper som alltid har full regnskapsplikt (uavhengig av sysselsetting og foretaksform) er blant annet følgende: Kredittopplysningsvirksomhet, handelsvirksomhet med dertil innkjøpte varer, virksomhet i medhold av mesterbrev, entreprenørvirksomhet, apotek, restaurant, hotell, fondsmegling, eiendomsmegling, advokatvirksomhet og inkasso-, auksjons- og retts- hjelpsvirksomhet.

For advokater gjelder den særregelen at de på tross av full regnskapsplikt kan avlegge resultatregnskapet etter kontantprinsippet (regnskapsloven § 14 tredje ledd), forutsatt at virksomheten ikke er organisert som aksjeselskap.

2.3 Regnskapspliktens innhold

2.3.1 Formål, interessegrupper, god regnskapsskikk og andre grunnleggende krav til regnskapet

Regnskapslovgivningen legger opp til at regnskapsavleggelsen skal tjene en rekke forskjellige interesser, herunder ledelse, eiere, ansatte, kreditorer, samt hensynet til oppgave- og opplysningsplikten til det offentlige. I forarbeidene er det uttrykt slik at det ikke er grunn til å fremheve noen interesser som særlig sentrale og at lovens regler ikke er lagt opp med sikte på at årsoppgjøret innholdsmessig skal dekke offentligrettslige kontrollbehov. Som målsetting er uttalt at lovens regler bør gjelde forhold av en viss generell betydning. Spesifikasjons- og opplysningsplikten er lagt på et rimelig nivå utfra de behovene de fleste brukergruppene vil ha. Regelverket er gitt en skjønsmessig utforming som gir differensieringsmuligheter ut fra virksomhetens art og størrelse.

«God regnskapsskikk» er et sentralt begrep i regnskapslovgivningen. Det oppstilles både som en generell norm for gjennomføringen av bokføringen og avleggelsen av årsoppgjøret, og er spesielt benyttet i forhold til en rekke særlig angitte regnskapsproblemer. Bak-

grunnen er at det ikke anses hensiktsmessig eller mulig i en generell regnskapslov å utforme konkrete og detaljerte regler som skal kunne løse alle spørsmål som vil oppstå i forbindelse med regnskapsavleggelsen.

God regnskapsskikk kan innebære tilleggskrav til regnskapsavleggelsen utover de kravene lovens bestemmelser konkret stiller. Det gir også en retningslinje for løsningen av regnskapsproblemer hvis løsning ikke er direkte regulert i loven, samt adgang til å fravike lovens hovedregler på enkelte særskilt angitte områder. Utgangspunktet ved vurderingen vil være om vedkommende løsning har en viss utbredelse og at kvalifiserte fagfolk innen regnskap og revisjon og berørte myndigheter anser løsningen for å være «god». Uttalelser fra offentlige faginstanser – blant annet Regnskapsrådet – og regnskapsyrkets organisasjoner vil i praksis være de viktigste kildene for å fastlegge krav til regnskapsavleggelsen i medhold av regelen om god regnskapsskikk. I siste instans er det imidlertid domstolene som med bindende virkning kan avgjøre om en bestemt løsning er i samsvar med «god regnskapsskikk».

De private organisasjonene i regnskapssektoren har sett det som sin oppgave å klargjøre og konkretisere innholdet i god regnskapsskikk på en del områder. Blant annet har Norges Statsautoriserte Revisorers Forening utarbeidet i alt 17 «anbefalinger til god regnskapsskikk». Også Norske Finansanalytikerforening har utarbeidet visse normer og anbefalinger for regnskapspresentasjon osv. Det er nylig etablert et nytt forum med en bredere interesserepresentasjon – Norsk Regnskapsstiftelse – som tar sikte på å få en sentral posisjon i det fremtidige arbeidet med klargjøringen av god regnskapsskikk.

Regnskapslovgivningen bygger på visse hovedprinsipper som, selv om de ikke har kommet direkte til uttrykk i loven, har spilt en avgjørende rolle ved utformingen av lovbestemmelsene, og som er en del av begrepet god regnskapsskikk.

Det mest grunnleggende prinsippet er *periodiseringsprinsippet*. Hovedformålet for regnskapet er å måle resultatet i regnskapsperioden. Beskrivelsen av den historiske inntjeningen skal gi regnskapsbrukerne grunnlag for å vurdere foretakets inntjeningsveve.

Ifølge periodiseringsprinsippet skal inntekt registreres når transaksjonen finner sted og den motsvarende kostnaden skal sammenstilles med inntekten («matching»). Gjennomføringen av periodiseringsprinsippet forutsetter kriterier for inntektsføring og regler for fordeling av kostnader. I noen tilfeller er det en direkte sammenheng mellom

inntekter og kostnader (for eksempel direkte varekostnader). I andre tilfeller er sammenhengen indirekte (for eksempel avskrivninger), og fordelingen må gjøres mer skjønnsmessig.

Et foretaks virksomhet kan føre til forpliktelser til fremtidige utgifter. Det gjelder for eksempel garanti- og serviceutgifter, pensjonsutgifter, utgifter til opprydding eller fjerning av anlegg etter avsluttet virksomhet og miljøvern. Disse forpliktelsene påløper etter hvert og må kostnadsføres i takt med inntekten i form av avsetninger. De regnskapsmessige avsetningene skjer på grunnlag av estimerte beløp som det kan knytte seg stor usikkerhet til. Usikkerhet ved estimeringen fritar ikke fra plikten til å sette av regnskapsmessig. Manglende avsetninger for slike forpliktelser bryter med periodiseringsprinsippet (og med forsiktighetsprinsippet) og kan føre til direkte misvisende resultater.

Andre viktige prinsipper er blant annet kravet til orden når det gjelder oppbevaring av bilag og annet regnskapsmaterieell og kravet til pålitelig, oversiktlig og fullstendig regnskapspresentasjon. Kravet til fullstendighet innebærer at alle transaksjoner som gjelder den regnskapspliktige virksomheten skal bokføres.

Regnskapsprinsippet innebærer at bokføring skal skje ved levering og ved mottak av varer eller tjenester. Tidspunktet for bokføringen skal være tidspunktet for eiendomsrettens overgang, men av praktiske grunner modifiseres dette ofte til fakturatidspunktet, dersom dette i rimelig grad faller sammen med leveringen.

Kravet til kontinuitet (konsistens) innebærer at de samme retningslinjene skal følges fra det ene årsoppgjøret til det neste, både når det gjelder spesifikasjoner (gruppering av postene) og vurderinger.

Kongruensprinsippet innebærer at alle endringer som påvirker kapitalen slik de fremgår av balansen, skal tas med i resultatregnskapet.

Laveste verdis prinsipp innebærer at en skal velge den laveste av anskaffelsespris og virkelig verdi ved vurderingen av omløpsmidler. For gjeldsposter anvendes tilsvarende *høyeste verdis prinsipp*. Formålet med prinsippene er å unngå at urealiserte fortjenester kommer frem i regnskapet, mens derimot et vurdert (forventet) tap kommer til fradrag.

Ovennevnte laveste verdis prinsipp for eiendeler og høyeste verdis prinsipp for gjeld er et utslag av det mer overordnede *forsiktighetsprinsippet*. Dette kommer til uttrykk for det første i anvendelse av maksimumsregler

ved vurderingen av omløps- og anleggsmidler og minimumskrav når det gjelder avskrivninger. Forsiktighetsprinsippet skal i utgangspunktet bare anvendes når det foreligger usikkerhet. Et foretak vil ofte søke å sikre seg. Da må også regnskapet reflektere dette.

Vesentlighetsprinsippet er kommet til uttrykk på flere regnskapsområder, blant annet når det gjelder spesifikasjons- og vurderingsregler. Siktemålet er på den ene siden å hindre at relevante forhold skjules av en overflod av detaljer, samtidig som regnskapspostene ikke må være så sammentrengte at detaljer som er viktige for brukerne, forsvinner. I praksis vil vesentlighetsprinsippet gjerne få en noe videre anvendelse enn det som opprinnelig var meningen. I forbindelse med årsoppgjøret er det således en tendens til å se bort fra bagatellposter som er ubetalte på årsoppgjøretidspunktet, og at eiendeler av ubetydelig verdi ikke aktiveres selv om de forbrukes over flere år.

Årsoppgjøret utarbeides normalt med utgangspunkt i prinsippet om fortsatt drift (going concern). Det er således en forutsetning at bedriften verken har til hensikt eller er tvunget til å likvidere eller i vesentlig grad skjære ned omfanget av virksomheten.

Regnskapslovgivningen benytter begrepene inntekter og kostnader, men har ingen definisjon eller nærmere angivelse av innholdet i begrepene. I Norsk Standard 4101 defineres inntekt som godtgjørelse for bedriftens ytelser samt bidrag, gaver, m.v., og kostnader som forbruk av varer og tjenester vurdert i penger.

2.3.2 Bokføring

Det primære siktemålet med regnskapslovens regler om bokføring (kap. 2) er å sikre en tilfredsstillende registrering (bokføring) og dokumentasjon (bilagslegitimasjon) av de enkelte forretningstilfeller (transaksjoner) gjennom regnskapsåret. Bokføringen omfatter den kronologiske registreringen av regnskapsposter i grunnbøker og den systematiske føringen av postene på de forskjellige kontiene. Registreringen er fundamentet for utarbeidelsen av årsoppgjøret.

Bokføringen skjer etter en kontoplan som er innrettet slik at spesifikasjonskravene for årsoppgjøret, samt blant annet oppgaveplikten til skatte- og avgiftsmyndighetene kan oppfylles. Det skal fremgå særskilt av bøkene hva eier eller deltaker setter inn og tar ut av virksomheten av penger, varer og tjenester. Innskudd skal verdsettes etter regnskapslovens vurderingsregler, og uttak skal iallfall

etter skatteloven bokføres med «sin fulle verdi» (jf. skatteloven § 50 annet ledd bokstav c).

Regnskapsloven opererer i utgangspunktet med følgende regnskapsbøker: kassabok (for kontante inn- og utbetalinger), dagbok (for alle andre forretningstilfeller), kontobok (mellomvær med fordringshavere og skyldnere), hovedbok (for innføring av sammendrag av kontiene i kassabok og dagbok) og årsoppgjørsbok (innføring av de årlige årsoppgjør). Bøkene kan i en viss utstrekning kombineres. Dessuten kan tradisjonell bokføring i stor grad erstattes av løsblad- eller edb-systemer etter særlige forskrifter (av 12. desember 1980).

Regnskapsføringen skal skje i Norge, på norsk språk og i norsk mynt. Det kan dispenseres fra disse kravene. Loven har regler om legitimasjon av kostnader og inntekter ved bilag, ajourføring og de periodiske avslutningene av bøkene. Supplerende regler finnes i stor utstrekning i skatte- og avgiftslovgivningen.

Bøker, bilag og øvrige regnskapsdokumenter skal oppbevares her i landet i minst 10 år. Ifølge ovennevnte løsbladforskrift kan regnskapsmateriale på visse vilkår oppbevares på mikrofilm eller annen likeverdig gjengivelse. Bilag og bøker kan også i en viss utstrekning foreligge på edb-fremstilt film.

2.3.3 Årsoppgjøret

Den løpende bokføringen skal avsluttes i et årsoppgjør som gir en samlet oversikt over inntekter, kostnader og resultat for årets virksomhet og formuesstillingen ved årets slutt. Regnskapsloven gir regler blant annet om innholdet og spesifikasjonsplikten for årsoppgjøret og har vurderingsregler for verdifastsettelsen. Aksjeselskaper skal følge reglene i aksjelovens kap. 11, men disse er stort sett likelydende med regnskapslovens bestemmelser.

Årsoppgjøret skal bestå av resultatregnskap, balanse og årsberetning og eventuelt konsernoppgjør. Det skal omfatte all næringsvirksomhet den regnskapspliktige driver. Som nevnt under punkt 2.1, er selskaper osv. regnskapspliktige for selskapet som sådant, mens private poster (for eksempel bolig og privatlån) skal holdes utenfor regnskapet for enkeltmannsforetak.

Regnskapslovgivningen inneholder fullstendige oppstillingsplaner for resultatregnskapet og balansen. Det opereres med hovedgrupper, underposter og terminologi som i utgangspunktet er bindende, men god regnskapsskikk kan både tilsi ytterligere spesifikasjons- og informasjonskrav og gi ad-

gang til å fravike oppstillingsplanen ved sammenslåing eller utelating av poster (vesentlighetsprinsippet). Oppstillingsplanene er i stor utstrekning sammenfallende med inndelingen i det regnskapsskjemaet som skal sendes inn til skattemyndighetene, jf. punkt 3.5 nedenfor.

Resultatregnskapet skal settes opp slik at det gir et tilfredsstillende uttrykk for hvordan det økonomiske resultatet av selskapets virksomhet i regnskapsåret er fremkommet. Hovedgruppene er driftsinntekter og -kostnader, finansinntekter og -kostnader, ekstraordinære inntekter og kostnader, årsoppgjørdisposisjoner og disponering av overskudd. Årsoppgjørdisposisjonene bygger bro mellom finansregnskapet og skatteregnskapet og er nærmere behandlet i punkt 3.3 nedenfor.

Balansen skal vise selskapets eiendeler, gjeld og egenkapital ved regnskapsårets utgang. For eiendeler skilles det mellom omløpsmidler og anleggsmidler. Med anleggsmidler menes eiendeler bestemt til varig eie eller bruk. Andre eiendeler er omløpsmidler. En fordring regnes som omløpsmiddel dersom det er avtalt eller forutsatt at fordringen skal tilbakebetales innen ett år etter regnskapsårets utgang. I en anbefaling til god regnskapsskikk (nr. 3) er det lagt til grunn at fordringer som knytter seg til virksomhetens kretsløp av varer og tjenester, skal anses som omløpsmidler selv om det nevnte vilkåret ikke er oppfylt.

I en mellomstilling mellom gjeld og egenkapital kommer posten Investeringsfond og dermed sammenlignbare reserver. Det er nå mer vanlig å benytte betegnelsen Ubeskattet egenkapital. Den inkluderer betinget skattefrie avsetninger og andre avsetninger og reserver som det er knyttet en latent skatteforpliktelse til. Posten er nærmere behandlet i punkt 3.3 nedenfor.

Egenkapitalen er inndelt i hovedgruppene bundet og fri egenkapital. Hovedpostene i førstnevnte er aksjekapital, reservefond og oppskrivningsfond, mens disposisjonsfondet er det vanligste under frie fond.

Foruten opplysningsplikten som følger direkte av reglene om resultatregnskap og balanse og god regnskapsskikk, stiller lovgivningen tilleggskrav om opplysninger som kan tas inn i særskilte noter til regnskapet. Tilleggskravene går dels på spesifikasjonene, dels på opplysninger om vurderingen av eiendeler og gjeld og dels på forskjellige forhold vedrørende forvaltningen av virksomheten (blant annet lån og sikkerhetsstillelse).

Kravet om *årsberetning* gjelder for alle aksjeselskaper (aksjeloven § 11-12) og for an-

svarlige selskaper og kommandittselskaper som de siste tre regnskapsårene gjennomsnittlig har hatt mer enn 50 ansatte (regnskapsloven § 21A). I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å kunne bedømme virksomhetens stilling og resultat og som ikke fremgår av resultatregnskapet og balansen, samt blant annet lønnsutbetalinger til og aksjebesittelse hos ledende ansatte.

I konsernforhold skal morselskapet avgi et *konsernoppgjør* som inneholder et sammendrag av morselskapets og datterselskapenes resultatregnskaper og balanser (regnskapsloven § 21B, aksjeselskapsloven § 11-13). Det skal settes opp i samsvar med god regnskapsskikk, og de alminnelige spesifikasjonsreglene gjelder så langt de passer.

Det foreligger en anbefaling til god regnskapsskikk for regnskapsmessig behandling av foretaksintegrasjon (konserndannelse og fusjon) som er foreslått fulgt fra og med årsoppgjøret for 1988. Den tar utgangspunkt i at de fleste tilfeller av foretaksintegrasjon i realiteten er oppkjøp. Etter oppkjøpsmetoden er anskaffelseskost for konsernet verdien på oppkjøpstidspunktet uavhengig av den regnskapsmessige verdien i datterselskapet.

Regnskapslovgivningen har følgende hovedregler for vurderingen av henholdsvis omløpsmidler og anleggsmidler: «Omløpsmidler må ikke oppføres høyere enn den virkelige verdi og ikke høyere enn anskaffelseskostnadene» (regnskapsloven § 20, aksjeloven § 11-9). «Anleggsmidler må ikke oppføres høyere enn anskaffelseskostnadene». Det er nedskrivningsplikt når virkelig verdi er lavere og dette ikke antas å være forbigående (henholdsvis § 21 og § 11-10). Reglene anvendes analogt for henholdsvis kortsiktig og langsiktig gjeld. De gjelder også for fordringer og gjeld i utenlandsk valuta.

Resonnementet som ligger bak forskjellen i vurderingsregler for omløpsmidler og anleggsmidler er at omløpsmidlene som forutsettes å skulle realiseres i løpet av det året som etterfølger regnskapsåret, ikke bør føres opp med høyere verdi enn de har på balansedagen. En vurdering til opprinnelig anskaffelsesverdi vil kunne innebære en overvurdering dersom prisen har falt. For anleggsmidler må det derimot være berettiget å vurdere på lengre sikt. Dette innebærer at en kan se bort fra midlertidige prisendringer og da også fall i prisene, selv om dette vil kunne innebære overvurderinger.

Lovgivningens utgangspunkt er at hver enkelt eiendel skal vurderes for seg. Da slike individuelle vurderinger i praksis ofte er vanskelige og tungvinte for verdsettelse av vare-

beholdning m.v., blir det akseptert at en vurderer hele beholdningen av likeartede eiendeler under ett (gruppevurdering), dersom dette ikke representerer et brudd med vesentlighetsprinsippet.

Vurderingsreglene er gitt i form av maksimumsregler for eiendeler (og tilsvarende minimumsregler for forpliktelser). Forsiktighetsprinsippet tilsier at det settes en forsvarlig øvre grense for vurderingen av eiendeler. Det er ikke satt noen nedre grense for vurderingen. God regnskapsskikk vil imidlertid tilsi at en ikke vilkårlig kan sette verdien lavere enn laveste verdis prinsipp tilsier. For varelageret vil for eksempel begrunnelsen for å verdsette lavere enn anskaffelseskost eller salgsverdien (etter fradrag for salgskostnadene) måtte være usikkerhet som knytter seg til den fremtidige utviklingen både når det gjelder markedspriser og selve varelageret (fremtidig ukurans).

Anskaffelseskost er definert som «kostnad ved erverv eller tilvirkning av eiendelen». Salgsverdien etter fradrag for salgskostnadene skal anses som den virkelige verdien av omløpsmidler, «dersom ikke eiendelens art eller andre forhold tilsier at det i samsvar med god regnskapsskikk fastsettes en annen verdi.»

Sentralt i vurderingsreglene for anleggsmidler står reglene om avskrivning, nedskrivning og oppskrivning. Det skal avskrives med et beløp «minst så stort som en fornuftig avskrivningsplan tilsier, med mindre det åpenbart er tilstrekkelig avskrevet.» (regnskapsloven § 21 og aksjeloven § 11-10).

Det skal nedskrives (ekstraordinært) dersom virkelig verdi er lavere enn anskaffelseskostnadene og «dette skyldes årsaker som ikke kan antas å være forbigående», og nedskrivningen anses nødvendig etter god regnskapsskikk. Oppskrivning er tillatt dersom anleggsmidlet «anses å ha en verdi som vesentlig overstiger det beløp den er oppført med i nærmest forutgående balanse,» såfremt denne ikke skyldes forhold av forbigående art og oppskrivningsbeløpet anvendes som foreskrevet i loven.

I tillegg til de generelle vurderingsreglene har lovgivningen (regnskapsloven § 21, aksjeloven § 11-11) visse supplerende spesialregler for blant annet fordringer som er anleggsmidler, goodwill og andre immaterielle eiendeler (teknisk bistand, forsknings- og utviklingsarbeid osv.).

Vurderingsreglene representerer et område hvor skattelovgivning har en del egne og tildels avvikende regler. Utslaget av disse forutsettes innarbeidet i finansregnskapet. De viktigste forskjellene og den regnskaps-

messige behandlingen av skattereglene er nærmere beskrevet i punkt 3.4 nedenfor.

2.4 Regnskapets offentlighet, revisjonsplikt og tilknytning til selskapsrett

Ifølge aksjeloven § 11-14 skal et eksemplar av årsoppgjøret og revisjonsberetningen sendes til *Regnskapsregisteret* (Brønnøysundregistrene) for der å være offentlig tilgjengelig. Tilsvarende bestemmelse finnes i regnskapsloven (§ 16 fjerde ledd flg.), men denne, som vil gjelde for alle andre regnskapspliktige enn de som er organisert som aksjeselskap, har foreløpig bare trådt i kraft for petroleumsvirksomhet. Plikten etter regnskapsloven er dessuten begrenset til revisjonspliktig virksomhet.

Det foretas i praksis ingen detaljert kontroll av de innsendte regnskapene. Det dreier seg om en mekanisk sjekk av at innsendingsplikten er oppfylt, og av at det innsendte materialet inneholder de elementene som er forutsatt (resultatregnskap, balanse, styrets beretning og eventuelt konsernregnskap og revisors beretning).

Revisjonsplikt innebærer pålegg om ha offentlig registrert eller statsautorisert revisor som ekstern kontrollør av regnskapsavleggelsen etter regnskapslovgivningen. Alle selskaper har revisjonsplikt, og dessuten alle andre regnskapspliktige innen blant annet handel, håndverk og industri som har en årsmøtning som overstiger 2 mill. kroner, samt en del særlig angitte yrkesgrupper uansett omsetning (lov om revisjon og revisorer av 14. mars 1962 med tilhørende forskrifter).

Ved lov av 16. juni 1988 nr. 55 er revisorloven endret slik at revisjonsplikten utvides til å omfatte alle regnskapspliktige etter regnskapsloven (det vil si uavhengig av bransje) som har driftsinntekter som overstiger 2 mill. kroner.

Aksjelovens regler om formues- og over-skuddsdisponering har nær tilknytning til årsoppgjøret. Det gjelder blant annet verdsettelsen av formuesverdier ved stiftelse av et selskap (ikke høyere enn verdiene antas å kunne oppføres med i selskapets balanse) og adgangen til å yte lån til aksjeeiere, tillitsmenn m.fl. (begrenset blant annet til den frie egenkapitalen ifølge den sist fastsatte balansen). Videre er reservefonds- og utbyttereglene nært knyttet til årsoppgjøret.

3 Formelle og reelle bånd og avvik mellom årsoppgjøret og skatteoppgjøret

3.1 Skatteloven § 50 — innhold og rekkevidde

Etter skatteloven § 50 første ledd skal inntekten av «handel og annen næring hvorfor bokførsel ved lov er foreskrevet» fastsettes til det beløpet som utbyttet har utgjort det siste regnskapsåret. Etter annet ledd skal den skattepliktiges regnskap legges til grunn for fastsettelsen av utbyttet «for så vidt dette er oppgjort i overensstemmelse med de regler som er gitt i lov eller forskrift». Ifølge § 51 skal aksjeselskapers inntekt ansettes i samsvar med § 50.

Bestemmelsene har tilsynelatende et vidt anvendelsesområde, idet alle næringsdrivende har regnskapsplikt etter regnskapsloven og følgelig skulle beskattes for resultatet slik det fremgår av årsoppgjøret avlagt etter regnskapslovgivningen. Imidlertid er det *helt klart etter sikker rettspraksis at § 50 må tolkes innskrenkende*, slik at den ikke er en selvstendig hjemmel for skatteplikt og heller ikke for fradragsrett. Begge deler beror på skattelovens egne bestemmelser. Paragrafen er en *periodiseringsregel* som statuerer en hovedregel om at regnskapsrettens periodiseringsprinsipper skal legges til grunn for skattingen av regnskapspliktig virksomhet.

Periodiseringsreglene er regler om på hvilket tidspunkt en inntektspost skal komme til beskatning og en utgiftspost skal komme til fradrag. Skattelovens hovedregel (§ 41) er det såkalte kontantprinsippet, det vil si at betalingstidspunktet skal legges til grunn for inntekts- og utgiftsføring. Som omtalt ovenfor er hovedregelen etter regnskapslovgivningen det såkalte *regnskapsprinsippet*, det vil si at regnskapsføringen skal finne sted på det tidspunktet da kravet eller forpliktelsen oppstår — opptjenings- eller realisasjonsprinsippet for inntekter og oppofrelsesprinsippet for kostnader.

Både når det gjelder inntekter, kostnader og avsetninger har skattelovgivningen en del særregler som gir en annen tidsmessig plassering enn det som følger av regnskapslovgivningen. Disse går foran reglene i skatteloven § 50. Det dreier seg blant annet om utsett inntektsbeskatning ved avhendelse av driftsmidler, avskrivningsregler og fradrag for avsetninger til åpne og skjulte reserver (skattekreditter). En del av disse er nærmere omtalt i punkt 3.4. nedenfor.

Bortsett fra hovedreglen om periodisering etter regnskapsretten, er systemet slik at skattingen av næringsvirksomhet formelt og rettslig står på egne ben. Det gjelder

blant annet reglene om hvem som er skattepliktig (skattesubjekt/regnskapsenhet) og hvordan tilordningen av inntekter og utgifter på skattesubjektene skal foretas. Tilsvarende er det klart at skattelovens alminnelige regler om hva som er skattepliktige inntekter og fradragsberettigede kostnader også gjelder for regnskapspliktige. Det finnes således skattefrie poster som er inntekter etter regnskapsretten, og poster som er skattepliktige inntekter uten å være inntekter i henhold til regnskapslovgivningen. Tilsvarende gjelder for fradragsposter. Se forøvrig omtalen av regnskapsskjemaet under punkt 3.5.

Selv om rekkevidden av skatteloven § 50 er forholdsvis begrenset formelt juridisk sett, er situasjonen i praksis at regnskapet slik det fremstår etter regnskapslovgivningen, stort sett er basis for skatteleggingen på de fleste områder og for et stort flertall av de næringsdrivende. Bortsett fra enkelte særlige områder, er regelverkene i hovedsak sammenfallende i den praktiske anvendelsen. Dette henger også sammen med at regnskapspraksis har tilpasset seg til skattelovgivning, og med at finansregnskap og skatteregnskap presenteres i ett og samme dokument.

3.2 Regnskapet som registreringsgrunnlag for skatteoppgjøret

Regnskapsavleggelsen etter regnskapslovgivningen representerer et registreringsystem for transaksjoner, et system for måling av avkastning og formuesstilling og et presentasjonssystem for dette. I praksis utgjør dette som nevnt et helt sentralt fundament som grunnlag for beskatningen av bedrifter. Dette gjelder spesielt registreringsfunksjonen.

Som påpekt under punkt 2.3.2 er siktemålet med regnskapslovens regler om bokføring å sikre en pålitelig registrering og dokumentasjon av alle forretningstilfeller gjennom regnskapsåret. Reglene, de underliggende prinsipper og praksisen om god regnskaps-skikk som har utviklet seg på dette området, utgjør et hensiktsmessig dokumentasjonssystem som er velegnet for beskatningsformål. Skatteinteressene har på den annen side vært av stor betydning ved utformingen og praktiseringen av bokføringsreglene, blant annet når det gjelder regnskapsbøker og kontoinndeling. Dertil kommer at det i skatte- og avgiftslovgivningen finnes en rekke supplerende bokføringsregler som utgjør en integrert del av regnskapslovens bestemmelser, jf. regnskapsloven § 22.

Det må følgelig kunne konstateres at regnskapsavleggelsen etter regnskapslovgivningen innebærer et registreringsystem for transaksjoner, inntekter og kostnader som i praksis har en fundamental betydning for skatteoppgjøret for alle næringsdrivende bedrifter.

3.3 Koblingsmodellen

Som nevnt er finansregnskapet og skatteregnskapet integrert i et felles årsoppgjør, og finansregnskapet er et praktisk utgangspunkt for beskatningen. Skal finansregnskapet kunne legges til grunn, er det en forutsetning er at skattelovgivningens vurderingsregler er fulgt ved utarbeidelsen. Skatteloven regulerer skatteplikt og fradragsrett og inneholder også sentrale, spesielle vurderingsregler, blant annet om avskrivninger.

Skattelovens egne regler og praksis med hjemmel i disse går foran regnskapsreglene, slik at regnskapslovens periodiseringsregler kommer til anvendelse på de områdene som ikke er regulert i skatteloven eller i skatterettslig praksis. På disse områdene er den regnskapsmessige vurderingen bindende skattemessig. Det betyr at denne vurderingen vil kunne ha tatt farge av skattemessige hensyn. På de skattemessig regulerte områdene derimot, som for eksempel avskrivningene, er det både mulig og i mange tilfeller nødvendig for å tilfredsstille kravene i regnskapslovgivningen at det skilles mellom regnskapsmessige og skattemessige vurderinger. Når det gjelder disse postene, vil regnskapsmessig resultat og verdier i prinsippet, ved hjelp av den såkalte koblingsmodellen, kunne presenteres upåvirket av skattemessige hensyn. Skattelovgivningens krav om at skattemessige avskrivninger og ulike typer skattemessige avsetninger skal gjennomføres i finansregnskapet, er tatt hensyn til i regnskapslovgivningens modell for regnskapsoppstillinger. Slike poster skal vises i gruppen *årsoppgjørdisposisjoner* i resultatregnskapet og i gruppen *ubeskattet egenkapital* i balansen, som dermed bygger bro mellom finansregnskapet og skatteregnskapet.

Norsk regnskapspraksis har siden 1984 i stadig større grad benyttet koblingsmodellen til å skille mellom regnskapsmessige og skattemessige vurderinger på områder hvor skattelovgivning har egne vurderingsregler. Koblingsmodellen har imidlertid også blitt brukt i strid med regnskapslovgivning og skattelov. Dette gjelder for det første visse regnskapsmessige avsetninger og nedskrivninger som helt eller delvis er blitt ført som årsoppgjørdisposisjoner. Eksempler er ned-

skrivning på kundefordringer og avsetninger for service- og garantiforpliktelser. Videre har enkelte foretak benyttet forskjellige vurderingsprinsipper for regnskapsformål og skatteformål på de områdene hvor regnskapslovgivningen tillater flere alternativer. Forskjellen blir ført som ubeskattet egenkapital. Et eksempel er byggelånsrenter, som blir aktivert regnskapsmessig, men samtidig blir ført til skattemessig fradrag under årsoppgjørdisposisjoner. Et annet eksempel er inntektsføring etter «prosent fullført»-metoden for langsiktige tilvirkningskontrakter, med tilbakeføring av urealisert for tjeneste som ubeskattet egenkapital. Uttalelser fra Skattedirektoratet og Finansdepartementet har satt en stopper for slik praksis. En ny variant for å oppnå samme virkning er å bruke forskjellige prinsipper i selskapsregnskapet og konsernregnskapet. Forskjellene føres som ubeskattet egenkapital i konsernregnskapet. Dette er imidlertid ikke tillatt (konsernoppgjøret skal utgjøre et samdrag av morselskapets og datterselskapets regnskaper).

3.4 Oversikt over de viktigste avvikene mellom regnskapslovgivningen og skattelovgivningen

3.4.1 Vurdering av anleggsmidler

Regnskapslovgivningens hovedregler om vurdering av anleggsmidler er omtalt i punkt 2.3.3 foran. Utgangspunktet er verdsettelse til anskaffelseskost, avskrivning etter en «fornuftig avskrivningsplan», nedskrivningsplikt ved varig verdinedgang og oppskrivningsadgang på visse vilkår.

Disse reglene er svært forskjellige fra skattelovgivningens bestemmelser på dette området – saldoavskrivningsreglene – nærmere behandlet i utredningens avsnitt 2.3.3, kapittel 8.3 og appendiks 8.1. Selv om regnskapslovgivningens avskrivningsregler gir stor grad av valgfrihet, er det vanlig praksis (i alle fall i større foretak) å benytte lineære avskrivninger som planmessige avskrivninger (basert på en beregning av driftsmidlets økonomiske levetid, uten utrangeringsverdi). Saldoavskrivningsreglene i skatteloven innebærer degressive avskrivninger, og (med de nåværende satsene) et avskrivningsfradrag som de første årene ofte – iallfall for en del typer eiendeler – vil være langt større enn den reelle verdiforringelsen.

På den annen side innrømmer skattereglene ikke fradrag utover saldoavskrivninger. En har her øyensynlig ment at avskrivningsreglene tar tilstrekkelig hensyn til verdifall på grunn av foreldelse osv. Etter regnskaps-

reglene skal en vurdere aktivaenes virkelige verdi. Dersom det har inntrådt vesentlig verdifall som ikke anses midlertidig, må det foretas særlige nedskrivninger, uten at saldoavskrivningene påvirkes.

En regnskapsmessig oppskrivning får ingen skattemessig effekt; fordelen er ikke innvunnet og verdiøkningen representerer ingen oppofrelse som skal kunne gjøres til gjenstand for avskrivning.

Forskjellen mellom de regnskapsmessige og skattemessige avskrivningene skal vises under årsoppgjørdisposisjoner i resultatregnskapet og i gruppen ubeskattet egenkapital («Investeringsfond og dermed sammenlignbare reserver») i balansen, jf. 3.3 foran.

3.4.2 Vurdering av varer

Verdsettelse av varer i finansregnskapet følger den alminnelige vurderingsregelen for omløpsmidler om at de ikke må oppføres «høyere enn den virkelige verdi og ikke høyere enn anskaffelseskostnadene». Her statueres en maksimumsregel basert på laveste verdis prinsipp, mens nedre grense er regulert av god regnskapsskikk. Også etter skatteloven er opprinnelig anskaffelsesverdi utgangspunktet for vurderingen, men her er det gjenanskaffelsesprisen som angis som alternativ, mens det etter regnskapslovgivningen er virkelig verdi (som er salgsverdi eller en lavere verdi dersom god regnskapsskikk tilsier det). Forskjellen avdempes imidlertid gjennom skattelovens nedskrivningsadgang for ukurante varer og for virkelig prisfall. Skattelovens nedskrivningsregel for prisfallrisiko er derimot så uklar og ligningspraksis så variert at en ikke uten videre kan slå fast om denne verdireduksjonen er i samsvar med den som følger av regnskapslovgivningen.

I praksis vil det som regel være skattelovgivningens vurderingsregler som avgjør hvor lavt den regnskapspliktige fastsetter verdien av varebeholdningen i finansregnskapet.

Eventuelle forskjeller i de regnskapsmessige og skattemessige reglene blir sjelden fokusert. Uoverensstemmelsene har heller dreid seg om et skjønn som forutsettes anvendt for å bestemme graden av ukurans og prisfallrisiko etter skatteloven og virkelig verdi etter regnskapslovgivningen. For ligningsformål kreves en konkret nedvurdering av de enkelte vareslagene, mens foretakene med støtte i god regnskapsskikk også vil vurdere nedskrivningsbehovet ut fra overordnede bedriftsøkonomiske analyser på grunnlag av formodninger om teknisk og/eller økonomisk ukurans.

Dersom varelageret på grunn av de skatte-

messige nedskrivningsmulighetene oppføres til en lavere verdi enn det som følger av laveste verdis prinsipp, skal forskjellen (som gjerne vil tilsvare avsetningen til prisfallrisiko) vises som årsoppgjørdisposisjon i resultatregnskapet og som lagerreserve i balansen.

Etter skatteloven har en adgang til å foreta *nedskrivning på innkjøpskontrakter* hvis prisen på varene er falt eller det er fare for prisfall i tiden mellom kontraktens avslutning og utgangen av det regnskapsåret ligningen gjelder. Regnskapslovgivningen har ingen direkte regler om dette, men i praksis vil det stort sett skje en tilpasning til skattelovgivningens muligheter. Det er en alminnelig oppfatning at en vesentlig del av inngåtte kontrakter utelukkende har skattekreditter for øye. Se kapittel 7.2 for nærmere omtale av kontraktsnedskrivning og andre skattekreditter.

Regnskapslovgivningens vurderingsregler gir adgang til å inkludere en forholdsmessig andel av fortjenesten ved verdsettelsen av *vareer som tilvirkes på bestilling med lang leveringstid*. Det har som nevnt vært hevdet at næringsdrivende som foretar slik inntektsføring i finansregnskapet, har adgang til å tilbakeføre fortjenesten under årsoppgjørdisposisjoner, slik at inntektsføringen ikke får skattemessige konsekvenser. Finansdepartementet har nylig uttalt at dette ikke er tillatt. Regnskapsmessig har den såkalte «prosent fullført»-metoden fått stadig større utbredelse. Ifølge denne vil en forholdsmessig andel både av fortjeneste og eventuelle tap komme til uttrykk i årsoppgjøret.

3.4.3 Verdsettelse av engasjementer

Den virkelige verdi av engasjementer (fordringer, aksjer, osv.) må vurderes i forbindelse med årsoppgjøravslutningene. Nedskrivning må foretas dersom et eventuelt verdifall er vesentlig og ikke kan forventes å være midlertidig. Etter regnskapslovgivningens alminnelige vurderingsregler med plikt til å ta hensyn til usikkerhet, vil det normalt være tilstrekkelig at tap på for eksempel fordringer er sannsynliggjort, mens det etter skatteloven kreves – iallfall for fordringer og aksjer som har karakter av anleggseideler – at det kan konstateres at tap er «endelig» lidt (konkurs, salg, likvidasjon) for å oppnå skattemessig fradrag. Dette representerer et avvik mellom regelverkene som ofte kan innebære at foretakene ikke er innstilt på i finansregnskapet å bokføre tap som ikke gir skattemessig fradrag.

3.4.4 Næringsbegrepet

Etter regnskapslovgivningen skal årsoppgjøret inkludere alle transaksjoner og engasjementer som er en naturlig del av næringsdriften, herunder kjøp og salg av aksjer og andre verdipapirer. Etter skattelovgivningen vil gevinst og tap på slike engasjementer kun anses skattepliktig, respektive komme til ligningsmessig fradrag, dersom det foreligger en kvalifisert næringsstilknytning. Spørsmål om skattemessig tilknytning til «nærings» er stadig oppe for domstolene og representerer et stort problem i praksis.

3.4.5 Avhendelsesgevinst og -tap

Skattereglene for behandling av avhendelsesgevinster har sin bakgrunn i politiske ønskemål om å muliggjøre en fleksibel og bedriftsøkonomisk fornuftig reinvesteringspolitik (en skal ikke tvinge frem reinvestering når konjunktorene gjør dette lite fornuftig). Reglene om fremføring av negativ saldo (tidligere betinget skattefritak) har ingenting med regnskapsføring å gjøre – men er hjulpet inn i regnskapslovgivningen gjennom hybridposter som «anleggsreserve» m.v.

Negativ saldo er en regnskapsmessig anomali, men akseptert fordi den tross alt virker i skattyters favør og bygger på en politisk beslutning om at den skal være der. Tilsvarende er det lite forenlig med regnskapsprinsippene at tap ved avhendelse normalt ikke kan utgiftsføres, men må figurere som en aktivapost til gradvis avskrivning over mange år. Forskjellene mellom finansregnskap og skatteregnskap her kan ikke føres som årsoppgjørdisposisjoner.

3.4.6 Avsetninger

Skattelovgivningen innrømmer ikke fradrag for avsetninger annet enn i tilfeller hvor det foreligger konkret lovhjemmel, som for eksempel for klassefond og selvassuransfond for skip.

Konsolideringsfondet kommer i en særstilling. Uten den positive hjemmelen i skattelovgivningen ville det ikke vært adgang til å avsette for et slikt fond utfra de alminnelige reglene i regnskapslovgivningen – fordi dette ikke er begrunnet med forventede, fremtidige kostnader. Konsolideringsfondet er uttrykk for et politisk ønske om styrking av foretakenes kapitalisering.

Derimot krever god regnskapsskikk at det gjøres avsetninger for miljøpålegg, usikrede pensjoner og lignende forpliktelser som kan sannsynliggjøres og bli reelle. Disse fradragene er det vanskelig å få skattemessig aksept for, idet ligningsmyndighetene forlanger

at fradragene skal kunne legitimeres før de kan trekkes fra ved ligningen. Her foreligger det en klar konflikt mellom god regnskaps-skikk og skatteregnskap, idet bedriftenes regnskaper så langt som mulig skal gi uttrykk for den reelle økonomiske situasjonen.

Bortsett fra den usikkerheten som knytter seg til beregning av forpliktelsens størrelse, er det ingen prinsipiell forskjell mellom forpliktelser i form av usikrede fremtidige pensjoner og vanlig bankgjeld. Usikkerheten forsterkes for enkelte av de andre nevnte eksemplene på forpliktelser. Forøvrig krever heller ikke god regnskapsskikk at forpliktelsene skal bokføres dersom forpliktelsenes størrelse er beheftet med stor usikkerhet.

3.4.7 Valg mellom forskjellige regnskapsprinsipper

I enkelte tilfeller tillater regnskapslovgivningen valg mellom forskjellige regnskapsprinsipper. De mest typiske eksemplene er kostnadsføring/aktivisering av byggelånsrenter og behandling av opparbeidet fortjeneste på prosjekter som har lang tilvirkningstid (den såkalte entreprenørfortjeneste). Det har som nevnt forekommet eksempler på at bedrifter har anvendt ett prinsipp for å komme frem til «resultat før årsoppgjørdisposisjoner» og endret prinsipp som en del av årsoppgjørdisposisjonene. Skattyter ønsker for skatteformål selvsagt å anvende det prinsippet som fører til lavest skattebelastning.

Så lenge en opererer med ett og samme regnskap både for å tilfredsstille regnskapslovgivningens krav og skattelovgivningens, er det ikke overraskende at en slik fremgangsmåte er blitt benyttet. Dersom det hadde foreligget to adskilte regnskaper, kunne det vært naturlig å anvende to prinsipper, men etter nåværende lovgivning er dette ikke tillatt.

3.4.8 Regnskapsårets lengde

Utgangspunktet i regnskapslovgivningen er at kalenderåret skal være regnskapsperioden. Imidlertid tillates en regnskapsperiode på opptil 18 måneder, blant annet ved oppstarting av virksomheten og omlegging av regnskapsåret. Bestemmelsen er særlig praktisk ved oppstarting mot slutten av året. Et regnskap som bare viser oppstartingskostnadene for noen få måneder, har begrenset informasjonsverdi.

Etter skattelovgivningen må en ha særlig dispensasjon for å kunne benytte en annen regnskapsperiode enn kalenderåret, og den

kan aldri gjøres lengre. Det følges her en meget restriktiv praksis, slik at det vanligvis bare godtas avvikende regnskapsår for norske datterselskap i Norge av utenlandske selskap med avvikende regnskapsår. En selvan-givelse for en kortere periode vil imidlertid kunne bli avgitt på et ufullstendig grunnlag, uten fullverdig oppgjør etter regnskapslovgivningen og uten revisjon. Forskjellen mellom regnskaps- og skattereglene på dette området skaper problemer i praksis, og det er følgelig behov for en samordning.

3.4.9 Særtilfeller

For visse inntekter, kostnader og utbetalinger har skattelovgivningen spesialbestemmelser som ikke finnes i regnskapslovgivningen. Det gjelder blant annet:

- Inntekter/kostnader som faller utenfor det snevre næringsbegrepet.
- Inntekter/kostnader som beskattes etter en avvikende sats og uavhengig av resultatet forøvrig, for eksempel gevinst på betydelig aksjesalg eller aksjegevinster etter 1971-loven.
- Diverse ikke fradragsberettigede kostnader som eksempelvis representasjonskostnader, bransjeforeningskontingenter o.l.
- Den viktigste regnskapsmessige informasjonskilden er som regel konsernregnskapet. I konsernregnskapet foretas det enkelte transaksjoner og eliminasjoner som ikke påvirker selskapsregnskapene, slik som for eksempel konserninterne transaksjoner som normalt ikke har resultatvirkning, og merverdier (eventuelt goodwill) som avskrives sammen med de aktivapostene som merverdiene tilhører, uten skattemessig virkning. Det var tidligere en utbredt praksis at eiendeler kunne overføres innen et konsern til bokførte verdier. I de senere årene synes ligningsmyndighetene å forutsette at slike eiendeler skattemessig skal anses overført til markedsverdier med skattlegging av eventuelt gevinst og fradrag for tap. Dette kan vanskeliggjøre rasjonelle reorganiseringer og restruktureringer, for eksempel ved etablering av nye juridiske konstellasjoner innen konsernet.
- Den nye anbefalingen til regnskapsmessig behandling av foretaksintegrasjon foreskriver at sammenslutning gjennom fusjon normalt skal betraktes som kjøp. Kjøpsverdien fordeles på de underliggende aktivapostene – eventuelt skal en ufordelt post behandles som goodwill, og forutsettes nedskrevet i selskapsregnskapet sammen med de underliggende aktivapo-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

- stene. Regnskapsmessig vil det således ikke være noen forskjell mellom direkte kjøp av «innmat» og sammenslutning gjennom en formell fusjon. Med den nåværende lovgivningen vil slike merverdier ikke kunne avskrives med skattemessige konsekvenser.
- Det finnes enkelte poster som regnskapsmessig føres direkte mot egenkapital, eksempelvis tegningskostnader ved emisjon og gevinst/tap ved salg av egne aksjer ervervet gjennom fusjon osv. Skattemessig får en fradrag for tegningskostnader selv om de ikke resultatføres, mens en ennå ikke har vunnet noen erfaring når det gjelder den skattemessige behandlingen av gevinst/tap ved salg av egne aksjer med direkte føring mot egenkapitalen.
 - Påløpt skatt gir ikke adgang til fradrag ved skatteligningen, mens den for bedriftsøkonomiske formål behandles på linje med andre kostnader.
 - Utbytte har ligningsmessige konsekvenser, mens det for regnskapsformål anses som en disponering av overskudd.
 - Det foreligger et utkast til anbefaling til god regnskapsskikk vedrørende leasing, hvor det skilles mellom finansiell leasing og operasjonell leasing. Anbefalingen er ennå ikke gjort effektiv. Finansiell leasing er uttrykk for et avtaleforhold hvor leietaker reelt sett disponerer leasingobjektet på samme måte som en eier, mens operasjonell leasing innebærer et ordinært leieforhold hvor leietakers ansvar begrenses til betaling av leie. Som nevnt innledningsvis, er den grunnleggende målsetningen for regnskapsavleggelsen at regnskapene skal avspeile de økonomiske realitetene. Følgelig skulle finansiell leasing bokføres dels som et aktivum (anskaffelsesverdi for leasing-objektet) og dels som et lån (finansieringselementet). Teoretisk synes det ikke å være noen uoversstemmelse mellom den skattemessige og regnskapsmessige behandlingen, men det er ennå ikke utviklet en ensartet praksis.

3.5 Forholdet mellom finansregnskapet og regnskapsskjemaet

- Alle næringsdrivende har plikt til å utarbeide et årsoppgjør som bilag til selvangivelsen, jf. ligningsloven § 4-4 nr. 1. For dette formålet har Skattedirektoratet fastsatt en rekke regnskapsskjemaer, jf. ligningsloven § 4-4 nr. 5. De viktigste er:
- alminnelig regnskapsskjema for aksjeselskaper

- alminnelig regnskapsskjema for personlig næringsdrivende.

Dessuten er det fastsatt *særskilte regnskapsskjemaer* for:

- arkitekter
- bedriftsøkonomiske konsulenter
- ingeniører
- regnskapskonsulenter
- revisorer
- tekniske konsulenter
- fysioterapeuter
- leger
- tannleger
- veterinærer
- drosjebileiere
- lastebileiere
- gartnere
- jordbrukere
- fiskere
- kommandittister
- lensmenn
- pelsdyroppdrettere
- reinsdriftseiere
- samvirkelag
- skogbrukere
- skattytere som foredler skogsvirke for salg.

De særskilte regnskapsskjemaene er tilpasset skattemyndighetenes behov for oppgaver av spesiell betydning for vedkommende næring. Disse skjemaene er også tilpasset det forholdet at en del av næringsutøverne etter regnskapsloven har adgang til å bruke kontantprinsippet.

I det følgende behandles det alminnelige regnskapsskjemaet for aksjeselskaper og for personlig næringsdrivende.

De *alminnelige regnskapsskjemaene* ble omarbeidet ved aksjelovens (1977) og regnskapslovens (1978) ikrafttredelse. Skjemaene ble utarbeidet i et samarbeid mellom Prisdirektoratet, Skattedirektoratet og Statistisk sentralbyrå, slik at de næringsdrivende kunne bruke samme skjema ved rapportering til disse institusjonene. Skjemaene følger regnskapslovgivningens oppstillingsplaner. Av hensyn til behovet for spesielle opplysninger er spesifikasjonsgraden øket. Nummereringen av postene er fastlagt ut fra hensynet til identifikasjonen ved databehandling. Bortsett fra spesifikasjonsgraden og nummereringen, er resultatregnskapet og balansen i samsvar med regnskapslovgivningens oppstillingsplan. Dette understrekes også ved at regnskapsskjemaets resultatregnskap og balanse ikke må fylles ut dersom årsoppgjøret er minst like spesifisert som regnskapsskjemaet.

Foruten resultatregnskap og balanse kre-

ves særlig spesifikasjon/tilleggsopplysninger i regnskapsskjemaet på følgende områder:

- differanse mellom skattemessige og bedriftsmessige av- og nedskrivninger
- tilleggsopplysninger vedrørende tap på fordringer
- spesifikasjon av varekonto
- tilleggsopplysninger om varebeholdninger.

Grunnlaget for beskatning fremkommer under avsnittet «beregning av næringsinntekt» i skjemaet. Her gjøres korreksjoner for kostnader og inntekter som etter skattemes-

sige særregler avviker fra regnskapslovgivningens regler (for eksempel representasjonskostnader).

Dette avsnittet i regnskapsskjemaet er et begrenset eksempel på avstemming av skattemessige forhold utenfor finansregnskapet. Den avstemmingsmodell som har vært vurdert blant annet i «Rapport om saldoavskrivninger og regnskapslovgivningen» (1985) er intet annet enn en videreføring av dette ved at «beregning av næringsinntekt» omfatter alle skattemessige avvik som idag føres under årsoppgjørdisposisjoner. Det har således ikke vært på tale med et eget skatteregnskap som det ofte har vært hevdet.

KAPITTEL 8

Forslag til et system for beskatning av bedrifter og kapital**8.1 RAMMEBETINGELSER FOR EN REFORM****8.1.1 Innledning**

I dette kapitlet trekker utredningsgruppen opp den rammen en reform av bedrifts- og kapitalbeskatningen bør settes inn i. Skatte-reformen må utformes blant annet i lys av den fremtidige skattleggingen av personer i Norge, skattesystemene i andre land og petroleumsbeskatningen. De restriksjonene dette legger på reformforslagene drøftes i avsnittene 8.1.2 til 8.1.4.

8.1.2 Forholdet til personbeskatningen

Det ligger utenfor utredningsgruppens oppgave å vurdere den samlede personbeskatningen. Reformen i kapitalbeskatningen og i beskatningen av personlig næringsdrivende kan imidlertid gi store virkninger for personbeskatningen. Et eventuelt nytt skattesystem kan endre skattegrunnlaget for personer og skattesatsene for kapitalinntekter. Også skattesatsene på andre inntekter kan bli berørt dersom det er en sammenheng mellom skattesatsene på kapitalinntekter og andre inntekter for personer.

Gruppen fremmer konkrete forslag til fastsettelse av kapitalinntekter og kapitalfradrag som grunnlag for beskatningen, og til skattesats på kapitalinntekter. Det antydes også en høyeste skattesats på andre inntekter, jf. avsnitt 8.2.8. Ulike politiske mål for personbeskatningen, som ligger utenfor denne utredningen, vil kunne opprettholdes selv om gruppens reformforslag sannsynligvis vil ha store konsekvenser for personbeskatningen. Gruppen har ikke vurdert dette i detalj, men har ved utformingen av forslagene tatt hensyn til at såvel det offentlige skatteinntekter som inntektsfordelingen totalt sett skal kunne opprettholdes.

8.1.3 Forholdet til utlandet

1. Utviklingen mot større økonomisk integrasjon mellom landene legger begrensninger på friheten til å kunne utforme den nasjonale beskatningen. Frie bevegelser av varer, arbeidskraft og kapital over landegrensene gjør også de tilhørende nasjonale skattefundamentene mer mobile. Blant annet vil det være problematisk å ha vesentlige for-

skjeller i skatte- og avgiftsnivået på varer og tjenester i en situasjon med åpne grenser uten fiskal kontroll. Tilsvarende vil skattemessig forskjellsbehandling av arbeidskraft mellom land kunne føre til skattemotivert migrasjon, og påvirke den geografiske plasseringen av bedrifter når arbeidskraftbehovet kan dekkes i flere land.

2. Som påpekt i kapittel 3.3, vil forskjeller mellom land i skattleggingen av bedrifter og av kapitalinntekter i personbeskatningen, åpne for skattemotiverte bedriftsetableringer og investeringer i land med lavere skattenivå. Høy mobilitet av realkapital gjør at landene til en viss grad må innrette skattnivået for bedriftene etter nivået i andre land, for å kunne konkurrere om kapital og bedriftsetableringer.

Selv om det reelle nivået på bedriftsbeskatningen skulle være noenlunde likt i ulike land, kan forskjeller i enkeltregler påvirke hvilke typer av investeringer som gjøres i hvert enkelt land. Forskjeller i enkeltregler kan også lede til ren skattearbitrasje, først og fremst gjennom selskaper som har produksjon i flere land. Slik arbitrasje kan være at utgifter henføres til det landet der reglene for fradrag er gunstigst og skattesatsen er høyest, mens inntektene plasseres der inntektsbeskatningen er lavest. Selv om skattearbitrasje i liten grad påvirket investeringene i de enkelte landene, ville den i hvert fall svekke skattegrunnlaget i de landene som har de minst gunstige skattereglene.

3. Ettersom finanskapital er mer mobil enn realkapital, vil arbitrasjeproblemene være enda større på dette området. Skattemessig forskjellsbehandling av finansavkastning kan føre til at skattyterne plasserer sin finanssparing i land med den laveste kapitalbeskatningen. Dette behøver ikke å ha stor virkning på allokeringen av realkapital, men det kan undergrave deler av skattegrunnlaget i land med høy skatt på finansavkastning. Dette kan ha uheldige fordelingsvirkninger ved at det velter en større del av skattebyrden over på mindre mobile skattefundamenter, for eksempel på arbeidskraft.

Etter skatteavtalene skattlegges kapitalinntekter som hovedregel i mottakerens bostedsstat. Også kildestaten kan vanligvis skattelege utbytte, og i mange tilfeller renter,

opp til en fastsatt sats. Bostedsstaten gir i såfall fradrag for kildeskatten. Dette skulle i prinsippet sikre at kapitalinntekter fra ulike land blir skattlagt likt, i og med at alle inntekter skattlegges etter regler og satser som gjelder i mottakerens bostedsland. Men det fordrer at finansavkastning opptjent i andre land blir rapportert til de nasjonale skattemyndighetene.

Med en del skatteavtaleland har Norge inngått nærmere samarbeid om ulike former for utveksling av opplysninger, blant annet om renteutbetalinger. En del land, også enkelte skatteavtaleland, er imidlertid restriktive med å gi opplysninger. Noen land har til og med lovregler som begrenser finansinstitusjonenes muligheter til å gi opplysninger om kundenes økonomiske forhold. Kapitalinntekter opptjent gjennom bedrifter i utlandet kan på tilsvarende måte holdes unna nasjonal beskatning ved plassering i finansinstitusjoner i lavskatteland. Mangel på valutakontroll vanskeliggjør kontrollen med kapitalavkastning opptjent i utlandet ytterligere.

4. Hvilke restriksjoner den økonomiske integrasjonen legger på utformingen av skattesystemet og vektleggingen på de ulike nasjonale skattefundamentene, avhenger av hvor elastiske disse er med hensyn til forskjeller i skattesatser mellom land.

Av de viktigste skattegrunnlagene er det liten tvil om at finansinntekter er det skattegrunnlaget som er mest mobilt mellom land. Når en ser bort fra valutarisiko, vil finansinntekter opptjent i ulike land være likeverdige, slik at det rent økonomisk bare er transaksjonskostnader og mangelfull informasjon som vil hindre skattemotiverte omplasseringer mellom land. Selv små avvik mellom landene i beskatningen av finansinntekter kan dermed få avgjørende betydning for hvor finanskapitalen plasseres.

For bedriftsetableringer og investeringer i realkapital vil, foruten lokale beskatningsforhold, også generelle økonomiske og politiske rammebetingelser være viktige. På kort sikt vil trolig internasjonale skatteforskjeller ikke ha avgjørende betydning for lokaliseringbeslutninger, iallfall dersom forskjellene ikke er for store. På lengre sikt kan dette stille seg annerledes.

Utredningsgruppen antar at arbeidskraft gjennomgående er mindre mobil mellom land enn kapital. Beslutninger om bosted er ikke bare avhengig av lønnsforhold etter skatt, men også av bostedspreferanser. Disse vil være bestemt av sosial, språklig og kulturell tilhørighet, samfunnsforhold og andre

særtrekk ved det enkelte landet. Det kan likevel være forskjeller i mobilitet mellom ulike typer arbeidskraft. Det er grunn til å anta at de med høyest utdanning stort sett er mer mobile enn ufaglært arbeidskraft. For sterk beskatning av arbeidsinntekt kan gjøre det vanskelig å tiltrekke seg høyt kvalifisert utenlandsk arbeidskraft, og føre til at nasjonal spisskompetanse «flagger ut». Sterk beskatning av arbeidskraft i et land kan også føre til høye lønnskostnader for bedriftene, og dermed lede til at bedrifter etablerer seg i andre land hvor arbeidskraftsbehovet kan dekkes med lavere kostnader.

Norge vil trolig ha størst reell selvstendighet når det gjelder utformingen av beskatningen av naturgitte produksjonsfaktorer, som eiendom og naturressurser, og av arbeidsinntekt. Kapitalinntektsoptjeningen vil, i en situasjon med frie kapitalbevegelser mellom landene, lettere kunne legges til land med lav eller ingen effektiv kapitalbeskatning. Dette setter trolig de strengeste grensene for hvor langt en bør gå i å beskatte kapitalinntekter. Spesielt vil det gjelde skatt på finansavkastning. Dette kan tale for å benytte lavere skattesatser på kapitalinntekter enn på andre inntekter.

5. Gruppen har ikke tatt stilling til hvilke konsekvenser sterkere internasjonal integrasjon bør få for norsk skattepolitikk på lengre sikt. Det vil avhenge av hvilke former den økonomiske harmoniseringsprosessen mellom Norge og andre land, ikke minst mellom Norge og EF, får. Gruppen vil likevel peke på at på lengre sikt fremstår nok arbeidskraft som den faktoren der det er størst rom for internasjonal differensiering av beskatningen. Men hovedvekt på beskatning av lønnsinntekter kan skape fordelingsmessige problemer. Dersom kapitalinntekter ikke i særlig grad kan beskattes direkte, kan en utgiftsskatt for personer peke seg ut som et mer naturlig skattealternativ enn en inntektsskatt. Ved en utgiftsskatt vil lønns- og kapitalinntekter bli beskattet på lik linje gjennom forbruket. Forbruket er trolig et vel så stabilt skattegrunnlag som arbeidsinntekt. Den fiskale harmoniseringen som nå er under utvikling innenfor EF, kan gjøre en utgiftsskatt til et aktuelt nasjonalt beskatningsalternativ på sikt. Det gjelder også for Norge. Ved utgiftsskatt på personsiden ville skatt på kontantoverskudd være det mest naturlige skattegrunnlaget i bedriftsbeskatningen. Gruppens forslag til reformer bygger imidlertid på inntekt som skattegrunnlag både for personer og bedrifter.

8.1.4 Forholdet til petroleumsbeskatningen

1. Utredningsgruppen skal ifølge retningslinjene ikke ta opp petroleumsskattesystemet til vurdering. Men siden skattleggingen av petroleumsvirksomheten delvis skjer på grunnlag av de alminnelige skattereglene, vil skattleggingen av utvinningsselskapene bli berørt av de endringsforslagene gruppen tar opp for bedrifts- og kapitalbeskatningen. De største konsekvensene vil trolig en eventuell reduksjon i den alminnelige skattesatsen på aksjeselskapenes overskudd ha, siden denne satsen også gjelder for utvinningsselskapene.¹⁾ Dessuten vil endringer i utbyttebeskatningen få betydning for skattbart overskudd i disse selskapene. Derimot gjelder ikke de alminnelige skattekredittene i petroleumssektoren. En innstrammning i skattekredittene vil dermed ikke utvide skattegrunnlaget for petroleumsselskapene.

En reduksjon i skattesatsen på aksjeselskapenes overskudd reiser to sentrale problemer i denne sammenheng:

- Reduksjon i den ordinære selskapsskatten vil isolert sett gi et betydelig tap i statens inntekter fra petroleumssektoren. En må derfor overveie å skjerpe petroleumsbeskatningen på andre måter.
- Ved ulike tiltak for å opprettholde skatteinntektene fra petroleumssektoren, for eksempel ved å øke særskatten, kan den norske petroleumsbeskatningen i oljeselskapenes hjemland bli regnet for å ha mistet (eller svekket) sin karakter av egentlige inntektsskatter som kan avregnes mot hjemlandets skatt på samme inntekt (kreditabilitet). Det kan gi opphav til dobbeltbeskatningsproblemer.

2. Dersom gruppens forslag fører til en reduksjon i selskapsskattesatsene, antar en at det vil bli nødvendig å vurdere tiltak som kan sikre at provenyet i petroleumsbeskatningen blir opprettholdt. Ser en bort fra faren for at endringer kan føre til dobbeltbeskatning av utenlandsk eide utvinningsselskaper, antar gruppen at det er mulig å gjennomføre endringer i petroleumsbeskatningen slik at provenyet kan opprettholdes. Hvilke endringer som bør gjennomføres, vil imidlertid også avhenge av andre endringer i den alminnelige bedrifts- og kapitalbeskatningen.

Utredningsgruppen har forelagt Finansdepartementet skissen til endringer i bedrifts- og kapitalbeskatningen for å avklare i hvilken grad forslagene kan skape problemer for

petroleumsbeskatningen. Petroleumsavdelingen i Finansdepartementet har i brev av 10.8.89 gitt uttrykk for at det er mulig å opprettholde skatteinntektene fra petroleumssektoren dersom utredningsgruppens skisse til reform skulle bli gjennomført. I brevet heter det blant annet:

«Petroleumsavdelingen går ikke nærmere inn på hvilke slike tiltak som kan overveies. Avdelingen vil imidlertid gi uttrykk for at den for sin del etter en samlet vurdering av virkningene for petroleumsskattesystemet stiller seg positiv til en vesentlig utvidelse av skattegrunnlaget og reduksjon i skattesatsen som skissert innenfor det alminnelige bedriftsskattesystemet.»

8.2 HOVEDLINJER I REFORMFORSLAGET

8.2.1 Hovedhensyn og skatteformer

1. I retningslinjene for utredningsgruppens arbeid er det gitt flere motiver for en reform av bedrifts- og kapitalbeskatningen. De hovedhensynene som utredningsgruppen mener bør legges til grunn for en reform, og retningen på reformforslagene, kan oppsummeres som følger:

- Mer effektiv ressursallokering gjennom større nøytralitet og vesentlig lavere skattesatser i beskatningen av bedrifts- og kapitalinntekter, økt bruk av avgifter som fremmer effektiviteten i økonomien og redusert bruk av avgifter som gir store vridninger.
- Mer rettferdig kapitalbeskatning, ved å gjøre beskatningen av alle kapitalinntekter og -gevinster mer ensartet, og ved å redusere mulighetene for og lønnsomheten av omgørelser og skatteplanlegging.
- Enklere skattesystem, ved å fjerne spesielle ordninger og særregler, og ved å gjennomføre en mer konsekvent skatteplikt.
- Stabilitet i skattereglene over tid, ved å bygge skattesystemet på visse gjennomgående prinsipper med færrest mulig unntak.

2. Bedrifts- og kapitalbeskatningen bør fortsatt bestå av flere beskatningsformer. Når beskatningen skal ivareta flere forskjellige oppgaver, er det behov for et differensiert sett av virkemidler. Med flere skatteformer vil dessuten de skattemessige utslagene av konsentrerte skattebelastningen på færre skatteformer. I bedrifts- og kapitalbeskatningen bør skattesystemet derfor fortsatt bestå av såvel nettoinntektsskatter og nettoformuesskatter som omsetningsavgifter, faktorskatter og særavgifter.

3. Bedrifts- og kapitalbeskatningen bør bidra til en bedre ressursutnyttelse enn den vi

¹⁾ Utvinningsselskapene skattlegges med den ordinære selskapsskattesatsen på 50,8 pst. I tillegg ilegges en særskatt til staten på 30 pst. på et særskilt grunnlag.

har i dag. Særlig bør systemet stimulere til en mer effektiv allokering av både real- og finanskapital. Det vil gi høyere samlet kapitalavkastning og bidra til større økonomisk vekst.

Gruppen foreslår derfor en viss omlegging av faktorbeskatningen mot utvidet bruk av avgifter som kan korrigere markedene på en positiv måte. Gruppen foreslår å legge om elektrisitetsavgiften og utvide bruken av miljøavgifter. Elektrisitetsavgiften bør i større grad enn i dag fange opp reelle overskudd i kraftproduksjonen. Gruppen går ikke inn på hvilke miljøavgifter som bør innføres eller hvordan de bør utformes, men foreslår at det nedsettes en egen arbeidsgruppe for å utrede dette.

For å ivareta distriktpolitiske hensyn på en mer effektiv måte enn i dag, bør arbeidsgiveravgiften settes ned i distriktene, samtidig som annen næringsstøtte reduseres. Faktorskatter som i stor grad vrir bedriftenes disposisjoner bort fra det samfunnsøkonomisk lønnsomme, foreslås redusert. Gruppen har her særlig festet seg ved investeringsavgiften, som foreslås opphevet i sin nåværende form.

4. *Utredningsgruppens ulike forslag henger i stor grad sammen.* På enkelte områder henger forslagene sammen ved at et felles prinsipp er valgt. Særlig gjelder det forslaget til skattegrunnlag ved inntektsbeskatningen av bedrifter. En delvis gjennomføring av reformen på dette området kan åpne for betydelig skattetilpasning og omgåelse. Ved for eksempel å stramme inn bare på enkelte skattecreditter, kan resultatet bli enda større skattemessige vridninger enn vi har i dag.

Enkelte reformforslag, blant annet om endringer i faktorbeskatningen, har sin selvstendige begrunnelse, og kan gjennomføres uansett hva løsningen blir for de øvrige reformforslagene. Men skal det offentliges skatteinntekter holdes på dagens nivå, må forslag som isolert sett innebærer skattelettelse kombineres med forslag som isolert sett skjerper beskatningen. Forslagene om å redusere og fjerne ulike skattecreditter i bedriftsbeskatningen må derfor vurderes i sammenheng med blant annet forslagene til reduksjon i skattesatsene, til fjerning av investeringsavgiften, og til mer liberale regler for skattemessig samordning mellom aksjeselskaper og eiere.

8.2.2 Nærmere om inntektsbeskatningen av bedrifter

I kapittel 6.1 har gruppen konkludert med at en bør opprettholde beskatningen av bedriftenes overskudd. Men overskuddsbe-

skatningen bør stimulere til en mer effektiv kapitalbruk enn i dag. Det kan oppnås ved i større grad å legge et korrekt bedriftsøkonomisk overskudd til grunn for beskatningen, og heller skatlegge etter en relativt lav skattesats. *Effektiv ressursbruk i bedriftene og fiskale behov bør være de viktigste hensynene som inntektsbeskatningen skal ivareta.* Andre hensyn som i og for seg kunne vært tillagt vekt ved utformingen av overskuddsbeskatningen, jf. nedenfor, kan mer effektivt ivaretas gjennom andre virkemidler. Etter gruppens oppfatning bør disse hensynene under enhver omstendighet vike for det hovedhensynet at inntektsbeskatningen av bedrifter bør innrettes slik at bedriftenes ressursbruk blir styrt ut fra reell økonomisk lønnsomhet før skatt og i minst mulig grad ut fra skattemessige forhold.

Det er gruppens oppfatning at inntektsbeskatning av bedrifter er et lite effektivt virkemiddel på flere områder. Det gjelder i

- *fordelingspolitikken*, jf. kapittel 6.1. I fordelingspolitisk sammenheng er det beskatningen av de eierne eller eierinteressene som står bak bedriften som er avgjørende. Fordelingspolitiske oppgaver bør derfor løses gjennom utformingen av personbeskatningen, herunder skatleggingen av kapitalinntekter som opptjenes av personer, formuesbeskatningen og arvebeskatningen;
- *den aktive stabiliseringspolitikken*, jf. avsnitt 6.6.6. Dette henger dels sammen med mulighetene til å utjevne skattebelastningen gjennom fremføring av underskudd. Dels har det sammenheng med at bedrifter i mange sammenhenger disponerer ut fra langsiktige vurderinger, og derfor i mindre grad blir influert av midlertidige tiltak på skattesiden. Ordninger som bygges inn i inntektsbeskatningen, har dessuten en tendens til å virke på gale tidspunkter. De innføres ofte for å bidra til å løse et midlertidig problem, men det er en alminnelig erfaring at det er vanskelig å få ordningene fjernet når de forholdene som motiverte innføringen av ordningene, ikke lenger er til stede;
- *distriktpolitikken*, jf. avsnitt 6.6.4. En differensiert inntektsbeskatning ut fra nærings- eller distriktpolitiske hensyn er et lite treffsikkert virkemiddel, og det kompliserer skattesystemet. Geografisk differensiert inntektsbeskatning måtte i noen grad bli ivaretatt gjennom ligningsmyndighetenes praktisering av ofte sterkt skjønnsmessige kriterier. Det ville reise problemer med hensyn til konsekvens og likebehandling, all den tid skjønnsmessi-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

ge kriterier blir tolket og praktisert forskjellig. Redusert arbeidsgiveravgift er et eksempel på et mer effektivt virkemiddel i distriktpolitikken, jf. avsnitt 6.6.4 og 8.13.2;

- *påvirkningen av bedriftenes ressursbruk* når bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger ikke fullt ut ivaretar samfunnsøkonomiske hensyn. Spesielle tiltak gjennom overskuddsbeskatningen, for eksempel avsetningsordninger og ekstraordinære fradrag, har lett for å bli for generelle, og de blir derfor ikke særlig treffsikre overfor de økonomiske disposisjonene som det tas sikte på å påvirke. Slike ordninger i inntektsbeskatningen med sikte på å påvirke ressursbruken på ett område, kan lett gi utilsiktede virkninger for ressursbruken på andre områder. Dette kan totalt sett medføre en langt dårligere bruk av samfunnets ressurser.

Dersom en ønsker å påvirke aktiviteten og ressursbruken på bestemte områder, er det mest effektivt med *tiltak som rettes direkte inn mot de økonomiske disposisjonene som en vil påvirke*. Dermed kan også sammenhengen mellom mål og virkemidler bli lettere å gjennomskue for dem som skal fatte de politiske beslutningene. Dessuten vil tiltakenes situasjonsbetingede eller midlertidige karakter komme klarere frem, samtidig som de provenymessige virkningene kan bli mer synliggjort. Et system med differensierte faktorskatter eller subsidier vil virke langt mer direkte med hensyn til de politiske målene enn forskjellige utforminger av inntektsbeskatningen.

8.2.3 Prinsipper for inntektsbeskatningen av bedrifter og kapital

Gruppen legger avgjørende vekt på at den samlede bedrifts- og kapitalbeskatningen i størst mulig grad må gi incitamenter til effektiv ressursbruk. Innenfor rammen av inntektsbeskatningen kan dette oppnås ved å bygge på følgende prinsipper:

- *Nøytralitet*, det vil si at alle inntekter av ulike typer kapital skattlegges med samme effektive skattesats. Det gjelder både løpende avkastning og gevinster, jf. avsnitt 8.2.4.
- *Symmetri*, det vil si at inntekter og tilhørende utgifter behandles på samme måte. Symmetri betyr for det første at samme periodiseringsprinsipp skal benyttes for å fastslå både når en inntekt skal skattlegges, og når en kostnad skal kunne trekkes fra. For det andre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats (fra-

dragsverdi) som tilsvarende inntekter skattlegges med, jf. kapittel 8.3.

- *Kontinuitet*, det vil si at næringsvirksomhetens eller kapitalens skattemessige stilling ikke endres ved arvefall, gaveoverføring, fusjon, fisjon eller ved andre omdannelser, jf. kapittel 8.8 og 8.9.
- *Samordning*, det vil si at underskudd i én bedrift skal kunne komme til fradrag i overskudd i en annen bedrift eller i kapitalinntekt hos eierne, jf. avsnitt 8.2.6 og 8.5.9.
- *Lave skattesatser*, jf. avsnitt 8.2.8.

Gruppen har så langt som mulig forsøkt å bygge reformforslaget på disse prinsippene, men i enkelte tilfeller har hovedprinsippene måttet vike for andre hensyn. Det viktigste avviket gjelder boligbeskatningen, jf. kapittel 8.10.7.

8.2.4 Nærmere om nøytralitet i inntektsbeskatningen

Som nevnt sikter reformforslagene mot større nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen. Dette nøytralitetshensynet har mange dimensjoner.

Nøytralitet mellom bedrifter og personer. Avkastning av kapital bør skattlegges likt enten den er investert i husholdningssektoren eller i produksjonssektoren. Hvis ikke, vil en få en fordeling av kapital mellom husholdninger og bedrifter som til dels blir bestemt ut fra skattemessige hensyn og ikke ut fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger. Konsekvensene av manglende nøytralitet vil bli særlig fremtredende for personlig næringsdrivende og mindre selskaper der eierne relativt fritt kan låne til og fra bedriften.

Nøytralitet mellom spareformer for personer. Også kapitalbeskatningen av personer bør innrettes slik at den mest mulig oppfordrer til effektiv ressursbruk. Det betyr at kapitalavkastning i størst mulig grad bør skattlegges uavhengig av hvilken kilde den kommer fra. I motsatt fall vil skattemessige forhold påvirke sammensetningen av den personlige sparingen. Forskjellsbehandling skaper også muligheter for skattearbitrasje, for eksempel når fradragsrett for gjeldsrenter kombineres med plassering av lånte penger på områder med skattefri eller skattebegunstiget avkastning.

Hovedtyngden av husholdningenes netto sparing skjer ved investering i boligkapital. Nøytralitet også i forhold til boligbeskatningen skulle tilsi en justering av grunnlaget for fordelsbeskatningen opp til markedsverdi eller produksjonsverdi, samt en justering

av avkastningsraten. Gruppen anser dette som lite realistisk, blant annet fordi fordelingsmessige hensyn kan veie tyngre i boligbeskatningen enn når det gjelder beskatning av avkastning på realkapital for øvrig. Gruppens forslag til boligbeskatning bryter derfor med det nøytralitetsprinsippet som en ellers legger til grunn for beskatning av avkastning på realkapital. På den annen side er det mulig å utforme boligbeskatningen på en slik måte at en kan ivareta såvel fordelingsmessige hensyn som hensynet til en effektiv allokering av investeringer mellom boligsektoren og produksjonsektoren på en bedre måte enn i dag, jf. avsnitt 8.10.7.

Nøytralitet uavhengig av hvordan avkastningen anvendes. Gruppen har vurdert om inntekter som anvendes til sparing og investering bør skattlegges etter lavere satser enn inntekter som anvendes til andre formål. For eksempel kunne en tenke seg lavere skatt enn ellers på bedriftsoverskudd som reinvesteres i bedriften. Hensikten kunne være å stimulere til investeringer på bekostning av konsum.

Lavere beskatning av tilbakeholdt overskudd i bedriftene kan vri investerings sammensetningen ved å låse kapital til visse næringer, fortrinnsvis de næringene som har store overskudd. Det er ikke åpenbart at disse bedriftene også har det største kapitalbehovet i fremtiden. Skattemessig forskjellsbehandling av inntekter avhengig av hvordan de disponeres, vil også gi incitamenter til skatteplanlegging og omgørelser. En kan ikke hindre at kapitalavkastning som skattlegges lempelig, i realiteten øker eierens forbruksmuligheter. En bør derfor ha som utgangspunkt at *lempelig bedriftsbeskatning før eller senere kommer personer til gode, og at disse i hovedsak vil være eierne.*

Gruppen vil også stille spørsmål ved hensikten, i hvert fall på lengre sikt, med å forsøke å låse disponeringen av kapitalavkastning til nye investeringer, enn si i samme bedrift gjennom skattesystemet. Det er vanskelig å se at det er et alvorlig problem at også kapitalavkastning disponeres til konsum, all den tid motivet for de fleste investeringer nettopp er større forbruksmuligheter i fremtiden. Gruppen foreslår derfor å ivareta hensynet til sparing og investering gjennom en lav skattesats på kapitalavkastning. Lavere skatt på kapitalavkastning generelt vil stimulere til å investere alle typer inntekt, ikke bare kapitalinntekt.

Synspunktene foran er tillagt stor betydning i gruppens drøftelse av deling av beskriftsoverskudd i personinntekt og kapitalinntekt i kapittel 8.4.

Nøytralitet med hensyn til type investering. Skattemessig forskjellsbehandling av ulike typer investeringer fører til ineffektiv ressursbruk i bedriftene, ved at valg av investeringsobjekter kan skje mer ut fra skattemessige hensyn enn ut fra reelt økonomiske. Dette medfører at sammensetningen av bedriftenes investeringer ikke blir bestemt ut fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetsforhold, men ut fra forskjeller i den effektive beskatningen av avkastning på ulike typer eiendeler.

Nøytralitet med hensyn til eierform. Avkastning på kapitalinnsats bør skattlegges mest mulig nøytralt i forhold til eierformen. I motsatt fall vil en få en fordeling av produksjonskapital mellom ulike typer selskaper, og mellom selskaper og personlig eide bedrifter, som til dels vil være bestemt ut fra skattemessige hensyn. Dette betyr at kapitalavkastningen før skatt på prosjekter som bedriftsøkonomisk er på lønnsomhetsgrensen etter skatt, vil være forskjellig avhengig av eierformen. Dette fører til en samfunnsøkonomisk ineffektiv fordeling av kapitalressurser mellom næringer, dersom visse næringer er særlig knyttet til bestemte eierformer. Det vil også føre til at valg av eierform blir avhengig av skatteforholdene. Gruppen kan ikke se at det skulle være samfunnsøkonomisk ønskelig med skattemessig favorisering av en eierform fremfor en annen, jf. kapittel 8.5.

Nøytralitet med hensyn til næring. Kapitalavkastning bør skattlegges mest mulig likt i ulike næringer for å unngå at en får en næringsstruktur og en fordeling av ressurser på næringer som er skattemotivert. Næringspolitiske tiltak bør i størst mulig grad holdes utenfor de alminnelige reglene for overskuddsbeskatning av bedrifter, jf. avsnitt 8.2.2 og kapittel 6.6.

Nøytralitet med hensyn til finansieringsform. Den effektive beskatningen av kapitalavkastning i bedrifter bør være mest mulig uavhengig av bedriftens finansieringsstruktur. I motsatt fall kan avkastningskravet til lønnsomme investeringer bli avhengig av hvordan de blir finansiert. Dobbeltskatning mellom selskap og eiere fører for eksempel til høyere finansielle kostnader for egenkapital enn for lån. En slik ekstraskatt på egenfinansierte investeringer fører til at avkastningskravet på investeringer finansiert med egenkapital blir høyere enn avkastningskravet på investeringer finansiert med lån. Det vil ramme bedrifter som er avhengig av høy egenkapitalgrad, særlig bedrifter i en etableringsfase. Gruppen går derfor i prinsippet inn for full eliminering av dobbeltbeskat-

ning mellom bedrift og eiere, jf. kapittel 8.7 og 8.10.

Argumentene for integrasjon av selskaps- og eierbeskatningen gjelder ikke i samme grad når det gjelder andeler som norske skattytere har i utenlandske bedrifter. For slike andeler er det kapitalavkastningen etter utenlandsk skatt som er den relevante samfunnsøkonomiske avkastningen. En effektiv sammensetning av innenlandske og utenlandske investeringer krever da at marginalavkastningen før skatt på innenlandske investeringer er lik marginalavkastningen etter utenlandsk skatt på investeringer ute. Effektivitet sett fra et strengt nasjonalt synspunkt taler her for at norsk og utenlandsk skatt ikke trenger å samordnes. Hardere beskatning av avkastning på investeringer i utlandet i forhold til investeringer hjemme, kan imidlertid føre til at andre land opptrer på samme måte og skatlegger avkastning på investeringer i Norge hardere enn på investeringer i sine respektive hjemland. Slike hensyn kan tale for en symmetrisk skattemessig behandling av avkastning på investeringer hjemme og ute.

Nøytralitet med hensyn til nyetablerte og veletablerte bedrifter. Inntektsskattesystemet bør ikke favorisere veletablerte bedrifter fremfor nyetablerte. Nyetablerte bedrifter vil ofte ikke ha de samme mulighetene til å utnytte spesielle stimuleringsordninger i inntektsskattesystemet, siden de mangler det overskuddet som ordningene retter seg mot. Eventuelle tiltak som særlig skal støtte nyetablerte bedrifter bør derfor ikke være overskuddsrelaterte.

Nøytralitet med hensyn til gevinster og annen kapitalinntekt. Skattemessig favorisering av gevinster i forhold til løpende avkastning fører til at det blir mer lønnsomt å kanalisere kapital til områder der en større del av avkastningen kan tas ut i form av gevinst. Skatlegging bare av realiserte gevinster, og betinget skattefritak ved reinvestering av gevinster, kan føre til at ressursene bindes opp i samfunnsøkonomisk mindre lønnsomme anvendelser, siden overflytting til annen virksomhet vil utløse gevinstbeskatning. Spesielt vil et system med fremføring av gevinster med derav følgende skattecreditter, virke uheldig dersom det gjøres avhengig av bestemte måter å disponere på. Skattesystemet bør ikke hemme ressursmobilitet eller svekke incitamenter til omstilling.

8.2.5 Kapitalbeskatning og inntektsfordeling

Utredningsgruppen har vurdert om bedrifts- og kapitalinntekter bør skatlegges etter progressive eller proporsjonale skattesatser.

Fra en fordelingsmessig synsvinkel er det lite som taler for progressiv skatlegging av bedrifter. Fordelingsmessige hensyn er bare interessante i forhold til personlige skattytere, og det progressive elementet bør i tilfelle ivaretas i personbeskatningen.

Inntekter som opptjenes av fysiske personer kan dels være godtgjørelse for arbeidsinnsats (arbeidsinntekt) og dels godtgjørelse for kapitalinnsats (kapitalinntekt). Fordelingen av skattebyrden og graden av progressivitet i beskatningen av de to inntektstypene, må blant annet bero på en vurdering av de mulighetene skattyterne har til å unngå skatt ved å påvirke beregningsgrunnlaget for skatten. Det er gruppens oppfatning at det er lettere å unngå beskatning av kapitalinntekter enn beskatning av arbeidsinntekter. Det følger av dette at en progressiv utforming av kapitalinntektsbeskatningen neppe vil virke særlig inntektsutjevne i praksis. Internasjonalisering av det norske kapitalmarkedet og redusert valutakontroll forsterker dette forholdet. En progressiv kapitalbeskatning med høye satser vil stimulere til kapitalutførsel, og blant annet redusert valutakontroll kan gjøre det svært vanskelig for norske ligningsmyndigheter å kontrollere kapitalinntekter opptjent i andre land. Større muligheter for å unngå beskatning av kapitalinntekter enn av arbeidsinntekter kan medføre at virkningene av skattesatsene for ressursbruken er større når det gjelder beskatningen av kapitalinntekt enn når det gjelder beskatningen av arbeidsinntekt. Det taler for å beskatte kapitalinntekt etter noe lavere satser enn arbeidsinntekt.

Endelig vil gruppen peke på at dersom en progressiv beskatning av kapitalinntekter skal virke særlig omfordelende, bør avkastningen på det meste av husholdningenes kapital fanges opp til beskatning og skatlegges noenlunde likt. Gruppen har imidlertid forutsatt at gjennomsnittsbeskatningen av avkastning på husholdningskapital, herunder boliger, vil være vesentlig lavere enn skatten på annen kapitalavkastning. Med en slik skattemessig forskjellsbehandling av kapitalinntekter er det ikke åpenbart at en progressiv kapitalskattesats, med symmetrisk behandling av positive og negative kapitalinntekter, vil ha særlig gode fordelingsvirkninger. Tvert i mot kan det føre til en skjevveire inntektsfordeling, jf. avsnitt 8.2.8.

8.2.6 Samordning eller isolering av inntektsslag?

1. Gruppen har vurdert i hvilken utstrekning ulike inntektsslag bør skattlegges separat. En isolering av inntektsslag betyr at underskudd i ett inntektsslag ikke skal kunne trekkes fra i annen inntekt. For eksempel kunne det tenkes følgende tre inntektsslag: bedriftsinntekt, kapitalinntekt for personer og andre inntekter for personer. Fordelen med en slik avgrensning kunne være at skatteregler som var ment å gjelde spesielt for bedrifter, for eksempel ulike fradragregler, ikke skulle få betydning for personbeskatningen. Derved kunne en blant annet ha redusert dagens problem med at enkelte personer har lav skattbar inntekt, men likevel høyt forbruk («nullskattytere»). Ved å skille kapitalinntektene for personer ut fra andre inntekter, kunne en tilsvarende begrense fradragmulighetene når kapitalinntekten var negativ. En kunne blant annet begrense effekten av rentefradraget for lønnstakere, men opprettholde det for bedrifter. Ved å skille mellom ulike inntektsslag kunne en også operere med bunnfradrag i noen, men ikke alle inntektsslagene.

2. Imidlertid skaper en slik atskillelse av ulike inntektsslag flere alvorlige problemer. Den kan øke risikoen ved næringsdrift, først og fremst for nyetablerte bedrifter, jf. avsnitt 6.4.2. Det vil gjelde dersom bedriftene ikke får fradrag for underskuddet i senere års overskudd, for eksempel på grunn av konkurs. Dette problemet kan imidlertid avhjelpes ved å tillate at underskudd kan overføres til andre bedrifter eller eiere ved opphør av næring.

Også vesentlige forskjeller i beskatningen av bedriftsinntekter og kapitalinntekter for personer gjør det lønnsomt å omgå reglene. Det vil samtidig være vanskelig for myndighetene å forhindre omgåelser, særlig når næringsdriften er nært knyttet til eierne, for eksempel for personlig næringsdrivende. Denne problemstillingen er drøftet i kapittel 8.4.

En fullstendig atskillelse av kapitalinntekten for personer fra personinntekten, vil spesielt få konsekvenser for rentefradraget. Gjeldsrenter ville da bare komme til fradrag i annen kapitalinntekt og i bedriftsinntekt. Effektivitetshensyn skulle i og for seg tilsi at fradagsrett for gjeldsrenter bare innrømmes når lånet skal finansiere investeringer der avkastningen skattlegges. For personlige skattytere mangler slik symmetri nå, siden avkastningen på størsteparten av husholdningskapitalen skattlegges lavt, og avkastningen av annen forbrukskapital er skattefri. Dette betyr at skattesystemet subsidierer lånekostna-

dene til slike formål. Gruppen antar at dette er hovedbegrunnelsen bak ønsker som har vært fremført om å begrense eller fjerne fradagsretten for renter til personlige formål.

En begrensning av gjeldsrentefradraget til bare å omfatte renter av gjeld som er stiftet for å finansiere investeringer der avkastningen skattlegges fullt ut, er meget vanskelig å praktisere. For det første vil det i praksis være vanskelig for ligningsmyndighetene å kontrollere hvilke formål et lån anvendes til. For det andre vil et system der finansavkastning skattlegges fullt ut, mens gjeldsrentefradraget begrenses til lån for bestemte anvendelser, føre til at finansieringskostnadene til slike formål blir høyere med lånefinansiering enn med egenfinansiering. For det tredje vil fradagsrett for gjeldsrenter bare for lån i næringsvirksomhet åpne for skattemotiverte transaksjoner mellom eier og bedrift når det gjelder personlig næringsdrivende, for eksempel ved at lån plasseres i næringsdelen med rentefradrag, mens egenkapitalen i størst mulig grad finansierer formål utenfor næringen. Dette er nærmere utdypet i kapittel 8.4.

Gruppen vil peke på at problemet med rentefradraget for personer først og fremst er knyttet til manglende skattlegging av avkastning på husholdningskapitalen, og ikke til fradraget for kapitalkostnader. En finner dessuten at en selektiv adgang til gjeldsrentefradrag vil ha svært mange uoversiktlige virkninger. Gruppen anbefaler i stedet en mer symmetrisk skattemessig behandling av positiv og negativ kapitalinntekt både i bedrifts- og personbeskatningen.

Forslaget er derfor å tillate samordning av ulike inntektsslag, ved at alle inntekter og fradagsberettigede utgifter slås sammen til en alminnelig inntekt, som skattlegges med en flat sats.

8.2.7 Inntektsbegreper

1. På bakgrunn av det som er sagt ovenfor og ut fra behovet for nøytralitet i ulike dimensjoner, jf. avsnitt 8.2.4, vil utredningsgruppen foreslå at alle kapitalinntekter som opptjenes av personer og bedriftenes overskudd skattlegges med en felles flat skattesats. Med en slik felles skattesats blir det blant annet skattemessig uinteressant om gjeld plasseres innenfor eller utenfor næringsvirksomheten. Tilsvarende blir det uten skattemessig betydning om kapitalinntekter skattlegges i bedriften eller på eierens hånd.

Gruppen har funnet det hensiktsmessig å foreslå at en opererer med to inntektsbegreper: *Alminnelig inntekt* består av alle skattepliktige inntekter som opptjenes av personer

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

og bedrifter, fratrukket kostnader. *Personinntekt* er alminnelig inntekt for personer, fratrukket netto kapitalinntekt og påplussede eventuelle poster som ikke skal være fradragberettiget i personinntekten. Den alminnelige inntekten for såvel bedrifter (selskaper) som for personer foreslås skattlagt etter en flat sats. For personer forutsettes i tillegg en skatt på personinntekt. Denne kan være proporsjonal eller progressiv. Disse to skattegrunnlagene erstatter dagens system med kommune- og fylkesskatt, statsskatt, fellesskatt, toppskatt og trygdeavgift. Spørsmålet om fordelingen av skatt mellom stat, fylker og kommuner tar gruppen ikke opp.

For personer svarer den alminnelige inntekten langt på vei til dagens nettoskattegrunnlag, mens personinntekten i prinsippet svarer til dagens grunnlag for trygdeavgift og toppskatt, jf. folketryktdoven § 6-4. Gruppen tar ikke stilling til om personinntekten bør oppkreves på et brutto- eller nettoppreget grunnlag. Det forutsettes imidlertid at kapitalkostnader, herunder renteutgifter, ikke skal komme til fradrag i personinntekten.

Gruppen har heller ikke sett det som sin oppgave å ta stilling til eventuelle bunnfradrag i de to inntektsbegrepene, men de øvrige forslagene er utformet slik at det skal være mulig å ha bunnfradrag både i alminnelig inntekt og i personinntekt.

8.2.8 Nivå på skattesatsene

1. Større nøytralitet og mer konsekvent beskatning av kapitalavkastning i ulike former fører til et bredere skattegrunnlag enn i dag. Det gjør det mulig å senke skattesatsene betydelig, både for bedriftenes overskudd og for kapitalinntekter for personer. Reduserte skattesatser er i seg selv ønskelig. For det første fører det til mindre avvik mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet av ulike disposisjoner. For det andre reduserer det lønnsomheten av skatteplanlegging og omgåelser.

2. Som nevnt foreslår utredningsgruppen en felles flat skattesats på kapitalinntekter både for bedrifter og for personer. Utredningsgruppen har ikke regnet nøye på hvor lav denne satsen kan bli dersom skatteinntektene til det offentlige skal være tilnærmet uendrede. Det eksisterende modellapparatet er lite egnet til å beregne provenyvirkinger av endringer i bedriftsbeskatningen. Provenymodellene i personbeskatningen fanger dessuten ikke godt nok opp hva utvidet skatteplikt på kapitalinntekter for personer vil bety for skatteprovenyet. Slike beregninger blir i alle tilfeller unøyaktige, ikke minst fordi en så omfattende reform som

gruppen foreslår vil føre til store endringer i tilpasningen hos bedrifter og husholdninger. Dermed endres også skattegrunnlaget.

Gruppen antar imidlertid at med forslagene til utvidelser av skattegrunnlaget både for bedrifter og for personer, bør det være mulig å *senke skattesatsen til 30 pst., kanskje ned mot 25 pst.*

Denne skattesatsen vil da gjelde for alle bedriftsinntekter og kapitalinntekter. Gruppen antar at utvidelsene i skattegrunnlaget for bedriftene vil gi tilstrekkelige inntekter til å forsvare en skattesats ned mot 25 pst. I personbeskatningen er det mer usikkert om provenyet kan opprettholdes med en så lav skattesats på alminnelig inntekt. Det vil blant annet avhenge av skatleggingen av personinntekter. Gruppen antar at en også gjennom justeringer på avgiftssiden, blant annet gjennom økt bruk av miljøavgifter og justeringer i kapitalbeskatningen av personer, blant annet i boligbeskatningen, kan sikre det nødvendige provenyet. Det er dermed ikke lagt opp til noen omfordeling av skattebyrden mellom personer og bedrifter, men forslagene er ikke til hinder for en slik omfordeling.

3. I tillegg til den flate skatten på alminnelig inntekt, kommer skatten på personinntekt. Gruppen har forutsatt at en slik skatt vil være nødvendig, blant annet av hensyn til folketrygden. Gruppen har imidlertid ikke sett det som sin oppgave å ta stilling til om denne personskatten skal være progressiv eller ikke, eller hvor høye skattesatser som skal anvendes. En vil imidlertid peke på at det går en grense for hvor høy den høyeste skattesatsen på personinntekt bør bli hvis systemet skal funksjonere. Med høye skattesatser på personinntekt vil det bli svært lønnsomt dersom skattyteren kan omdanne inntekt fra personinntekt til kapitalinntekt. Det motiverer til omgåelsesforsøk. Slik sett vil det være en fordel med mest mulig lik beskatning av kapitalinntekt og personinntekt. Også gruppens forslag til beregning av personinntekt for personlig næringsdrivende i kapittel 8.4 og for selskaper i kapittel 8.6, tilsier at satsene på personinntekt ikke bør bli for høye. Gruppen vil antyde at forskjellen mellom satsen for personinntekt og satsen for kapitalinntekt helst ikke bør overstige 20 pst. Dersom skattesatsen på alminnelig inntekt skal være 25 pst., vil høyeste skattesats på personinntekter altså kunne gå opp til 45 pst.

4. Lavere skattesats på kapitalinntekt enn i dag vil isolert sett gi større skattelettelse for personer med høy kapitalinntekt enn for personer med lav inntekt. Den lave skattesatsen på kapitalinntekt som gruppen foreslår, kan

således isolert sett synes å føre til en skjevare fordeling av skattebyrden mellom personer. Etter gruppens oppfatning er denne effekten mer tilsynelatende enn reell.

For det første vil lavere skattesats på kapitalinntekt også redusere verdien av fradragsberettigede kapitalkostnader, typisk renter og underskudd i næringsvirksomhet. For husholdningene sett under ett er i dag kapitalkostnadene større enn kapitalinntektene ved inntektsskatteligningen, jf. kapittel 7.11. Netto fradrag for kapitalkostnader øker dessuten med skattyters samlede inntekt. Lavere skattesatser vil redusere verdien av fradragene, noe som vil ramme høyinntektstakere sterkere enn dem med lavere inntekter. Lavere formell progressivitet vil altså kunne gi større reell progressivitet.

For det andre vil utredningsgruppens forslag til betydelig reduksjon i skattekreditte- ne i bedriftsbeskatningen redusere mange fradragsmuligheter også for personer. Det vil skjerpe beskatningen for dem som i særlig grad har benyttet dagens muligheter til å redusere skattepliktig inntekt, blant annet gjennom deltakelse i kommandittselskaper. Denne skatteskjerpelsen vil først og fremst ramme høyinntektstakere.

For det tredje vil utformingen av boligbeskatningen ha viktige fordelingsvirkninger. Gruppen antar at en gjennom boligbeskatningen vil kunne korrigere for eventuelt uheldige fordelingsvirkninger som måtte følge av de øvrige forslagene. Dette kan gjøres ved å gi boligbeskatningen en mer progressiv profil ved å knytte beregningsgrunnlaget for boligavkastningen til markeds- eller produksjonsverdien, kombinert med et betydelig bunnfradrag.

Det bør også påpekes at en lav skattesats trolig er nødvendig dersom en skal kunne utvide og deretter opprettholde skattegrunnlaget i det omfanget gruppen foreslår. Det er vanskelig å tenke seg gruppens forslag til skattegrunnlag anvendt med dagens skattesatser. En kan si at ved å redusere et formelt progressivt element gjennom å innføre en lav skattesats på alminnelig inntekt, kan en oppnå økt reell likhet gjennom et skattegrunnlag som i større grad fanger opp alle kapitalinntekter.

Endelig vil gruppen peke på at fordelingshensyn også kan ivaretas ved å gjøre skattleggingen av personinntekt progressiv.

8.2.9 Endringer i skattebyrden

1. Et utgangspunkt for reformforslagene har vært å opprettholde tilnærmet uendret skatteproveny. Bakgrunnen for dette er at en diskusjon av skattesystemet bør skje uavhengig av endringer i skattenivået. Gruppen er heller ikke bedt om å uttale seg om skattenivået, verken for bedrifter eller personer. Utredningsgruppen har som nevnt ikke regnet nøye på de samlede provenymessige konsekvensene av reformforslaget, jf. avsnitt 8.2.8. Det kan derfor bli nødvendig senere, når reformforslagene konkretiseres, å justere på enkelte forslag dersom provenyet skal være uendret. En slik justering kan gå begge veier.

2. Gruppen har ikke lagt opp til noen omfordeling av skattebyrden mellom personer og bedrifter, selv om det er fullt mulig innenfor rammen av reformforslaget. Men selv om det samlede skattenivået holdes uendret, vil fordelingen av skattebyrden bli endret når en samtidig utvider grunnlaget og senker skattesatsen. De som i dag har spesielt gunstige regler og som benytter disse, vil på kort sikt tape på reformen, og omvendt. Men den endringen i skattebyrden som vil komme, skyldes i første rekke at ressursene blir feildisponert innenfor dagens system, ved at investeringer med lav lønnsomhet før skatt har blitt lønnsomme etter skatt. En slik forskyvning i skattebyrden er tilsiktet og nødvendig for å få til en bedre samfunnsøkonomisk ressursdisponering. En naturlig konsekvens vil være større aktivitet på områder som har blitt hemmet av skattesystemet, og redusert aktivitet på områder som i større eller mindre grad har vært lønnsomme på grunn av særlige skattefordeler. På lengre sikt vil reformforslagene gi vesentlige gevinster på grunn av en bedre ressursbruk, som kan komme alle skattytere til gode.

Siden utredningsgruppens reformforslag vil føre til økt skattebelastning for enkelte skattytere og næringer, men være til fordel for andre, kan det føre til betydelig motstand mot systemendringer. De fleste skattytere og næringsgrupper vil dessuten kunne peke på enkeltforslag som isolert sett kan betraktes som en innstramming overfor dem selv. Gruppen vil for sin del peke på at dersom en slik løsrevet argumentasjon får gjennomslag, vil det lett ødelegge mulighetene for i det hele tatt å få gjennomført en påkrevet og gjennomgripende skattereform.

8.3 BREDERE SKATTEGRUNNLAG I INNTEKTSBESKATNINGEN AV BEDRIFTER

8.3.1 Innledning

1. Retningslinjene for utredningsgruppen understreker at de skattemessige vridningene i bedrifts- og kapitalbeskatningen bør bli mindre. Blant annet pekes det på at omfanget av skattekredittordninger med utilsiktede virkninger bør reduseres. I kapittel 6 og i vedlegg 1 drøftes ønskeligheten av større nøytralitet i skattleggingen av bedriftenes overskudd. Større nøytralitet krever at mange av skattekredittordningene fjernes, slik at grunnlaget for inntektsbeskatningen av bedrifter blir bredere enn i dag. Bredere skattegrunnlag vil gjøre det mulig å sette ned skattesatsene for bedriftsinntekt vesentlig, jf. kapittel 8.2.

Et hovedproblem ved dagens bedriftsbeskatning er kombinasjonen av høye skattesatser og et elastisk, manipulerbart skattegrunnlag, jf. kapittel 7.2. Dessuten innebærer systemet forskjellsbehandling av ulike typer selskaper og av ulike typer kapitalobjekter, jf. kapittel 7.4 og 7.8. Det leder til bedriftsøkonomiske disposisjoner som ikke gir den beste ressursdisponeringen for samfunnet.

Utredningsgruppen vil på denne bakgrunn foreslå å utvide skattegrunnlaget, gjøre det mindre påvirkbart og redusere skattesatsen på bedriftenes overskudd. Det vil virke dempende på rent skattemotiverte disposisjoner.

2. Utredningsgruppen har gjennomgått skattesystemet blant annet med sikte på å foreslå endringer som kan gjøre inntektsbeskatningen av bedrifter mer nøytral. Siktemålet har først og fremst vært å redusere eller fjerne de ordningene som virker uheldig på ressursdisponeringen. Forsåvidt har forslagene relevans uavhengig av skattesatsene. Imidlertid foreslår en også å fjerne ordninger som er mer eller mindre nøytrale, for å kunne redusere skattesatsene ytterligere.

Utredningsgruppen ser få muligheter for å utvide skattegrunnlaget for bedrifter ved å gjøre skattefrie inntekter skattepliktige, og ved å ta bort fradragsposter, dersom inntektsbeskatningen skal være nøytral. Mulighetene til utvidet skattegrunnlag ligger i periodiseringsreglene. Forskyvning i skattegrunnlaget mellom inntektsår betyr mye for den effektive skattesatsen jf. kapittel 7.2 og 7.9. En sanering av gunstige periodiseringsregler (skattekreditter), er derfor nødvendig hvis en ønsker å utvide skattegrunnlaget. De fleste forslagene som fremmes i dette kapitlet er således knyttet til periodiseringsspørsmålet.

3. Forslagene om å fjerne av skattekredit-

ter er fremmet ut fra de hovedhensynene som er omtalt i kapittel 8.2. Mer konkret har målet vært å

- oppheve ordninger som fører til skattetilpasning og som vrir bruken av realkapital, dels ved å innføre skatteplikt på inntektsposter som idag er skattefrie eller betinget skattefrie, og dels ved å oppheve periodiseringsfordeler knyttet til kostnadsposter;
- utforme skattereglene mest mulig i samsvar med bedriftsøkonomiske prinsipper;
- oppheve ordninger som innsnevrer skattegrunnlaget, slik at skattesatsen kan reduseres ytterligere;
- utforme mer firkantede regler, som i praksis sikrer større grad av likhet mellom næringsdrivende, og samtidig gir betydelige ligningsadministrative fordeler.

8.3.2 Forholdet mellom skatte- og regnskapslovgivningen

1. Etter gjeldende regler fastsettes normalt inntektsskatten for bedrifter på grunnlag av opplysninger som fremkommer i årsoppgjøret, jf. ligningsloven § 4-4. I tillegg skal regnskapslovens periodiseringsregler komme til anvendelse i skatteretten, jf. skatteloven § 50, dersom ikke skattelovgivningen selv inneholder uttrykkelige periodiseringsregler. På mange punkter er det således en nær sammenheng mellom skatteregnskap og finansregnskap, jf. appendiks 7.2.

Det er derfor nødvendig å ta stilling til hvilke bindinger det bør være mellom regnskapslovgivning og skattelovgivning ved fastsettelse av skattepliktig inntekt. For denne utredningens formål er det tilstrekkelig å vurdere hvilke materielle regler som bør være like, eventuelt om det bør foreslås helt selvstendige regelsystemer. Denne problemstillingen må holdes atskilt fra spørsmålet om hvordan utformingen av de to regelsystemene skal påvirke presentasjonen i årsoppgjøret. Spørsmålet om presentasjonsmessig deling behandles kort i avsnitt 8.14.7.

2. Prinsipielt finnes det tre alternativer for forholdet mellom skatteloven og regnskapsreglene.

En ytterlighet er *full integrasjon* av de skattemessige og de regnskapsmessige reglene. Egne skatteregler vil, innenfor et slikt system, bare være et supplement til regnskapslovgivningen der det er behov for skattemessig regulering av forhold som regnskapsreglene ikke dekker. Full integrasjon ville innebære at regnskapslovgivning og -praksis ble bestemmende for blant annet

- hvem som er skattepliktig (skattesubjekt/regnskapsenhet), herunder hvordan inntekt eller kostnad skal tilordnes skattesubjekter

- hva som er skattepliktige/fradragsberettigede poster
- når skatteplikt/fradragsrett foreligger (periodisering)
- hvilke beskatningsperioder en skal ha

En annen ytterlighet ville være *full atskillelse* mellom regnskapsregler og skatteregler, som ville innebære at skattereglene formelt var uavhengige av regnskapsreglene. Om systemene i sitt materielle innhold ble vesensforskjellige, ville avhenge av i hvilken grad det var sammenfallende hensyn bak henholdsvis regnskaps- og skattelovgivningen.

Mellom disse ytterpunktene ligger *dagens system* og varianter av dette, hvor det på mange punkter er en nær sammenheng mellom skatteregnskap og finansregnskap. Skattelovgivningen inneholder dels bestemmelser for regulering av forhold regnskapslovgivningen ikke dekker, og dels regler som modererer eller fraviker det resultatet som følger av regnskapsreglene. I dag eksisterer det således et delvis skille mellom regnskaps- og skattereglene.

3. Full integrasjon er etter gruppens oppfatning ikke realistisk. Skattesystemets utforming kan ikke utelukkende bli fastsatt gjennom regnskapslovgivning og -praksis. Dette henger sammen med flere forhold. Gjeldende regnskapslovgivning og -praksis gir ikke løsning på alle skattemessige problemstillinger. Det vil for eksempel ikke være aktuelt å fastsette de forskjellige skattesubjektene på samme måte som regnskapsenheter fastsettes i henhold til regnskapslovgivningen. Skattemessige spørsmål om tilordning av inntekter, kostnader og formue til skattesubjekter, om fordeling av de samme postene mellom stater, og om forholdet mellom person- og næringsdel må løses uavhengig av regnskapsreglene.

Dessuten er regnskapsrettslige inntekts- og kostnadsbegrepene ikke tilfredsstillende definert med sikte på skattemessige forhold. Skatteloven trenger ut fra rettsikkerhetshensyn egne regler for fastsettelse av hva som er skattepliktige inntekter og fradragsberettigede kostnader, hvilke kriterier som skal gjelde for opptjening m.v.

4. Etter gruppens oppfatning er det også betydelige svakheter ved den mellomløsningen dagens system bygger på. Henvisningen i skatteloven § 50 til regnskapslovgivningen og god regnskapsskikk innebærer at regnskapspliktige i utgangspunktet beskattes ut fra det periodiseringsprinsippet som gjelder regnskapsrettslig. Det er imidlertid i skattelovgivningen inntatt en rekke bestem-

melser som fører til en annen periodisering av inntekter og kostnader. En grunn for dette avviket er at det regnskapsmessige periodiseringsprinsippet er usikkert når det gjelder en rekke enkeltposter. Regnskapslovens verdivurderingsregler er maksimumsregler, og de gir betydelig rom for skjønn. God regnskapsskikk åpner, gjennom forsiktighetsprinsippet, for et stort spillerom for den regnskapspliktige, blant annet til å utgiftsføre før kostnadene er realisert. Dette gjelder en rekke enkeltposter, herunder blant annet driftskostnader. Etter gruppens oppfatning fører en skattlegging som bygger på regnskapslovens vurderingsregler, slik situasjonen delvis er idag, til et stort innslag av tilfeldighet i beskatningen, der skattyterens eget skjønn vil påvirke skatteplikten.

Etter dagens regler anvendes forsiktighetsprinsippet også i skatteretten, særlig for omkostninger som har sammenheng med fremtidige inntekter. Omkostninger og tap kan i stor grad foregripes før de er endelig konstatert, ofte med særlig hjemmel i skattelovgivningen. Det gjelder blant annet avsetning til klassifikasjonsfond, nedskrivning for prisfallsrisiko på varebeholdning og varekontrakter, og nedskrivning for oppfyllelsesrisiko på fordringer. De tilsvarende inntektene kommer til beskatning på et senere tidspunkt.

Skattemessig er det en klar fordel å oppnå tidsmessig sammenheng mellom inntekter og utgifter, slik at inntekter og utgifter som hører sammen, i størst mulig grad tas i betraktning i ett og samme år. Den regnskapsmessige begrunnelsen for bruk av forsiktighetsprinsippet har ikke samme relevans i skattesammenheng. Det kan vel også diskuteres hvor langt forsiktighetsprinsippet går etter god regnskapsskikk.

Regnskapspraksis og regnskapsuttalelser fra blant annet revisorforeninger og Regnskapsrådet om god regnskapsskikk er viktige elementer ved normering av regnskapsoppgjøret. Rent konstitusjonelt er dette ikke en tilfredsstillende ordning for fastsettelse av skatteplikten. Etter gruppens oppfatning må skattepliktens omfang fastlegges av myndighetene. Ligningsmyndigheten bør ha et endelig regelsett å forholde seg til.

5. Et annet vesentlig moment er at regnskaps- og skattelovgivningen bør utformes ut fra ulike hensyn. Regnskapslovgivningen skal først og fremst hindre overvurdering av resultat og formue. Om disse størrelsene undervurderes er mindre betenkelig ut fra hensynet til blant annet bedriftens kreditorer. I skattemessig sammenheng må derimot urimelig undervurdering hindres, samtidig som

hensynet til likebehandling av skattytere er vesentlig. Selv om en fikk mer eksakte regnskapsregler, for eksempel for fastsettelse av inntekter og kostnader, vil skattepolitiske hensyn, iallfall til dels, kreve egne skatteregler og andre grensedragninger enn de som er valgt regnskapsrettslig.

Ligningsteknisk bør det dessuten være et mål å gå i retning av mer firkantede periodiseringsregler, slik en for eksempel har for avskrivninger. Også av den grunn er det lite tilfredsstillende å bygge på de regnskapsmessige periodiseringsreglene ved fastsettelse av skattepliktig inntekt.

6. Utredningsgruppen foreslår at det utformes egne skatteregler også om periodisering, slik at selve skatteplikten blir fastlagt uavhengig av regnskapsreglene. En foreslår således å oppheve henvisningen til regnskapslovgivningen og god regnskapsskikk i skatteloven § 50, der ordlyden uansett er direkte misvisende for rettsstilstanden. I stedet bør en innføre skatteregler som sikrer at skattepliktig inntekt og formue fastsettes på et selvstendig grunnlag. Samtidig vil gruppen understreke at *normene* for utformingen av skattereglene i langt større grad enn idag bør hentes i bedriftsøkonomiske prinsipper.

En slik løsning vil også ha den fordelen at den reduserer det presset en i dag har på regnskapsreglene, som skyldes at skattemessige motiver får konsekvenser for regnskapsmessige disposisjoner og verdivurderinger. Den burde åpne for en friere utvikling av regnskapsregler og -praksis, og sannsynligvis bedre regnskapenes informasjonsverdi for eksterne brukergrupper.

7. Gruppens forslag om en atskillelse på regelsiden gjør spørsmålet om en skal ha et skatteregnskap og et finansregnskap, eller et felles regnskap, mindre sentralt skattemessig. En vil likevel understreke at det rent ligningsteknisk kan være en fordel om en gjennomførte et formelt skille mellom finansregnskapet og skatteregnskapet, jf. avsnitt 8.14.7.

Gruppen vil påpeke at det er en sammenheng mellom graden av materiell likhet mellom de to regelsystemene og betydningen av delingsspørsmålet. Hvis regnskapsreglene og skattereglene er like, vil det regnskapsmessige delingsspørsmålet være mindre viktig. Motsatt vil store avvik aktualisere delingsspørsmålet. Forslaget om å skille skattereglene fra regnskapsreglene, samtidig som en utformer skattereglene mest mulig i samsvar med bedriftsøkonomiske prinsipper, gir grunn til å tro at den materielle forskjellen mellom regnskapslovens og skattelovens periodiseringsregler vil bli betydelig mindre

enn idag. Med egne skatteregler og små materielle forskjeller mellom de skattemessige og regnskapsmessige periodiseringsreglene, vil de viktigste argumentene for regnskapsmessig deling være hensynet til ligningsbehandlingen og behovet for ikke å avvike fra den internasjonale utviklingen på regnskapssiden.

8.3.3 Realisasjon som hovedregel for periodisering av inntekter og kostnader

1. Beskatning av bedriftsinntekt kan ta utgangspunkt i ulike periodiseringsprinsipper, jf. boks 2.3.2. Konsekvent brukt ville *regnskapsprinsippet* være mest i tråd med bedriftsøkonomiske prinsipper. Det vil imidlertid ikke være praktisk mulig å gjennomføre regnskapsprinsippet fullt ut. Det henger først og fremst sammen med behandlingen av urealiserte verdiendringer på eiendeler. Ligningsadministrativt er det en umulig oppgave å beregne verdiøkninger og verdifall så nøyaktig at de kan benyttes til fastsettelse av skattepliktig inntekt. Også av hensyn til bedriftenes likviditet er det lite heldig å skattelege urealiserte verdistigninger løpende. Derved ville anvendelsen av regnskapsprinsippet i praksis lett føre til asymmetri, ved at kun urealisert verdifall ville bli tatt hensyn til i inntektsbeskatningen, slik situasjonen er idag. For verdistigninger ville realisasjonsprinsippet gjelde uansett.

2. Utredningsgruppen foreslår derfor at *realisasjonsprinsippet skal være hovedregelen for periodisering av såvel inntekter som kostnader ved inntektsbeskatningen*. Realisasjonsprinsippet skal således gjelde alle inntekts- og kostnadsposter, bortsett fra der det er gjort uttrykkelig unntak i skatteloven. Det vil gi mer symmetrisk behandling av inntekter og kostnader enn tilfellet er idag, større nøytralitet i skattereglene og et bredere skattegrunnlag.

I forhold til regnskapsprinsippet vil realisasjonsprinsippet i første rekke føre til andre periodiseringer av verdiendringer på eiendels- og gjeldsposter. Det vil være nødvendig å gjennomgå skattesystemet med sikte på å avklare hva en skal forstå med realisasjon. Gruppen foreslår at det i skatteloven inntas bestemmelser som presiserer innholdet i realisasjonsprinsippet, jf. kapittel 8.10 om det tilsvarende problemet ved kapitalgevinsten utenfor næring.

3. Et mer konsekvent utgangspunkt i realisasjonsprinsippet, også ved fastsettelse av fradragsposter, vil isolert sett representere en skjerpelse i beskatningen i forhold til dagens situasjon. Utredningsgruppen vil imidlertid understreke at dette må ses i sammen-

heng med gruppens forslag til betydelig lavere overskuddsskattesats. Realisasjonsprinsippet vil dessuten gi et mer nøytralt skattesystem og ligningsteknisk enklere regler.

Hensynet til kapitalmobilitet i næring og ønsket om ikke å få en periodisering som avviker vesentlig fra faktisk verdiutvikling til en eiendel, kan i noen tilfeller tale for regler som avviker fra realisasjonsprinsippet. Det gjelder blant annet for fradrag for kostnader på driftsmidler som verdiforringes over tid. Unntak fra realisasjonsprinsippet bør imidlertid utformes eksplisitt i skattereglene.

4. Utredningsgruppen foreslår at en for næringsdrivende fjerner restene av kontantprinsippet, blant annet for kapitalgevinster på ikke-avskrivbare eiendeler. Det er ingen gode grunner for å særbehandle denne typen inntekter i forhold til andre kapitalinntekter. Opphevelsen av kontantprinsippet vil i seg selv representere en viss innstramning, selv om en skulle opprettholde adgangen til betinget skattefritak for kapitalgevinster på ikke-avskrivbare driftsmidler. Det henger sammen med at tidspunktet for beregning av frister m.v. ved avsetning av gevinst i mange tilfeller blir forskjøvet.

8.3.4 Avskrivninger på anleggsmidler (driftsmidler)

1. Realisasjonsprinsippet er ikke egnet som prinsipp for utgiftsføring av verdiforringelse på anleggsmidler. Driftsmidler har relativt lang levetid i bedriften, og kostnaden må utgiftsføres i takt med verdifallet for å unngå store avvik mellom skattelovens regler og bedriftsøkonomisk riktig periodisering. Det er ikke praktisk mulig å fastsette de skattemessige avskrivningene gjennom skjønnsmessig verdifastsettelse av hvert enkelt driftsmiddel. Av ligningsadministrative grunner er det nødvendig at avskrivningsreglene er sjablonmessige.

2. Utredningsgruppen anser det ikke tilfredsstillende å sette skattemessige avskrivninger lik de regnskapsmessige avskrivningene, jf. avsnitt 8.3.2. Aksjeloven og regnskapsloven fastsetter at ordinære avskrivninger skal skje etter «en fornuftig avskrivningsplan», noe som innebærer et stort innslag av skjønn. En tilsvarende skatteregel ville være uheldig ut fra ønsket om mest mulig lik beskatning av næringsdrivende i samme situasjon. I tillegg vil en slik regel i praksis lett føre til at en avskriver mer enn hva som er riktig ut fra driftsmidlenes faktiske verdifall. Regnskapsreglene skal først og fremst hindre at avskrivningene blir for små, mens en i skattesammenheng må unngå at avskriv-

ningene for enkelte driftsmidler eller i enkelte næringer blir større enn det reelle verdifallet. En bør derfor opprettholde systemet med egne skatteregler som regulerer den skattemessige avskrivningsretten.

3. En forutsetning for at skattesystemet skal virke nøytralt på investeringsbeslutningene, er at de skattemessige avskrivningene følger det økonomiske verdifallet til driftsmidlene. Et spørsmål er om en bør gå over til et lineært avskrivningssystem, med individuelle avskrivninger. Regnskapsmessig benyttes det lineære avskrivningssystemet mest. Dette kan være et argument for å bruke samme avskrivningsprinsipp skattemessig. Lineære avskrivninger gir imidlertid ikke gjennomgående noe mer realistisk uttrykk for faktisk verdifall på driftsmidlene enn for eksempel degressive avskrivninger (saldoavskrivninger), jf. appendiks 8.1 og vedlegg 5. Degressive avskrivninger vil samsvare med faktisk verdiutvikling i mange tilfeller. Men det kan tenkes at en for enkelte typer driftsmidler burde hatt lineære eller eventuelt progressive avskrivninger, det vil si avskrivninger som øker over tid. Uansett hvilket avskrivningsprinsipp som velges, vil en således ikke få riktig avskrivningsprofil i alle tilfeller.

I valget mellom de to mest aktuelle avskrivningsformene, lineære og degressive avskrivninger, har utredningsgruppen lagt avgjørende vekt på at saldosystemet nå er rimelig godt innarbeidet i næringslivet og i ligningsetaten. En overgang til et helt nytt avskrivningssystem bør ikke foretas uten at fordelene ved dette er betydelige. Gruppen finner ikke at det foreligger tungtveiende grunner for å gå tilbake til et lineært avskrivningssystem. Saldosystemet gjør det dessuten enkelt å operere med felles avskrivningskonti for grupper av driftsmidler som skal avskrives med samme sats. Dette er administrativt en stor fordel.

4. Av ligningsadministrative grunner bør en fortsette med gruppemessige avskrivninger av driftsmidler innenfor et relativt begrenset antall grupper. Men dersom en forenkler reglene for gevinstbeskatning og behandling av negativ saldo (se nedenfor), bør en kunne utvide antallet saldogrupper hvis det er ønskelig, uten at det gjør systemet uoversiktlig og komplisert. Tallmaterialet som presenteres i appendiks 8.1, indikerer på den annen side at en sannsynligvis ikke behøver å ha mange flere saldogrupper enn idag.

5. Nøytralitetshensyn taler for avskrivninger som i størst mulig grad avspeiler det reelle verdifallet. Gruppen vil således foreslå

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

å begrense fradragsretten for verdiforringelse ved slit og elde gjennom avskrivninger, slik at det i prinsippet ikke blir adgang til å danne ubeskattede reserver i anleggseiendeler gjennom skattemessige avskrivninger utover faktisk verdifall.

6. Utredningsgruppen har drøftet om det er grunn til å oppheve avskrivningsretten for forretningsbygg. Slike eiendommer har gjennomgående steget i verdi de senere tiårene. Hvis eiendommene vedlikeholdes løpende vil de normalt stige i verdi, med unntak av relativt kortvarige markedssvingninger. Det skulle da ikke være grunn til å avskrive slike eiendommer. Gruppen antar imidlertid at selve bygningen over tid er utsatt for verdifall, som det bør tas hensyn til gjennom avskrivninger. Gruppen finner derimot ikke grunn til å forslå avskrivningsrett for eiendommer som nyttes til boligformål. Grensen mellom forretningsbygg og boligbygg bør trekkes på samme måten som i det någjeldende system.

Gruppen ser liten grunn til å sondre mellom forretningsbygg i sentrale og ikke-sentrale strøk. Forskjellen mellom ulike deler av landet vil først og fremst ha betydning for verdiutviklingen på tomtegrunn, mens verdifallet på bygninger må antas å være mindre avhengig av geografisk plassering.

7. For kjøpte immaterielle verdier (goodwill m.v.) foreslår gruppen aktiveringsplikt og avskrivninger etter saldosystemet. Utredningsgruppen ser ikke noen grunn til å ha et eget avskrivningssystem for goodwill, slik situasjonen er idag med 20 pst. lineær avskrivning.

I appendiks 8.1 presenteres tabeller som viser beregning av økonomisk levetid og depresieringsrater. Videre vises hvilke økonomiske levetider som er forutsatt for ulike driftsmidler i det norske nasjonalregnskapet. Ut fra de beregningene som presenteres i appendiks 8.1, kan det synes som om enkelte grupper av avskrivbare driftsmidler behandles langt gunstigere enn andre innenfor gjeldende avskrivningssystem. For enkelte driftsmidler er det tilsynelatende innarbeidet betydelige skattekreditter gjennom avskrivningssatsene. Utredningsgruppen vil foreslå at saldoavskrivningssatsene for ulike grupper gjennomgående fastsettes ut fra den kunnskapen en har om forventet økonomisk levetid og årlig verdifall for forskjellige typer av driftsmidler.

På bakgrunn av dette antyder gruppen at saldosystemet endres til å omfatte følgende åtte saldogrupper med respektive maksimale avskrivningssatser:

A. Kjøpte immaterielle verdier (goodwill m.v.)	30 pst.
B. Kontormaskiner og inventar	30 pst.
C. Biler, lastebiler, busser, vogntog	25 pst.
D. Driftsløstøre (andre maskiner, traktorer, instrumenter m.v.)	20 pst.
E. Fly	10 pst.
F. Skip, båter, fartøy, rigger m.v.	10 pst.
G. Produksjonsbygninger, telegraf, el-forsyning m.v.	5 pst.
H. Forretningsbygg	2 pst.

8. Utredningsgruppen foreslår at en skattyter på samme måte som idag, får fulle avskrivninger uansett når i året driftsmidlet er anskaffet. I prinsippet burde første års avskrivning avkortet i forhold til hvor stor del av året en har hatt driftsmidlet. Ligningstekniske hensyn taler imidlertid klart for å unngå slike regler. Gruppen foreslår en vesentlig omlegging av gevinstbeskatningsreglene ved salg av driftsmidler, se nedenfor, slik at skattemessige kjøp og salg rundt årsskiftet blir mindre betydningsfulle. Derfor bør ligningstekniske hensyn være utslagsgivende på dette punktet.

9. I prinsippet er det ingen grunn for å ha noen nedre grense for direkte utgiftsføring av restsaldi. Av ligningsadministrative hensyn foreslås likevel en grense på 10 000 kroner. Dette er en halvering i forhold til idag.

10. Leasing (leie) av driftsmidler har et betydelig omfang. Det kan reises en rekke skatterettslige spørsmål i tilknytning til leasing. Utredningsgruppen har ikke hatt anledning til å vurdere dagens regler på dette feltet. Det må imidlertid påpekes at de fleste skattemessig motiverte leasingprosjekter en har kunnet observere hittil, vil komme i et annet lys med utredningsgruppens forslag til endringer i blant annet av- og nedskrivningsreglene.

8.3.5 Aktiveringsplikten vedrørende anleggsmidler (driftsmidler)

1. Utredningsgruppen mener at aktiveringsplikten i hovedsak bør følge samme grense som nå. Grensen mellom investeringer og kostnader kan likevel på en del punkter trekkes annerledes enn tilfellet er i dag.

2. Utredningsgruppen foreslår at regelen om at avskrivbare driftsmidler, som i dag kan utgiftsføres direkte når de har en anskaffelsespris (inklusive investeringsavgift) på under 10 000 kroner, opprettholdes. Regelen er begrunnet i administrative hensyn. I EF foreligger det i direktiv av mars 1988 forslag om å sette grensen for aktiveringsplikt ved ECU

500, som for tiden er ca. 4 000 kroner, jf. avsnitt 3.2.8.

3. Utredningsgruppen foreslår at grensen mellom vedlikeholdskostnader og påkostninger vedrørende nyervervede eiendeler trekkes annerledes enn nå, slik at utgifter til reparasjon av nyervervede, nedslitte eiendeler i noen grad bør anses som påkostninger som må aktiveres for avskrivning. Det vises også til omtalen av gruppens forslag til endringer av reglene for skillet mellom vedlikehold og påkostninger i avsnitt 8.10.7.

4. Aktiveringsspørsmål vedrørende immaterielle eiendeler er omtalt i avsnitt 8.3.4.

8.3.6 Gevinster og tap ved salg av anleggsmidler (driftsmidler)

1. Ved avhendelse av avskrivbare driftsmidler og visse ikke-avskrivbare driftsmidler, som tomt og aksjer i næring, åpner skatteloven for betydelige skattekreditter, se kapittel 7.2. Utredningsgruppen foreslår at avsetningsadgangen for gevinst ved salg av aksjer og tomter i næring oppheves. Likeledes foreslås opphevet retten til å nedskrive slik gevinst på driftsmidler.

2. Ved salg av avskrivbare driftsmidler kan vederlaget, helt eller delvis, nedskrives på saldogruppen i stedet for å bli inntektsført. Nedskrivningsreglene innebærer at en i gevinsttilfeller oppnår en skattekreditt som varierer med hva slags driftsmiddel det er snakk om, avhengig av avskrivningssatsen for saldogruppen. Mulighetene til å opparbeide skattekreditter er særlig store for driftsmidler som kan føres på egen saldo, det vil si med kostpris over 1,3 millioner kroner. Ved salg av slike driftsmidler kan en eventuell gevinst, som fremkommer som negativ saldo gjennom nedskrivning med salgssummen, fremføres i fire eller åtte år. Den effektive gevinstbeskatningen vil bli svært lav, særlig ved reinvestering i driftsmidler som avskrives etter en lav sats. For driftsmidler som ikke er avskrivbare, kan det føre til at gevinsten blir helt skattefri.

I avsnitt 6.4.5 har gruppen drøftet hvordan skattlegging av gevinster kan låse kapital til bestemte næringer og anvendelser. Som det er pekt på, kan innlåsning avhjelpes ved at selger og kjøper behandles symmetrisk, for eksempel ved at selgeren kan inntektsføre gevinsten over tid med en sats lik kjøperens avskrivningssats. Men det vil samtidig føre til forskjellsbehandling av gevinster som skrives fra driftsmidler i ulike saldogrupper.

Utredningsgruppen har kommet til at det er viktigst å behandle alle gevinster og tap ved salg av driftsmidler likt. Men for å unngå

for sterke innlåsningsvirkninger, bør det ikke være et krav at hele gevinsten må inntektsføres i salgsåret. Gruppen foreslår i stedet at gevinsten kan inntektsføres over tid, og tilsvarende at tap kommer til fradrag over tid. På den annen side bør den effektive skattesatsen på gevinster ikke være vesentlig lavere enn for andre kapitalinntekter.

Gruppen foreslår at gevinstbeskatningen teknisk skjer ved at alle salgsgvinster og tap føres inn på en egen felles gevinst- og tapskonto, der en fast andel av gjenstående verdi (saldo) inntekts- eller fradragsføres hvert år. Gruppen antyder en saldosats for inntektsføring eller fradragsføring på 20 pst. Dette ville i tilfelle gi en effektiv beskatning av gevinster på ca. 17 pst., med en nominell skattesats på 25 pst. og en diskonteringsrente på 8 pst.

3. En omlegging av gevinstbeskatningen slik utredningsgruppen foreslår, vil overflødiggjøre bestemmelsen om retten til å føre driftsmidler med kostpris over 1,3 millioner kroner på egen saldo. Denne bestemmelsen representerer et avvik fra hovedregelen om gruppevis saldoavskrivning og er ligningsadministrativt komplisert. Gruppen foreslår derfor at retten til å føre driftsmidler på egen saldo oppheves.

Når driftsmidler føres på fellessaldo, vil en ikke ha oversikt over nedskrevet verdi for hvert enkelt driftsmiddel som selges. En vil derfor heller ikke vite hvor stor gevinsten eller tapet er ved avhendelse av et driftsmiddel. Gruppen foreslår derfor at gevinst og tap beregnes sjablonmessig ved å legge til grunn at driftsmidlet er avskrevet med den maksimalsatsen som skatteloven åpner for. For gevinst- og tapsberegningen er det således bare nødvendig å ha opplysninger om det solgte driftsmidlets kostpris og kjøpsår.

Når et avskrivbart driftsmiddel selges, må driftsmidlets avskrivningsgruppe reduseres med driftsmidlets nedskrevne verdi, som er kostpris fratrukket maksimale avskrivninger i eiertiden. Saldoen for gruppen vil derved alltid være positiv eller null. Negativ saldo på driftsmiddelkonti kan ikke oppstå.

Gruppen foreslår også å oppheve øvrige muligheter for nedskrivning på avskrivningsgrunnlag (saldogruppe). Derved vil gevinst- og tapsberegning som nevnt over bli riktig når det solgte driftsmidlet er avskrevet maksimalt. Skattemessig vil det alltid være lønnsomt å avskrive maksimalt, med unntak for enkelte spesielle situasjoner, hvor fremføringsretten for underskudd fra tidligere år kan gå tapt. Med utredningsgruppens forslag til omdannelsesregler reduseres imidlertid dette problemet, jf. kapittel 8.9.

Av hensyn til utbyttepolitikken kan det

tenkes at et selskap unnlater å avskrive maksimalt. Vurdert i denne sammenhengen kan det synes uheldig med gevinstbeskatningsregler som «tvinger» selskapet til å avskrive maksimalt. Utredningsgruppen er imidlertid av den oppfatning at dette forholdet eventuelt kan løses gjennom en endring i aksjelovens utbytteregler.

Gruppens forslag innebærer at reglene om gevinstbeskatning løsrives fra avskrivningsreglene. Saldosystemet blir et rent avskrivningssystem. Gruppen ser en slik løsrivelse som nødvendig for å få et hensiktsmessig system.

8.3.7 Avskrivninger, gevinster og tap på kontrakter vedrørende anleggsmidler (driftsmidler)

1. Reglene om kontraktsavskrivning fører til vridninger i investeringssammensetningen gjennom subsidieringen av bestemte typer investeringer. Dette gjelder også innbyrdes mellom de typene driftsmidler som kan kontraktsavskrives. For det første er det forskjeller med hensyn til hvor mye som årlig og totalt kan kontraktsavskrives på ulike driftsmidler. Det henger sammen med at reglene for dette er koblet opp mot de avskrivningssatsene som gjelder for ulike driftsmiddelgrupper. I tillegg skal foretatte kontraktsavskrivninger redusere det beløpet som saldoavskrives. Dette medfører at oppløsningen og derved kredittfordelen som kontraktsavskrivningsordningen gir, blir svært ulik. Regelen innebærer også at både selger og kjøper ofte kan avskrive samtidig på samme driftsmiddel. Adgangen til kontraktsavskrivning bryter i tillegg klart med gruppens forslag om at realisasjonsprinsippet som hovedregel skal legges til grunn, jf. avsnitt 8.3.3. Utredningsgruppen foreslår derfor at gjeldende kontraktsavskrivningsregler oppheves.

2. Blir en kontrakt vedrørende anleggsmiddel solgt eller kansellert, skal eventuell gevinst beskattes, mens eventuelt tap kommer til fradrag. Etter dagens regler kan en imidlertid fremføre en slik gevinst vedrørende skip og fly m.v. i inntil åtte år før inntektsføring eller nedskrivning på positiv saldo må foretas.

Ved salg eller kansellering av kontrakt om kjøp av brukt driftsmiddel skal gjennomførte kontraktsavskrivninger tilbakeføres i forbindelse med gevinstberegningen. Likevel oppnår en også i dette tilfellet en skattekredittfordel.

Utredningsgruppen anser dagens gevinstbeskatningsregler på dette punktet for lite

heldige, og foreslår at gevinst ved salg av kontrakt skal beskattes som ordinær kapitalinntekt på linje med annen kapitalinntekt. Argumentene for en eventuell lettere beskatning av gevinst ved salg av driftsmidler for å redusere innlåsingseffekten og fremme omstilling, har ikke samme relevans når det gjelder gevinst ved avhendelse av kontrakter.

8.3.8 Varelager vurderinger

1. Det skattemessige hovedspørsmålet når det gjelder varelager vurderinger knytter seg til hvilken minsteverdi som skal kunne benyttes som utgangsverdi ved årsoppgjøret. Etter utredningsgruppens oppfatning bør regelen være at varebeholdningen skal vurderes til kostpris. I tråd med realisasjonsprinsippet bør det verken være rett eller plikt til å skrive beholdningsverdier opp eller ned med virkning for beskatningen. Dagens nedskrivningsregler er umulige å praktisere på en konsekvent og nøytral måte, jf. avsnitt 7.2.4. Tilfeldigheten i beskatningen blir derfor meget stor. Reglene kan også føre til samfunnsøkonomisk uheldige tilpasninger blant annet i form av for store varelagre mot slutten av året.

Gruppen foreslår altså at det ikke gis fradragrett for nedskrivning for ukurans og prisfallsrisiko. Behandlingen av varelagre vil således også følge realisasjonsprinsippet. Innføringen av realisasjonsprinsippet innebærer imidlertid at en fortsatt vil få fradrag for svinn i varebeholdningen i det året varen er borte, ødelagt e.l.

Hvis en fortsatt vil åpne adgang til å foreta en viss nedskrivning av varebeholdningen, bør en slik nedskrivningsrett i tilfelle standardiseres, ved at det kun gis anledning til å foreta en standard nedskrivning for ukurans. Utredningsgruppen finner imidlertid for sin del ikke grunn til å foreslå noe unntak fra realisasjonsprinsippet for varebeholdninger.

2. Det kan tenkes hevdet at hvis næringsdrivende ikke får godkjent nedskrivninger for urealisert tap i slutten av året, kan den skattepliktige inntekten bli høyere enn den reelle. Dette er i og for seg riktig når varebeholdningen ses isolert, men det representerer samtidig et generelt problem ved vurderingen av eiendeler, og er motstykket til at en ikke beskatter verdistigning. Utredningsgruppen foreslår som nevnt at en skal bygge på realisasjonsprinsippet ved fastsettelse av den skattepliktige inntekten, og at gevinster og tap skal behandles symmetrisk. Så lenge tap på varebeholdningen ikke er realisert, bør det derfor ikke påvirke den skattepliktige inntekten. Det samme gjelder for en rekke andre av en næringsdrivendes eiendeler, en-

ten det er aksjer, valuta eller fordringer. En spesiell fradragrett for verdifall på varelagre er ikke mer naturlig enn en tilsvarende rett for andre typer eiendeler. Det må presiseres at det ikke er spørsmål om rett til fradrag for et verdifall på varelagrene, men om en skal få fradrag for antatt tap (normalt) året før realisasjonsåret.

3. Utredningsgruppen finner ikke grunn til å foreslå varelagernedskrivningsregler ut fra særskilte hensyn eller for enkelttilfeller, for eksempel når det gjelder næringsdrivende som er i ferd med å gå konkurs eller som har uforholdsmessig store varelagre. Slike problemer henger sammen med markedstilpasning og økonomistyring i bedriften, og bør løses uavhengig av reglene for varelagervurdering. Reglene bør heller ikke differensieres etter bransjer. Det vil bare forlenge de skjevhetene som eksisterer i dagens skattesystem.

4. Utredningsgruppen foreslår at det i skatteloven utformes en egen bestemmelse som fastslår at FIFO-prinsippet skal legges til grunn ved beregningen av utgående varelagerverdi når den enkelte vareenheten ikke kan individualiseres.

5. Gruppen foreslår også at det i loven reguleres nærmere hva som skal menes med «vare» i skattelovens forstand. Den rettslige grenseoppgangen mot anleggsmidler er noe usikker og bør reguleres i skatteloven. Blant annet gjelder det i forhold til eiendeler som etter sin natur tradisjonelt har blitt betraktet som anleggsmidler, selv om de i konkrete tilfeller benyttes som varer. Det bør også klargjøres at hjelpestoffer skal regnes som varer, og at de skal inngå i varelageret.

6. Etter skatteloven skal opp- eller nedskrivninger på grunn av kurssvingninger på verdipapirer som har karakter av varer (i bank- og forsikringsvirksomhet m.v.) ikke få noen betydning ved fastsettelse av den skattepliktige inntekten. Denne bestemmelsen er i tråd med utredningsgruppens hovedstandpunkt, nemlig at inntekts- og kostnadsposter først skal tas i betraktning ved realisasjon. Utredningsgruppen foreslår derfor at kortsiktige verdipapirplasseringer fortsatt skal vurderes til kostpris og uten noen rett til fradrag for nedskrivninger.

8.3.9 Vurdering av varekontrakter

Begrunnelsen for å oppheve nedskrivningsretten på varelagre er gyldig også for varekontrakter. I tillegg kommer at det er en betydelig fare for at det inngås kontrakter av fiktiv karakter for å oppnå fradrag. At en uforholdsmessig stor andel av de varekon-

traktene som kan gjøres til gjenstand for nedskrivning, blir inngått i desember måned og kansellert over nyttår, kan tyde på det. Gruppen foreslår også på denne bakgrunn at retten til å skrive ned verdien av varekontrakter oppheves.

8.3.10 Vurdering av fordringer og gjeld

1. Utredningsgruppen foreslår en ytterligere utvidelse av skattegrunnlaget ved at fradragretten for forventet tap på kundefordringer og andre fordringer som har karakter av omløpsmidler, oppheves. Utgangsverdien foreslås altså fastsatt lik anskaffelseskostnaden, eller den verdien som er beskattet på forhånd, inntil tap kan konstateres. Begrunnelsen for forslaget er parallell til den som er gitt i forbindelse med forslaget om å oppheve nedskrivningsretten på varelagre.

Det kan reises spørsmål om det bør innføres særregler for bank-, forsikrings- og factoringvirksomhet. Skal det være avsetningsadgang, bør den i så fall reguleres gjennom en egen bestemmelse.

2. For fordringer som har karakter av anleggsmidler, er det ikke fradragrett for nedskrivninger i dagens system. Denne ordningen foreslås opprettholdt.

3. Forslagene foran gjelder også eiendeler i fremmed valuta. Dagens asymmetriske behandling av kursgevinster og -tap på valuta, fører til at bedrifter kan skaffe seg store skattecreditter. Ved for eksempel å ha fordringer og gjeld i samme valuta, kan en fjerne risikoen for å lide et reelt tap, samtidig som en får fradrag for et urealisert tap dersom valutakursen endres. Denne praksisen vil det uansett være umulig å opprettholde når bedrifter gis større adgang til valutamarkedet. Utredningsgruppen foreslår derfor at heller ikke fordringer i fremmed valuta skal kunne nedskrives med virkning for beskatningen om kursen har endret seg siden stiftelsestidspunktet. Også for slike fordringer foreslår gruppen at en legger realisasjonsprinsippet til grunn, slik at eventuell gevinst (tap) blir beskattet (kommer til fradrag) ved realisasjon. Har skattyter realisert flere fordringer i samme valuta samme år, kan kostprisen fastsettes etter FIFO-prinsippet, som for varelagre.

4. Utredningsgruppen foreslår at gjeld skal behandles etter samme prinsipp som fordringer. Gjeld i fremmed valuta vil svinge i verdi i takt med kursendringer. Utredningsgruppen foreslår at en ikke tar hensyn til slike kursendringer, tilsvarende det som er foreslått for fordringer. Først i forbindelse med nedbetaling e.l. vil eventuelle verdi-

endringer i forhold til kursen på gjeldsopptakstidspunktet bli beskattet eller fradragført.

8.3.11 Avsetninger til klassifikasjonsfond

Utredningsgruppen har vurdert ordningen med avsetning til klassifikasjonsfond. Ordningen innebærer at fradragene kommer i årene forut for den fireårsperioden kostnadene egentlig hører hjemme. Den bryter med realisasjonsprinsippet, som utredningsgruppen generelt foreslår som periodiseringsprinsipp for å sikre symmetrisk behandling av inntekter og kostnader.

Utredningsgruppen foreslår derfor å oppheve særregelen som åpner for avsetning til klassifikasjonsfond. Dels henger forslaget sammen med den generelle målsettingen om bredere skattegrunnlag og lavere skattesatser. Den favoriserer en bestemt type investeringer i betydelig grad og bryter med nøytralitetshensynet. I den utstrekning en ønsker å subsidiere skips- og flyinvesteringer, kan dette skje på mer målrettede måter enn gjennom avsetningsordninger i den generelle inntektsbeskatningen.

Reglene for avsetning til klassifikasjonsfond må iallfall endres, slik at det ikke blir mulig å få avsetning flere ganger for de samme kostnadene gjennom kjøp og salg av andeler i et driftsmiddel eller helt driftsmiddel.

8.3.12 Avsetninger etter god regnskapsskikk

Gruppen foreslår å oppheve retten til å avsette til ulike fonds til dekning av forventede fremtidige kostnader, som for eksempel garanti- og servicefond. Slike avsetninger følger av skattelovens henvisning til god regnskapsskikk, som gruppen foreslår å oppheve.

Gruppen har ikke kartlagt de forskjellige avsetningene som kan foretas på dette grunnlaget. Under enhver omstendighet bør fradragsrett for avsetninger ha særlig lovhjemmel. En eventuell avsetningsadgang bør gjøres sjablonmessig av ligningsadministrative grunner, for eksempel ved at det kan avsettes en viss promille av omsetningen. Utredningsgruppen fremmer for sin del ikke noe forslag til avsetningsordning.

8.3.13 Konsolideringsfond

1. Adgangen til å avsette til konsolideringsfond diskriminerer i liten grad mellom bransjer og ulike typer investeringer. Derimot virker ordningen forskjellig mellom selskaper og personlig næringsdrivende. Fondsavsetningen virker langt på vei som en ren reduksjon i skattesatsen. Utredningsgruppen har lagt avgjørende vekt på målset-

tingen om nøytralitet i kapitalmarkedet og lavere skattesatser, og foreslår derfor at konsolideringsfondsordningen for selskaper oppheves.

Et viktig formål med konsolideringsfondsordningen har vært å styrke egenkapitalen i næringslivet, ved å favorisere tilbakeholdelse av kapital sammenlignet med blant annet utbytteutdeling. Et ønske om større tilbakeholdelse av overskudd kan imidlertid mest naturlig oppfylles gjennom selskapslovgivningens regler for reservefondsavsetninger m.v.

2. Gruppen foreslår også å oppheve konsolideringsfondsordningen for personlig næringsdrivende. Ordningen er kun forbeholdt visse grupper næringsdrivende, og som følge av den samordnede beskatningen som foretas av personlig næringsdrivende, er det usikkert om, og i tilfelle i hvilken grad, ordningen har noen konsoliderende virkning.

3. I Sverige er det foreslått å innføre en egenkapitalbasert avsetningsordning, jf. SOU 1989:34 *Reformerad företagsbeskatning*, men samtidig foreslår en også høyere samlet skatt på selskap og aksjonær enn det utredningsgruppen legger opp til. Utredningsgruppen går ikke inn for en tilsvarende ordning her i landet.

8.3.14 Distriktsskattefond og startavskrivning etter distriktsskatteloven

1. Etter utredningsgruppens oppfatning er distriktsskatteloven et lite effektivt virkemiddel i distriktspolitikken. Ordningen fører i første rekke til subsidiering av kapital i distriktene, og gir neppe særlig stor sysselsettingseffekt, jf. avsnitt 7.2.8. I kapittel 6.6 har gruppen argumentert for at de distriktspolitiske virkemidlene i større grad bør rettes direkte inn mot arbeidsplasser og bosetting i distriktene. Ut fra et slik synspunkt scorer distriktsskatteloven lavt, og gruppen foreslår derfor loven opphevet.²⁾

2. Utredningsgruppen foreslår i avsnitt 8.3.4 å oppheve nedskrivningsmuligheten ved salg av driftsmidler. Hovedbegrunnelsen for en slik omlegging er et ønske om å få et enklere og mer bedriftsøkonomisk fundert avskrivningssystem, og å muliggjøre en realistisk og sjablonmessig beregning av gevinst og tap ved avhendelse av driftsmidler. Som en konsekvens av dette foreslår utredningsgruppen at en i alle fall opphever nedskrivningsretten etter distriktsskatteloven hvis loven ikke besluttes opphevet i sin helhet.

²⁾ Se NOU 1984:21, bygdeutvalget, og NOU 1984:22, skattekomisjonen, som også foreslo denne ordningen opphevet.

Oppløsningen av skattekreditten må da reguleres uavhengig av saldosystemet, men det skulle i prinsippet være uproblematisk. Tilsvarende må gjelde for nedskrivning med miljøavsetning m.v., jf. avsnitt 8.3.15.

8.3.15 Miljøfond, markedsføringsfond m.v.

Utredningsgruppen foreslår også å oppheve avsetningsordningene av 1962, som åpner for avsetning for senere investering i miljøtiltak, markedsbearbeiding i utlandet og produktutvikling, jf. avsnitt 7.2.9. Gruppen har vanskelig for å se at utsettelse med overskuddsbeskatningen skal kompensere spesielt for denne typen kostnader. Avsetningsordningen diskriminerer mellom næringsdrivende, brukes lite, og bør lett kunne avvikles.

8.3.16 Betaling av inntekts- og forskuddsskatt

Som nevnt i kapittel 7.2, har en del næringsdrivende sammenlignet med andre en skattekreditt ved at skattebetalingen skjer på et senere tidspunkt. Grovt sagt er personlig næringsdrivende og personlige deltakere i selskaper som deltakerlignes, forskuddspliktige, og betaler skatt i inntektsåret (forskuddsskatt), mens selskaper og innretninger som er egne skattesubjekter, er etterskuddsskattepliktige og betaler skatt i året etter inntektsåret (forhåndsskatt).

Utredningsgruppen vil påpeke at denne forskjellsbehandlingen av eierformer har atskillig betydning, og at den ikke har noen god begrunnelse. Gruppen vil derfor foreslå at det etableres en betalingsordning som er likeartet for alle næringsdrivende.

8.4 DELING AV PERSONLIG NÆRINGS-DRIVENDES NÆRINGSINNTÉKT

8.4.1 Innledning

1. I kapittel 8.2 har utredningsgruppen foreslått at alle typer inntekt skal skattlegges innenfor rammen av en proporsjonal alminnelig inntektsskatt. Den alminnelige inntektsskatten omfatter alle inntekter som opptjenes av såvel personer som bedrifter. Hensynet til effektiv kapitalforvaltning innenlands og hensynet til utlandet i en situasjon med stadig friere internasjonale kapitalmarkeder, tilsier moderat marginalbeskatning av inntekt fra realkapital og finansiell sparing.

Som nevnt i kapittel 8.2 forutsetter gruppen at personinntekt, i tillegg til å inngå i den alminnelige inntekten, skal skattlegges med en personskatt. Denne kan være proporsjonal eller progressiv, og forutsettes å erstatte

blant annet dagens trygdeavgift både for lønnstakere og for personlig næringsdrivende. Dersom denne personskatten blir av noen betydning, blir det for næringsdrivende nødvendig å dele næringsinntekten for å få frem den personinntektskomponenten som ligger i næringsinntekten. I dette avsnittet drøfter utredningsgruppen hvorledes en kan gjennomføre denne delingen. Tilsvarende problemer for selskaper er tatt opp i kapittel 8.6.

Også i dag skilles en del av en næringsinntekt ut som personinntekt gjennom fastsettelsen av pensjonsgivende inntekt, som går inn i grunnlaget for trygdeavgift og toppskatt. Utredningsgruppen har blant annet i kapitlene 7.4 og 7.5 pekt på at den måten pensjonsgivende inntekt idag fastsettes på, har svært vilkårlige og tildels urimelige virkninger. Det er derfor *tvungende nødvendig å skille ut personinntekten på en annen måte enn i dag*, med sikte på å få frem et bedre grunnlag for trygdeavgift og eventuell annen personskatt som kommer i tillegg til den alminnelige inntektsskatten. De delingsmodellene som drøftes i det følgende, må ikke minst vurderes i lys av den delingsløsning som vi har i dag. Mulighetene til å unngå trygdeavgift og toppskatt er nå så store at gruppen antar at dette problemet må få en løsning uansett hvilke reformer som ellers måtte bli iverksatt.

2. For beskatningsformål kan det særlig tenkes to typer deling av næringsinntekten:

- i) Deling mellom den delen av næringsinntekten som beholdes i næringen og den delen som tas ut til andre formål, herunder til eget forbruk. En slik deling etter hvordan næringsinntekten anvendes vil gjøre det mulig å beskatte inntekt som går til privat forbruk og sparing forskjellig fra inntekt som spares i bedriften. Men den er ikke egnet til å skille personinntekt fra kapitalinntekt. Denne delingsordningen kalles nedenfor «uttaksmodellen».
- ii) Deling mellom den delen av næringsinntekten som skriver seg fra den kapitalen som er investert i næringen og den delen som skriver seg fra andre faktorer, i første rekke den næringsdrivendes arbeidsinnsats. En slik deling etter kilden for inntekten gjør det mulig å beskatte kapitaldelen og persondelen av næringsinntekten forskjellig. Denne delingsordningen kalles nedenfor «kildemodellen».

De to delingsmodellene er drøftet hver for seg i avsnittene 8.4.2 og 8.4.3. Her fremgår det at ordningene vil virke forskjellig både økonomisk og administrativt. De vil derfor kun-

ne tjene ulike formål, samtidig som det vil være mulig å kombinere dem.

Ved vurderingen av de to delingsmodellene har gruppen lagt vekt på at en delingsordning bør imitere de skattemessige forholdene som ellers blir gjort gjeldende for henholdsvis bedrifts- og kapitalbeskatningen på den ene siden og personbeskatningen på den andre siden. Mer presist bør følgende mål oppfylles:

- Delingsordningen bør i størst mulig grad sikre like skattemessige forhold for næringsvirksomhet, enten virksomheten organiseres som selskap eller den utøves som personlig næringsvirksomhet. Det betyr at skattereglene og skattesatsene for selve næringsdriften hos personlig næringsdrivende ikke bør skille seg fra skattereglene for selskaper.
- Delingsordningen bør sørge for at den næringsdrivende som person så langt som mulig undergis de samme skattereglene som andre personer, herunder lønnstakere, for den inntekten som tilflyter ham fra næringsvirksomheten. Hensikten er først og fremst at den næringsdrivende blir skattlagt for den inntekten han opptjener gjennom sin arbeidsinnsats i virksomheten på samme måte som om inntekten var opptjent som lønnstaker. Likeledes bør inntekt i form av avkastning på eierens kapital i næringen skattlegges på samme måte som annen kapitalinntekt som opp tjenes av personer.

8.4.2 Deling etter uttaksmodellen

1. Spørsmålet om deling av selvstendig næringsdrivendes inntekt i en persondel og en bedriftsdel etter anvendelse av næringsinntekten har vært utredet av flere utvalg de siste 25 årene. Disse er:

- Sandbergkomiteen (Innst. fra Skattekomiteen av 1966 avgitt 30. desember 1967)
- Øvregaardutvalget (NOU 1977:55, Skattemessig deling av personlig næringsdrivendes formue og inntekt)
- Aarbakkeutvalget (NOU 1983:26, Utredning fra Delingsgruppen for foretaksskatt)
- Skattekommisjonen (NOU 1984:22, Personbeskatning)

Som en del av forarbeidet til St.meld. nr. 35 for 1986-87 (skattemeldingen), utredet også advokatfirmaet Krefting, Løchen, Ødegaard og Sandven på oppdrag fra Finansdepartementet en delingsmodell. Denne er omtalt i meldingen sammen med den modellen som Aarbakkeutvalget og Skattekommisjonen utredet.

2. Utredningene har, i samsvar med sine mandater, i stor grad konsentrert seg om hvorvidt og hvordan en rent teknisk kan gjennomføre en deling av næringsdrivendes inntekt (og formue) i en persondel og en bedriftsdel. Persondelen av næringsinntekten er tenkt slått sammen med annen inntekt som skattyteren måtte ha, også kapitalinntekt utenfor næringsvirksomheten. Siktemålet med en slik deling er å kunne skattlegge næringsdelen av inntekten etter andre, og gjerne lempeligere, regler enn resten av inntekten, for eksempel etter lavere skattesatser.

En slik deling av inntekten som det her er tale om, foretas etter gjeldende system når en person driver næringsvirksomhet gjennom et aksjeselskap hvor han selv eier alle aksjene. Når eneaksjonæren hever lønn for arbeid i selskapet, får selskapet fradrag og aksjonæren blir skattlagt for beløpet. Delingen av næringsdrivendes inntekt i en persondel og en næringsdel etter anvendelse, tar langt på vei sikte på å skattlegge personlig næringsvirksomhet på samme måte som (enmanns-) aksjeselskaper.

Hvis skattyteren anvender bedriftskapital utenfor bedriften, foreligger det et uttak. I bedriftsdelen må uttaket enten belastes årets inntektsoppgjør, en konto for bedriftsbeskattet kapital eller en konto for innskutt egenkapital. Uttak som belastes konto for innskutt egenkapital får ingen skattemessig virkning, verken for bedrifts- eller persondelen. Belastes uttaket årets inntektsoppgjør, fremstår det som en fradragspost i bedriftsdelen. Uttaket blir så tatt med ved inntektsfastsettelsen på persondelen. Belastes kontoen for bedriftsbeskattet kapital, må det - iallfall i en variant av uttaksmodellen - i persondelen skje en differansebeskatning. Det vil si at uttaket der skattlegges etter de reglene og satsene som gjelder for personlig skattytere, men det gis et fradrag i den beregnede skatten for den bedriftsskatten som allerede er beregnet av det uttatte beløpet.

3. En forutsetning ved utredningene av uttaksmodellen var som nevnt at kapitalinntekter utenfor næring skulle beskattes etter andre regler enn kapitalinntekter i næring. Dermed vil skattyterens kapitaldisposisjoner innen egen økonomi måtte få skattemessig betydning. Slike disposisjoner kan være forskjellige former for innskudd av eiendeler (midler) fra persondelen til næringsdelen, og forskjellige former for uttak av eiendeler (midler) fra næringsdelen til persondelen. Eksempelvis må det få skattemessig virkning enten den næringsdrivende sparer deler av næringsinntekten i næringsdelen eller

i persondelen. Derimot får det ingen spesiell skattemessig virkning om uttak fra næringsdelen senere går til sparing eller forbruk.

4. I uttaksmodellen tas det sikte på å gi fullt fradrag for gjeldsrenter i næringsdelen, samtidig som en eventuelt kan begrense retten til fradrag i persondelen hos den næringsdrivende. Men modellen legger samtidig opp til at skattyteren selv, med visse forbehold, kan bestemme om et låneopptak skal belastes bedriftsdelen eller persondelen. En slik løsning sikrer full fradragsrett for næringsrenter, men kan samtidig ikke hindre at næringsdrivende får fradrag for renter til personlige lån. Det er imidlertid mulig å legge inn visse korreksjoner for slike fradrag, jf. om den danske delingsordningen i avsnitt 4.2.2.

5. Som det fremgår er uttaksmodellen ikke egnet hvis hovedsiktemålet er å forskjellsbehandle personinntekt og kapitalinntekt på tvers av skillet mellom næringsinntekt og annen inntekt.

8.4.3 Deling etter kildemodellen

1. I kildemodellen skilles det som nevnt mellom den delen av næringsinntekten som er avkastning på kapitalen i næringen, og resten av næringsinntekten, personinntekten. Denne formen for deling muliggjør forskjellig skattlegging av kapitalinntekt og personinntekt enten inntekten spares i bedriften eller tas ut.

Den næringsdrivendes kapitalinntekt kan bestå av en beregnet kapitalinntekt i næringsvirksomheten, samt faktiske kapitalinntekter fra kilder utenfor næringen (renteinntekter, aksjeutbytte, leieinntekter, fordel av egen bolig, m.m.). Personinntekten vil da bestå av den delen av næringsinntekten som ikke er kapitalinntekt, i tillegg til eventuelle lønnsinntekter, pensjoner m.m. utenfor næringen.

2. Kildemodellen innebærer en rent administrativ deling av inntekten for skatteformål, som innebærer at det ikke får skattemessige konsekvenser om personinntektene og kapitalinntektene er opptjent i eller utenfor næringsvirksomheten. Blant annet vil det ikke være noe skattemessig skille mellom finansielle inntekter og kostnader (som renteutgifter) i og utenfor næringen. Verdien av rentefradraget vil for eksempel være det samme enten det er renter pådratt for næringsformål, eller det er renter som er pådratt for private formål. Heller ikke vil skattyterens disposisjoner med hensyn til hvordan inntekten anvendes, herunder om inntekten investeres i næringen eller tas ut til personli-

ge formål, få skattemessige konsekvenser. Skattesystemet vil dermed ikke påvirke skattyters valg mellom sparing i og sparing utenfor næringen.

8.4.4 Valg av delingsløsning

1. Gruppen har vurdert og sammenlignet varianter av de to delingsmodellene ut fra følgende hensyn:

- parallellitet til skattleggingen av selskaper og eiere
- parallellitet til personbeskatningen for øvrig, herunder til skillet mellom kapitalinntekt og personinntekt
- hensynet til sparing og kapitalallokering
- administrativ enkelhet

Parallellitet til skattleggingen av selskaper og eiere

2. Gruppen vil understreke at det er ønskelig at beskatningen av selvstendig næringsdrivende så langt som mulig utformes parallelt til beskatningen av selskaper og deres eiere. I kapittel 8.2 foreslår gruppen å skattlegge bedriftsinntekt med en flat sats. I tillegg foreslås full integrasjon mellom bedrift og eiere, slik at skatten på overskuddet blir den samme enten overskuddet deles ut eller ikke. En parallell ordning for personlig næringsdrivende vil være at kapitalinntekten fra næringsdriften ble skattlagt etter den samme flate skattesatsen, uavhengig av om inntekten beholdes i næringen eller tas ut.

Kildemodellen vil gi en slik parallellitet, siden beskatningen her skjer uavhengig av hvordan skattyteren disponerer inntekten fra næringen. I uttaksmodellen vil lik skattemessig behandling av kapitalinntekter uavhengig av anvendelsen bare kunne oppnås hvis midler som tilbakeholdes i næringen skattlegges etter samme sats som uttatte midler. Men med en slik felles skattesats vil det ikke ha noen hensikt å dele etter anvendelsen av inntektene. Uttaksmodellen har derfor først og fremst sin berettigelse innenfor et skattesystem der det skal være vesentlige forskjeller i beskatningen av næringsinntekter - også personinntekter - som tilbakeholdes i bedriften, og inntekter som tas ut av bedriften - også kapitalinntekter.

Parallellitet til skattleggingen av lønnstakere

3. I kapittel 7.5 har gruppen gitt argumenter for at det er sterkt ønskelig å dele næringsdrivendes inntekt på en annen måte enn i dag. Det er blant annet vist til at økningen i trygdeavgiften og toppskatten har ført til stor ulikhet i personbeskatningen

mellom næringsdrivende og lønnstakere. Mens næringsdrivende i 1989 kan få fradrag med en verdi inntil 66,9 pst. av renteutgiftene, er den høyeste verdien for lønnstakere 45,6 pst. På den annen side fører dagens regler til at næringsdrivende med høye renteutgifter i forhold til næringsinntekten ikke får fullt fradrag for utgiftene selv om lånene er tatt opp til næringsformål.

Utredningsgruppen har vurdert de to delingsordningene ut fra det formålet at næringsdrivende skal få fullt fradrag for renter som er pådratt til næringsformål, uten at det gis fradrag i personinntekten for renter på lån til personlige formål. Fullt fradrag for næringsrenter betyr i denne sammenhengen at det skal gis fradrag i den grad renteinntekter eller andre kapitalinntekter skattlegges. Det er med andre ord snakk om å sikre en symmetrisk skattemessig behandling av kapitalutgifter og kapitalinntekter. For renteinntekter og -utgifter isolert sett er det i hovedsak symmetrisk behandling idag, både for næringsdrivende og for lønnstakere.

Etter *uttaksmodellen* skal det skje en fordeling av lån og renter som gjelder henholdsvis næringsformål og private formål. Etter de forslagene som er utredet, kan den næringsdrivende i stor grad selv bestemme om gjeld og renter skal plasseres i persondelen eller i næringsdelen. Modellen åpner dermed for skattemessig manipulering gjennom plassering av gjeld i enten person- eller næringsdelen. I vedlegg 1 i Revidert nasjonalbudsjett for 1988 er det vist eksempler på at det vil kunne lønne seg for den næringsdrivende å plassere gjelden vilkårlig i henholdsvis persondelen og næringsdelen. Plasseringen vil blant annet avhenge av skattesatsene for brutto- og nettoskatt i persondelen, skattesatsen for tilbakeholdt overskudd i næringsdelen og om gjeldsoptak i næringsdelen til private formål regnes som uttak av fullt beskattet eller av bedriftsbeskattet kapital.

Dersom en i *uttaksmodellen* skal kunne begrense fradragsretten for renter på privat gjeld må det, som i den danske delingsordningen, utformes klare grenser for hvilke eiendeler som kan plasseres i bedriften, i tillegg til bestemte regler for verdsettelse av eiendelene. Dessuten vil det være nødvendig å fastlegge en bestemt rekkefølge for hvordan uttak fra bedriften skal belastes bedriften, nemlig om uttak først skal belastes konto for bedriftsbeskattet kapital, før midler kan tas ut fra kontoen for fullt beskattet kapital. Men selv med slike regler kan en vanskelig hindre at den næringsdrivende plasserer en betydelig del av den samlede gjelden i bedriften, uten hensyn til om gjelden er tatt

opp til personlige formål eller til næringsformål. Det kan oppnås blant annet ved å ha lite fullt ut beskattet kapital i næringsdelen, dels ved å etablere bedrifter med lav egenkapital, og dels ved å lånefinansiere senere investeringer. Dermed vil *uttaksmodellen* også påvirke finansieringsstrukturen i bedriften, det vil si forholdet mellom lånefinansiering og egenkapitalfinansiering. Noe av virkningen kan motvirkes med en spesiell rentekorreksjon, som i den danske delingsordningen, jf. avsnitt 4.2.2.

Kildemodellen trekker ikke noe skille mellom renteutgifter som er pådratt i og utenfor næringsvirksomheten. Siden alle kapitalinntekter her skal skattlegges likt og uavhengig av hvor de er opptjent, vil en symmetrisk behandling av renteinntekter og -utgifter gjøre en fordeling av renteutgiftene overflødig. Fradragsverdien vil bli den samme for såvel næringsrenter som privatrenter, og det er følgelig ikke noe å hente for skattyteren ved å føre gjeld og renteutgifter fra persondelen og over til næringsdelen eller vice versa.

Utredningsgruppen vil på dette punktet konkludere med at det er vanskelig å gjennomføre en korrekt fordeling av renteutgifter eller andre finansielle kostnader ut fra om kostnadene er pådratt i eller utenfor næringsvirksomheten. Siden den næringsdrivende har stor frihet til å bestemme om næringsdelen skal finansieres med egenkapital eller fremmedkapital, kan vedkommende redusere skatten ved å plassere de finansielle kostnadene der beskatningen er hardest, og inntektene der beskatningen er mer lempelig.

Slike muligheter vil også stimulere lønnstakere til å forsøke å bli ansett som næringsdrivende. Ulike typer sjablonregler kan i noen grad motvirke slik skattemessig tilpasning, men ikke forhindre den fullt ut. Sjablonregler kan på den annen side innebære at enkelte næringsdrivende ikke får fradrag for alle gjeldsrenter som er pådratt i næringsøyemed. Sett fra denne synsvinkelen vil et system som behandler finansielle inntekter og utgifter uavhengig av om disse skriver seg fra næringsformål eller ikke, være å foretrekke.

Sparing og kapitalallokering

4. Delingsløsninger har som nevnt også blitt foreslått i den hensikt å ha en mer lempelig beskatning av næringsdrift enn av personer. Et synspunkt har vært at inntekt som opptjenes i næringsvirksomhet og som beholdes i virksomheten, bør skattlegges mer forsiktig enn inntekt som benyttes til personlige formål. Det hevdes gjerne at slike regler vil stimulere til økte investeringer i virksom-

heten, til å konsolidere virksomheten og til lavere personlig forbruk.

I kapittel 8.2 har gruppen foreslått at alle kapitalinntekter skal skattlegges etter samme sats, og uavhengig av hvordan inntekten anvendes. Lempeligere beskatning av visse spareformer enn av andre kan være uheldig fordi det vrir sammensetningen av sparingen. Dersom en slik vridning i sparingen også vrir investerings sammensetningen, oppstår et samfunnsøkonomisk tap, jf. kapittel 6.4. Lavere skattesats på midler som spares i bedriften hos en personlig næringsdrivende vil lede til et lavere avkastningskrav for investeringer i bedriften enn for investeringer utenfor bedriften. Dermed kan skattesystemet lett låse ressurser inne i den enkelte bedrift til tross for at ressursene kunne gi høyere samfunnsøkonomisk avkastning andre steder.

Skattefavisert sparing for personlig næringsdrivende vil også gi de næringsdrivende spesielle fordeler som lønnsstakere er avskåret fra. Gruppen ser ingen grunn til å fravike det prinsippet som er lagt til grunn i kapittel 8.2 om at inntekter bør skattlegges uavhengig av anvendelsen. Det taler mot deling etter uttaksmodellen.

Administrative hensyn

5. På bakgrunn av de utredningene om delings spørsmålet som er gjennomført her i landet og skattereformarbeidet i andre land, antar utredningsgruppen at begge de ovennevnte delingsordningene lar seg gjennomføre rent teknisk. Gruppen antar også at selv om delingsordningene går noe på tvers av hverandre, lar det seg gjøre å kombinere dem, jf. den danske ordningen. En kombinasjon kan for eksempel bestå i å skattlegge inntekt som tilbakeholdes i bedriften etter samme skattesats som gjelder for aksjeselskaper, mens inntekt som tas ut, deles i henholdsvis kapital- og personinntekt og skattlegges etter de personskattesatsene som gjelder for slike inntekter.

Gruppen antar at ingen av delingsordningene isolert sett behøver å øke den administrative belastningen for skattyterne eller skatteetaten når det tas i betraktning at den nåværende fastsettelsen av pensjonsgivende inntekt for næringsdrivende faller bort. En vil også vise til at gruppens øvrige forslag vil gi administrative besparelser gjennom enklere regler og mindre incentiver til omgåelser og skatteplanlegging. En særlig fare for administrativ merbelastning og et lite oversiktlig system må imidlertid antas å være til stede dersom delingsordningene skulle kombineres. Det må derfor tungtveiende

grunner til for at en kombinert delingsløsning skal gjennomføres.

Begge delingsløsningene forutsetter en fordeling av utgifter, bortsett fra finansielle kostnader, for eksempel renteutgifter, som er pådratt henholdsvis i og utenfor næring. Siden det normalt vil være en fordel for den næringsdrivende å henføre en så stor del av samlede utgifter til næringsdriften som mulig, må det gis relativt detaljerte regler for denne fordelingen. Prinsipielt sett innebærer dette lite nytt, siden ligningsmyndighetene også i dag må ta stilling til om utgifter anses pådratt i eller utenom næringen.

Gruppen har ikke nøyde sammenlignet de administrative konsekvensene ved de to delingssystemene, særlig fordi det gjenstår å utrede en rekke detaljer i kildemodellen. Det synes imidlertid overveiende sannsynlig at kildemodellen kan utformes slik at den i minst grad åpner for vanskelige avgrensningsspørsmål og tvilstilfeller. Det skyldes ikke minst at denne modellen gir færrest muligheter for å drive skatteplanlegging, siden skattebyrden er uavhengig av hvorledes den næringsdrivende disponerer inntekten. I kildemodellen er det heller ikke nødvendig å skille mellom finansielle inntekter og kostnader (eller finansaktiva og -passiva) i og utenfor næring. Gruppen antar på denne bakgrunn at deling etter inntektskilde vil være lettere å praktisere enn deling etter anvendelse. Hvor krevende de administrative oppgavene ved en deling vil være, beror for øvrig ikke minst på den nærmere utformingen av delingsordningen. Jo mer sjablonpreget delingsordningen gjøres, jo enklere vil den være rent administrativt.

Konklusjon

6. De foregående vurderingene av de to delingsmodellene opp mot de hensynene som en deling bør ivareta, trekker i retning av at kildemodellen bør velges. Mens uttaksmodellen er utformet med det siktemålet at inntekter som beholdes i næringen skal skattlegges forskjellig fra inntekter som anvendes til andre formål, vil kildemodellen gi skattemessig nøytralitet på dette området. Med sikte på å få til et skille mellom kapital- og personinntekt, er kildemodellen klart best egnet.

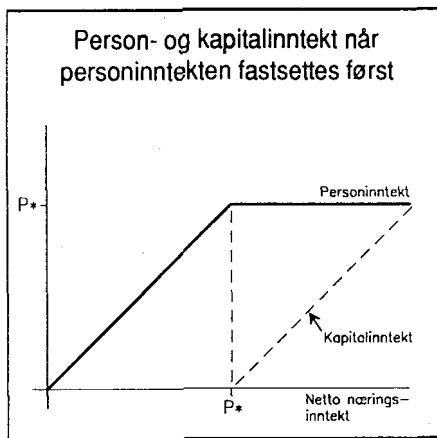
8.4.5 Nærmere om beregningen av kapital- og personinntekt

1. I en markedsøkonomi hvor personer i forskjellig grad stiller kapital og arbeidskraft til disposisjon i produksjonen, vil det dannes priser på bruken av disse innsatsfaktorene.

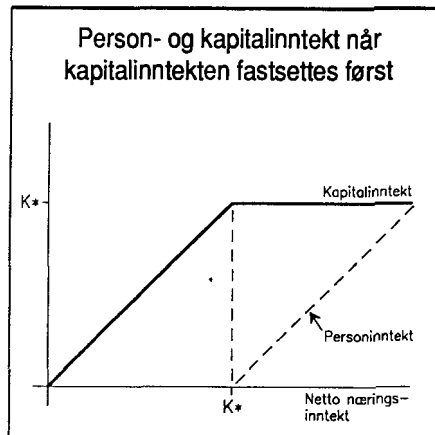
Boks 8.4.5 Skisse av delingsalternativene

Figurene nedenfor har til hensikt å anskueliggjøre den prinsipielle forskjellen mellom de to delingsalternativene. Figurene viser hvor stor henholdsvis kapitalinntekten og personinntekten blir når netto næringsinntekt endres. I begge figurene er det forutsatt at næringsinntekten er positiv. Situasjonen med negativ næringsinntekt er drøftet i avsnitt 8.4.9.

Av figur 8.4.5a fremgår det at når næringsinntekten øker fra null, vil hele inntekten bli regnet som personinntekt inntil taket P^* er nådd. Dette



Figur 8.4.5a Fordeling av netto næringsinntekt på henholdsvis person- og kapitalinntekt når personinntekten fastsettes til P^*



Figur 8.4.5b Fordeling av netto næringsinntekt på henholdsvis person- og kapitalinntekt når kapitalinntekten beregnes først lik K^*

taket kan bestemmes ut fra lønnstørholdene ellers i økonomien. Den delen av næringsinntekten som overstiger P^* blir regnet som kapitalinntekt.

I figur 8.4.5b fastsettes kapitalinntekten som en beregnet avkastning på kapitalen. Det gir det motsatte forløpet for henholdsvis person- og kapitalinntekten sammenlignet med når personinntekten fastsettes først, jf. figur 8.4.5a. Siden gruppen foreslår lavere skatt på kapitalinntekter enn på personinntekter, vil gjennomsnittsskatten bli høyere i figur a enn i figur b når næringsinntekten er lav. Når næringsinntekten er høy vil delingen i figur a gi lavere gjennomsnittsskatt enn i figur b.

Prisene vil i prinsippet avspeile den marginale avkastningen av faktorene. Når markedspriser, for eksempel lønn og rente, kan observeres, kan disse brukes til å måle hvor stor del av verdiskapningen, og dermed skattegrunnlaget, som er henholdsvis person- og kapitalinntekt.

Problemer med sondringen vil oppstå når avlønningen til kapital og arbeid i en næringsvirksomhet ikke fastsettes gjennom markedet. Det vil være tilfelle blant annet for personlig næringsdrivende og for enmannsaksjeselskaper der den næringsdrivende/eneaksjonæren selv kan avgjøre hvor stor del av inntekten han vil regne som henholdsvis person- og kapitalinntekt. I slike tilfeller kan en deling ikke bygge på den næringsdriven-

des egne regnskaper og disposisjoner. Delingen må være en rent administrativ deling av bedriftens resultat. Måten delingen skjer på, må ikke få betydning for beregningen av samlet næringsinntekt.

2. Når en skal konstruere en ordning for å beregne henholdsvis kapital- og personinntekten for en personlig næringsdrivende, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i observerte markedspriser, for eksempel gjennomsnittlig lønnsinntekt og markedsrente. Men for det enkelte tilfellet kan en slik parallell virke temmelig tilfeldig. Lønninger varierer for samme type og iallfall for forskjellige typer arbeid, og avkastningen på kapital varierer for forskjellige typer investeringsobjekter og bransjer. På den annen side ser

gruppen ingen bedre måte å anslå den faktiske kapitalinntekten og personinntekten av en næringsvirksomhet på enn ved å ta utgangspunkt i de avkastnings- og lønnsforholdene som kan observeres i økonomien for øvrig. Men en må ved utformingen av ordningen selvsagt bygge på nokså grove gjennomsnittsanslag.

3. Ved en administrativ deling kan en enten anslå personinntekten først, og la kapitalinntekten være differansen mellom netto næringsinntekt og personinntekten (alternativ 1), eller en kan fastsette kapitalinntekten først, og la personinntekten være differansen mellom netto næringsinntekt og kapitalinntekten (alternativ 2).

Skattebelastningen kan bli nokså forskjellig i disse tilfellene. Alternativene drøftes nedenfor. I boks 8.4.5 er henholdsvis delingsalternativ 1 og 2 skissert grafisk.

Utredningsgruppen har vurdert de to alternativene opp mot hverandre, i første rekke ut fra praktisk gjennomførbarhet og ut fra hensynet til en lik skattemessig behandling av næringsdrivende og lønnstakere.

4. En vesentlig innvendning mot alternativ 1 er problemet med å avgjøre hvilken inntekt den næringsdrivende ville ha hatt om han gjorde det tilsvarende arbeidet i et vanlig ansettelsesforhold. Problemene knytter seg dels til å fastslå hva en skal forstå med «tilsvarende arbeide», og dels til å bestemme hvilken avlønning som skal legges til grunn, siden lønninger for «likt» arbeide av de type-ene det her er tale om, varierer betraktelig. Blant annet vil forhold som utdannelse og personlig dyktighet spille en betydelig rolle, og noe tariffavtalesystem foreligger ikke.

Så vidt gruppen kan se, vil det neppe være praktisk mulig å fastslå med rimelig grad av presisjon hvor høy lønn en næringsdrivende alternativt kunne ha oppnådd i et ansettelsesforhold. For ligningsmyndighetene ville det ikke være mulig å vurdere hver enkelt næringsdrivende på individuell basis for å fastsette hvor stor del av inntekten som skyldes den næringsdrivendes personlige innsats. Praksis i tilknytning til skatteloven § 54 første ledd, om skjønnslikning ved forrykning av skattegrunnlag, viser dette. I praksis måtte en ha bygget på standardiserte «lønnssetser». Slike standardiserte lønnssetser ville være tilfældige, og de kan avvike sterkt fra de reelle forholdene. De ville også gi lønnstakere som tjener mer enn sjabloninntekten et motiv til å bli ansett som næringsdrivende, og dermed få den overskytende delen av inntekten skattlagt som kapitalinntekt.

5. På den annen side kan også deling etter alternativ 2 gi en personinntekt som avviker

betydelig fra de reelle forholdene. Eksempelvis vil kapitalinntekten bli fastsatt for lavt dersom den beregnes på grunnlag av en kapitalbeholdning i næringen som er for lavt verdsatt. Avviket må antas å få størst betydning for mer kapitalintensiv næringsvirksomhet.

Avkastningen av kapitalen i næringen kan anslås med utgangspunkt i kapitalavkastningen ellers i økonomien. Blant annet vil kredittmarkedet gi informasjon om den avkastningen den næringsdrivende som et minimum kunne oppnådd ved alternativ plassering av kapitalen. Dette er nærmere behandlet i avsnitt 8.4.8.

Gruppen vil imidlertid påpeke at det ikke er enkelt å fastsette en markedsmessig riktig verdi på kapitalen. Særlig vil det være vanskelig å fange opp verdistigning på eiendeler. Også immaterielle verdier vil lett bli undervurdert, jf. avsnitt 8.4.7.

6. Incentivene for den næringsdrivende til av skattemessige grunner å føre eiendeler over i næringen vil være størst hvis kapitalavkastningen beregnes først. Når eiendeler føres over i næringsdelen, vil kapitalen i næringen øke. Det øker den delen av næringsinntekten som skal skattlegges som kapitalinntekt, reduserer personinntekten tilsvarende, og den samlede skattebyrden blir lavere. Skal denne delingsløsningen funksjonere godt i praksis, er det derfor avgjørende at en får gode løsninger med hensyn til hvilke eiendeler som skal kunne tilordnes bedriften.

7. Gruppen har videre vurdert de to alternativene ut fra hvordan skattebelastningen vil variere når næringsinntekten endres. I alternativ 1 vil endringer i næringsinntekten ikke påvirke personinntekten så lenge næringsinntekten er større enn personinntekten. Så lenge næringsinntekten overstiger beregnet personinntekt, vil økt overskudd slå ut i høyere kapitalinntekt og dermed lavere gjennomsnittsskatt på overskuddet. Gjennomsnittsskatten for den næringsdrivende blir dermed høyere i år med små enn i år med store overskudd.

I alternativ 1 vil en økning i overskuddet som skyldes overgang til mer kapitalintensiv virksomhet bli skattlagt som kapitalinntekt. Slik sett vil denne delingsløsningen ikke gi gale signaler om lønnsomheten av å investere. I alternativ 2 vil dette bare gjelde dersom den marginale kapitalavkastningen er lik den administrativt fastsatte normalavkastningen.

På den annen side kan endringer i næringsinntekten skyldes helt andre forhold enn endret bruk av arbeidskraft og kapital,

for eksempel endrede produktpriser. Ved økende produktpriser vil alternativ 1 gi fallende gjennomsnittsskatt (regressiv skatt) for den næringsdrivende. Regressive skatter er uegnet til å utjevne inntekt mellom personer. Regressiv skatt kan også øke risikoen ved næringsvirksomheten etter skatt, dersom forventet skattebelastning er gitt. Den økte risikoen skyldes at inntekten etter skatt vil variere mer jo lavere skattesatsen er på marginen.

Etter alternativ 2 vil bedrifter med varierende overskudd få økt gjennomsnittsskatt i år med høyt overskudd, siden personinntekten da øker. Systemet blir dermed progressivt for inntekter som ikke skyldes økt bruk av realkapital.

Hvis den næringsdrivende investerer, og dette medfører større overskudd, vil den delen av det økte overskuddet som er «normalavkastning» (det vil si beregnet kapitalavkastning) beskattes som kapitalinntekt, mens eventuell avkastning utover dette vil beskattes som personinntekt. Dette fører til en progressiv skattlegging av kapitalinntekter. Fra en allokeringmessig synsvinkel kan det være uheldig, dersom det vrir den næringsdrivendes valg mellom å investere i egen virksomhet og i annen virksomhet der kapitalavkastningen skattlegges etter en proporsjonal sats. Et element av progressiv kapitalbeskatning for personlig næringsdrivende vil også bryte med hensynet til nøytralitet mellom ulike måter å organisere økonomisk virksomhet på.

8.4.6 Nærmere om beregning av kapitalinntekten først

1. Kapital som gir grunnlag for næringsinntekt vil bestå av realkapital, så som bygninger, maskiner, lagre m.m., immateriell kapital som goodwill, know-how, organisasjon, markedsføringsapparat m.v., og av finanskapital som for eksempel innskudd i bank. I tillegg vil en næringsdrivende normalt ha gjeld. Det vil ikke være uvanlig at gjelden er større enn fordringene, slik at netto finanskapital er negativ, altså at finanskostnadene er høyere enn finansinntektene.

Know-how begrepet må her tolkes såpass vidt at det også inkluderer kunnskapskapital. Innenfor tjenesteytende næringer vil det viktigste kapitalelementet i mange tilfeller bestå av spesielle ferdigheter, kunnskaper eller talenter. Dette vil i hovedsak gjelde innenfor alle liberale yrker. Denne kunnskapskapitalen kan være bygget opp gjennom erfaring og utdanning, men det kan også dreie seg om medfødte ressurser. Når kunnskaps-

kapitalen stilles til rådighet gjennom et ansettelsesforhold, vil avkastningen på kapitalen bli beskattet som lønnsinntekt. I et system der lønnsinntekter blir skattlagt hardere enn inntekter fra realkapital betyr dette at avkastning på kunnskapskapital blir hardere beskattet enn realkapitalavkastning.

Kapitaleieren kan også organisere seg som næringsdrivende og få ut avkastningen på sin kunnskapskapital som næringsinntekt. Om dette skulle gi en mer lempelig beskatning, ville det bety at samme type inntekt ville bli skattlagt forskjellig avhengig av organisasjonsformen. Det ville skape både urimelig forskjellsbehandling og et press mot å få registrert lønnsinntekt som næringsinntekt. Gruppens hovedsyn om å skattlegge inntekt mest mulig nøytralt i forhold til organisasjonsformen tilsier at ulike former for kunnskapskapital ikke blir inkludert i kapitalgrunnlaget for enmannsbedrifter.

Når kunnskapskapital nyttes i et ansettelsesforhold, for eksempel i en konsulentbedrift, kan en del av avkastningen tilflyte arbeidsgiveren ved at markedsverdien av arbeidstakerens innsats for bedriften er høyere enn hans avlønning. Hvis det er tilstrekkelig konkurranse i vedkommende arbeidsmarked, må denne merverdien anses som et vederlag for den infrastruktur og de organisatoriske ressursene som arbeidsgiveren stiller til rådighet i og med ansettelsesforholdet. Med fri etablering vil denne merverdien være en form for grunnrente til knapphetsfaktoren organisatorisk talent. Det kan også være stordriftsfordeler knyttet til organiseringen av kunnskapskapital slik at verdiskapingen til et arbeidsfellesskap blir større enn den samlede verdiskapingen de enkelte medlemmene kunne ha prestert på egen hånd utenfor organisasjonen. Denne meravkastningen vil bli registrert som næringsinntekt.

Organisatorisk infrastruktur er en form for immateriell kapital og avkastning som kan tilskrives organisatoriske ressurser, og burde ut fra effektivitetshensyn skattlegges som kapitalavkastning for øvrig. Slik organisasjonsinntekt vil en også finne i produksjonsorientert virksomhet, men gruppen antar at den utgjør en mer betydelig faktor i tjenesteytende næringer, og da spesielt innenfor virksomhet der den alt vesentlige delen av kapitalen består av menneskelige ressurser. Innenfor slik kunnskapsintensiv virksomhet bør det finne sted en form for deling av næringsinntekt i rene personinntekter som skyldes eiernes innsats, og i avkastning til den kapitalen som ligger i organisasjonens know-how og infrastruktur.

Boks 8.4.6 To metoder for å beregne kapitalinntekten

Kapitalinntekten kan enten beregnes ved så langt som mulig å basere seg på faktiske kapitalinntekts- og utgiftsstrømmer (beregning metode 1), eller ved å beregne en sjablonmessig avkastning på alle typer kapital (beregning metode 2). Siden gruppen forutsetter at avkastningen på husholdningskapital som bolig, fritidsbolig m.v. skal skattlegges på samme måte for næringsdrivende som for andre personlige skattytere, kan husholdningskapital holdes utenfor drøftelsen. Den prinsipielle forskjellen mellom de to beregningmåtene kan illustreres ved å ta utgangspunkt i følgende balansekonto for en næringsdrivende:

Aktiva	Passiva
Realkapital og immateriell kapital i næringen (R)	Samtlige lån (L)
Fordringer o.l. (U)	Egenkapital (E)

Hvis en benytter faktiske finansieringsinntekter og -kostnader, vil netto kapitalinntekt bli:

$$(1) K_1 = R \cdot r + U \cdot u - L \cdot l, \text{ der}$$

r = administrativt fastsatt avkastningsrate på realkapitalen

u = utlånsrenten i markedet

l = lånerenten i markedet

Hvis en derimot beregner kapitalinntekten ved å gi egenkapitalen en normalavkastning, blir kapitalinntekten:

$$(2) K_2 = E \cdot r = (R + U - L) \cdot r$$

Som en ser, vil kapitalinntektene (K_1 og K_2) i de to tilfellene være like dersom innlåns- og utlånsrentene er de samme og lik den administrativt fastsatte avkastningsraten. Normalt vil for-

utsetningen om slik likhet ikke være oppfylt. Blant annet vil den næringsdrivende som regel stå overfor en høyere lånerente enn innskuddsrente, og de to beregning metodene vil da gi forskjellig resultat. Det vil blant annet kunne virke inn på investeringsatferden.

Anta at den næringsdrivende står overfor et investeringsprosjekt som er marginalt lønnsomt før skatt. Etter beregning metode 2 vil prosjektet være lønnsomt også etter skatt, når en ser bort fra lønnsomhetsvirkninger av andre skatteregler. Det skyldes at beregnet kapitalinntekt ikke endres så lenge egenkapitalen er konstant, det vil si når en økning i realkapitalen (R) motsvares av en tilsvarende reduksjon i finanskapitalen (U) eller økning av gjelden (L). Kapitalbeskatningen vil i dette tilfellet være uavhengig av om investeringen skjer ved låneopptak eller ved å trekke på egne innskudd.

Etter beregning metode 1 vil kapitalinntekten endres ved en økning i realkapitalen når den administrativt fastsatte renten (r) avviker fra innskuddsrenten (u) og/eller lånerenten (l). Anta at u og l er like, men høyere enn r . En investering som motsvares av en økning i netto låneopptak vil redusere beregnet kapitalinntekt. Hvis investeringen er marginalt lønnsom, vil imidlertid den faktiske kapitalinntekten være (tilnærmet) uendret. Lavere beregnet kapitalinntekt gir dermed høyere beregnet personinntekt og økt samlet skatt. Resultatet kan bli at investeringen ikke blir lønnsom etter skatt ved denne delingsmetoden.

De forholdene som er nevnt ovenfor, tilsier at beregning av egenkapitalfordelingen (beregning metode 2) kan gi større nøytralitet ved investeringsbeslutninger og i valget mellom lånefinansiering og egenkapitalfinansiering.

2. Avkastningen på realkapitalen og den immaterielle kapitalen må beregnes på grunnlag av en fastsettelse og en verdsettelse av disse eiendelene. For finanskapitalen og gjelden vil det derimot, iallfall langt på vei, kunne skaffes pålitelige oppgaver over inntekts- og utgiftsstrømmer som er knyttet til

denne kapitalen, typisk renter. Dette taler for å holde finanskapitalen, og dermed selvsagt også avkastningen av den, utenfor delingen. Slike kapitalinntekter og gjeldsrenter vil dermed inngå direkte i kapitalinntekten. Men visse typer finanskapital, som for eksempel kundefordringer, vil ofte ikke være rente-

bærende. Avkastningen på fordringer vil både da og ellers komme som en del av bedriftens resultat. Det kan derfor være aktuelt å la iallfall finanskapital som ikke gir direkte avkastning, inngå i den kapitalbeholdningen hvor avkastningen skal fastsettes administrativt. I så fall må faktiske renter på denne kapitalen regnes med i resultatet som skal deles.

3. Et hovedvalg som må gjøres, er om kapitalinntekten bør beregnes ved så langt som mulig å basere seg på faktiske kapitalinnteks- og utgiftsstrømmer (beregning metode 1), eller om en skal beregne en sjablonmessig avkastning på alle typer kapital (beregning metode 2). Det siste vil være ensbetydende med å beregne bedriftens egenkapital, som deretter gis en bestemt forrentning. I boks 8.4.6 sammenlignes enkelte økonomiske virkninger av de to metodene. Det blir blant annet pekt på at beregning av en egenkapitalforrentning (beregning metode 2) kan gi større nøytralitet ved investeringsbeslutninger og i valget mellom lånefinansiering og egenkapitalfinansiering, enn å basere seg delvis på registrerte innteks- og utgiftsstrømmer.

Siden en beregnet egenkapitalavkastning er uavhengig av faktiske renteinntekter og -utgifter, vil endringer i de faktiske renteinntektene og renteutgiftene for en gitt egenkapital slå ut i endret personinntekt i beregning metode 2. Ved eksempelvis en økning i det generelle rentenivået vil den næringsdrivende få fradrag for økte renteutgifter med verdi etter personskattesatsen, men samtidig bli skattlagt for de økte renteinntektene med verdi etter denne satsen. Dette forholdet kan gi muligheter til skattearbitrasje.

Anta som et forenklet eksempel at en næringsdrivende låner penger av en lønnstaker til høy rente, og låner pengene tilbake til den samme personen til lav rente. Hos den næringsdrivende vil rentedifferansen komme til fradrag med verdi etter personskattesatsen, mens den hos lønnstakeren vil bli skattlagt med verdi etter kapitalskattesatsen. For de to personene sett under ett vil den samlede skattebyrden bli lavere. Hvis en legger faktiske renteinntekter og renteutgifter til grunn vil systemet ikke invitere til skattearbitrasje av denne eller mer kompliserte typer.

4. Praktiske forhold og hensynet til enkelhet er viktig ved valg av beregning metode. Beregning av egenkapitalen kan være vanskeligst, fordi en her må bringe inn poster som en kan se bort fra ved beregning av realkapital og immateriell kapital. Ved beregning av egenkapital må en også ta med finansposter, hvorav iallfall enkelte kan være

usikre. Det kan gjelde for eksempel kundefordringer, obligasjoner som næringens leierettigheter er knyttet til og aksjer i selskaper som er nært knyttet til egen næringsvirksomhet. Imidlertid kan det som nevnt tenkes at en bør ta med enkelte av disse finanspostene ved kapitalfastsettelsen uansett, dersom de ikke er rentebærende eller lavt forrentet.

Etter en samlet vurdering mener gruppen at en så langt som mulig bør basere seg på registrerte kapitalinntekter og utgifter, og altså ikke beregne kapitalinntekten på grunnlag av egenkapitalen. Ved beregningen kan en da holde utenfor de fleste finansaktiva, samt inntekter og utgifter som er knyttet til disse. Også gjeld og gjeldsrenter kan holdes utenfor. En kan konsentrere seg om å beregne avkastningen av realkapital og immateriell kapital. I neste avsnitt går en nærmere gjennom hvilke eiendeler som skal inngå i næringen.

8.4.7 Eiendeler som bør inngå i næringen og verdsettelsen av disse ved beregning av kapitalinntekt i næring

1. Som nevnt mener utredningsgruppen at *finansaktiva* ikke bør inngå i grunnlaget for den beregnede kapitalinntekten. Følgende aktiva regnes naturlig som finansaktiva: Kontanter, bankinnskudd, fordringer (utenom kundefordringer), obligasjoner og aksjer. Er den næringsdrivende deltaker i et selskap som deltakerlignes, for eksempel et indre selskap, må hans andel i dette selskapets finansaktiva holdes utenfor grunnlaget for beregningen av kapitalinntekten.

For alle aktiva som holdes utenfor beregning grunnlaget for kapitalinntekten, gjelder det at avkastningen på disse ikke skal inngå i det overskuddet som skal deles.

Finanskapital som er nært knyttet til selve næringsvirksomheten, og som har lav eller ingen direkte forrentning, bør inngå i beregning grunnlaget for kapitalinntekten. Som eksempel nevnes kundefordringer og obligasjoner som bedriftens leierettigheter er knyttet til.

2. Alle *realaktiva* som er knyttet til næringsdriften må inngå som næringskapital. Aktiva som er knyttet til private aktiviteter, som eksempelvis bolig og fritidsbolig, skal derimot holdes utenfor.

Gruppen antar at biler og lignende som benyttes både i næringen og privat, bør inngå i næringen når yrkeskjøringen har et visst minimumsomsfang. Adgangen til å føre bilutgifter til fradrag i næringsinntekten bør begrenses slik at det ikke gis fradrag for den delen av utgiftene som skyldes privat kjøring. Til-

svarende løsning kan være aktuell for andre løssøregjenstander.

3. *Immaterielle aktiva* er vanskelige å definere. Det gjelder i særlig grad immaterielle aktiva som er opparbeidet i bedriften.

I mange bedrifter vil en vesentlig del av kapitalen bestå av opparbeidet immateriell kapital, uten at denne vises i bedriftens finans- eller skatteregnskap. Kostnadene ved å bygge opp slik kapital utgiftsføres normalt direkte. I de fleste tilfellene er det ingen kostpris for slike aktiva. Legger en her regnskapet til grunn, får en et helt uriktig bilde av den kapital som er i bedriften.

Det kan være aktuelt å korrigere for dette ved sjablonmessige regler for beregning av immaterielle verdier som ikke fremkommer i skatteregnskapet. Utredningsgruppene ser imidlertid store vanskeligheter ved å finne sjablonregler som er rimelig treffsikre og samtidig enkle.

På den annen side tilsier likebehandling av næringsdrivende og lønnstakere at avkastning på egne kunnskaper (kunnskapskapital) ikke bør skattlegges mer lempelig for næringsdrivende enn for lønnstakere. Det fører til at næringsvirksomhet som i hovedsak er basert på eierens kunnskapskapital blir skattlagt hardere enn virksomhet basert på realkapital, alt annet like. Dette er imidlertid ikke først og fremst en konsekvens av forslaget til deling, men skyldes at inntekt av personers kunnskaper generelt pålegges personskatt. Gruppen ser ingen grunn for å forskjellsbehandle næringsdrivende og lønnstakere på dette området.

4. Ved *verdsettelsen* av eiendeler i næringen burde en i prinsippet benytte markedspriser, siden et mål med delingen er å undergi kapitalinntekt i næring den samme beskatningen som kapitalinntekt utenfor næring. Det kan imidlertid reises vektige praktiske innvendinger mot en verdsettelse til markedspriser. En slik verdsettelse vil være usikker, blant annet fordi kapitalen normalt ikke vil ha vært omsatt i markedet i løpet av året. Spranget mellom markedsverdiene og ligningsverdiene ved formuesbeskatningen viser praktiske vanskeligheter ved å bygge på markedsverdiene. Selv om skattyster ble pålagt å sannsynliggjøre markedsverdiene, ville det by på betydelige administrative problemer for ligningsmyndighetene å kontrollere opplysningene. Ordningen ville lett føre til stor vilkårlighet i beskatningen.

Ut fra ligningsadministrative hensyn er det enklest at realkapitalen ved delingen verdsettes etter de nedskrevne skattemessige verdiene. Men dette er problematisk i en annen retning. Skattemessig nedskrevet verdi

på realkapital er ofte ulik fra bedrift til bedrift, og også ofte svært lav. Også for immaterielle eiendeler taler praktiske hensyn for verdsettelse etter skattemessige verdier. Regelen vil da i praksis gjelde kjøpt goodwill, kjøpt know-how og kjøpte immaterielle rettigheter.

Verdsettelse etter skattemessige verdier har som påpekt åpenbare praktiske fordeler. Men samtidig kan dette føre til en betydelig undervurdering av kapitalen i bedriften, og til forskjellsbehandling av næringsdrivende. Et slikt system kan også invitere til omsetning av aktiva bare for å få oppvurdert kapitalverdien, men det vil også avhenge av reglene for gevinstbeskatning. Dersom det skjer en noenlunde realistisk skattemessig av- og nedskrivning av kapitalen, vil imidlertid grunnlaget for kapitalinntekten bli mer realistisk. Dette styrker argumentene som er anført i kapittel 8.3 for å ha av- og nedskrivningssatser som er i overensstemmelse med faktisk verdiforringelse. Men selv med realistisk av- og nedskrivning vil en ikke få fanget opp avkastning på eventuell verdiøkning på eiendeler, og heller ikke avkastning på ikke-aktiverede aktiva.

Ved å benytte skattemessige verdier som grunnlag for beregning av kapitalinntekten, oppnås en viss korreksjon for at avskrivningssatsene kan avvike fra faktisk verdiforringelse. Dersom kapitalen avskrives raskere enn faktisk verdiforringelse, vil det normalt gi den næringsdrivende lavere nettoinntekt gjennom opparbeidelse av skattekreditter, og dermed lavere skatt. Men samtidig vil høye avskrivninger gi lavere beregnet kapitalinntekt enn den reelle, og tilsvarende høyere personinntekt. Det gir isolert sett høyere skatt. Dermed blir den skattefordelen som ligger i høye avskrivningssatser i noen grad oppveid av lavere beregnede kapitalinntekter i etterfølgende år. Men normalt vil det lønne seg å avskrive så mye som mulig.

5. Gruppen antar at gevinst på eiendeler knyttet til bedriften alltid bør anses som kapitalinntekt og ikke være gjenstand for deling.

8.4.8 Kapitalavkastningsraten ved beregning av kapitalinntekt i næring

1. Gruppen har vurdert hvor mye den beregnede avkastningen bør utgjøre i pst. av den beregnede kapitalen. For å unngå at reglene vrir lønnsomheten av å investere i egen næring i forhold til investeringer utenfor, bør den beregnede avkastningsraten på kapitalen settes lik det som kan være en nærliggende alternativ investeringsform, innenfor

samme risikoklasse. Da vil avkastningen etter skatt være den samme ved å investere i egen næring som ved den alternative investeringen, når avkastningen før skatt er lik for de to alternativene og risikoforholdene er like.

2. Beregninger av avkastningsraten kan ta utgangspunkt i avkastningen på tilnærmet risikofrie investeringer i økonomien. Alternativkostnaden ved å investere i egen næringsvirksomhet vil avhenge av om den næringsdrivende må låne til investeringen eller har egne midler, idet utlåns- og innlånsrenter hos kredittinstitusjonene vil være forskjellige. Det er dermed heller ikke gitt om det er innskudds- eller utlånsrenten som er den relevante satsen for å beregne (normal-) avkastningen av kapitalen. En kunne beregne en gjennomsnittlig rente, men hensynet til hva som er administrativt ønskelig og lett målbart bør her bli avgjørende. I den danske delingsordningen settes avkastningsraten lik gjennomsnittet av markedsrenten for obligasjoner ved Københavns Fondsbørs for de første 6 månedene i inntektsåret.

I sin vurdering av hvilken markedsrente som bør benyttes som utgangspunkt, har gruppen festet seg ved enten å benytte utlånsrenten i de private bankene, eller den effektive renten på statsobligasjoner. Renten på statsobligasjoner vil normalt ligge mellom innskudds- og utlånsrenten i bank, og kan dermed gi en rimelig tilnærming til hvilke renteforhold den næringsdrivende står overfor. Men obligasjonsrenten kan i perioder avvike en del fra bankrenten. Det kan skje dels som følge av spesielle penge- og kredittpolitiske tiltak og dels som følge av endringer i forventningene om fremtidig rentenivå. Det kan reises innvendinger mot å benytte en rente for skatteformål som i perioder kan være vesentlig forskjellig fra de renteforhold som skattyteren står overfor. Videre har gruppen lagt vekt på at siden næringsdrivende gjennomgående vil være i netto gjeldsposisjon, er det utlånsrenten i finansinstitusjonene som best gir uttrykk for den alternative marginalavkastningen av kapitalen.

Gruppen mener at en som et utgangspunkt for fastsettelsen av kapitalavkastningen kan benytte utlånsrenten til publikum i de private bankene og i livsforsikringsselskapene. Renten kan være et gjennomsnitt av renten over året for ikke tapsutsatte lån. Av hensyn til forutberegneligheten og ligningsbehandlingen kan årsgjennomsnittet for eksempel gjelde fra og med 4. kvartal året før inntektsåret til og med 3. kvartal i inntektsåret.

3. Hvorvidt beregnet avkastningsrate bør

knyttes direkte til det nominelle rentenivået, må vurderes på bakgrunn av om skattepliktig inntekt i rimelig grad samsvarer med den reelle inntekten. Dersom skattereglene for øvrig gjør det mulig å bygge opp skjulte reserver, tilsier det isolert sett en nedjustering av den beregnede kapitalavkastningsraten i forhold til det nivået som er antydnet ovenfor.

Siden investeringer i egen næringsvirksomhet vil være risikofylt, bør avkastningsraten for den næringsdrivende settes høyere enn renten på sikre fordringer. I prinsippet bør det fastsettes et risikotillegg som avhenger av risikograd. En differensiering av risikotillegget mellom næringer ville imidlertid være umulig å gjennomføre på en skikkelig måte. Settes risikotillegget likt for alle næringer, vil det på den annen side virke i disfavør av risikofylte investeringer og i favør av de risikofrie investeringene.

Det kan også være aktuelt å gjøre et tillegg i rentesatsen for sjablonmessig å ta hensyn til eventuell undervurdering av kapitalen. Et slikt tillegg vil imidlertid virke tilfeldig og ikke ta hensyn til forskjeller mellom bedrifter med hensyn til verdsettelse av kapitalen.

8.4.9 Behandling av underskudd og negativ personinntekt

1. Gruppen har i kapittel 8.2 foreslått at såvel kapitalinntekter som kapitalutgifter, for eksempel renteutgifter, skal inngå i grunnlaget for den alminnelige inntektsskatten. Det skal i utgangspunktet gjelde uavhengig av om inntekter og utgifter er pådratt i næring eller privat. Gruppen ser ingen grunn for å gjøre unntak fra disse reglene for personlig næringsdrivende. Det betyr at underskudd i næringen bør kunne trekkes fra i grunnlaget for den alminnelige inntektsskatten, som i det någjeldende systemet, jf. skatteloven § 45 første ledd. Dersom underskuddet er høyere enn den øvrige alminnelige inntekten, kan det gjenværende underskuddet fremføres, jf. skatteloven § 53 første ledd.

2. Hvis næringsinntekten (overskuddet) er lavere enn den beregnede kapitalinntekten, vil personinntekten bli negativ, jf. boks 8.4.9. Tilsvarende gjelder ved underskudd i næringen. Spørsmålet som da oppstår er om en i disse tilfellene skal sette personinntekten til null, eller om en negativ personinntekt skal kunne gå til fradrag i annen personinntekt, eventuelt kunne fremføres mot positiv personinntekt i næringen i påfølgende år.

En fullstendig symmetrisk behandling av positiv og negativ personinntekt skulle tilsi at negativ personinntekt kunne gå til fradrag i annen personinntekt det samme eller senere år. Skulle personinntekten ikke kunne bli

Boks 8.4.9 Skisse av tre delingstilfeller

Nedenfor er det gitt tre regneeksemplere på deling av næringsinntekten i to påfølgende år. Eksempelene viser hvordan personinntekten og den alminnelige inntekten fremkommer hvert av årene.

Eksempelene atskiller seg fra hverandre med hensyn til størrelsen på næringsinntekten det første året. I det første tilfellet er næringsinntekten så høy at personinntekten blir positiv. I det andre tilfellet er næringsinntekten positiv, men lavere enn beregnet kapitalinntekt. Personinntekten blir da negativ. I det siste tilfellet er næringsinntekten satt negativ.

I alle eksemplene er beregnet kapitalinntekt og arbeidsinntekt utenfor næringen den samme. Det er sett bort fra finansielle utgifts- og inntektsposter.

Eksempel 1

	År 1	År 2
Næringsinntekt	300	200
- Beregnet kapitalinntekt	100	100
- Tidligere års underskudd i personinntekten	0	0
= Personinntekt i bedriften (fremføres hvis negativ)	200	100
+ Arbeidsinntekt utenfor bedriften	50	50
= Skattepliktig personinntekt	250	150
Næringsinntekt	300	200
+ Arbeidsinntekt utenfor bedriften	50	50
- Tidligere års underskudd i alminnelig inntekt	0	0
= Årets alminnelige inntekt (fremføres hvis negativ)	350	250
Skattepliktig alminnelig inntekt	350	250

Eksempel 2

	År 1	År 2
Næringsinntekt	75	200
- Beregnet kapitalinntekt	100	100
- Tidligere års underskudd i personinntekten	0	25
= Personinntekt i bedriften (fremføres hvis negativ)	-25	75
+ Arbeidsinntekt utenfor bedriften	50	50
= Skattepliktig personinntekt	50	125
Næringsinntekt	75	200
+ Arbeidsinntekt utenfor bedriften	50	50
- Tidligere års underskudd i alminnelig inntekt	0	0
= Årets alminnelige inntekt (fremføres hvis negativ)	125	250
Skattepliktig alminnelig inntekt	125	250

Eksempel 3

	År 1	År 2
Næringsinntekt	-75	200
- Beregnet kapitalinntekt	100	100
- Tidligere års underskudd i personinntekten	0	175
= Personinntekt i bedriften (fremføres hvis negativ)	-175	-75
+ Arbeidsinntekt utenfor bedriften	50	50
= Skattepliktig personinntekt	50	50
Næringsinntekt	-75	200
+ Arbeidsinntekt utenfor bedriften	50	50
- Tidligere års underskudd i alminnelig inntekt	0	25
= Årets alminnelige inntekt (fremføres hvis negativ)	-25	225
Skattepliktig alminnelig inntekt	0	225

Som det fremgår av eksempel 3 er næringsunderskuddet i år 1 delt før fremføring til år 2. Alternativt kunne den næringsdrivende selv ha valgt å fremføre hele underskuddet til fradrag i næringsinntekten i år 2 før denne deles. Forskjellen ville være at fradraget som den næringsdrivende får i den alminnelige inntekten i år 1, først ville komme til fradrag i alminnelig inntekt i år 2.

negativ, kunne det føre til høyere skatt for næringsdrivende med inntekter som svinger sterkt fra år til år, enn for næringsdrivende der inntekten er jevnere. Det taler for å beregne også negativ personinntekt.

Men det er ikke uten videre rimelig at beregnet underskudd på personinntekten i næringen skal kunne gå til fradrag i personinntekt utenfor næringen. Et underskudd i personinntekten vil, iallfall delvis, være beregnet og ikke reelt. Gruppen har blitt stående ved at negativ personinntekt i næringen ikke bør kunne gå til fradrag i personinntekt utenfor næringen ved beregning av personskatten. Derimot bør negativ personinntekt i næringen kunne fremføres mot positiv personinntekt i næringen i senere år. Dermed oppnås utjevning over tid.

3. I tråd med det som er sagt, vil alminnelig inntekt for den næringsdrivende fremkomme som følger:

Netto næringsinntekt (utenom finansinntekter og -kostnader)
+ Renteinntekter
+ Andre kapitalinntekter
– Renteutgifter
– Andre kapitalutgifter
+ Personinntekter utenfor bedriften
– Utgifter knyttet til arbeid utenfor bedriften
<hr/>
= Alminnelig inntekt

Personinntekten vil fremkomme på følgende måte:

Personinntekt fra bedriften (= Netto næringsinntekt, utenom finansinntekter og -kostnader, minus beregnet kapitalinntekt fra bedriften)
– Fremførbart underskudd i personinntekt fra bedriften
+ Personinntekter utenfor bedriften
– Fradragsberettigede utgifter knyttet til arbeid utenfor bedriften
<hr/>
= Samlet personinntekt

Dersom personinntekten i bedriften etter fradrag for fremførbart underskudd i personinntekten er negativ, settes denne lik null ved beregningen av samlet personinntekt i inntektsåret. Den negative personinntekten kan fremføres mot positiv personinntekt i næringen.

Boks 8.4.9 viser noen eksempler på hvordan underskudd i bedriften og negativ personinntekt skal behandles etter gruppens forslag.

8.4.10 Konklusjon

Utredningsgruppen mener det er nødvendig å skille personinntekten ut fra næringsinntekten. Det bør skje på en annen måte enn i dag. Gruppen mener en deling etter kildemodellen er best tilpasset de hensynene og de forslagene som er behandlet foran.

Utredningsgruppen har ikke vurdert alle sidene ved en deling av næringsinntekt etter kildemodellen, heller ikke de ulike konsekvensene som innføring av en slik delingsordning vil kunne ha. Gruppen ser betydelige problemer forbundet med å foreta en korrekt deling av en næringsinntekt i en persondel og en kapitaldel. I prinsippet burde det likevel være lettere å gi tilfredsstillende anslag for kapitalen og en normal kapitalavkastning, enn å beregne den næringsdrivendes alternative lønnsmuligheter. For å unngå vilkårligheter må en delingsordning gi en mest mulig realistisk fastsettelse av de to inntektsdelene. På den annen side taler administrative hensyn klart for å benytte sjablonmessige regler. Dette vil gi utilsiktede virkninger. En avveining mellom de to hovedhensynene må derfor foretas.

Ut fra en foreløpig vurdering vil gruppen anbefale en deling der kapitalinntekten fastsettes administrativt, og at personinntekten utgjør differansen mellom næringsinntekten og den fastsatte kapitalinntekten.

Gruppen har i denne prinsippskissen ikke utredet hvilke endringer i skattebelastningen delingsløsningen kan innebære for ulike grupper av næringsdrivende. En slik konsekvensanalyse må foretas før den endelige utformingen av delingsløsningen finner sted. En kan ikke se bort fra at for enkelte typer næringsdrivende kan den delingsløsningen som gruppen anbefaler gi utilsiktede og urimelige utslag. I tilfelle kan det være aktuelt å justere reglene.

8.5 INNTEKTSBESKATNING AV SELSKAPER OG INNRETNINGER (JURIDISKE PERSONER)

8.5.1 Innledning

1. Med utgangspunkt i de generelle synspunktene som det er gjort rede for i kapittel 8.2, fremmer gruppen forslag som innebærer at ulike eierformer i størst mulig grad skal likebehandles skattemessig. Bedriftsinntekt og kapitalinntekt bør beskattes likt uansett eierform. Uten nøytralitet i forhold til eierformen, vil en rekke disposisjoner knyttet til eierformen ikke ha annet økonomisk formål enn å oppnå skattefordeler. Det er ingen grunn til at skattesystemet skal gi grunnlag

for, eller direkte oppfordre til, slike disposisjoner.

Det nevnte hovedsynspunktet leder til at det ikke bør legges avgjørende vekt på sivilrettslig selskapsform ved inntektsbeskatningen. Ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, aksjeselskaper osv. bør alle lignede på den samme måten. De sivilrettslige forskjellene mellom et aksjeselskap og et kommandittselskap er lite viktige rent økonomisk. De sivilrettslige forskjellene mellom et aksjeselskap eller et kommandittselskap på den ene siden og et ansvarlig selskap på den andre siden er noe større, særlig ved at det kan knytte seg noe større risiko til deltakelse i ansvarlig selskap. Men forskjellene er heller ikke her av en slik karakter at de bør tillegges avgjørende vekt ved inntektsbeskatningen.

2. I den utstrekning skattesystemet skal korrigerende for forskjeller i risiko mellom ulike næringer, bør det ikke skje ved å beskatte ulike selskapsformer forskjellig. Hvis skattefordeler knyttes til måten en organiserer virksomheten på, blir virkemidlet for upresist, siden alle selskaper som er organisert på en bestemt måte, kan nyttiggjøre seg skattefordelene, selv om arten av virksomheten ikke skulle tilsi dette. Samtidig vil andre selskaper som er organisert på en annen måte, ikke kunne dra fordelene av de gunstige skattereglene, selv om de driver den typen virksomhet en ønsker å støtte gjennom de gunstige skattereglene. Dessuten vil selskaps- og skatteplanlegging med sikte på å utnytte slike regler presse seg frem. Det kan hindre at valg av selskapsform naturlig bestemmes ut fra mer relevante forhold som virksomhetens art, kapitalsituasjon, risiko og markedssituasjon.

3. Uansett hvordan en ordner beskatningen av inntekter som opptjenes gjennom juridiske personer, vil det for juridiske personer som har deltakere, det vil si selskapene (og dødsboene), oppstå spørsmål om hvordan denne beskatningen skal samordnes med beskatningen av deltakernes øvrige inntekter. Dette spørsmålet behandles i avsnitt 8.5.9 og kapittel 8.6 og 8.7. De inndelingene som det kan være grunn til å foreta i en slik sammenheng, må gå på tvers av de sivilrettslige selskaps- eller organisasjonsformene.

4. Gruppen vil i de følgende avsnittene utdype hovedsynspunktet om at alle selskaper bør likestilles skattemessig, og særlig gå inn på hvor langt et slikt synspunkt bør gjelde. I gjennomgåelsen finner gruppen det hensiktsmessig å benytte den sivil- og offentligrettslige inndelingen av juridiske personer.

5. Gruppen bygger sitt forslag om skattemessig likestilling mellom selskapene på da-

gens modell for beskatning av aksjeselskaper, supplert med en adgang til å overføre selskapets underskudd til fradrag på deltakernes hender, jf. avsnitt 8.5.9. Forslaget inneholder således det elementet av samordnet beskatning som kjennetegner blant annet dagens ordning med beskatning av deltakere i kommandittselskaper, jf. kapittel 7.4.

8.5.2 Foreninger, stiftelser og offentligrettslige innretninger

Gruppen finner ikke grunn til å drøfte nærmere om foreninger, stiftelser og offentligrettslige innretninger (staten, kommuner osv.) fortsatt bør være egne skattesubjekter ved inntektsbeskatningen. Det foreligger ikke noe rimelig alternativ til denne løsningen. Noen deltakerbeskatning kan ikke forekomme, siden slike innretninger ikke har deltakere med eierinteresser.

En rekke av de innretningene som er nevnt her, er fritatt for, eller har begrenset subjektiv skatteplikt, også for kapitalinntekter. Denne skattefriheten for viktige kapitalforvaltere har gruppen ikke tatt opp i denne omgang.

8.5.3 Aksjeselskaper og andre selskaper med begrenset deltakeransvar. Samvirkelag

Gruppen finner ikke grunn til å foreslå noen endringer når det gjelder ligningsmåten for aksjeselskaper og andre selskaper med begrenset deltakeransvar. Slike selskaper bør fortsatt være egne skattesubjekter. Løsningen er riktig nok ikke uproblematisk for enmanns- og fåmannsaksjeselskaper. I et skattesystem med høyere skattesatser for personinntekten kan det gis gode grunner for å beskatte inntekten i slike selskaper på aksjonærenes (deltakernes) hender, iallfall i den utstrekning inntektene kan anses som kompensasjon for eiernes arbeidsinnsats. Dette spørsmålet drøftes i kapittel 8.6.

En del selskaper med begrenset deltakeransvar beskattes etter spesielle regler. Utredningsgruppen har ikke vurdert de forskjellige særreglene i detalj. Men på ett punkt vil gruppen foreslå en endring, nemlig når det gjelder inntektsberegningen for samvirkelag. Særreglene i skatteloven § 52 er relativt nylig gjennomgått, og de ble da opprettholdt i noe revidert form av Stortinget (lov 27. april 1984 nr. 21). Samvirkelag blir som hovedregel ikke inntektsbeskattet for sitt regnskapsmessige overskudd, slik tilfellet er for næringsvirksomhet som er organisert på annen måte. Inntekten settes i stedet til en viss prosent av foreningens formue. Vurdert ut fra de hovedhensynene bedriftsbeskat-

ningen etter gruppens syn bør bygge på, bør all næringsvirksomhet inntektsbeskattes på samme måte. Særlig nøytralitetshensyn taler mot den någjeldende særbehandlingen av samvirkelag. Gruppen vil derfor foreslå at samvirkelag skal inntektsbeskattes etter de alminnelige reglene for selskaper.

8.5.4 Ansvarlige selskaper med delt deltakeransvar

Gruppen finner ikke grunn til å foreslå noen endringer i ligningsmåten for ansvarlige selskaper med delt deltakeransvar. Slike selskaper bør fortsatt i prinsippet være egne skattesubjekter. Også for selskaper med delt deltakeransvar drøftes samordningen med personbeskatningen i kapittel 8.6.

Hvis en skulle velge å opprettholde ordningen med deltakerligning for ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar, jf. avsnitt 8.5.5, bør det være deltakerligning også for selskaper med delt deltakeransvar. Hensynet til rimelig sammenheng i systemet tilsier dette.

8.5.5 Ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar

1. Gruppen foreslår at ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar gjøres til egne skattesubjekter. Dette er en endring i forhold til det gjeldende systemet, hvor det er deltakerligning i slike selskaper, jf. skatteloven § 20 annet ledd.

Skattelovens hovedordning frem til 1921 var at ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar, iallfall de av disse som drev handelsvirksomhet, skulle anses som egne skattesubjekter. Da progressiviteten for alvor ble en viktig del av skattesystemet, gikk en over til deltakerligning, idet denne ble ansett for å være best tilpasset skatteevnen. Når utredningsgruppen foreslår en proporsjonal inntektsskatt for bedrifts- og kapitalinntekter, faller dette argumentet for deltakerligning bort. Reglene om inntektsberegningen blir etter gruppens forslag nokså like uansett hvilken ligningsmåte en velger for selskaper, og den økonomiske forskjellen mellom selskapsligning og deltakerligning reduseres betraktelig. Systemet bør derfor endres ut fra såvel prinsipielle som praktiske hensyn. Utgangspunktet for diskusjonen er derfor et helt annet enn det som ligger til grunn for Ot.prp. nr. 6 for 1988-89 Om lov om skattlegging av deltakere i ansvarlige selskaper, kommandittselskaper m.v. (selskapsskatteloven) og endringer i andre lover.

Selskapsligning vil skape nøytralitet i forhold til aksjeselskapsformen. Dessuten har

selskapsligning flere praktiske fortrinn. For det første kan det på denne måten foretas et enhetlig oppgjør for alle poster, og for én skattyter i stedet for flere. For det andre får ligningsmyndighetene én skattyter å forholde seg til under ligningsbehandlingen og ved en eventuell klagebehandling. Det samme gjelder for stat og kommune under eventuelle tvister for domstolene. For det tredje kan selskapet gjøres ansvarlig for eventuelle skatteforpliktelser, slik at skattekreditorene får én skattyter å forholde seg til også på inndrivelsesstadiet.

2. For selskaper med ubegrenset deltakeransvar innebærer en overgang til selskapsligning altså at en får ett inntektsoppgjør på selskapets hånd i stedet for individuelle oppgjør hos de enkelte deltakerne. Et slikt kollektivt oppgjør kunne en i og for seg ha selv om det var deltakerligning, jf. avsnitt 7.4.4 og 8.5.7. Med selskapsligning gir det seg selv at oppjøret må være kollektivt.

3. Gruppens forslag vil endre den skatterettslige stillingen for utenlandske deltakere i norske ansvarlige selskaper, som etter gjeldende regler deltakerlignes. Gruppen anser det ikke som noen ulempe at selskapsligning blir løsningen etter interne norske regler. Fordelingen av de skattefundamentene som selskaper representerer, bør reguleres i skatteavtaler med deltakernes hjemland. Om det skal utformes særregler for rederiselskaper med utenlandske deltakere, lar gruppen stå hen. Særreglene bør i tilfelle ikke være knyttet til selskapsformen.

4. Gruppens forslag bør derimot ikke endre den skatterettslige stillingen for norske deltakere i utenlandske selskaper som ikke er egne skattesubjekter i hjemlandet. Her i landet bør slik deltakelse være gjenstand for deltakerligning, etter nærmere regler som må utredes. Også på dette punktet må fordelingen av skattefundamenter reguleres ved skatteavtale med selskapets hjemland.

8.5.6 Kommandittselskaper

1. Gruppen foreslår at også kommandittselskaper i prinsippet gjøres til egne skattesubjekter, altså at en bryter med prinsippet om deltakerligning i skatteloven § 20 annet ledd.

De grunnene som taler for å gjøre ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar til egne skattesubjekter, gjør seg gjeldende også for kommandittselskaper, og på flere punkter med enda større styrke. Kommandittselskapene har så mange og sterke økonomiske likhetstrekk med aksjeselskapene, at det ikke er noen grunn til å behandle dem

forskjellig. Hertil kommer at kommandittselskapsformen er mer komplisert enn aksjeselskapsformen. En må regne med at en skattemessig likestilling av kommandittselskaper og aksjeselskaper i stor grad kan ta bort den praktiske interessen for å benytte formen kommandittselskap. Det vil i seg selv være en klar vinning også sett fra et sivilrettslig synspunkt.

2. Det har vært hevdet at kommandittselskapsformen er særlig godt egnet til å tilføre bedriftene risikokapital. Dette har etter utredningsgruppens oppfatning lite for seg, jf. avsnitt 7.4.7. Det er få trekk ved selskapsformen som i seg selv kan være tiltrekkende for investorer, bortsett fra den ordningen at et kommandittselskap i større utstrekning enn et aksjeselskap kan ha sin kapital plassert i fordringer mot deltakerne. Den risikobegrensningen kommandittistene oppnår gjennom ansvarsbegrensningen, er ikke vesentlig annerledes enn den aksjonærer har i aksjeselskaper.

Kommandittselskapsformens fortrinn knytter seg i hovedsak til skattereglene og deres forskjellsbehandling av aksjeselskaper og kommandittselskaper. Det ville i prinsippet ikke være problematisk å endre skattereglene for aksjeselskaper, slik at den selskapsformen fremstod som best egnet til å tilføre bedriftene risikokapital. Den eksisterende beskatningsforskjellen mellom selskapsformene er således lite rasjonell og bør oppheves. I den grad en ønsker å stimulere til investeringer i risikofylte prosjekter, bør det skje gjennom andre, mer treffsikre virkemidler. Uansett hvordan det har forholdt seg under det gjeldende systemet, endrer gruppens forslag vedrørende inntektsberegning de aller fleste, og iallfall de vesentligste, forutsetningene for forskjellsbehandling av selskapsformer.

3. Om forholdet til utlandet gjelder det som er sagt for ansvarlige selskaper i avsnitt 8.5.5.

8.5.7 Indre selskaper og sameier

Faren for omgåelsesforsøk kunne tale for å anse også indre selskaper, sameier og andre fellesskaper som egne skattesubjekter. Hvis disse ikke likestilles med ansvarlige selskaper skattemessig, vil bedrifter som naturlig kunne organiseres som ansvarlige selskaper, lett fremstå som indre selskaper eller sameier. Det må imidlertid et eller annet sted trekkes en grense for fellesskap som skal anses som egne skattesubjekter.

Gruppen mener det er hensiktsmessig å sette skillet mellom selskaper som opptrer

som sådanne utad på den ene siden, og indre selskaper m.v. på den andre. Gruppen har i vurderingen blant annet lagt vekt på at det vil ligge en sterk begrensning i at et indre selskap ikke kan opptre som sådant overfor tredjemann. Faren for at det opprettes slike selskaper for å omgå regelen om selskapsligning er således ikke særlig stor. I tillegg kommer det praktiske hensynet at denne grensen også markerer grensen for hvilke fellesskaper som pliktes meldt som selskaper til Foretaksregisteret, jf. lov nr. 78/1985 § 2-1 første ledd nr. 2.

For indre selskaper, sameier m.v. må det etter dette bli deltakerligning. Men det kan være et spørsmål om deltakerligningen skal baseres på et fellesoppgjør eller på et individuelt oppgjør, jf. avsnitt 7.4.4. Fellesoppgjør (nettoligning) vil si at samtlige eiendeler, forpliktelser, inntekter og fradragposter behandles i ett resultatoppgjør for fellesskapet, og at først overskuddet eller underskuddet fordeles på deltakerne. Individuelt oppgjør (bruttoligning) vil si at samtlige eiendeler, forpliktelser, inntekter og fradragposter fordeles etter fellesskapsavtalen og behandles i resultatoppgjør hos de enkelte deltakerne. Det kan selvsagt også tenkes mellomløsninger, slik at det skal være fellesoppgjør for noen poster og individuelt oppgjør for andre.

At ligning etter et fellesoppgjør bør være tillatt for indre selskaper og sameier, finner gruppen klart. Et slikt oppgjør vil forenkle ligningsarbeidet. Gruppen er i tvil om dette forenklingshensynet er tilstrekkelig til å begrunne at fellesoppgjør (nettoligning) skal være obligatorisk. Uansett måtte en et eller annet sted sette en nedre grense for obligatorisk fellesoppgjør, og denne grensen kan det være vanskelig å finne et hensiktsmessig kriterium for.

Gruppen foreslår likevel at ligning etter et fellesoppgjør skal være obligatorisk for indre selskaper, det vil si den tilsvarende løsningen som er foreslått for stille selskaper i avsnitt 8.5.8. Dette er den samme løsningen som ble foreslått i Ot.prp. nr. 6 for 1988-89. Siden det ikke foreslås fellesoppgjør for sameier, må det trekkes en grense nedad mot de fellesskapene som ikke skal nettolignes. Selskapsloven § 1-1, som definerer hva som forstås med et selskap, vil her være avgjørende for grensedragningen.

8.5.8 Stille selskaper

I alle eierformer kan det være deltakere som ikke fremtrer utad, stille deltakere. Er det bare én annen deltaker, eller er det flere andre deltakere uten at selskapet som sådant

fremtrer utad, vil det foreligge et indre selskap, jf. avsnitt 8.5.7. Karakteristisk for en stille deltaker er at han har begrenset ansvar for de fellesforpliktelsene som omfattes av forholdet mellom ham og hovedmannen (-mennene), jf. selskapsloven § 1-2 første ledd (d).

Stille selskaper bør ikke være gjenstand for selskapsligning. De bør være gjenstand for deltakerligning, på samme måte som indre selskaper. Gruppen foreslår at såvel hovedmannens inntektsandel som den stille deltakerens inntektsandel alltid skal fastsettes i et fellesoppgjør for det stille selskapet (nettoligning). Deltar den stille deltakeren i et selskap som ellers er eget skattesubjekt, vil hans inntektsandel være en andel i dette selskapets samlede inntekt. Deltar den stille deltakeren i et selskap som ikke er eget skattesubjekt, må det likevel foretas et oppgjør for det stille selskapet, som etter gruppens mening bør være et fellesoppgjør så langt selskapsforholdet rekker.

8.5.9 Fradragsrett for andel av underskudd i selskaper

Gruppen foreslår at deltakernes andeler i underskudd i skattepliktige selskaper kan overføres til fradrag på deltakernes hender, i deres alminnelige inntekt. Slik skattemessig samordning demper risikoen ved næringsvirksomhet, særlig i mindre og nyetablerte bedrifter, jf. avsnitt 6.4.2.

Forslaget gjelder også aksjeselskaper, andre selskaper med begrenset deltakeransvar og selskaper med delt deltakeransvar, hvor det i det gjeldende systemet ikke er adgang til å overføre slikt underskudd til fradrag hos deltakerne, bortsett fra ordningen med konsernbidrag, jf. aksjeskatteloven §§ 15 og 16, og ordningen med aksjonærbidrag, jf. aksjeskatteloven § 17. Når det åpnes adgang til å overføre underskudd, bør ordningen med aksjonærbidrag fra aksjonærer til selskap falle bort.

Om selskapet heller vil fremføre sitt underskudd til fradrag i sitt eget overskudd i senere år, bør det være adgang til dette. Men valget mellom fremføring og overføring til deltakerne må i det enkelte år gjøres for hele underskuddet og med virkning for alle deltakerne. Beslutningen om hvordan underskudd skal behandles, må treffes etter selskapsavtalen eller etter de alminnelige reglene for beslutninger i selskapet. I ansvarlige selskaper vil det da vanligvis kreves enstemmighet for at underskudd skal kunne overføres til fradrag i deltakernes inntekter, jf. sel-

skskapsloven § 2-12 første ledd. I aksjeselskaper vil det normalt være tilstrekkelig med simpelt flertall blant de stemmene som er representert på generalforsamlingen, jf. aksjesloven § 9-13 første ledd.

Den enkelte deltakerens fradragsrett for andel i selskapsunderskuddet bør imidlertid for alle selskapsformer være begrenset til hans innskuddsforpliktelse overfor selskapet, og altså ikke til hans ansvar utad mot tredjemann. Rammen for fradrag bør reduseres etter hvert som underskudd overføres til fradrag hos deltakeren. Hvor stor innskuddsforpliktelse den enkelte deltaker har, beror på selskapsavtalen. Innskuddsplikten er alltid begrenset, uansett selskapsform, jf. selskapsloven § 2-6 første ledd. I selskaper med ubegrenset eller delt og direkte deltakeransvar har dette som konsekvens at en deltaker som eventuelt må betale selskapsgjeld, har et regresskrav mot selskapet og til dels mot de øvrige deltakerne, jf. selskapsloven § 2-5. Hvis det viser seg at dette regresskravet ikke fører frem, bør det innrømmes særskilt fradrag i deltakerens alminnelige inntekt for det tapet deltakeren lider ved dette, når tapet er realisert.

Det kan diskuteres om fradragsretten bør begrenses ytterligere, nemlig til faktisk innbetalt innskudd. Gruppen foreslår imidlertid at innskuddsforpliktelsen skal være utgangspunktet, men likevel slik at det bare er den aktuelle innskuddsforpliktelsen som skal komme i betraktning, ikke innskuddsforpliktelse som er betinget, for eksempel av innkallelse.

8.5.10 Fremføring av underskudd på selskapets hånd kombinert med en renteberegning

Som et alternativ til fradragsrett for underskudd i skattepliktige selskaper på deltakernes hender, bør det vurderes innført en ordning med rentegodtgjørelse ved fremføring av underskuddet på selskapets hånd. Tanken her er at selskapet skal godskrives det rentetapet som oppstår som en følge av at underskuddet ikke kommer til fradrag straks, men må fremføres til fradrag i senere års overskudd i selskapet. En slik løsning vil ha klare ligningsadministrative fordeler sammenlignet med gruppens forslag om fradragsrett på deltakernes hender, samtidig som at den i prinsippet vil føre til at underskuddsfradraget har den samme verdien på selskapets og deltakernes hender. En slik løsning bør derfor utredes nærmere som et alternativ til gruppens forslag i avsnitt 8.5.9.

8.6 DELING AV OVERSKUDD I SELSKAPER MED AKTIVE DELTAKERE

8.6.1 Innledning

I kapittel 8.4 har gruppen foreslått at en for beskatningsformål rent administrativt skal dele personlig næringsdrivendes inntekt i en kapitaldel og en persondel. Bakgrunnen for en slik administrativ deling ligger i at næringsinntekt er dels en godtgjørelse til kapitalen i næringen og dels en godtgjørelse for den næringsdrivendes arbeidsinnsats.

Det samme problemet oppstår i selskaper hvor eierne også arbeider. Her kan eierne i stor grad bestemme hvor mye av inntekten som skal anses som overskudd, og hvor mye som skal tas ut som lønn. Slike selskaper er i det følgende kalt »selskaper med aktive deltakere». Med de skattesatsene som kan være aktuelle for personinntekt, vil det uten nærmere regler lønne seg for deltakere i slike selskaper å la så mye som mulig være overskudd som enten ikke tas ut eller tas ut som utbytte, siden overskudd og utbytte i utgangspunktet ikke pålegges personskatt. Personlig næringsdrivende ville dessuten kunne unngå den delingen av næringsinntekt som er foreslått i kapittel 8.4, og få størstedelen av denne ut som kapitalinntekt, ved å omdanne næringsvirksomheten til et selskap. Det er derfor nødvendig å regulere forholdet mellom personinntekt og kapitalinntekt også i selskaper med aktive deltakere.

Den følgende drøftelsen av skattleggingen av selskaper med aktive deltakere går på tvers av de sivilrettslige selskapsformene. Drøftelsen omfatter altså alle selskapsformer, typisk

- selskaper med ubegrenset deltakeransvar (ANS m.v.)
- selskaper med delt deltakeransvar (DA m.v.)
- selskaper med begrenset deltakeransvar (AS, BA m.v.)
- selskaper med blandet deltakeransvar (KS m.v.)

Drøftelsen bygger på forslaget om selskapsligning i kapittel 8.5, og går derfor også på tvers av grensen mellom selskaper som er egne skattesubjekter og selskaper som deltarlignes i dagens skattesystem.

8.6.2 Utforming av delingsordningen

1. Utredningsgruppen finner at det må være en delingsordning for selskaper med aktive deltakere. Uten en delingsordning for slike selskaper oppnår en ikke den nøytraliteten i forhold til eierform som må være et hovedformål med bedriftsskattereformen. En

får også en forskjellsbehandling av lønnstakere og næringsdrivende som det vil være vanskelig å leve med.

I dagens system kan en se en klar tendens til å benytte aksjeselskapsformen for aktiviteter hvor det neppe finnes noen forretningsmessig grunn til å gjøre dette. Enkelte aksjeselskaper står som skattytere for rene arbeidsinntekter. En slik tendens er det ikke grunn til å oppmuntre, tvert imot. Skattemessig nøytralitet mellom enkeltmannsforetak og selskaper med aktive deltakere må derfor gjennomføres, slik at valg av selskapsform bestemmes av forretningsmessige formål. Bruk av selskapsformer for å omdanne rene lønnsinntekter til kapitalinntekter må motarbeides.

I selskaper hvor eierne ikke selv deltar med personlig innsats i ledelse eller virksomhet, men overlater alt dette til andre, får en i prinsippet den relevante delingen via de avtalene som foreligger. Vederlag for personlig innsats behandles som en fradragsberettiget kostnad på selskapets hånd, og som personinntekt (arbeidsinntekt) på mottakerens hånd. Selskapets overskudd vil i sin helhet ha karakter av kapitalinntekt. Også utbytte som deles ut til deltakerne, vil ha karakter av kapitalinntekt. For slike selskaper er det ikke behov for en spesiell ligningsmessig inntektsdeling.

Hvis derimot eierne deltar aktivt i driften av selskapet, gir avtaleverket ikke alltid den adekvate delingen. For enmannsaksjeselskaper er dette klart. Er det flere deltakere i selskapet, vil de foreliggende avtalene nok langt på vei kunne legges til grunn for den rent *kvantitative* fordelingen av selskapsinntekten, idet avtalene vanligvis gir uttrykk for forretningsmessige forhold. Deltakerallet trenger ikke være så høyt før avtalene er reelle. Med *klassifiseringen* av selskapets inntekt og av utbetalinger fra selskapet til deltakerne kan det derimot stille seg annerledes, også i selskaper med flere deltakere. Det som innen selskapsforholdet behandles som overskudd og utbytte, kan reelt sett være arbeidsinntekt. Den delen av selskapets inntekt som kan henføres til arbeidsinnsats, og som skulle være personinntekt, behandles altså som kapitalinntekt. Også det motsatte kan tenkes: Utbetalinger som angis som arbeidsinntekt, kan i virkeligheten være utbytte. Dette klassifiseringsproblemet kan vanskelig løses på annen måte enn ved en ligningsmessig deling, og utredningsgruppen foreslår en slik ordning.

Spørsmålet er så hvordan en delingsordning kan gjennomføres for selskaper.

2. En mulighet er å ha selskapsligning også

av den personinntekten som fremkommer ved delingen. Kapitalinntekten er allerede beskattet gjennom den alminnelige inntektsbeskatningen av selskapet.

Delingen må da foretas på selskapets hånd. Ved beregningen av det overskuddet som skal deles, kan alle ytelser til deltakerne som er skattepliktig personinntekt på deres hender, for eksempel arbeidsgodtgjørelse, aksepteres som fradragsberettigede kostnader for selskapet. Når det derimot gjelder ytelser fra selskapet til deltakerne som ikke beskattes som personinntekt på deltakernes hender, kan det være et spørsmål om disse må tilbakeføres som en del av selskapets overskudd for å avskjære omgåelsesmuligheter. Eksempler kan være leiebetalinger, rentebetalinger, utbyttebetalinger. I tilfelle disse tilbakeføres, må de objektene som betalingene refererer til, anses som selskapets kapital ved beregning av selskapets kapitalinntekt. Alternativet er å vurdere rimeligheten av overføringsprisene mellom selskapet og deltakerne for å se om prisene er forretningsmessige. Dette spørsmålet må vurderes nærmere.

Selve delingen, beregningen av den delen av selskapets overskudd som skal være gjenstand for beskatning som personinntekt, må gjennomføres etter de samme reglene som vil gjelde for enkeltmannsforetak, se kapittel 8.4.

En kan neppe anvende progressive skattesatser for selskapets personinntekt. Det ville bare invitere til oppsplitting av selskaper, noe som i seg selv er lite ønskelig, og som iallfall ville ta bort effekten av progressive skattesatser. Den beste løsningen vil være å anvende en proporsjonal skattesats også for selskapets personinntekt. Hvis all personinntekt beskattes etter proporsjonale satser i et fremtidig skattesystem, vil dette være uproblematisk. Bli personinntekt beskattet etter progressive satser, må en proporsjonal skattesats likevel benyttes på selskapets personinntekt.

3. I stedet for å beskatte selskapet for den personinntekten som fremkommer ved den ligningsmessige delingen, kan en beskatte deltakerne for selskapets personinntekt.

Også etter dette alternativet må personinntekten av selskapets overskudd beregnes på selskapets hånd, og på den måten som er antydnet foran, slik at det bare er den personinntekten som fremkommer hos selskapet, som fordeles til beskatning hos deltakerne. Ved den rent kvantitative fordelingen som her må finne sted, kan de foreliggende avtalene i alminnelighet legges til grunn. Den personinntekten som beskattes hos deltakeren, vil ligge innen rammen av hans andel i selskapets overskudd.

At en deltaker etter dette alternativet kan bli beskattet for andel av overskudd som faktisk ikke deles ut fra selskapet, er ikke annerledes enn den ordningen en lenge har hatt for ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar og kommandittselskaper. Dette synes ikke å ha bydd på problemer som ikke har latt seg løse rent selskapsrettslig.

4. Gruppen finner at den beste løsningen for selskaper med aktive deltakere vil være deling med deltakerligning av selskapets personinntekt. Det er denne løsningen som ligger nærmest opp til den ordningen som er foreslått for personlig næringsdrivende, jf. kapittel 8.4. Dessuten gir en slik ordning den mest smidige tilpasningen til de reelle forholdene i selskapene. Blant annet åpner den for å skille mellom aktive og passive deltakere i ett og samme selskap, jf. nedenfor. Deling med deltakerligning er også best egnet når det gjelder forholdet til skattesatsene for personinntekt, siden det her ikke vil være nødvendig med en spesiell sats for selskaper.

Deltakerligning av selskapets personinntekt bør altså etter gruppens oppfatning finne sted uansett selskapsform. Også for aksjeselskaper og selskaper med delt deltakeransvar bør det derfor innføres deltakerligning ved beskatningen av selskapets personinntekt.

5. Et spørsmål er om alle deltakerne eller bare aktive deltakere i et selskap skal beskattes for andel i selskapets personinntekt.

Gruppen foreslår at bare aktive deltakere skal beskattes for andel i selskapets personinntekt. Det er denne løsningen som er i tråd med delingsforslaget vedrørende personlig næringsdrivende. For de passive deltakerne vil den beregnede andelen i selskapets personinntekt måtte behandles som kapitalinntekt, det vil si at andelen anses beskattet gjennom selskapsligningen.

Et slikt skille mellom aktive og passive deltakere reiser omgåelsesproblemer som må utredes nærmere før en tar stilling til valg av praktiske løsninger.

8.6.3 Utdeling fra selskaper med aktive deltakere

Med den beskatningsmåten som er foreslått, må bare kapitaldelen av utbyttet behandles etter reglene som foreslås i kapittel 8.7 om utbyttebeskatning i sin alminnelighet.

8.6.4 Kapitalgevinst og -tap på andeler i selskaper med aktive deltakere

Den skattmessige behandlingen av gevinst og tap på andeler i selskaper med aktive deltakere bør følge de alminnelige reglene for gevinst og tap på selskapsandeler som gruppen foreslår i kapittel 8.10.

8.6.5 Grensen mellom selskaper med aktive deltakere og selskaper med passive deltakere

1. Siden det etter gruppens forslag ikke skal foretas noen ligningsmessig deling av inntekten i selskaper med bare passive deltakere, blir det som nevnt i avsnitt 8.6.1 et spørsmål hvordan en skal trekke grensen mellom de to selskapsgruppene.

I prinsippet bør grensen trekkes slik at det bare skal være ligningsmessig inntektsdeling for selskaper hvor de foreliggende avtalene ikke gir uttrykk for en treffende karakteristikk (som personinntekt eller som kapitalinntekt) av selskapets overskudd. Noe entydig praktisk kriterium som angir denne grensen lar seg vanskelig finne.

Gruppen vil antyde at deling bør gjennomføres når deltakere med betydelige eierinteresser arbeider for selskapet, og når slektninger eller nærstående til slike deltakere arbeider for selskapet. Det kan også være aktuelt å gjennomføre deling i alle selskaper innen visse tjenesteytende bransjer.

2. En slik terskel mellom selskaper med aktive eller passive deltakere vil nok gi grunnlag for skattemessige tilpasninger med sikte på å bli vurdert som selskap med aktive deltakere når dette er skattemessig gunstigst og som selskap med passive deltakere når dette er skattemessig gunstigst. Grensdragningen mellom selskapsgruppene må vurderes nærmere med sikte på å komme frem til treffsikre kriterier.

8.6.6 Konsernselskaper og holdingselskaper

En rekke selskaper, i første rekke aksjeselskaper, er datterselskaper i konsernforhold, jf. definisjonen av konsern i aksjeloven § 1-2. En del slike selskaper er holdingselskaper. Så vel mor- som datterselskaper kan falle inn under delingsordningen, slik den er skissert foran. Hvorledes delingsordningen skal utformes for konsernforhold, må imidlertid utredes nærmere, og gruppen har ikke skissert noen konsernløsning.

8.7 UTBYTTEBESKATNING

8.7.1 Innledning

1. Gruppen konkluderte i kapittel 8.5 med at ansvarlige selskaper, kommandittselskaper m.v. bør selskapslignes, supplert med en adgang til å overføre selskapets underskudd til fradrag på deltakernes hender. I kapittel 6.5 er integrasjonsproblemene mellom selskap og eiere diskutert under en prinsipiell synsvinkel, og det er der også redegjort for ulike metoder for å unngå dobbeltbeskatning.

I det følgende redegjøres det for gruppens vurderinger av, og forslag til, skattemessig behandling av selskapene og deres eiere, nærmere bestemt hvordan integrasjonsproblemene skal løses. Drøftelsen knytter seg kun til utbyttebeskatningen. Gevinster ved salg av selskapsandeler er behandlet i kapittel 8.10. Fusjon, fisjon og omdannelse fra en selskapsform til en annen er behandlet i kapittel 8.9. Forslagene i dette kapitlet omfatter både ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, aksjeselskaper og andre selskaper med begrenset deltakeransvar. For å forenkle fremstillingen er det aksjeselskaper som settes i fokus.

2. Som omtalt i kapittel 6.5, anser gruppen det som viktig å unngå økonomisk dobbeltbeskatning av utbytte som utdeles fra selskap til deltakere. En har derfor ikke drøftet nærmere hvorvidt det såkalte klassiske systemet bør innføres.

Lempning av dobbeltbeskatning kan, som nevnt i kapittel 6.5, enten foretas på selskapets hånd ved at det gis fradrag for utdelt utbytte (fradragmetoden), eller på deltakers hånd ved at utbyttet der gjøres skattefritt (skattefrihetsmetoden), eller ved at deltaker får godtgjort den skatten selskapet har betalt (godtgjørelsesmetoden). Fordelingshensyn kan tale for at utbytte skatlegges sammen med deltakerens øvrige inntekter. Dersom kapitalinntekter skatlegges etter den samme proporsjonale satsen som selskapsinntekt, slik gruppen foreslår, er det uten betydning for skattebyrden om lempning foretas på selskapets eller deltakerens hånd. Økonomisk forskjell mellom lempning på selskapets og deltakerens hånd oppstår for øvrig først og fremst når utbytte deles ut til utenlandske deltakere. Til fordel for lempning på deltakerens hånd taler beskyttelse av de nasjonale skattefundamentene.

8.7.2 Vurdering av de ulike metodene for å unngå dobbeltbeskatning

Tosatsmetoden (gjeldende ordning)

1. Som omtalt i kapittel 6.5, avhjelper gjeldende ordning ikke dobbeltbeskatning fullt ut ettersom det ikke er samsvar mellom selskapets fradragrett og mottakers skatteplikt for utbytte ved statsskatteligningen. Blant annet gis det kun fradrag for utdelt utbytte innenfor rammen av årets utdelbare regnskapsmessige overskudd. Videre svarer både selskapet og personlige aksjonærer felleskatt til skattefordelingsfondet.

At fradragretten er knyttet til et regnskapsmessig og ikke til et skattemessig overskuddsbegrep, innebærer at det oppstår et

komplisert innbyrdes forhold mellom overskudd, skatter og reservefondsavsetning, som gjør det vanskelig å fastlegge årets overskudd og dermed rammen for utbyttefradraget.

Retten til utbyttefradrag gjelder kun for innenlandske selskaper. Et utenlandsk selskaps filial i Norge kan ikke benytte adgangen til fradrag. Dette er antatt ikke å være i strid med skatteavtalenes ikke-diskrimineringsbestemmelser om at et utenlandsk selskaps faste driftssted ikke skal beskattes mindre gunstig enn et innenlandsk selskap. Enkelte skatteavtaler, blant annet avtalene med USA og Frankrike, inneholder særbestemmelse om rett til fradrag for utbytte i filialens overskudd på visse vilkår. Det oppstår særskilte problemer ved anvendelsen av gjeldende fradragregler i tilfeller der disse anvendes på et utenlandsk selskaps filial i Norge.

Gruppen foreslår i avsnitt 8.2.7 at gjeldende stats- og kommuneskatter avløses av én felles skatt som skal gjelde for selskapets overskudd og mottatt utbytte. Tosatsmetoden vil ikke uten videre passe inn i dette systemet.

Fradragsmetoden

2. Fordelen med fradragsmetoden er at den er forholdsvis enkel å administrere for ligningsmyndighetene, jf. kapittel 6.5.

Men metoden er problematisk sett i forhold til utenlandske deltakere som bare må betale eventuell kildeskatt til Norge på aksjeutbytte. Kildeskattesatsen er i henhold til statsskattevedtaket § 3 V, 25 pst. Satsen vil imidlertid vanligvis være redusert ved skatteavtale til 15 pst., jf. kapittel 3.1. En samlet norsk beskatning av utdelt overskudd på 15 pst. er neppe akseptabelt av provenymessige grunner. En måte å sikre en større skattebelastning for utenlandske deltakere på, slik at de kom på linje med innenlandske, kunne være å øke kildeskattesatsen i samtlige skatteavtaler. Norge har i dag inngått skatteavtale med ca. 55 land. Det vil ta mange år å reforhandle alle avtalene. Det er heller ikke gitt at alle land uten videre vil godta en økning av kildeskatten - i hvert fall ikke uten å stille motkrav. Reforhandlede avtaler med tilfredsstillende kildeskattesatser vil derfor kunne medføre provenytap for Norge på andre områder.

En annen mulighet vil være å la selskapets fradragsrett bare gjelde for utdelinger til deltakere som har alminnelig skatteplikt til Norge. En slik regel vil imidlertid være i strid med skatteavtalenes bestemmelser om ikke-diskriminering av innenlandske foretak med

utenlandsk eierinteresse. De aller fleste skatteavtaler inneholder en slik ikke-diskrimineringsbestemmelse. Ved reforhandling av avtalene for å endre denne bestemmelsen ville tilsvarende problemer oppstå som nevnt ovenfor.

For øvrig ville en regel om at selskapet fikk fradrag kun for utdeling til deltakere bosatt i Norge volde betydelige praktiske problemer. Selskapet måtte ved utbytteutdelingen ha opplysninger om hvorvidt deltakerne var fullt skattepliktige til Norge eller ikke.

Det er også et spørsmål om en filial av et utenlandsk selskap måtte få fradragsrett for at ikke behandlingen av den skulle stride mot ikke-diskrimineringsbestemmelsene. I så fall ville de problemene vi har i dag ved anvendelse av gjeldende ordning på utenlandsk filial kunne bli forsterket.

På bakgrunn av de problemene som oppstår i forholdet til utlandet, finner gruppen at fradragsmetoden ikke kan anbefales som et aktuelt alternativ til dagens utbyttebeskatningssystem.

Godtgjørelsesmetoden

3. I et system hvor kapitalinntekter skattlegges etter en annen sats enn selskapsinntekter, vil godtgjørelsesmetoden være fordelaktig ved at utbytte skattlegges hos deltakeren på samme måte som annen kapitalinntekt. En annen fordel er at metoden - i motsetning til fradragsmetoden - gir en rimelig skattebelastning for utenlandske deltakere uten at det er nødvendig å forhandle om en særskilt høy kildeskattesats i skatteavtalene.

Ved utdeling av utbytte til utenlandske deltakere oppkreves normalt en kildeskatt på 15 pst, forutsatt at det er inngått skatteavtale med det aktuelle landet. Ved en omlegging fra tosatsmetoden til en godtgjørelsesmetode ville kildeskattesatsen i skatteavtalene antakelig bli redusert. I noen tilfeller ville dette skje automatisk som følge av regulering i skatteavtalene - i andre tilfeller i forbindelse med reforhandlinger. Når utbyttet beskattes såpass lavt, vil en rimelig samlet skattebetaling til Norge av den utdelte selskapsinntekten kunne sikres ved at utenlandske deltakere ikke får rett til skattegodtgjørelse. Det er i skatteavtalenes ikke-diskrimineringsbestemmelser ikke noe forbud mot å skattlegge utenlandske *deltakere* på en annen måte enn deltakere bosatt i Norge.³⁾ Det er bare forbud mot å diskriminere på grunn av nasjonalitet. Å iligne det utenlandskkon-

³⁾ Det er imidlertid forbud mot å diskriminere et innenlandsk foretak med utenlandsk eierinteresse, jf. under fradragsordningen.

trollerte selskapet en utligningsskatt selv om det ikke gis skattegodtgjørelse til de utenlandske deltakerne, antas ikke å være diskriminering av norske selskaper eid av utenlandske deltakere i forhold til norske selskaper eid av norske deltakere. En utligningsskatt måtte imidlertid ilignes etter de samme kriteriene for samtlige selskaper. Nekter en godtgjørelse til utenlandske deltakere, vil norske deltakere komme bedre ut enn utenlandske deltakere. Dette kan vri eiersammensetningen i norske selskaper i favør av norske eiere og redusere egenkapitaltilførselen fra utlandet.

Rett til godtgjørelse for utenlandske deltakere vil kunne innrømmes helt eller delvis gjennom skatteavtalene. I skatteavtaler med land som har en variant av godtgjørelsesmetoden, som for eksempel Storbritannia og Frankrike, gis det skattegodtgjørelse til deltakere bosatt i Norge etter bestemte regler. Norge vil måtte innrømme godtgjørelse på tilsvarende måte til deltakere bosatt i slike land. Videre ville det bli et krav fra andre land under skatteavtaleforhandlinger om å komme inn under ordningen med skattegodtgjørelse.

Å innføre godtgjørelsesmetoden vil være i samsvar med den internasjonale utviklingen i Europa. Det vil også medføre at det under skatteavtaleforhandlinger vil kunne være lettere å oppnå godtgjørelse etter et annet lands system når Norge har det samme systemet, og kan yte tilsvarende godtgjørelse til det andre landets deltakere.

Den store ulempen med metoden, slik den er beskrevet i avsnitt 6.5.2, er at den er komplisert, særlig når selskapet mottar inntekt fra utlandet. Godtgjørelsesmetoden vil antakelig innebære merarbeid for ligningsmyndighetene sammenlignet med dagens ordning. Det er imidlertid et spørsmål om det er nødvendig med en slik utligningsskatt som er skissert i nevnte avsnitt. Uten utligningsskatten ville ordningen bli betydelig enklere å administrere. Utligningsskatten innebærer at inntekter som ellers er skattefrie eller som skattlegges etter en lavere skatt, likevel skattlegges fullt ut ved utbytteutdeling, samt at deltakerne ikke får direkte nytte av selskapets eventuelle skattekreditter. Gruppens øvrige forslag innebærer at det i mindre utstrekning vil forekomme skattefrie inntekter, inntekter som skattlegges etter reduserte satser, samt skattekreditter, enn det som gjelder i dag. En utligningsskatt vil derfor ha mindre betydning etter gruppens forslag enn etter gjeldende regler.

Skattefrihetsmetoden

4. Skattefrihetsmetoden gir nesten de samme resultatene som godtgjørelsesmetoden, men er noe enklere ettersom det ikke utbetales godtgjørelse. Metoden er likevel komplisert som en følge av utligningsskatten for selskapet. Det kan stilles det samme spørsmålet som er stilt foran for godtgjørelsesmetoden med hensyn til hvor påkrevd det er med en slik utligningsskatt. Uten utligningsskatten ville ordningen bli meget enkel.

Hovedfordelen med ordningen er at den uten videre gir full integrasjon mellom selskap og eiere, det vil si at beskatningen av selskapets overskudd er uavhengig av om overskuddet deles ut som utbytte eller ikke. Dersom selskapsinntekt og kapitalinntekt skattlegges etter samme sats, vil det være naturlig å anvende skattefrihetsmetoden fremfor godtgjørelsesmetoden, i det minste overfor norske deltakere.

8.7.3 Gruppens forslag

1. Valget står etter gruppens oppfatning mellom gjeldende ordning med de forslagene til endringer som er omtalt nedenfor, og en omlegging til godtgjørelsesmetoden eller skattefrihetsmetoden.

En omlegging vil innebære at regelen om utbyttefradrag ved statsskatteligningen oppheves. Det vil gjøre det enklere for Norge å sikre en rimelig skattebelastning av utenlandske deltakere. Som nevnt tidligere taler også den internasjonale utviklingen i Europa til fordel for en slik omlegging.

På bakgrunn av gruppens forslag om lik selskapsskattesats og kapitalinntektsskattesats er det skattefrihetsmetoden som peker seg ut som det mest aktuelle alternativet til gjeldende ordning. Selskapets overskudd skattlegges i så fall fullt ut på selskapets hånd, mens utbytte er skattefritt for deltakerne. Hvorvidt selskapet bør ilegges en utligningsskatt, må utredes nærmere. Gruppen vil komme tilbake til den nærmere utformingen av ordningen, og vil i det følgende kun nevne enkelte momenter som bør vurderes.

Ved skattefrihetsmetoden skulle det ikke være nødvendig av provenymessige grunner å ha kildeskatt ved utdeling til utenlandske deltakere. Slik kildeskatt måtte i tilfelle innføres av kontrollmessige grunner, slik det er foreslått i EF's direktivforslag fra 1975, se avsnitt 3.2.5.

Gruppen antar at det ikke skulle være nødvendig å utforme en ordning med godtgjørelse av den norske selskapsskatten ved utbeta-

linger til utlandet. Slik godtgjørelse måtte eventuelt gis i forbindelse med skatteavtaleforhandlinger, som en motytelse til tilsvarende godtgjørelsesordning fra den annen stats side. I tilfelle ville det være naturlig å kombinere ordningen med en kildeskatt ved slike utdelinger. Disse spørsmålene bør imidlertid utredes nærmere.

Ved utdeling av utbytte fra et utenlandsk selskap til en norsk deltaker, kan det ikke uten videre gis skattefritak på deltakerens hånd. Utgangspunktet må være at inntekten er skattepliktig for deltakeren på linje med annen kapitalinntekt. Det kan imidlertid være aktuelt å innta lempningsbestemmelser i skatteavtalene avhengig av den annen stats beskatning av selskapet. Det bør også vurderes å innføre en internrettslig lempningsbestemmelse for utdelinger mellom mor- og datterselskaper som kan avløse gjeldende samtykkeordning etter skatteloven § 26 fjerde ledd, jf. kapittel 3.1.

Gruppen er oppmerksom på at de spørsmålene som er drøftet foran, er av stor betydning for petroleumsbeskatningen. En antar at forholdet til petroleumsbeskatningen vil bli utredet særskilt.

2. Dersom gjeldende ordning skal beholdes, vil gruppen foreslå at begrensningen av selskapets fradragrett til årets overskudd oppheves. I avsnitt 6.5.2 punkt 3 er det beskrevet to alternative måter å gjøre dette på. For øvrig vil en foreslå at deltakerne ikke skal betale fellesskatt av mottatt utbytte.

Videre vil gruppen foreslå at fradragretten knyttes til et skattemessig overskuddsbegrep, slik at det kompliserte innbyrdes forholdet mellom regnskapsmessig overskudd, skatter og reservefondsavsetning opphører. En slik omlegging innebærer blant annet at en kan endre regnskaps- og aksjelovgivningen og det enkelte finansregnskapet, uten at dette får konsekvenser for utbyttebeskatningen.

8.7.4 Særlig om utbytte ved likvidasjon, utløsning m.v.

Den metoden som velges for beskatning av løpende utbytte fra selskaper, bør også anvendes for utbytte som utbetales når en andel blir innløst av selskapet, når selskapet betaler likvidasjonsutbytte m.v. Slike situasjoner bør altså ikke behandles etter kapitalgevinstreglene.

Hovedbegrunnelsen for dette er at det reelt sett ikke er noen forskjell mellom løpende utbytte og spesielle utbytter som nevnt. Har en ulike regler, oppstår tilpasninger og praktiske vanskeligheter som bør unngås.

8.8 ARVEFALL OG GAVEDISPOSISJONER

8.8.1 Innledning

1. I kapittel 7.6 er det påpekt at gjeldende system for beskatning ved arvefall og gave-disposisjoner har en rekke svakheter. Nye regler har vært utredet og vurdert flere ganger tidligere, og gruppen vil gå noe inn på utredningene nedenfor.

2. Før 1964 hadde skatteloven ikke regler om samordning av verdsettelsene for arveavgift og skatt. Selv om formuesgjenstander var lavt vurdert ved beregning av arveavgiften, kunne de føres opp med sin virkelige verdi som grunnlag for avskrivninger og senere gevinst- eller tapsberegning ved ligningen. I 1964 ble skatteloven endret, slik at verdien nå ikke kan settes høyere enn den verdien som er lagt til grunn ved fastsettelsen av arveavgiften. Regelen gjelder i den utstrekning verdien får betydning for senere inntektsoppgjør, herunder ved beregning av fradrag for avskrivninger. Den gjelder også når gjenstanden eller rettighetene er overtatt på skifte med medarvinger.

Denne samordningsregelen var ment å være midlertidig, idet det var meningen å gjenomføre en videregående samordning av arveavgift og inntektsskatt. Som ledd i det videre koordineringsarbeidet ble det i 1964 oppnevnt et utvalg til å utrede samordningen mellom arveavgift og inntektsskatt på fritt grunnlag og bred basis. I avsnitt 8.8.2 skal det kort redegjøres for hovedpunktene i dette utvalgets forslag. Forslaget dannet grunnlag for Regjeringens senere forslag til lovendringer, jf. avsnittene 8.8.3 og 8.8.4.

8.8.2 Skattelovutvalget for arv- og inntektsbeskatning av 1964⁴⁾

1. Utvalget foreslo at man skulle opprettholde prinsippet i skatteloven om at formuesforøkelse ved arv eller gave i seg selv ikke regnes som skattepliktig inntekt. Men når det gjaldt senere inntektsoppgjør knyttet til formuesgjenstander ervervet ved arv eller gave, foreslo utvalget derimot viktige endringer med sikte på å oppnå skattemessig kontinuitet, det vil si at arving eller gavemottaker i prinsippet skal settes i samme skattemessige stilling som arvelateren eller giveren. Dermed ville en utelukke at inntekt som ville ha vært skattepliktig om den var oppebåret av arvelateren eller giveren, skulle bli skattefri på arvingens eller gavemottakerens hånd. På den andre siden foreslo utvalget samtidig en samordning av inntektsbeskatning og arveavgiftsberegning med sikte på i

⁴⁾ Se innstilling fra Skattelovutvalget for arv- og inntektsbeskatning, avgitt 24. mai 1968.

alt vesentlig å unngå dobbeltbeskatning, det vil si at en verdi på samme hånd helt eller delvis skulle bli belagt både med inntektskatt og arveavgift.

Utvalget foreslo at arvingen (boet) eller gavemottakeren prinsipielt skulle anses inntrådt i arvelaterens eller giverens skattemessige posisjoner ved overføringen. Forslaget om skattemessig kontinuitet skulle gjelde ikke bare i forhold til avskrivningsreglene, men også i forhold til gevinst- og tapsberegningen. Inngangsverdien som skulle danne utgangspunktet for senere inntektsoppgjør, skulle settes lik den verdien som ville ha blitt lagt til grunn ved et tenkt inntektsoppgjør for arvelateren eller giveren ved arve- eller gaveovergangen.

Skattemessig kontinuitet ble foreslått å gjelde blant annet ved arv og gave av hel næring, og ved arv av enkeltgjenstander knyttet til næring. Ved gaveoverføring av enkelt formuesgjenstand knyttet til giverens næring ble det derimot foreslått at giveren skulle beskattes for verdien på samme måte som ved uttak til eget bruk. Verdien for gavemottakeren måtte da settes lik den verdien som ble lagt til grunn ved beskatning av giveren.

Kontinuitetsprinsippet skulle etter forslaget ikke gjennomføres for fast eiendom som ikke er avskrivbar (likevel slik at skatteloven § 43 tredje ledd, som etablerer en viss kontinuitet, ikke ble foreslått opphevet).

Det ble videre foreslått at beløp som inngår på arvet, latent skattepliktig fordring, skulle regnes som inntekt for arving eller dødsbo i samme utstrekning som det ville ha blitt regnet som inntekt for arvelateren.

Også i forhold til reglene om betinget skattefritak (i dag også negativ saldo), fondsavsetninger og underskuddsfremføring ble det foreslått at kontinuitet skulle gjennomføres som hovedprinsipp.

2. En forutsetning for utvalgets forslag om kontinuitet var at inntektsskatt og arveavgift skulle samordnes. Dette målet kunne etter utvalgets oppfatning verken oppnås ved at det ble gitt fradrag for betalt arveavgift ved inntektslikningen (slik som nå i visse tilfeller etter skatteloven § 44 niende ledd), eller ved at det ble gjort fradrag i arveavgiftsgrunnlaget for latente skatteforpliktelser som overtas. Forebyggelse av dobbelbeskatning kunne etter utvalgets oppfatning

«oppnås i den utstrekning en verdi eller en fordel undergis enten bare inntektsbeskatning eller bare avgiftsberegning» (s. 49).

Følgen av dette var at arveavgiftsgrunnlaget ble foreslått satt til den verdien som skal regnes som arvingens eller gavemottakerens inngangsverdi ved inntektslikningen,

og ikke som nå til omsetningsverdien (som hovedregel). En konsekvens av nevnte synspunkt var at arvede fordringer og inntektsnytelser ble foreslått fritatt for arveavgift i den utstrekning de skulle inntektsbeskattes.

Utvalget avviste altså den løsningen å beskatte arving, dødsbo eller giver for de latente skattepliktige gevinstene. En slik regel ville etter utvalgets oppfatning være i strid med skatteevneprinsippet, idet det ikke foreligger noen realisert gevinst. Det ville i stor grad dreie seg om nominell verdistigning, og beskatning ville bety at en innførte en spesiell verdistigningsskatt for disse verdiene, løsrevet fra dette spørsmålet generelt. Det heter i innstillingen:

«Det ville her i tilfelle ofte kunne bli tale om utligning av meget betydelige skattebeløp som kan medføre tapning av bedriftskapital, skape store likviditetsvanskeligheter og forrykke grunnlaget for en bedrifts eksistens. Særlig kan vanskelighetene bli store i forbindelse med samtidig betaling av arveavgift og utløsning av medarvinger» (s. 20).

Utvalget ville heller ikke gå inn for en rett for arvingene til å velge mellom slik beskatning og kontinuitet gjennom videreføring av reservene. Begrunnelsen var at dette blant annet ville lede til praktiske problemer og uklarhet.

Utvalget foreslo at særbestemmelsen for visse arvede gjenstander (nå i skatteloven § 43 annet ledd g) ble opphevet. Begrunnelsen var blant annet at regelen ville harmonere dårlig med det prinsippet om skattemessig kontinuitet som utvalget ellers la til grunn.

8.8.3 Regjeringens lovforslag av 1975 om samordning av arveavgift og inntektsskatt

1. I Ot.prp. nr. 43 for 1974-75 drøftet Regjeringen følgende to alternativer for behandling av arv (og gaver):

- a) Arvefallet regnes som avhendelse. Dermed vil reservene bli skattlagt i forbindelse med skifte av eier.
- b) Den arvingen som overtar formuesgjenstandene, overtar samtidig arvelaterens skattemessige posisjoner, det vil si at han må legge arvelaters nedskrevne verdier til grunn ved senere gevinstbeskatning og fortsette avskrivningene ut fra arvelaterens avskrivningsgrunnlag.

Regjeringen konkluderte med at en burde velge en løsning med videreføring av reservene. Begrunnelsen for standpunktet var først og fremst hensynet til bedriftenes likviditet og et ønske om å sikre arbeidsplasser. Regjeringen foreslo derfor å legge til grunn det kontinuitetsprinsippet som Skattelovut-

valget for arv- og inntektsbeskatning av 1964 hadde foreslått, og som gikk ut på en videreføring av reservene ved samordningen av arveavgift og inntektsskatt. Forslaget skulle gjelde både ved arv etter dødsfall og ved arveforskudd og andre gaver. Forslaget bygget i det alt vesentlige på nevnte innstilling.

2. Kontinuitetsprinsippet skulle etter Regjeringens forslag bare gjelde aktiva i næring. Videre skulle arvede, latent skattepliktige fordringer regnes som skattepliktig inntekt for arvingen. Royalties m.v. på opphavsrettigheter ervervet ved arv eller gave skulle i sin helhet regnes som inntekt hos mottakeren.

Skattemessig kontinuitet skulle gjelde også i forhold til reglene om betinget skattefritak (negativ saldo) og fondsavsetninger. I den utstrekning avgiftspliktige midler kunne inntektsbeskattes hos mottakerne, skulle de også utgå av arveavgiftsgrunnlaget. Regelen i skatteloven § 43 annet ledd g skulle oppheves.

Kontinuitetsprinsippet skulle ikke gjelde i underskuddstilfelle, slik at arvingene ikke skulle kunne fremføre arvelaters underskudd til fradrag i skattepliktige inntekter etter overføring.

3. Regjeringen foreslo videre at kontinuitetsprinsippet ikke skulle gjennomføres på skifte med flere arvinger, der én av disse overtar og fortsetter arvelaterens næring. En sluttet seg her under tvil til Skattelovutvalgets forslag om at overdragelse som var ledd i skifte av dødsbo, skulle regnes som avhendelse. Dermed ville en eventuell gevinst ved en arvings avhendelse av næring eller ideell andel i næring bli skattepliktig. Dette skulle gjelde både når kjøperen var medarving og når han var en utenforstående. Gevinsten skulle settes til differansen mellom salgssummen og verdiene i arvelaterens regnskap og skattlegges som inntekt på den utløste arvingens hånd. Inngangsverdien for kjøperen skulle settes lik salgsverdien.

4. Ot.prp. nr. 43 for 1974-75 ble trukket tilbake den 31. januar 1976, etter at Oslo skifterett hadde fremført kritikk mot en rekke punkter i proposisjonen, og Den Norske Dommerforening hadde bedt om at hele saken ble utsatt inntil de spørsmålene som skifteretten hadde reist var nærmere utredet.

Skiftemyndighetenes innvending mot lovforslaget gikk først og fremst ut på at den foreslåtte omleggingen ville påføre landets skiftemyndigheter et omfattende og tidkrevende merarbeid. De reagerte særlig negativt på forslaget i forbindelse med overdragelse av næring på skifte mellom flere arvinger. Oslo skifterett fant en slik ordning uforenlig

med det arverettslige prinsippet om at en arving aldri kan pålegges ansvar for arvelaters forpliktelser uten gjennom uttrykkelig gjeldsovertakelseserklæring. Det ble ellers pekt på at forslaget forutsatte supplerende regler om skifterettens ansvar for skatt og om hvordan forholdene skulle løses i insolvente dødsboer.

Ett av forslagene i proposisjonen er senere fremmet separat, nemlig forslaget vedrørende uttaksbeskatning av giver ved gaveoverføring av enkelt, avskrivbar formuesgjenstand, se skatteloven § 42 første ledd tredje og fjerde punktum.

8.8.4 Regjeringens lovforslag av 1981 om delvis kontinuitet i inntektsbeskatningen og samordning av arveavgift og inntektsskatt

På bakgrunn av de sterke innvendingene som ble reist mot forslagene i Ot.prp. nr. 43 for 1974-75, fremmet Regjeringen gjennom Ot.prp. nr. 27 for 1980-81 forslag om en vesentlig mindre reform enn i 1975. Hovedpunktene i dette forslaget var at det skulle innføres skattemessig kontinuitet når næring eller del av næring overdras ved arveforskudd eller gave, men derimot ikke ved dødsfall. Regjeringen regnet med at forslaget ville fange opp én av de viktigste intensjonene ved en mer vidtgående reform, nemlig den å hindre at skjulte reserver blir endelig fritatt for skatt som følge av at driftsmidler skifter eier ved avtaletransaksjoner. Regjeringen påpekte at dersom bedrifter med merverdier ut over de bokførte først går over til arvingene etter dødsfall, ville det kunne bli en viss skjevhet i forhold til arveforskuddstilfellene.

Skifterettens innvendinger mot å bli påført en ekstrabelastning ved også å ta med arvetilfellene, ble tillagt betydelig vekt. I tillegg ble det lagt vekt på de problemene som foreligger hvor næring overtas av en arvinge på skifte med flere medarvinger. Forslagene til regler som skulle gjelde ved arveforskudd og gave var i store trekk sammenfallende med forslagene i Ot.prp. nr. 43 for 1974-75.

Foruten ved arveforskudd foreslo Regjeringen også at prinsippet om skattemessig kontinuitet skulle gjennomføres for gjenlevende ektefelle som overtar næring i uskiftet bo. Begrunnelsen var at den arvemessige siden her ikke var særlig fremtredende. Det betales ingen arveavgift, og det syntes derfor lite begrunnet at ektefellen skal ha rett til å skrive opp halvparten av næringsaktiva, det vil si den andelen av verdiene som faller på

den arvede boslodden. For regulært skifte ble det likevel foreslått å likestille gjenlevende ektefelle med øvrige arvinger når det gjaldt gjenlevendes arv.

Det ble også foreslått lovfestet kontinuitet i reglene om betinget skattefritak for gevinst ved salg av driftsmidler (nå også negativ saldo) og for fondsavsetninger, når næring eller del av næring overdras ved arveforskudd eller gave, eller overtas av gjenlevende ektefelle i uskiftet bo. Kontinuitet skulle imidlertid ikke gjelde i underskuddstilfellene, blant annet fordi skatteplanleggingshensyn ville være mer fremtredende ved slike avtalemessige overføringer som forslaget omfattet. Videre ble det foreslått skattemessig kontinuitet for arvede, latent skattepliktige fordringer, og for avkastning på arvede opphavsrettigheter, patentrettigheter m.v.

Det fremgår av Innst.O. nr. 88 for 1980-81 at forslaget i Ot.prp. nr. 27 for 1980-81 ble vedtatt ikke behandlet av Odelstinget (22.05.81). Proposisjonen er senere ikke fremmet på nytt.

8.8.5 Utredningsgruppens forslag

1. Når en personlig eid bedrift eller en andel i et deltakerlignet selskap arves, er det særlig to måter man kan skattlegge arvelaterens skjulte verdier på:

- a) Arvefallet kan regnes som realisasjon som skal lede til inntektsbeskatning av de skjulte verdiene.
- b) Reservene videreføres ved at arvingen må bygge på arvelaterens skattemessige (bokførte) verdier og vilkår for utsatt beskatning (prinsippet om kontinuitet).

Oppløsning og skattlegging av reservene og eventuell verdistigning kan synes å være den mest naturlige løsningen. Dette innebærer i tilfelle at en etter dødsfallet får et sluttoppgjør for avdødes inntektsbeskatning. Skatteforpliktelsene vil kunne dekkes av boets midler så langt disse rekker. Arvingene vil i et slikt tilfelle måtte svare arveavgift av de midlene som blir igjen til utlodning. Derksom de ønsker å overta bedriften selv, vil de kunne oppføre driftsmidlene og varebeholdningen i åpningsbalansen med den verdien som er lagt til grunn ved den avsluttende beskatningen av arvelateren.

En slik løsning har vi i dag ved gaveoverføring av enkelt avskrivbar formuesgjenstand, jf. skatteloven § 42 første ledd tredje og fjerde punktum. Her skattlegges giveren for skjulte verdier gjennom at gjenstanden skal medregnes i hans inntekt med sin virkelige verdi. Giveren kan velge å føre inntil halvparten av

beløpet til fradrag på saldoen for vedkommende driftsmiddel, jf. skatteloven § 44 A-9 første ledd. Denne delen av beløpet går i så fall til fradrag i den fordelen som inntektsbeskattes i uttaksåret. Den førstnevnte regelen foreslås opprettholdt.

En slik oppløsning av reservene i forbindelse med arvefall vil virke som en «etterligging» av den inntekten arvelateren har oppnådd skattekreditt for ved å innrette seg etter den lovgivningen som har vært gjeldende. En slik beskatning vil i alle fall i en del tilfeller virke sterkt tyngende for den som skal fortsette driften. Inntektsskatten vil dessuten ofte forfalle til betaling noenlunde samtidig med arveavgiften. Dette kan volde betydelige likviditetsproblemer, særlig hvis medarvinger også samtidig må utløses. Beskatning av reservene ville også diskriminere mot bedrifter som er personlig eid, og favorisere næringsdrift i form av aksjeselskap, hvor reserver ikke oppløses ved arvefall og gavedisposisjon, med mindre reservene oppløses gjennom aksjegevinstbeskatning.

Det vil også medføre praktiske problemer å skattlegge skjulte reserver i forbindelse med arvefallet. En slik reserve vil i tilfelle måtte fastsettes av ligningsmyndighetene ved skjønn. Den skjulte reserven svarer i prinsippet til differansen mellom eiendelens omsetningsverdi og dens bokførte verdi i arvelaterens skatteregnskap. I mindre bedrifter vil det kunne være relativt enkelt å fastslå både at det finnes en reserve, og hvilken størrelse denne har. Men også for mindre næringer, blant annet i landbruket, kan omsetningsverdier være vanskelige å fastslå. Det samme gjelder når reservene for en vesentlig del ligger i et stort og variert varelager. Vanskeligheten med å fastlegge størrelsen på reservene vil bli større jo større og mer mangslungen en bedrift er. Etter gruppens oppfatning vil det være uheldig å gjennomføre beskatning etter såvidt usikre kriterier.

Utredningsgruppen har med bakgrunn i ovennevnte ikke funnet å kunne tilrå en løsning med oppløsning og særskilt skattlegging av de reservene som foreligger når en bedrift eller andel i en bedrift overføres til ny eier ved arv. Løsningen bør i stedet bli at reservene skal videreføres, slik at arvingen tar eiendelene inn i sitt skatteregnskap med de verdiene de har etter arvelaterens skatteregnskap.

Forslaget bygger altså på det kontinuitetsprinsippet som Skattelovutvalget for arv- og inntektsbeskatning i sin tid foreslo, jf. avsnitt 8.8.2. Forslaget er også langt på vei sammenfallende med Regjeringens forslag til lovregler i Ot.prp. nr. 43 for 1974-75, jf. avsnitt 8.8.3.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Til forskjell fra Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 27 for 1980-81, jf. avsnitt 8.8.4, mener gruppen at skattemessig kontinuitet ikke bør begrenses til de frivillige transaksjonene, arveforskudd og gave, men også omfatte overføring i forbindelse med dødsfall.

Gruppen foreslår også at kontinuitetsprinsippet skal gjennomføres på skifte mellom flere arvinger, der en av disse overtar og fortsetter arvelaterens næring. Det bør vurderes nærmere om dette skal gjelde også når den arvingen som overtar, finansierer overtakelsen med midler utenfor boet.

2. Dersom det innføres et kontinuitetsprinsipp som innebærer at de skjulte reservene videreføres på arvingens hånd, synes det naturlig også å tillate overføring av arvelaterens åpne reserver. Dette vil i hovedsak være i tråd med dagens system. Gruppen foreslår i kapittel 8.3 å oppheve de fleste avsetningsordningene som gir en skattecreditt. I den grad forslaget ikke blir gjennomført fullt ut, bør det imidlertid lovfestes kontinuitet også for slike reserver når næring eller del av næring overføres ved arv. Kontinuitet bør også gjelde i underskuddstilfellene.

3. Gruppen foreslår videre at det innføres skattemessig kontinuitet når næring eller andel av næring overføres ved arveforskudd eller gave. På den måten hindrer en at skjulte reserver blir endelig fritatt for skatt som følge av at eiendeler skifter eier ved avtaletransaksjoner.

Gruppen foreslår også her at alternativet med videreføring av reservene velges som hovedregel, slik at gavemottakeren må bygge på giverens skattemessige (bokførte) verdier, jf. punkt 1 foran. Bestemmelsen i skatteloven § 43 tredje ledd vil etter dette ikke lenger ha betydning i disse tilfellene, men foreslås likevel opprettholdt av hensyn til overføring av ikke-avskrivbare eiendeler utenfor næring. Dersom det også innføres et kontinuitetsprinsipp i disse tilfellene, kan bestemmelsen oppheves. Det vil ved arveforskudd og gave ikke være aktuelt å tillate overføring av giverens åpne reserver.

4. Ved overføring av næringsvirksomhet som drives i form av aksjeselskap, foreslår utredningsgruppen at arvingen skal overta arvelaterens verdi på aksjene. Overføringen bør, som nå, ikke få betydning for selskapets skattemessige verdier.

5. En endring av skattereglene slik at arvefall eller gaveytelse ikke fører til bortfall av latent skatteplikt, kan etter gruppens oppfatning ikke sies å medføre noen urimelig beskjæring av prinsippet i skatteloven § 42 annet ledd om at formuesforøkelse ved arv eller gave ikke skal inntektsbeskattes. I dette

prinsippet ligger det ikke mer enn at selve arve- eller gaveervertet ikke skal regnes som inntekt. Skattefriheten for de nevnte reservene i driftsmidler, lagerbeholdning, m.v., inntreer som følge av manglende konsekvens i vårt skattesystem, idet arvefallet (gaveytelsen) ikke regnes som en avhendelse for arvelateren (giveren), mens på den andre siden ervert ved arv eller gave regnes likt med kjøp i skattemessig forstand for arvingen (gavemottakeren).

En endring av skattereglene med sikte på å hindre bortfall av latent skatteplikt ved arve- eller gaveovergang, kan heller ikke sies å innebære en urimelig særbeskatning av driftsmidler, næring m.v. sammenlignet med annen arv.

6. Utenfor næringsvirksomhet foreligger ikke tilsvarende muligheter for å bygge opp skattemessige reserver som innen næring. Når det unntaksvis brukes avskrivbare driftsmidler m.v. i lønnet stilling eller ellers utenom egentlig næringsvirksomhet, bør imidlertid kontinuitetsprinsippet også få anvendelse ved beregning av avskrivninger, gevinster eller tap ved salg m.v.

Med de regler om gevinstbeskatning av egen bolig som vi har, synes det å være liten grunn til å innføre kontinuitetsprinsippet for slike eiendommer. Dette bør utredes nærmere.

Utredningsgruppen foreslår derimot at beløp som inngår på latent skattepliktig fordring ervert ved arv, for eksempel arvelaterens uforfalte lønnskav, skal regnes som skattepliktig inntekt for dødsbo eller arving i samme utstrekning som det ville blitt regnet som inntekt hvis arvelateren selv hadde oppbåret inntekten.

7. Som nevnt i kapittel 7.6, gjelder prinsippet om kontinuitet for gjenstander som overføres fra den ene ektefellen til den annen på skifte i live. Utredningsgruppen foreslår at nevnte løsning opprettholdes, og at en regel om dette lovfestes sammen med den reguleringen som foreslås for arvefall og gavedisposisjoner. Løsningen innebærer at den ektefellen som overtar en gjenstand på skifte, overtar den eventuelt beheftet med en latent skatteforpliktelse. Om de skifterettslige problemene i den forbindelse, se punkt 8 nedenfor.

Gruppen foreslår at denne løsningen innføres også for tilfeller da en gjenlevende ektefelle overtar et felleseie til uskifte. Gjenlevende vil da for den arvede bosloddens vedkommende komme i samme stilling som en arving.

8. Overføring av de latente skatteforpliktelsene reiser skifterettslige spørsmål, i førs-

te rekke spørsmålet om hvorledes de latente skatteforpliktelsene skal verdsettes på skifte.

En fastsettelse av reservenes størrelse vil være en ny oppgave for skiftemyndighetene. Skiftemyndighetene løser de tilsvarende problemene i dag på ektefelleskifte på grunnlag av skiftelovens alminnelige regler og praksis i tilknytning til dem. Gruppen antar likevel at det vil være en fordel å ha en spesiell lovregel om dette. En slik regel vil skape klarhet, forebygge tvist mellom partene og forenkle skifterettens arbeid.

Gruppen foreslår at en legger til grunn at eventuell oppløsning av de skjulte eller åpne reservene som overtas av tidligere ektefelle, arving eller gavemottaker, bør være overtakerens sak. I dette ligger at den latente skatteforpliktelsen kan verdsettes ut fra den forutsetningen at reserven oppløses umiddelbart etter overtakelsen. Den latente forpliktelsen kan da verdsettes etter reservens beløp multiplisert med skattesatsen for det aktuelle året.

Argumentet at arvingen eller gavemottakeren ved den foreslåtte ordningen må overta gjeldsansvar han ikke har erklært gjeldsovertakelse for, har ingen relevans når kontinuitetsprinsippet gjennomføres konsekvent. Når ordningen er innført, vil det være klart at latent skatteansvar kan foreligge, og at arvingene må overta dette når de overtar boet.

8.9 OMDANNELSE AV EIERFORMER

8.9.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det for utredningsgruppens forslag til løsning på dagens problemer ved sammenslåing (fusjon) og deling (fisjon) av selskaper, og ved omdannelse fra en eierform til en annen. Problemene er nærmere beskrevet i kapittel 7.7.

Utredningsgruppen legger til grunn at både bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske hensyn kan tilsi sammenslåing og deling av selskaper og omdannelse fra én eierform til en annen. Som det fremgår av kapittel 8.2, legger gruppen stor vekt på å finne frem til regler som kan sikre nøytralitet også med hensyn til skattlegging av virksomhet organisert på ulike måter. Det er derfor gruppens utgangspunkt at sammenslåing, deling og omdannelse i prinsippet bør kunne skje uten umiddelbare skattekonsekvenser verken for selskapene eller deltakerne.

Et sentralt tema i denne sammenhengen er adgangen til underskuddsfremføring. Gruppen foreslår at retten til å fremføre underskudd ikke skal falle bort ved sammenslåing av selskaper.

Gruppens forslag gjelder sammenslåing og deling av aksjeselskaper og andre aksjeselskapslignede selskaper, og omdannelse fra visse eierformer til andre. Sammenslåing og deling av deltakerlignede selskaper er ikke utredet. Etter gruppens forslag om selskapsligning i kapittel 8.5, vil de fleste selskaper som nå har deltakerligning, komme på linje med aksjeselskaper, slik at omdannelsesreglene lett kan gjøres gjeldende for dem.

Forslagene nedenfor må også ses i sammenheng med forslagene i kapittel 8.3 om å fjerne skattekreditter, samt forslaget om å innføre skatteplikt på gevinst ved salg av aksjer uansett eiertid, jf. kapittel 8.10.

8.9.2 Sammenslåing av selskaper (fusjon)

1. Utredningsgruppen foreslår å lovfeste at sammenslåing av aksjeselskaper som faller inn under ett av alternativene i aksjeloven kapittel 14, som utgangspunkt skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser for selskaper og aksjonærer. Forslaget innebærer at følgende sammenslåinger kan gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser for de sammenslående selskaper og deres aksjonærer:

- Fusjon av aksjeselskaper ved opptak, det vil si sammenslåing hvor et aksjeselskap overdrar sine eiendeler, rettigheter og forpliktelser som helhet til et annet aksjeselskap mot at aksjonærene får aksjer i det overtakende selskapet eller aksjer med et tillegg som ikke overstiger 20 pst. av det samlede vederlaget, jf. aksjeloven § 14-1 første punktum.
- Fusjon av aksjeselskaper ved nydannelse, det vil si sammenslåing hvor to eller flere aksjeselskaper slutes sammen til et nytt aksjeselskap, mot at aksjonærene i de opprinnelige selskapene får aksjer i det nydannede selskapet eller aksjer med et tillegg som ikke overstiger 20 pst. av det samlede vederlaget, jf. aksjeloven § 14-7.
- Fusjon mellom moraksjeselskap og heleid datterselskap, det vil si sammenslåing hvor et heleid datterselskap går opp i morselskapet ved overføring av eiendeler, rettigheter og forpliktelser som helhet, jf. aksjeloven § 14-8.
- Fusjon med datteraksjeselskap mot vederlag i aksjer og annet fra morselskapet, det vil si sammenslåing av et selskap med et datterselskap der vederlaget til aksjonærene i det overdragende selskapet består av aksjer i morselskapet eller aksjer med et tillegg som ikke overstiger 20 pst. av det samlede vederlaget, jf. aksjeloven § 14-1 annet punktum.

Gjeldende skattepraksis aksepterer de tre førstnevnte sammenslåingsformene uten at det utløser umiddelbare skattekonsekvenser. På disse punktene innebærer utredningsgruppens forslag en lovfesting av gjeldende praksis.

Gjeldende praksis er usikker ved fusjon med datteraksjeselskap mot vederlag fra morselskapet. Utredningsgruppens forslag på dette punktet innebærer at usikkerheten fjernes. Det er ingen reell grunn til å behandle denne fusjonsformen annerledes enn de andre, slik at kontinuitetssynspunktet også her bør slå gjennom.

Dersom vederlagsaksjene i morselskapet skal skaffes til veie gjennom fondsemisjon, krever dette vedtak av generalforsamlingen. I større børsnoterte selskaper kan det være lite hensiktsmessig å innkalle til generalforsamling fordi selskapet skal fusjonere med et annet selskap. Det kan derfor være et alternativ at aksjonærene i det overdragende selskapet i første omgang får aksjer i det overtakende datterselskapet, men at aksjonærene forpliktes til å overdra datterselskapsaksjene til morselskapet mot aksjer i morselskapet når dette senere foretar en fondsemisjon. Også slike sammenslåinger bør kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser.

2. Utredningsgruppen har vurdert hvorvidt det bør oppstilles et krav om overføring av *virksomhet* fra de sammensluttende selskapene til det overtakende selskapet, samt et krav om at denne virksomheten må fortsettes i det sammensluttete selskapet.

Utredningsgruppen har kommet til at det ikke bør oppstilles noe slikt krav. Situasjonen kan for eksempel være at et aksjeselskap ønsker å avvikle en virksomhet. Selskapet ønsker å bruke kapitalen til å starte opp ny virksomhet, forutsatt at dette kan gjøres ved å slå seg sammen med et annet selskap som allerede driver i den bransjen som en nå ønsker å starte opp i. I en slik situasjon kan det være hensiktsmessig å avvikle den gamle virksomheten før sammenslåingen. Dersom sammenslåing uten skattekonsekvenser forutsetter virksomhet på sammenslåingstidspunktet, vil det nevnte alternativet ofte være uaktuelt. Alternativene blir da å fortsette den gamle virksomheten til etter at sammenslåingen er gjennomført, eller å starte opp ny virksomhet før sammenslåingen.

Utredningsgruppen viser også til at begrunnelsen for et krav om virksomhet ved fusjon har hatt sitt utspring i et ønske om å hindre overføring av rene skatteposisjoner. Utredningsgruppen er av den oppfatning at skattereglene bør legge forholdene til rette

for omstilling i næringslivet. Med et slikt siktemål er det uheldig å knytte skatteposisjoner, som for eksempel betingede skattefritak og fremførbare underskudd, til den virksomheten som ble drevet da skatteposisjonene ble opparbeidet. Det kan hemme omlegging og eventuell nedleggelse av virksomhet som ikke er lønnsom. Gruppen viser for øvrig til kapittel 8.3, hvor skattekredittene i hovedsak foreslås avvirket. Det vil redusere eventuelle problemer med overføring av rene skatteposisjoner betydelig.

Utredningsgruppen viser også til at utformingen, presiseringen og ikke minst praktiseringen av et krav om virksomhet volder betydelige problemer. Særlig problematisk er det for holdingsselskaper. Disse anses ikke å drive virksomhet i tradisjonell forstand. Det er likevel neppe tvil om at slike selskaper i alminnelighet bør kunne inngå i sammenslåinger uten skattekonsekvenser.

3. Utredningsgruppen forslår videre at tidligere års underskudd skal kunne fremføres til fradrag i senere års overskudd etter sammenslåing av selskaper. Fremførbare underskudd står ikke i noen særstilling sammenlignet med andre skatteposisjoner. Positive saldi representerer i visse tilfeller, på samme måte som underskudd, tap som kan føres til fradrag i fremtidige overskudd. Det er tilfelle med såkalte tomme positive saldi, det vil si saldi som står i regnskapet til tross for at alle driftsmidlene er avhendet. Videre er det tilfelle med positive saldi, hvor saldoverdien overstiger den faktiske verdien på driftsmidlene.

Skatteposisjoner blir i flere sammenhenger verdsatt økonomisk. For eksempel blir det, når et selskaps egenkapital (aksjer) skal verdsettes, tatt hensyn til latente skatteforpliktelser som er knyttet til det aktuelle selskapets skatteposisjoner. Det kan for eksempel dreie seg om latente skatteforpliktelser knyttet til negative saldi, betinget avsatte gevinster eller fondsavsetninger. Eksempler på verdsettelse av skatteposisjoner har en også i forbindelse med prising av nye aksjer ved aksjekapitalutvidelser, salg av aksjer eller sammenslåing med andre selskaper. I slike tilfeller vil det også være aktuelt å verdsette fremførbare underskudd.

Et selskaps underskudd kan skyldes en rekke ulike forhold. En hovedsondring kan være at underskuddet skyldes enten at det virkelig (reelt) foreligger underskudd, eller at det foreligger et rent skattemessig betinget underskudd.

Dersom et selskap har et virkelig underskudd og dette ikke skal kunne fremføres etter en selskaps sammenslåing, innebærer et

bortfall av fremføringsretten at reelle kostnader aldri kommer til fradrag. En slik regel synes lite rimelig, samtidig som den oppfordrer til fortsatt drift av underskuddsselskapet. Det kan også øke risikoen ved nyetableringer.

Når et underskudd helt eller delvis er skattemessig betinget, kunne en argumentert for at underskuddet ikke skulle kunne overdras til et annet selskap ved sammenslåing. Men også i dette tilfellet vil en avskjæring av adgangen til underskuddsoverføring gi incitament til fortsatt drift av underskuddsbedriften selv om sammenslåing ville gitt høyere samfunnsøkonomisk avkastning. Det skyldes at underskuddet kun har økonomisk verdi for eierne så lenge underskuddsselskapet består. Gruppen mener at hensynet til effektiv bruk av ressurser tilsier at underskudd også i dette tilfellet bør kunne overføres.

4. Gjeldende praksis legger forholdene til rette for omgåelse av reglene om skatteplikt ved betydelig aksjesalg. Omgåelse er mulig fordi aksjegevinster som utgangspunkt er skattefrie etter minst tre års eiertid. Arbeidsgruppen som utredet nye regler for fusjon, fisjon og fremføring av underskudd, jf. kapittel 7.7, foreslo i sin utredning en regel om skatteplikt på aksjer etter en sammenslåing. Forslaget gikk ut på at salg av aksjer som foretas i løpet av de fire første årene regnet fra utgangen av sammenslåingsåret, skulle anses for å ha skjedd i slik sammenheng at skatteplikt inntre etter reglene om betydelig aksjesalg. Skatteplikten skulle inntre dersom 45 pst. av den enkelte aksjonærs aksjepost ved sammenslåingen ble avhendet, forutsatt at aksjeposten utgjorde minst 15 pst. av vedkommende overdragende selskaps aksjekapital.

Utredningsgruppen er enig i at de omgåelsesmulighetene som ligger i gjeldende praksis er et betydelig problem. Dette problemet løses best og enklest ved å behandle alle aksjesalg skattemessig likt. Gruppen viser til sitt forslag i kapittel 8.10 om gevinstbeskatning ved salg av aksjer uansett eiertid.

5. Utredningsgruppen har sett på forholdet mellom skattemessig og regnskapsmessig behandling av selskaps sammenslåinger. Gruppen viser til at Regnskapsrådet i sin uttalelse nr. 81 har uttalt følgende:

«Aksjelovens kap. 14, som omhandler de selskapsrettslige regler for fusjon, bygger på et kontinuitetsprinsipp. Fusjonsmetoden (pooling of interest-metoden) er basert på det samme prinsipp. Regnskapsrådet er av den mening at fusjonsmetoden må anvendes på fusjoner etter aksjelovens kap. 14. Det innebærer at eiendeler og gjeld skal overføres til bokførte verdier.»

I uttalelsen har Regnskapsrådet også uttalt seg om et konkret tilfelle hvor en fusjon ble gjennomført etter aksjeloven kapittel 14. Rådet er av den oppfatning at regnskapsføring etter oppkjøpsmetoden, det vil si å bryte kontinuiteten og oppløse reserver i det overtakende selskapets balanse, ville være i strid med god regnskapskikk i dette tilfellet.

Etter at Regnskapsrådet avgav sin uttalelse, er det utarbeidet en anbefaling til god regnskapskikk for regnskapsmessig behandling av foretaksintegrasjon. Anbefalingen er utarbeidet av Norges Statsautoriserte Revisorers Forening, Norske Finansanalytikerers Forening, Norske Siviløkonomers Forening og Oslo Børs. Den avviker noe fra Regnskapsrådets uttalelse.

Anbefalingen tar utgangspunkt i at det ikke lenger skal være noen entydig sammenheng mellom sammenslutningsform og regnskapsmetode. Den baserer seg på at fusjoner i mange tilfelle vil være reelle oppkjøp. Noen ganger skal fusjonsbalansen i det overtakende selskapet, ifølge anbefalingen, utarbeides etter oppkjøpsmetoden. En fusjon som reelt sett er en sammenslåing skal som tidligere følge kontinuitetsmetoden. Den spesielle formen for fusjon hvor et heleiet datterselskap blir fusjonert inn i morselskapet, skal behandles på grunnlag av de underliggende økonomiske forholdene ved konserndannelsen.

Anbefalingen baserer seg videre på at etablering av konsernforhold normalt er reelle oppkjøp. I slike tilfeller skal oppkjøpsmetoden brukes. Noen ganger kan likevel en formell konserndannelse i virkeligheten være en sammenslåing. Dersom det er tilfelle, skal kontinuitetsmetoden brukes.

Utredningsgruppens forslag til skatteregler for sammenslåing, basert på kontinuitetsprinsippet, atskiller seg fra anbefalingens krav om at hver av eiergruppene i de sammenslående selskapene skal ha en andel av de ordinære stemmeberettigede aksjene i det sammensluttede selskapet/konsernet som gir negativ majoritet, det vil si minst en tredjedel. Utredningsgruppen anser det ikke ønskelig å legge seg på et krav om minste eierandel, slik anbefalingen til god regnskapskikk gjør. Gruppen ser det som hensiktsmessig at skatteplikt ved formelle fusjoner først utløses ved et eventuelt salg av de aksjene som erverves ved fusjonen. Dette har naturligvis forutsetning at de skattemessige verdiene i det sammensluttede selskapet fastsettes etter kontinuitetsprinsippet.

Dersom aksjelovens regler endres, og med den utformingen av kontinuitetsprinsippet som er lagt til grunn i anbefalingen til god

regnskapsskikk, antar utredningsgruppen at det regnskapsmessig er mulig å innpasse et avvikende skatterettslig kontinuitetsprinsipp i årsoppgjøret, via årsoppgjørdisposisjonene. Følges gruppens forslag i kapittel 8.14 om et eget skatteoppgjør, vil det ikke foreligge noe problem ved årsoppgjøret.

6. Sammenslåing av et norsk og et utenlandsk selskap kan etter gjeldende regler ikke skje uten skattekonsekvenser. I kapittel 3.2 er referert innholdet i et forslag til EF-direktiv fra juli 1969 om blant annet fusjon, hvor selskapene er hjemmehørende i forskjellige medlemsland.

Når det er klarlagt hva EF-reglene vil gå ut på, bør en ta stilling til hvorvidt gjeldende regler med utløsning av skatteplikt ved sammenslåing over landegrensene skal avløses av andre regler. Utredningsgruppens forslag begrenser seg derfor til norske selskaper.

7. Utredningsgruppen foreslår at de reglene som ovenfor er foreslått for aksjeselskaper, også gis anvendelse for sparebanker, gjensidige forsikringsselskaper, kredittforeninger og andre skattepliktige innretninger.

8.9.3 Deling av selskaper (fisjon)

1. Utredningsgruppen foreslår at det lovfestes at følgende former for deling av aksjeselskaper skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser:

- Deling ved overføring av eiendeler, gjeld og skatteposisjoner til ett eller flere nystiftede norske aksjeselskaper.
- Deling ved overføring av eiendeler, gjeld og skatteposisjoner til ett eller flere eksisterende norske selskaper.
- Deling med oppløsning av det delende selskapet og overføring av eiendeler, gjeld og skatteposisjoner til to eller flere nystiftede eller eksisterende selskaper.
- Deling ved overføring av eiendeler, gjeld og skatteposisjoner til ett eller flere nystiftede datterselskaper.

2. Selskapsrettslig går det et skille mellom fisjon hvor bare en del av det gamle selskapet skilles ut, og fisjon hvor samtlige aktiva og passiva fordeles på to eller flere andre selskaper. Hvor det gamle selskapet skal opphøre i forbindelse med fisjonen, må det oppløses og likvideres. Ellers er det tilstrekkelig med nedsettelse av aksjekapitalen. Utredningsgruppen antar at fisjon med oppløsning er lite brukt som delingsform. Som regel vil det være en fordel for aksjonærene å slippe å etablere mer enn ett nytt selskap. At det gamle selskapet oppløses kan imidlertid være praktisk i enkelte situasjoner, for eksem-

pel hvis selskapets aksjonærer ikke kan enes om hvem som skal drive det gamle selskapet videre. Utredningsgruppen forslår på denne bakgrunn at det skal være tillatt å dele et selskap ved oppløsning uten at delingen utløser skattekonsekvenser. En legger i den forbindelsen vekt på at aksjonærene ikke oppnår noen ekstra skattemessige fordeler ved å oppløse selskapet. Som nevnt kan en slik fremgangsmåte i noen situasjoner være å foretrekke for aksjonærene fremfor fisjon med kapitalnedsettelse.

Praksis antas å oppstille et krav om at samtlige aksjonærer i det fradelte selskapet må ha vært aksjonærer i det delende selskapet. Selskapsrettslig er det imidlertid ikke noe i veien for at de utskilte verdiene overføres til et allerede eksisterende selskap, ved en aksjeemisjon i dette. En kan se det slik at en deling blir kombinert med en fusjon. Utredningsgruppen mener at deling med direkte overføring til et eksisterende selskap bør godtas. En legger avgjørende vekt på at en kombinasjon av deling og sammenslåing kan gjennomføres uten skattekonsekvenser, slik at det praktiske resultatet kan oppnås likevel.

3. Etter gjeldende rett er det neppe mulig for et aksjeselskap å fisjonere ut et heleiet datterselskap uten umiddelbare skattekonsekvenser. Den motsatte operasjonen, fusjon mellom morselskap og heleiet datterselskap, kan derimot gjennomføres uten skattekonsekvenser. Utredningsgruppen er av den oppfatning at det bør åpnes adgang for et selskap til å fisjonere ut ett eller flere heleide datterselskaper uten at det har umiddelbare skattekonsekvenser.

4. Utredningsgruppen har vurdert om det bør oppstilles et krav om at den virksomheten som ble utøvet i et delende selskap før delingen skal fortsettes i ett eller begge (alle) selskapene etter delingen. Gruppen har kommet til at det ikke bør oppstilles noe slikt krav. En legger særlig vekt på at krav om virksomhet kan stimulere til fortsettelse av virksomheter som heller burde vært avvirket, jf. foran vedrørende det tilsvarende spørsmålet ved fusjon.

Gruppen legger også vekt på at et ønske om driftsomlegging kan gi behov for en selskapsdeling der det ikke foretas noen overføring av virksomhet fra det delende selskapet til det fradelte selskapet. Dersom det er oppstått uenighet blant aksjonærene om behovet for omlegging, kan en selskapsdeling uten overføring av virksomhet gi en løsning på problemet. En overføring av verdier uten tilhørende virksomhet vil gi de aksjonærene som ønsker omlegging, en mulighet til å sette

i gang ny virksomhet i et eget selskap. Også i situasjoner der aksjonærene er enige om omlegging av virksomheten, kan det være behov for å overføre verdier uten samtidig overføring av virksomhet. Dersom det er ønskelig å etablere den nye virksomheten i et separat aksjeselskap, vil en slik regel gjøre det mulig å overføre en del av det delende selskapets verdier som startgrunnlag. Et krav om samtidig overføring av virksomhet ville være upraktisk i en slik situasjon.

Generasjonsskifter i enmanns- eller fåmannsaksjeselskap kan medføre særlige problemer. Eksisterende eller latente konflikter på eiersiden, kan gi mangelfull styring av selskapet og en usikker situasjon både for ansatte i den daglige ledelsen og eventuelle andre ansatte. Utredningsgruppen er av den oppfatning at det bør være adgang til å skille ut en del av selskapets verdier uten at den virksomheten som drives i selskapet, nødvendigvis må splittes opp. En oppsplitting kan være uheldig for virksomheten. Det kan endog være at den ikke lar seg dele. Kapitalgrunnlaget for virksomheten blir noe redusert ved en slik deling, men selskapet får en eierstruktur som fungerer etter at de forskjellige aksjonærgruppene er fordelt på uavhengige selskaper.

5. Utredningsgruppen foreslår at et selskaps aksjekapital ved en deling må fordeles på selskapene i samme forhold som den reelle nettoverdien i selskapet er fordelt på selskapene.

Det kan i enkelte tilfeller være vanskelig å få delingen av nettoformuen for øvrig til å stemme med delingen av aksjekapitalen. Dette gjelder dersom verdien av de eiendelene det er ønskelig å plassere i et av selskapene, fratrukket eventuell gjeld, overstiger den delen av den samlede nettoformuen som aksjonærene i dette selskapet har krav på. Problemet vil særlig kunne oppstå der aksjonærer skiller lag ved delingen. Riktignok vil misforholdet i en del tilfeller kunne bli ordnet gjennom fordelingen av gjelden, men ikke alltid. Utredningsgruppen antar at problemet bør kunne løses ved hjelp av en mellomregningskonto, hvor selskapene gjør opp differansen seg imellom gjennom en fordring. En slik fordring bør ikke anses for å innebære at kreditorselskapet har innvunnet noen skattemessig fordel, verken ved etableringen eller ved innfrielsen. På den annen side kan fordringen ikke gi debitorselskapet fradragsrett eller rett til å skrive opp skattemessige verdier.

Utredningsgruppen foreslår videre at positiv saldo må tilføres det selskapet som overtar driftsmidlene. Dersom driftsmidlene på

en saldo fordeles mellom to eller flere selskaper, foreslås at saldoen må fordeles forholdsmessig ut fra driftsmidlenes verdier.

Når det gjelder øvrige regnskapsposter og skatteposisjoner, foreslår utredningsgruppen at disse skal kunne fordeles fritt ved en deling av selskapet, forutsatt at de ikke naturlig knytter seg til konkrete driftsmidler. I så fall bør de følge disse driftsmidlene. Gruppen legger imidlertid stor vekt på at omfanget av skatteposisjoner reduseres, jf. gruppens forslag til fjerning av skattekreditter i kapittel 8.3.

6. Det kan tenkes flere typer av internasjonale delinger hvor norske selskaper er involvert:

- Deling av et selskap hjemmehørende i Norge hvor det fradelte selskapet etableres i utlandet.
- Deling av et utenlandsk selskap hvor det fradelte selskapet etableres i Norge.
- Deling av et utenlandsk selskap med norske aksjonærer, uavhengig av hvor det fradelte selskapet etableres.

Utredningsgruppen foreslår ingen nye regler for disse delingene. En viser til at det ikke foreligger vedtatte EF-regler som tar stilling til den skattemessige behandlingen av deling av selskaper. EF-kommisjonen utarbeidet riktignok et forslag til direktiv om dette så tidlig som i 1969, men det er ennå ikke vedtatt av Ministerrådet, jf. kapittel 3.2. Dersom det senere vedtas regler innen EF, bør det vurderes om de norske reglene skal tilpasses disse.

7. Utredningsgruppen foreslår at de reglene som ovenfor er foreslått for deling av aksjeselskaper også gis anvendelse for sparebanker, gjensidige forsikringsselskaper, kredittforeninger o.l.

8.9.4 Omdannelse fra en eierform til en annen

Utredningsgruppen foreslår å lovfeste at omdannelse fra enkeltmannsbedrift til enmannsaksjeselskap skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonskvenser. Gruppen foreslår at omdannelse uten umiddelbare skattekonskvenser også skal kunne skje fra ansvarlig selskap, kommandittselskap m.v. til aksjeselskap.

Gruppen foreslår videre at omdannelse fra aksjeselskap til enkeltmannsbedrift og omdannelse fra aksjeselskap til ansvarlig selskap, kommandittselskap m.v. skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonskvenser.

En forutsetning for gruppens forslag er at det i alle tilfeller blir kontinuitet med hensyn

til ligningsmessige verdier. De ligningsmessige verdiene før omdannelsen må leve videre etter omdannelsen. Enkelthetene må vurderes nærmere. Gruppen peker på at omdannelsen vil reise atskillig færre problemer enn i dag dersom gruppens forslag til selskapsliggning i kapittel 8.5 blir fulgt.

8.10 INNTEKTSBESKATNING AV KAPITAL UTEFOR NÆRINGS- VIRKSOMHET

8.10.1 Innledning

I kapittel 7.3 er det redegjort for en del problemer i beskatningen av kapitalinntekt utenfor næring. Problemene består først og fremst i den ulike behandlingen av forskjellige typer kapitalobjekter, samt den ulike behandlingen av kapitalavkastning (-omkostninger) og kapitalgevinst (-tap). Dette, sammen med den ubegrensede fradragsretten for gjeldsrenter, gir blant annet muligheter for skattearbitrasje og andre uheldige tilpasninger til skattesystemet.

Et spesielt problem i kapitalbeskatningen er om og i tilfelle på hvilken måte det skal tas hensyn til inflasjonen. Inflasjonens virkninger på kapitalbeskatningen er nærmere omtalt i kapittel 6.3. Ved beskatningen av gevinster er inflasjonsmomentet særlig fremtredende, siden inflasjon gjennom flere år akkumuleres til realisasjonstidspunktet. Med den skattesatsen utredningsgruppen forutsetter, jf. avsnitt 8.2.8, antar den at det ikke er behov for spesielle regler for å redusere virkningen av inflasjon.

Ved utformingen av nye regler for beskatning av kapitalinntekt, bør følgende hensyn tillegges vekt:

- Det bør tas sikte på en mest mulig reelt symmetrisk behandling av kapitalinntekter og kapitalomkostninger, kapitalgevinst og kapitaltap.
- Reglene bør være enklere enn dagens regler.
- Det bør innføres større likhet i beskatningen av forskjellige typer kapitalobjekter.
- Grensen mellom kapitalavkastning og kapitalgevinst bør tillegges mindre betydning.

8.10.2 Generelt om gruppens forslag til kapitalbeskatningsregler

Gruppen foreslår at det innføres en mer ensartet kapitalbeskatning, der ulike typer objekter behandles mest mulig likt, og der det i prinsippet ikke legges vekt på sontringen

mellom avkastning (omkostninger) og gevinst (tap). Dette innebærer at det som utgangspunkt innføres skatteplikt for samtlige kapitalinntekter, inkludert kapitalgevinster.

Gruppen finner imidlertid grunn til å foreslå at egen boligeiendom holdes utenfor en slik ensartet behandling, ettersom det på dette området kommer inn spesielle hensyn. Av praktiske grunner må det også gjøres unntak for annen forbrukskapital, jf. avsnitt 8.10.7.

Dersom skattefrihetsmetoden legges til grunn for å løse dobbeltbeskatningsproblemene mellom selskap og eiere, jf. kapittel 8.7, vil utbytte fra selskaper i sin helhet bli skattlagt på selskapets hånd. Gevinst på selskapsandeler bør muligens, utfra dobbeltbeskatningshensyn, skattlegges etter en lavere sats enn kapitalinntekter for øvrig, jf. avsnitt 8.10.7.

Alle poster som vedrører kapital, vil inngå i skattyterens alminnelige inntekt, se avsnitt 8.2.7. Forslaget innebærer at kapitalinntekt utenfor næring og næringsinntekt skattlegges etter den samme proporsjonale satsen på omlag 25 pst. Det innebærer at verdien av fradrag for kostnader, for eksempel gjeldsrenter, også blir 25 pst. Videre innebærer det at gjeldsrentefradraget vil ha den samme marginale effekten for alle skattytere og uansett om lånet er tatt opp i næring eller privat.

Gruppen mener at en mer ensartet beskatning av kapitalinntekter vil redusere mulighetene for skattetilpasning på kapital siden, og gjøre økonomien mer effektiv. En mer konsekvent beskatning av ulike inntekter kan rent fordelingsmessig kompensere for at en går over til en gjennomgående lavere sats for kapitalinntekter som opptjenes av personer. For husholdningene sett under ett, vil imidlertid en lavere kapitalinntektsskattesats isolert sett være en skatteskjerpelse, siden kapitalomkostnadene i gjennomsnitt overstiger kapitalinntektene ved dagens inntektsskatteligning for alle inntektsgrupper, jf. kapittel 7.11. Skjerpelsen vil være sterkest for høyinntektsgruppene, siden disse har de største netto kapitalutgiftene.

Større likhet i den skattemessige behandlingen av kapitalinntektene vil gi betydelig enklere regler enn de gjelder i dag. Blant annet blir det unødvendig å trekke grensen mellom inntekter ervervet i og utenfor næring, bortsett fra ved deling som foreslått i kapittel 8.4.

8.10.3 Skatteplikt på kapitalgevinster

Som nevnt foreslår gruppen en mest mulig ensartet skattemessig behandling av avkastning og gevinst. Dette tilsier i prinsippet at verdistigning på et kapitalobjekt skattlegges

uavhengig av om verdistigningen realiseres, for eksempel ved salg. Skattlegging av urealiserte gevinster reiser imidlertid både problemer med å fastsette inntekten og likviditetsproblemer for skattyter. Gruppen vil derfor ikke gå inn for en slik løsning. Gruppen foreslår altså, som for næringsinntekter, at realisasjon opprettholdes som vilkår for skatteplikt. En annen sak er at realisasjonskriteriene, særlig avhendelsesbegrepet, bør vurderes nærmere. Spesielle realisasjonsspørsmål er behandlet i kapitlene 8.8 og 8.9.

Gruppen foreslår at skatteplikten utvides til å omfatte alle kapitalgevinster, bortsett fra boliggevinster og andre gevinster på forbruksgjenstander, jf. avsnitt 8.10.7. Forslaget innebærer blant annet at gevinst ved avhendelse av aksjer blir skattepliktig uansett eierid, og at det innføres skatteplikt ved avhendelse av obligasjoner og andre verdipapirer. Regelen om skattefrihet ved avhendelse av verdipapirer i skatteloven § 43 annet ledd b, regelen om skatteplikt ved salg av større aksjeposter i skatteloven § 54 annet ledd og lov av 10. desember 1971 om gevinstbeskatning ved avhendelse av aksjer foreslås følgelig opphevet. Det samme gjelder regelen i skatteloven § 43 annet ledd g, om gevinst på arvede formuesgjenstander.

8.10.4 Fradragsrett for kapitaltap

Symmetrisk behandling av avkastning og omkostninger, samt gevinster og tap, tilsier at omkostninger og tap kan komme til fradrag i kapitalinntektene med sin fulle verdi. Utvidelse av skatteplikten for gevinster, jf. avsnitt 8.10.3, må innebære at fradragsretten for kapitaltap utvides tilsvarende. Det må således innføres fradragsrett for tap ved avhendelse av aksjer utenfor næring uansett eierid, samt for obligasjoner.

Fradragsrett for kapitaltap er imidlertid ikke helt uproblematisk. Problemene knytter seg til mulighetene for å utnytte fradragsretten på en systematisk måte. Det vil lønne seg for skattyter å realisere et eventuelt tap for å få fradrag på et tidlig tidspunkt, samtidig som han venter med realisasjon i en gevinstsituasjon for å skyve skatteforpliktelsene fremover. Hvis en tilsvarende eiendel gjenanskaffes samtidig med realisasjonen, er tapet på eierinteressen ikke endelig. Et eksempel kan belyse dette:

En person kjøper to gjenstander for kr. 100 000 hver. En av gjenstandene øker i verdi til kr. 150 000, mens den andre gjenstanden synker i verdi til kr. 50 000 etter et år. Ved å selge og kjøpe tilbake den gjenstanden som har falt i verdi, får en skattyter med ubegrenset fradragsrett og en skattesats på 25 pst. en skattelette på kr. 12 500, til tross for at den

samlede formuen ikke er endret. Dersom begge objektene selges 5 år senere (det forutsettes ingen verdiendring i mellomtiden) oppstår en skatt på kr. 12 500 ettersom verdøkningen på den andre gjenstanden da realiseres. Skattyter har altså en rentefri kreditt på kr. 12 500 i fem år.

Et beslektet problem oppstår ved transaksjoner mellom nærstående for å realisere tap uten at eierinteressen tapes for de impliserte.

Problemene er utslag av at det kun er realiserte verdiendringer som skattlegges. Tap får umiddelbar skattevirkning ved salg og gjenkjøp, mens gevinstbeskatningen utsettes ved at skattyter lar være å selge. Formell symmetri kan således bli reell asymmetri. Det er især i de tilfellene hvor eiendelene er lett omsettelige og der transaksjonskostnadene er små, noe som er typisk for verdipapirer, at problemene klarest kommer frem.

I det svenske forslaget til nye kapitalbeskatningsregler, jf. SOU 1989:33 Del II *Inkomst av kapital*, er det foreslått at tapsfradraget som hovedregel begrenses til 70 pst. En begrenset fradragsrett har imidlertid en del uheldige virkninger. Blant annet vil det kunne påvirke skattyters interesse for investeringer med høy risiko, siden reelle tap ikke kommer til fradrag fullt ut, mens gevinsten skattlegges i sin helhet.

Gruppen har foreløpig konkludert med at det bør gis full fradragsrett for kapitaltap, men mener at de problemene som her er skissert, bør utredes nærmere.

8.10.5 Beregning av utgangs- og inngangsverdi

Gevinst defineres vanligvis som differansen mellom et objekts utgangsverdi og dets inngangsverdi. Utgangsverdien er normalt det vederlaget avhenderen mottar for gjenstanden, eventuelt verdien på avhendelsestidspunktet. Inngangsverdien vil normalt være gjenstandens kostpris eller verdi på ervervstidspunktet. Inngangsverdien kan imidlertid endres etter ervervstidspunktet; den kan reduseres med av- eller nedskrivninger, eller den kan forhøyes med påkostninger.

Gruppen foreslår ingen endringer i de alminnelige reglene om fastsettelse av utgangs- og inngangsverdien. En forutsetter at gevinsten fortsatt beregnes individuelt for hver enkelt gjenstand. For aksjer og andre selskapsandeler gjør det seg gjeldende en del spesielle hensyn som kan tilsi at andre metoder vurderes, se avsnitt 8.10.7 og appendiks 8.2.

I kapittel 8.8 foreslår gruppen at kontinuitetsprinsippet innføres i inntektsbeskatningen i forbindelse med arvefall og gave-

overføringer. Dette innebærer endringer i reglene om fastsettelse av inngangsverdien i de tilfellene en gjenstand er ervervet ved arv eller gave.

Som nevnt i kapittel 7.3, foretas det i dag inflasjonsjustering av inngangsverdien (kostprisregulering) ved avhendelse av fast eiendom som ikke er avskrivbar. Gruppen er som nevnt foran kommet til at det ikke bør gjelde en slik regel om inflasjonsjustering. En har lagt vekt på at kostprisregulering kompliserer gevinstberegningen betydelig, at skattesystemet for øvrig bygger på nominelle størrelser, at skattesatsen for kapitalgevinster er foreslått satt såpass lavt som 25 pst., og at ulike typer avkastning og gevinster bør behandles likt.

8.10.6 Periodisering

Gruppen foreslår at kapitalinntekter, også gevinster, skattlegges og at fradrag for omkostninger og tap gis på realisasjonstidspunktet, og ikke som i dag etter kontantprinsippet. De samme hensynene gjør seg gjeldende her som ved periodisering av næringsinntekter og kostnader, jf. kapittel 8.3. Videre taler administrative hensyn for en overgang til realisasjonsprinsippet. Hovedinnvendingen mot realisasjonsprinsippet ligger i hensynet til skattyters likviditet. Men med den lave skattesatsen som foreslås, vil denne innvendingen ha mindre vekt enn i dag. Dessuten vil skattyter som regel selv kunne sørge for at betaling skjer samtidig med realisasjon i så stor utstrekning at gevinstskatten kan betales.

Under enhver omstendighet bør realisasjonsprinsippet bestemme periodiseringen av renteinntekter og renteutgifter, for å hindre muligheter for skattearbitrasje.

Tilsvarende som for næringsinntekt, foreslår gruppen at alle former for betinget skattefritak fjernes. Dette gjelder også gevinster som realiseres ved ekspropriasjon og andre former for tvangsavståelse. Som eksempel på betinget skattefritak utenfor næring kan nevnes ordningen med grunnkjøpsobligasjoner, jf. skatteloven § 42 ellefte ledd, samt avsetning av gevinst som oppnås ved ekspropriasjon av alminnelig gårdsbruk eller skogbruk, jf. skatteloven § 45 syttende ledd. Om ordningen med grunnkjøpsobligasjoner skal avskaffes, bør utredes nærmere.

8.10.7 Nærmere om ulike typer eiendeler

Fast eiendom og løsøre (unntatt bolig-eiendom og andre forbruksgjenstander)

Gruppens forslag innebærer at inntekt ved utleie av fast eiendom og løsøre, og fordel ved egen bruk av fast eiendom inngår i den

alminnelige inntekten, som skattlegges etter en proporsjonal sats. Fordelen ved egen bruk verdsettes som i dag til hva kostnaden ved å leie tilsvarende eiendom antas å være.

Gruppen foreslår at regelen om fradrag for vedlikeholdsutgifter endres, slik at objektet i prinsippet bare kan vedlikeholdes tilbake til den stand det var i da det ble ervervet av skattyteren. Reparasjon ut over dette bør anses som påkostning, som må aktiveres. Det vises til kapittel 7.3, hvor gjeldende rettstilstand er omtalt. Gruppen er klar over at den foreslåtte regelen kan reise avgrensingsproblemer som en unngår etter gjeldende praksis, men mener likevel at den prinsipielt riktige løsningen bør legges til grunn. Utformingen av prinsippet må vurderes nærmere.

Gevinst på fast eiendom foreslås gjort skattepliktig uten unntak, på linje med annen inntekt. Forslaget innebærer blant annet at den særskilte skattesatsen for tomter (utenfor næring) oppheves. Reglene om kostprisregulering foreslås opphevet, jf. avsnitt 8.10.5.

En finner ikke grunn til å foreslå opprettholdt særregelen om fritak for skatteplikt for gevinst ved avhendelse av arvede gjenstander. Regelen er en anakronisme. For øvrig er det noe tilfeldig hvilke objekter som omfattes av skattefritaket, jf. kapittel 7.3. Gruppen antar at slik gevinst bør være skattepliktig på linje med andre gevinster. Det vises til kapittel 8.8.

Gruppen antar også at særregelen om fritak for beskatning av alminnelig gårds- og skogbruk ved avhendelse mer enn 10 år etter ervervet bør oppheves. En kan ikke finne grunner som tilsier at en slik særregel opprettholdes. Regelen er dessuten komplisert å praktisere for ligningsmyndighetene. Våningshus på gårdsbruk bør imidlertid følge reglene for boliger, se nedenfor.

Skatteplikten for gevinst bør ikke være begrenset til realisasjon ved avhendelse, men bør utvides til å omfatte alle tilfeller hvor eiendommen, deler av den eller interesse i den byttes om i penger eller pengers verdi. Avhendelse som kriterium for skatteplikt bør altså erstattes med «byttes om i penger eller pengers verdi», jf. kapittel 7.3. Tilsvarende bør naturligvis gjelde med hensyn til fradragsrett for tap.

Alle regler om betinget skattefritak for gevinst foreslås opphevet, jf. avsnitt 8.10.6.

Bolig, fritidseiendom og forbruksgjenstander

Som beskrevet i avsnitt 6.4.1, kan gjeldende skatteregler isolert sett oppfordre til overinvestering i bolig- og annen konsumkapital i husholdningssektoren, på bekostning av sparing og investering i produksjonskapital.

Dette skyldes først og fremst at den ubegrensede fradragsretten for gjeldsrenter i liten grad korresponderer med beskatning av avkastningen på investeringene i husholdningskapital, samtidig som avkastning på finanssparing og andre investeringer skattlegges fullt ut. Den lempelige beskatningen av prosentlignet bolig skyldes først og fremst lav verdsettelse av boliger, jf. kapittel 7.3 og 7.11. Også nettoinntektsprosenten på 2,5 pst. av beregningsgrunnlaget bidrar til en lavt stipulert avkastning.

På den annen side gjør det seg gjeldende spesielle hensyn når det gjelder boligeiendom, ettersom kapitalobjektet skal dekke skattyters boligbehov. Det synes å ha vært politisk enighet om å stimulere til høyt boligforbruk, blant annet gjennom skattesystemet. For øvrig kan skattlegging av den økonomiske avkastningen på boliginvesteringen skape likviditetsproblemer fordi avkastningen ikke motsvares av noen kontantinntekt for skattyteren. De nevnte, og andre hensyn, har ført til en vesentlig lempeligere beskatning av boliger enn for kapitalobjekter ellers.

Gruppen har som et generelt prinsipp foreslått at ulike typer kapitalinntekt behandles mest mulig likt ved inntektsbeskatningen. Dette skulle tilsi en justering av grunnlaget for fordelsbeskatningen opp til markeds- eller produksjonsverdien, samt en justering av avkastningsraten. En anser imidlertid dette som lite realistisk, blant annet på bakgrunn av de hensynene som er omtalt foran, og fordi fordelingsmessige hensyn kan veie tyngre i boligbeskatningen enn ved beskatning av avkastning på realkapital for øvrig.

Som nevnt i avsnitt 8.2.4 mener imidlertid gruppen at det er mulig å utforme boligbeskatningen på en slik måte at såvel fordelingsmessige hensyn som hensynet til en effektiv allokering av investeringer mellom boligsektoren og produksjonssektoren, ivaretas bedre enn i dag. Det kan gjøres ved å knytte beregningsgrunnlaget for boligavkastningen til markeds- eller produksjonsverdien, kombinert med et betydelig bunnfradrag. Et slikt bunnfradrag kan ta utgangspunkt i hva en anser for å være en rimelig boligstandard. Riktignok kan verdien på en bolig som tilfredsstillende en rimelig boligstandard variere mye ut fra blant annet geografisk beliggenhet. Men slike variasjoner kan det tas hensyn til. Hvordan en slik ordning kan utformes uten at det blir for komplisert administrativt, må i tilfelle utredes nærmere.

Gruppen foreslår av administrative grunner å opprettholde prosentligning ved inn-

tektsbeskatningen av bolig og fritidseiendom. Gruppen mener også at prosentligning bør utvides til å omfatte våningshus på gårdsbruk, jf. kapittel 7.3. Hvordan dette skal gjøres i praksis, må utredes nærmere. På den annen side mener gruppen at prosentligningen bør begrenses til den boligen som skattyteren selv bruker. I allfall ved utleie av del av tomannsbolig bør skattyteren regnskapslignes for den utleide delen.

Gruppen regner med at det vil bli innført et nytt takseringssystem for boliger, basert på St.meld. nr. 64 for 1986-87 og Innst.S. nr. 123 for 1988-89. En vil derfor ikke gå nærmere inn på verdsettelsesproblemene.

Gevinst ved avhendelse av egen bolig er etter lovendringen av 9. januar 1987 i stor utstrekning skattefri. Skattefriheten gjelder selv om eieren har leid ut deler av boligen, jf. kapittel 7.3.

Gruppen antar at dersom en del av en boligeiendom leies ut, bør skattefriheten kun gjelde en forholdsmessig del av gevinsten. Skattyters boligbehov kan ikke begrunne skattefritak i andre tilfeller. Selv om forenklingshensyn kan tale for at fritaket også gjelder den utleide delen av eiendommen, er det vanskelig å se at dette kan begrunne et særskilt unntak.

Det er også et spørsmål om hensynet til skattyters fritidsbehov kan begrunne skattefrihet for gevinst ved salg av fritidseiendom. Gruppen har imidlertid ikke hatt anledning til å vurdere skattereglene for fritidseiendom nærmere.

Som nevnt i kapittel 7.3 og 7.11, er store deler av den formuen som i dag investeres i forbrukskapital, ikke gjenstand for fordelsbeskatning etter gjeldende rett. Også gevinst ved salg av slik forbrukskapital er fritatt for beskatning. Gruppen foreslår ingen endringer på disse punktene, men antar at grensen for hvilke objekter som skal omfattes av fritaket bør vurderes nærmere.

Pengefordringer (obligasjoner m.v.)

Forslaget om alminnelig inntektsskatt på kapitalinntekt innebærer at det innføres skatteplikt for gevinst på obligasjoner utenfor næring, samt fradragsrett for tilsvarende tap. Gruppen kan ikke se noen grunn til å opprettholde en særbehandling av obligasjoner. Det har vært anført mot innføring av skatteplikt at den har liten hensikt, siden gevinst og tap over obligasjonens levetid vil være lik null (nullsumbetraktning). Dette kan ha noe for seg for norske ihendehaverobligasjoner som utstedes til pari kurs. Ved en liberalisering av nordmenns adgang til det utenlandske obligasjonsmarkedet, må

gevinster og avkastning behandles likt siden utenlandske obligasjoner kan, og ofte blir, lagt ut til underkurs. I en slik situasjon kan nullsumbetraktningen ikke tillegges vekt. Synsmåten tar for øvrig heller ikke i betraktning at beskatningen er individuell, og at den kan ha en fordelingspolitisk funksjon.

Også skattetekniske hensyn taler for innføring av skatteplikt for gevinst på obligasjoner. I dag kan grensedragningen mellom avkastning og gevinst volde problemer, og det antas at inntekt som i realiteten er avkastning, i mange tilfeller i praksis blir behandlet som en skattefri gevinst, jf. kapittel 7.3. Innføring av skatteplikt på obligasjoner vil også forebygge uheldige skattetilpasninger. For øvrig vil en slik endring ofte gjøre det unødvendig å trekke grensen mellom obligasjoner i og utenfor næring, noe som er en klar ligningsadministrativ fordel.

Motstykket til skatteplikt for gevinst er at det gis fradrag for tap. Fradrag for tap på obligasjoner kan volde kontrollproblemer i forhold til utlandet, etter hvert som kapitalbevegelsene liberaliseres. En kan risikere at obligasjonsgevinster ikke oppgis til beskatning, mens det kreves fradrag for tap på obligasjoner. Gruppen antar at dette ikke kan være avgjørende for spørsmålet om innføring av skatteplikt. Skatteplikten og -kontrollen bør imidlertid søkes gjort mest mulig effektiv.

Gruppen foreslår at bestemmelsen i skatte- loven § 42 femte ledd om fribehold for renteinntekter innen visse beløpsgrenser, samt ordningene med skattefradrag for spareinnskudd (SMS) og innskudd i aksjefond (AMS) oppheves. Slike ordninger har neppe særlig sparestimulerende virkninger, jf. avsnitt 6.4.2. For å unngå uheldige vridninger bør det etter gruppens oppfatning heller innføres en lavere skatt på all avkastning av sparekapital fremfor slike særordninger. De fordelingsmessige virkningene av slike særordninger kan ivaretas gjennom et generelt bunnfradrag i den alminnelige inntekten.

Pensjons- og forsikringssparing

Som nevnt i kapittel 7.3, er avkastning på kapitalforsikring skattemessig likestilt med annen sparing. Sparing gjennom pensjonsforsikring skattelegges imidlertid etter gunstige regler enn annen sparing. De gunstige skattereglene for pensjonssparing er begrunnet i et ønske om å stimulere skattyter til denne formen for sparing for å sikre sin alderdom. Om det er grunn til å opprettholde en slik særbehandling av pensjonssparing gjennom forsikringsselskaper, bør utredes nærmere. Det er naturlig å gjøre dette i sam-

menheng med en vurdering av finansinstitusjonenes stilling.

Renteutbetaling til utenlandsk kreditor

Norge har i dag ikke intern hjemmel til å kreve kildeskatt ved utbetaling av renter til utlandet. I forhold til land som har regler om kildeskatt i sin interne lovgivning, og hvor skatteavtale ikke er til hinder for oppkreving, må Norge gi fradrag (credit) for kildeskatt av renter til personer bosatt her, mens Norge ikke tilsvarende kan beskatte renter fra norsk kilde til utenlandsk kreditor mot credit i kreditors hjemland. Rent provenymessige hensyn kan tale for å innføre kildeskatt på renter også fra norsk side.

Innføring av kildeskatt på renter vil også innebære at lånekapitalfinansiering i mindre utstrekning enn i dag favoriseres til fordel for egenkapitalfinansiering i norske selskaper med utenlandske eiere. En har sett flere eksempler på at det etableres selskaper med minimal egenkapital og stor utenlandsk lånekapital for å ta overskudd ut i form av skattefri renteinntekt, i stedet for som skattepliktig utbytte. Skatteloven § 54 første ledd antas å gi hjemmel for i visse tilfeller å sette selskaps kapitalstruktur til side for ligningsformål, men det kan være vanskelig og ikke minst arbeidskrevende for ligningsmyndighetene å oppdage og påvise misforhold i de enkelte tilfellene. Slike problemer vil en unngå eller avdemppe ved å innføre kildeskatt på renter.

Det har vært antatt at kildeskatt i mange tilfeller ville føre til økte lånekostnader for norske debitorer. Mange lånekontrakter har klausuler om at ved innføring av kildeskatt skal den norske debitoren holde den utenlandske kreditoren skadesløs ved å betale et beløp i tillegg til renten som tilsvarende den ekstra skatten. Det kan derfor være aktuelt å vurdere om kildeskatt i tilfelle bør begrenses til visse typer av lån, for eksempel lån mellom nærstående selskaper.

EFs direktivforslag av 8. februar 1989 går ut på at medlemsstatene skal innføre et system med kildeskatt på renter, jf. avsnitt 3.2.11. Begrunnelsen er imidlertid at en vil forebygge skatteunndragelser og konkurransevridninger mellom medlemsstatene når den vedtatte liberaliseringen av kapitalbevegelsene innen EF er gjennomført. Kildeskatten skal i utgangspunktet tilfalle debitors bostedsstat. Medlemsstatene kan imidlertid dele kildeskatten mellom seg ved bilateral avtale. Forslaget er inntil videre stilt i bero.

Gruppen anbefaler at spørsmålet om innføring av kildeskatt på renter vurderes nærmere. Dersom en ikke ønsker å innføre slik kil-

deskatt, bør det vurderes om det skal gis regler om hva som for skatteformål skal anses som egenkapitalfinansiering i utenlandsk eide selskaper.

Selv om det innføres intern hjemmel til å kreve kildeskatt av renter, vil skatteavtalene i en del tilfeller hindre slik oppkreving. Avtalenes bestemmelser om renter måtte reforhandles for at en slik endring skulle bli effektiv.

Royaltyutbetaling til utlandet

Norge har ikke intern hjemmel til å kreve kildeskatt ved utbetaling av royalty for patent, varemerke m.v. til utlandet. De argumentene som taler for å innføre kildeskatt på renter, kan også anføres til fordel for kildeskatt på royalty. Royalty kan i en del tilfeller være helt eller delvis vederlag til personer og selskaper med deltakerinteresse i norske bedrifter. Vederlag som ellers skulle vært skattepliktig næringsinntekt, gis form av skattefri royalty.

Danmark har nylig innført kildeskatt på industriell royalty på 30 pst. (som reduseres gjennom skatteavtalene). Også Finland har bestemmelser om kildeskatt ved utbetaling av industriell royalty.

Gruppen har ikke tilstrekkelig grunnlag til å kunne ta stilling til om det bør innføres kildeskatt på royalty, men mener at spørsmålet bør utredes nærmere.

Skatteavtalene ville i mange tilfeller hindre Norge fra å utnytte en intern hjemmel til å ilegge kildeskatt. Innføring av intern hjemmel til å oppkreve kildeskatt måtte derfor følges opp med reforhandlinger av skatteavtalenes royaltybestemmelser.

Finansielle instrumenter (opsjoner m.v.)

Utredningsgruppen antar at opsjoner og andre nyere finansielle instrumenter bør behandles som andre kapitalobjekter. De tekniske problemene som oppstår ved beskatningen på dette området vil gruppen utrede nærmere i sitt videre arbeid.

Aksjer og andre selskapsandeler

I kapittel 8.7 konkluderte gruppen med at gjeldende system for å unngå dobbeltbeskatning mellom selskap og deltaker (aksjonær) bør erstattes av en skattefrihets- eller en godtgjøringsmetode. Dette innebærer at selskapet skattlegges fullt ut for sitt skattemessige overskudd, uavhengig av om det deles ut eller ikke, mens deltakeren fritas for skatteplikt eller får godtgjort den skatten selskapet har betalt ved utdeling av *utbytte*.

Som nevnt i kapittel 8.7, peker skattefrihetsmetoden seg ut som det mest aktuelle alternativet til dagens ordning, iallfall for norske deltakere. At deltakeren fritas for skatteplikt, innebærer ikke noe brudd med forslaget om lik kapitalbeskatning, sålenge beskatningen skjer på selskapets hånd med samme sats som kapitalinntektsskattesatsen. Ordningen vil i tilfelle omfatte aksjeutbytte og utbytte fra ansvarlige selskaper, kommandittselskaper m.v. som selskapslignes, jf. kapittel 8.5. Utbytte som mottas fra et utenlandsk selskap vil imidlertid ikke omfattes av ordningen, men vil i utgangspunktet skattlegges på deltakers hånd på samme måte som øvrige kapitalinntekter, jf. avsnitt 8.7.3.

Gruppen foreslår at det, uansett system for å unngå dobbeltbeskatning av utbytte, innføres skatteplikt på aksjegevinst uten hensyn til eiertid. Det innebærer at det ikke vil være mulig å omdanne en skattepliktig inntekt til en skattefri aksjegevinst. Dette innebærer også at de kompliserte reglene i skatteloven § 54 annet ledd om betydelig aksjesalg, blir overflødige og kan oppheves. Videre foreslår en at gevinsten behandles likt, uansett om aksjene er eid i eller utenfor næring. På den måten unngås også problemene med grensen mellom aksjer i og utenfor næring. Forslaget gjelder tilsvarende for andre selskapsandeler.

Det foreligger imidlertid et dobbeltbeskatningsproblem for gevinster som skyldes tilbakeholdte overskudd i selskapet, jf. avsnitt 6.5.3. Når overskuddet på selskapets hånd allerede er skattlagt med den samme prosent-satsen som kapitalinntektsskattesatsen, kan det reises spørsmål om gevinsten bør fritas for beskatning på deltakerens hånd. Resonnementet forutsetter imidlertid at det overskuddet som er skattlagt i selskapet er et økonomisk korrekt overskudd, hvor det bare er gitt fradrag for reelle av- og nedskrivninger. Selv om gruppen foreslår å avskaffe en rekke skattekreditter og overskuddet dermed i større utstrekning enn i dag vil gi uttrykk for et økonomisk korrekt resultat, vil det antakelig fortsatt være skattekreditter innebygget i systemet. Selskapet kan også ha ervervet skattefrie inntekter, for eksempel fra en filial i utlandet. Dessuten kan selskapets eiendeler ha steget i verdi, slik at det eksisterer urealiserte gevinster.

Det kan tenkes flere måter å fange opp gevinster på selskapsandeler som skyldes ubeskattede verdier i selskapet. En mulighet er å innføre en gevinstberegning tilsvarende den som gjelder subsidiært ved betydelig aksjesalg i dag, jf. skatteloven § 54 annet ledd nr. 2, hvor poenget nettopp er å skattlegge diffe-

ransen mellom vederlaget for aksjen og aksjens andel av selskapets egenkapital. Regelen har imidlertid vist seg å være komplisert å praktisere. Å beregne gevinsten etter en slik metode ved hvert eneste aksjesalg, vil antakelig medføre store administrative problemer. Gruppen kan derfor ikke anbefale en slik løsning.

En annen mer sjablonpreget måte å fange opp selskapets skattekreditter og skattefrie inntekter på, er å skattelege gevinstene, men etter en lavere sats enn den satsen som gjelder for kapitalinntekter for øvrig. Satsen kunne for eksempel settes til 10 - 15 pst. Motstykket ville være at det ble gitt fradragsrett for tap etter en tilsvarende lavere sats. En særskilt skattesats på aksjegevinster har imidlertid en del uheldige sider. For det første må gevinstene holdes utenfor det alminnelige inntektsoppgjøret, og det kompliserer ligningsbehandlingen. Videre kan en forskjellsbehandling av gevinster på selskapsandeler og andre gevinster innebære en fare for skattearbitrasje ved at gevinst på for eksempel fast eiendom omdannes til gevinst på selskapsandel.

Gevinstbeskatning av selskapsandel, i kombinasjon med skattefrihet for mottatt utbytte, vil imidlertid oppmuntre til uttak av selskapsoverskuddene før selskapsandelene selges, for å unngå dobbeltbeskatning.

Gruppen har ikke hatt anledning til å utrede nærmere konsekvensene av å ha en særskilt skattesats for gevinster på selskapsandeler i forhold til gruppens øvrige forslag. En kan ikke anbefale en slik løsning uten å være rimelig sikker på at den ikke vil oppmuntre til uheldige skattetilpasninger. Gruppen vil arbeide videre med utformingen av gevinstbeskatningen for aksjer og andre selskapsandeler ut fra hensynet til å korrigere for dobbeltbeskatning, samtidig som det ikke åpnes for nye omgåelsesmuligheter.

Gevinstberegningen ved avhendelse av aksjer (og andre selskapsandeler) reiser særskilte problemer. Det kan være vanskelig og arbeidskrevende å finne en aksjes kostpris. Dette gjelder særlig der det er gått lang tid mellom ervervs- og realisasjonstidspunktet, og aksjens verdi er endret i mellomtiden som følge av for eksempel fondseisninger. Disse problemene vil øke ved innføring av skatteplikt uansett eiertid. Problemene med å fastsette aksjenes kostpris når de solgte aksjene ikke kan individualiseres, og ulike metoder for å løse disse, er behandlet i appendiks 8.2.

Det vil også kunne oppstå overgangsproblemer som følge av at skattyter i tillit til gjeldende system ikke har oppbevart dokumentasjon for kostprisen. Det må gis særskilte overgangsregler for å løse slike problemer.

8.11 FORMUESSKATTEN

8.11.1 Innledning

I dette kapitlet tar utredningsgruppen opp en del spørsmål som er spesielle for formuesskatten. Tiden har ikke tillatt gruppen å arbeide i detalj med formuesskatten, slik at synspunktene har en foreløpig karakter.

8.11.2 Hvorvidt formuesskatten bør opprettholdes – særlig for juridiske personer

Gruppen finner ikke grunn til å foreslå at formuesskatten oppheves. Formuesskatten fyller et visst fiskalt behov. Formue er i seg selv et like godt egnet skattegrunnlag som for eksempel inntekt. Dessuten virker formuesskatten som en rimelig tilleggsskatt på kapitalinntekt sammenlignet med arbeidsinntekt, noe som er spesielt viktig i det systemet for inntektsskatt som gruppen foreslår og forutsetter, jf. kapittel 8.2. Formuesskatten er dessuten en form for kapitalbeskatning som ikke innebærer innlåsningsvirkninger. Den er også egnet til å tjene et utjevningsformål. Den spiller for øvrig en viss rolle ved kontrollen av ligningsoppgaver vedrørende inntekt, idet endringer i skattyterens formuesstilling kan indikere at inntekt ikke er oppgitt.

Gruppen foreslår å oppheve formuesskatteplikten for juridiske personer, i første rekke selskaper. Slik opphevelse skjedde i 1960-årene, men skatteplikt til staten ble for en del juridiske personer gjeninnført i 1970-årene. Det som særlig taler for å oppheve formuesskatteplikten for juridiske personer, er at formuesskatt for bedrifter ikke kan tjene utjevningsformål like godt som formuesskatt for fysiske personer. Formuesskatten innenfor selskapssektoren bør derfor gjøres til en ren deltakerskatt. Formuesskatt for andre juridiske personer, som stiftelser o.l., har heller ikke gode grunner for seg.

Forslaget kan synes inkonsekvent når det ses i sammenheng med gruppens forslag vedrørende inntektsbeskatning av utbytte, jf. kapittel 8.7. Gruppens forslag er at inntektsskatt på selskapsoverskudd skal oppkreves hos selskapet, ikke hos deltakerne. De praktiske hensynene som taler for å oppkreve inntektsskatten hos selskapet, gjør seg imidlertid ikke gjeldende med samme styrke når det gjelder formuesskatten. Det er ikke noen nødvendig sammenheng mellom inntekts- og formuesskatt på dette punktet.

I visse tilfeller er det imidlertid praktiske vanskeligheter med å beskatte juridiske persons kreditorer for deres fordringer, for eksempel personer som har forsikrings- eller pensjonsrettigheter. I slike tilfeller kan det være aktuelt å iligne juridiske personer som

debitorer en særskilt formuesskatt, mot at de tilsvarende fordringene gjøres skattefrie for kreditorene, se avsnitt 8.11.4.

Gruppen forutsetter at det ved beregning av formuesskatt kan gis et generelt bunnfradrag - derimot ikke fradrag knyttet til bestemte formuesobjekter.

8.11.3 Realkapital (fast eiendom og løsøre)

Realkapital (fast eiendom og løsøre) egner seg for formuesbeskatning. Det er nødvendig å vurdere de praktiske begrensningene i skatteplikten nærmere, blant annet når det gjelder kunstgjenstander og smykker som ikke har karakter av eiendeler til personlig bruk.

Det har i praksis vist seg vanskelig å komme frem til realistiske verdier for realkapital. Det er idag store skjevheter i formuesbeskatningen ved at realkapital blir verdsatt vesentlig lavere enn for eksempel fordringer. Det kan være grunn til å erstatte omsetningsverdien som ligningsverdi med en verdi som er enklere å fastsette ved ligningen.

Boligeiendommer reiser også i denne sammenhengen særspørsmål, jf. kapittel 8.10. Som nevnt der, er det under utarbeidelse et nytt takseringssystem for boliger. Gruppen går derfor ikke inn på verdsettelsen av boligeiendommer.

8.11.4 Fordringer

Også i forbindelse med fordringer er det et behov for å gjøre formuesbeskatningen mer konsekvent og likeartet. Det er derfor grunn til å vurdere å utvide skatteplikten med hensyn til objekter. I det någjeldende systemet er en rekke fordringer mot forsikringsselskaper og pensjonsinretninger unntatt for formuesskatteplikt. Disse fordringene representerer store verdier. Som nevnt foran vil en eventuell formuesskatt på slike verdier enklest kunne oppkreves hos debitorerne.

Skattefrihet spesielt for sparekapital inntil en viss beløpsgrense o.l. bør falle bort. I stedet bør det som nevnt være et allment bunnfradrag, jf. avsnitt 8.11.2.

8.11.5 Selskapsandeler

Hvis en går over til å selskapsligne flere selskapstyper ved inntektsbeskatningen, som foreslått i kapittel 8.5, bør alle selskapsandeler formuesbeskattes etter de samme prinsippene. Også her bør det så vidt mulig være nøytralitet med hensyn til eierform.

De reglene som gjelder nå for ikke børsnoterte aksjer,⁵⁾ synes i hovedsak hensiktsmes-

sige for alle slags andeler som ikke er børsnoterte. Reduksjonen i den beregnede likvidasjonsverdien (til 50 pst.) bør minskes hvis selskapenes formuesskatteplikt oppheves.

I selskaper med deltakere som har ubegrenset og udelt eller ubegrenset, men delt ansvar for selskapsforpliktelsene, bør negativ verdi på selskapsandelene behandles som gjeld for de deltakerne det er tale om. Den negative verdien (underbalansen) viser at deltakernes regresskrav er lite verdt. Aksjer, kommandittandeler og andeler i andre selskaper hvor deltakerne har begrenset ansvar for selskapspliktene, kan derimot aldri ha negativ verdi rent selskapsrettslig. Negativ verdi bør derfor heller ikke behandles som gjeld for deltakerne i slike selskaper.

8.11.6 Immaterielle eiendeler

Også i forbindelse med immaterielle eiendeler, det vil si opphavsrett o.l., er det behov for å gjøre beskatningen mer konsekvent. I dag er slike eiendeler i stor utstrekning fritatt for formuesskatteplikt så lenge de ikke har vært gjenstand for eierskifte. I en viss utstrekning er immaterielle eiendeler helt fritatt for formuesskatteplikt. Dette gjelder for eksempel for goodwill og know-how. Etter som innslaget av immaterielle eiendeler i norsk økonomi nok vil øke i årene fremover, øker også behovet for mer konsekvente løsninger når det gjelder formuesskatteplikten.

Et særlig problem i forbindelse med immaterielle eiendeler er å bestemme selve eiendelen nærmere, idet denne ikke er materialisert, jf. kapittel 8.4. Et annet særlig problem er å bestemme en verdi for den enkelte eiendelen. Disse problemene gir noe av forklaringen på den någjeldende rettstilstanden. Det er imidlertid lenge siden mulige løsninger på problemene har vært nærmere vurdert. Gruppen antar at det lar seg gjøre å endre systemet slik at immaterielle eiendeler i større grad enn nå blir skattepliktige og beskattet, og etter realistiske verdier.

8.11.7 Begrensede rettigheter og kontrakter

Verdien av begrensede rettigheter (bruksretter, lisensretter osv.) blir i gjeldende system i hovedsak formuesbeskattet hos eieren av den tjenende eiendel, ikke hos rettighetshaveren. Bare når rettigheten er alltidvarende, blir den beskattet hos rettighetshaveren, mens den tilsvarende forpliktelsen da reduserer verdien av den tjenende eiendelen. Dette systemet foreslår gruppen opprettholdt ut fra praktiske hensyn. Det byr på problemer å verdsette slike rettigheter. Ofte er de ledd i tosidige skyldforhold hvor de to

⁵⁾ Aksjene verdsettes til 50 pst. av beregnet likvidasjonsverdi 1. januar året forut for ligningsåret, med mindre selskapet godtgjør en lavere verdi, jf. aksjeskatteloven § 2 annet ledd.

sidene av skyldforholdet opphever hverandre. Plasseringen av skattebyrden hos den som er forpliktet eller hos den som har rettigheten, må antas å bli løst gjennom markedet.

Det er imidlertid et spørsmål om grensen mellom rettigheter som beskattes hos rettighetshaveren og rettigheter som beskattes hos eieren av den tjenende eiendelen, er trukket på den beste måten i det nåværende systemet. Når en ensidig rettighet har lengre løpetid enn ti år, kan det være grunn til å flytte skatteplikten over på rettighetshaveren. Spørsmålet bør vurderes nærmere.

I det gjeldende systemet settes gjensidig bebyrdende kontrakter ut av betraktning ved formuesbeskatningen, så langt kontraktene er uoppylgt fra begge sider. Utredningsgruppen antar at en annen løsning vil være vanskelig å praktisere, og tar ikke opp forslag om endringer i systemet på dette punktet.

8.11.8 Gjeldsfradrag

Det foreslås ingen endringer i gjeldende regler om gjeldsfradrag. Gjeldsbegrepet bør fortsatt være begrenset til pengeforpliktelseser.

8.12 ARVEAVGIFTEN

1. Utredningsgruppen har i kapittel 8.8 foreslått at det ved inntektsbeskatningen innføres et kontinuitetsprinsipp ved overføring av næring eller del av næring ved arv eller gave. Gruppens forslag er at reservene skal videreføres, slik at arvingen eller gavemottakeren tar eiendelene inn i sitt skatteregnskap med de verdiene de har etter arvelaterens eller giverens skatteregnskap. Det foreslås også at det samme skal gjelde kapital som ikke er knyttet til næring.

Etter utredningsgruppens oppfatning må et slikt forslag få innvirkning på utformingen av arveavgiften, idet én og samme fordel ikke på samme hånd bør belegges med både inntektsskatt og arveavgift. Siden området for inntektsbeskatning etter gruppens forslag vil bli utvidet, må dette lede til begrensninger i arveavgiftsplikten.

2. Utredningsgruppen er kommet til at verken en ordning med fradrag for betalt arveavgift ved inntektsbeskatningen, eller en ordning med fradrag for inntektsskatt ved arveavgiftsberegningen, vil være tilstrekkelig til å hindre dobbeltbeskatning og løse det samordningsproblemet en står ovenfor. Etter gruppens oppfatning vil den beste løsningen være at en eiendel eller en fordel undergis enten bare inntektsbeskatning eller bare arveavgiftsbelastning.

Ut fra dette synet foreslår utredningsgruppen at samordning av verdsettelsene ved inntektsbeskatningen og arveavgiftsberegningen gjennomføres, slik at den verdien som blir å legge til grunn ved inntektsoppgjøret for arving eller gavemottaker, også skal legges til grunn ved beregning av arveavgift.

Ved arve- og gaveovergang som er innenfor avgiftsplikten, skal det etter dette forslaget beregnes arveavgift av arvingens (gavemottakerens) skattemessige verdier. Dersom dødsboet eller arvingen selger eiendeler straks, vil alt salget innbringer ut over denne verdien, straks bli skattlagt som inntekt. Når arvingen eller gavemottakeren overtar eiendeler, vil senere inntektslikninger av disse påvirkes av de lave inngangsverdiene. Størrelsen av de avskrivningsfradragene arvingen kan kreve på overtatte varige driftsmidler, vil for eksempel måtte baseres på de verdiene gjenstandene var nedskrevet til på arvelaterens hånd. Skattemessige reserver som etter kontinuitetsprinsippet blir undergitt inntektsbeskatning hos arvingen eller gavemottakeren, vil etter forslaget ikke telle med ved arveavgiftsberegningen. Det blir således korrespondanse mellom inntektsbeskatning og arveavgiftsberegning, og ingen dobbeltbeskatning.

3. Gruppens prinsippforslag reiser en rekke enkeltspørsmål som må utredes nærmere. Gruppen vil i den anledning påpeke at prinsippforslaget representerer en klar forenkling sammenlignet med den någjeldende arveavgiftsordningen for bedrifter.

8.13 FAKTORSKATTER

8.13.1 Miljøavgifter

I avsnitt 7.12.1 har utredningsgruppen pekt på at det er en svakhet ved sammensetningen av faktorskattene at de i for liten grad er rettet inn mot å korrigere for feilaktig ressursbruk. På denne bakgrunn mener gruppen at en i større grad enn i dag bør ta i bruk miljøavgifter. Gruppen har imidlertid ikke vurdert nærmere hvordan en slik endring i avgiftssystemet bør legges opp, hvilke miljøavgifter som bør innføres eller hvordan de bør utformes. Gruppen foreslår at det nedsettes en egen arbeidsgruppe for å utrede en slik omlegging av avgiftssystemet.

8.13.2 Arbeidsgiveravgiften

1. I kapittel 6.6 har utredningsgruppen pekt på at en differensiert arbeidsgiveravgift er et av de mest effektive virkemidlene for å sikre en spredt bosetting og arbeidsplasser i

distriktene. Gruppen vil derfor anbefale å redusere arbeidsgiveravgiften i distriktene, samtidig som næringsstøtten reduseres. Forøvrig finner gruppen det, som nevnt i avsnitt 7.12.2, vanskelig å konkludere med hensyn til om skattleggingen av arbeidskraft i dag generelt er for høy eller lav i forhold til skattleggingen av kapital, ut fra effektivitetshensyn.

2. Utredningsgruppen er videre av den oppfatning at både naturalytelser og overskudd på utgiftsgodtgjørelser bør inngå i grunnlaget for arbeidsgiveravgiften. Dette er nødvendig for å unngå at skattesystemet stimulerer til å gi naturalytelser eller mer eller mindre reelle utgiftsgodtgjørelser istedenfor lønn. Prinsipielt bør arbeidsgiveravgift svares av alle ytelser som reelt er vederlag for arbeidsinnsats. På dette punktet haster det med endringer som kan hindre at systemet blir helt skjævt.

3. Når det gjelder mulighetene for å endre grunnlaget for arbeidsgiveravgiften, ser gruppen tre hovedalternativer.⁶⁾

Et hovedalternativ er å innføre et etteroppgjør av arbeidsgiveravgiften når verdien på naturalytelsene og/eller overskuddet på utgiftsgodtgjørelser er fastsatt ved ligningen. En slik løsning vil kunne bli komplisert. Et moment er at oppgjøret vil komme lenge etter at ytelsen er gitt, ca. 10 til 22 måneder etterpå. Et annet moment er at den ansattes skattekommune må gi melding til arbeidsgiver når verdien av ytelsen er fastsatt ved ligningen, for at arbeidsgiver skulle kunne beregne arbeidsgiveravgiften.

Et annet hovedalternativ er å utvide området for trekkpliktige ytelser i arbeidsforhold. Hovedproblemet er også her å fastslå verdien på naturalytelsene og/eller å fastslå størrelsen på eventuelt overskudd ved utgiftsgodtgjørelse. Et skritt kan imidlertid være å utvide området for forskuddstrekk, slik at iallfall naturalytelser som i realiteten er innkjøpt av arbeidsgiver på vegne av arbeidstaker, eller av arbeidstaker for arbeidsgivers regning, avgiftsbelegges. Det kan for eksempel være inngått en avtale om at den ansatte skal få en feriereise som arbeidsvederlag for overtid istedenfor kontanter. Det er liten grunn til at det ikke skal foretas forskuddstrekk i en slik ytelse etter det beløpet reisen har kostet. I en rekke slike tilfeller volder verdsettelsen ingen eller bare små praktiske problemer.

Et tredje hovedalternativ som kan være aktuelt for utgiftsgodtgjørelser, er å avgiftsbelegge utgiftsgodtgjørelser i sin helhet, altså

med bruttobeløp. En slik løsning har den fordel at den vil motvirke vridningen mot å gi mer eller mindre reelle utgiftsgodtgjørelser. Løsningen vil imidlertid bety en ganske betydelig utvidelse av grunnlaget for arbeidsgiveravgiften.

4. En del av utredningsgruppens forslag til reformer av inntektsbeskatningen vil gjøre det nødvendig å revidere også visse sider av arbeidsgiveravgiften (og trygdeavgiften). Dette gjelder forslaget om selskapsligning av visse selskaper som idag deltakerlignes, nemlig ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar og kommandittselskaper, og forslaget om deling av visse selskapers inntekt i en personinntektsdel og en kapitalinntektsdel. Gruppen har foreløpig ikke utredet hvilke endringer som vil være nødvendige.

8.13.3 Investeringsavgiften

1. Utredningsgruppen har i kapittel 7.12.3 redegjort for en del uheldige sider ved den investeringsavgiften vi nå har. Utredningsgruppen peker der på at de mange unntakene fra den generelle avgiftsplikten gjør at avgiften virker tilfeldig og lite økonomisk motivert. Den relativt høye avgiftssatsen kan gi vesentlige vridninger i retning av økonomisk virksomhet som ikke er avgiftsbelagt. Det er vanskelig å se at dette er virksomhet som gjennomgående bør styrkes på bekostning av annen næringsvirksomhet. Den samfunnsøkonomisk beste allokeringen av investeringer ville oppnås hvis avgiften hadde virket nøytralt mellom ulike næringer og anvendelser.

Videre medfører de vanskelige reglene og de mange unntakene administrative problemer såvel hos de næringsdrivende som hos avgiftsmyndighetene. Investeringsavgiften er generelt en ressurskrevende avgift å deklare og å administrere. Endelig medfører kontrollproblemene unndragelser og ulik behandling. Rettsikkerhetsmessig er dette etter utredningsgruppens oppfatning uheldig.

2. De alvorlige svakhetene ved investeringsavgiften taler for å avvikle avgiften slik den i dag er utformet. Dersom en av budsjettmessige grunner finner at avgiften ikke uten videre kan oppheves, kan avgiften reduseres gradvis, samtidig som statens inntekter eventuelt styrkes på annen måte. Større eller mindre deler av en reduksjon i investeringsavgiften kan dekkes inn gjennom gruppens forslag til utvidelser av skattegrunnlaget i inntektsbeskatningen, jf. kapittel 8.3, eventuelt gjennom andre avgifter, for eksempel miljøavgifter.

3. Utredningsgruppen har i avsnitt 6.6.6 drøftet om det fra en stabiliseringspolitisk

⁶⁾ Se ellers NOU 1981:48 *Skattlegging av naturalytelser*.

synsvinkel kunne være hensiktsmessig med en sterkere styring av investeringsetterpørselen. Gruppen peker der på at avgifter på bestemte typer av investeringer trolig er et mer smidig virkemiddel enn direkte regulering av investeringsaktiviteten, og vesentlig bedre enn reguleringer via inntektsbeskatningen. En slik avgift ville være en investeringsavgift av en annen type enn den vi har i dag. Den kunne for eksempel knyttes til en eller flere av saldogrupperne i avskrivningssystemet. Forutsetningen for en slik avgift må være at den bare skal oppkreves før og under en sterk oppgangskonjunktur, når det er nødvendig å bremse investeringsetterpørselen. I mer normale konjunkturforløp og i nedgangskonjunkturer må avgiftssatsen være null. I nedgangskonjunkturer kunne en også tenke seg en negativ avgift, det vil si et subsidium på investeringsvarer. Dermed kunne en unngå at avgiften virket hemmende på investeringslysten over tid.

Gruppen har ikke hatt muligheter for å utrede en eventuell avgift på investeringsvarer. En har derfor ikke det nødvendige grunnlaget for å konkludere om hvorvidt en slik avgift bør etableres eller ikke.

8.13.4 Elektrisitetsavgiften

1. I avsnitt 2.4.4 og 7.12.4 er det redegjort for el-avgiften og de viktigste virkningene denne har. Det er blant annet pekt på at el-avgiften er en viktig inntektskilde for staten, og at den generelt er et gunstig korrektiv til dagens prisfastsetting på elektrisk kraft. Den synes også å være enkel å administrere.

2. Utredningsgruppen har i avsnitt 7.12.4 pekt på enkelte uheldige sider ved el-avgiften, og at en el-avgift som i større grad ble en skatt på grunnrenten i vannkraftkraftsystemet ville være å foretrekke. En grunnrente-basert avgift, som vil være en skatt på det økonomiske potensialet som ligger i kraftproduksjonen i det enkelte kraftverk, kan gi større utjevning av elektrisitetsprisene, og sikre bedre samsvar mellom kraftpriser og kostnadene ved å fremskaffe mer kraft. Med en slik avgift kan en også sikre at samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging av nye verk og opprustning av eldre verk og av linjenettet, også blir lønnsomt for eierne.

En avgift på grunnrenten ville bety at avgiften må beregnes og oppkreves hos kraftprodusentene. Avgiften måtte videre differensieres avhengig av fortjenestepotensialet i de ulike kraftverkene. Det betyr at verk med lave gjennomsnittskostnader får en høyere avgift enn verk med høye kostnader, dersom kraften kan selges til samme pris.

3. Utredningsgruppen vil vise til at i Sverige har blant annet fire ulike modeller for grunnrentebeskatning blitt diskutert (Kilde: Statens energiverk 1988:8):

- skatt på produsert kwh
- skatt på installert kw
- spesiell skatt på overskudd fra vannkraftproduksjon
- spesiell skatt på ekstreme overskudd fra vannkraftproduksjon

De to sistnevnte modellene tar utgangspunkt i overskuddet for vannkraftverk og forutsetter at overskuddet kan pålegges en tilleggs-skatt utover den normale selskaps-skatten. Hvert kraftverk må da ha et separat regnskap. Det oppstår imidlertid problemer ved vurdering av hvilken pris som skal gjelde for beskatningsformål. Ved beskatning av spesielt høye overskudd må en videre ta stilling til hva som skal betraktes som normalt. Slike vanskeligheter har gjort at en i Sverige ikke har gått inn på disse modellene. Sverige innførte i 1983 i stedet en differensiert avgift på produksjon i vannkraftverk med effekt på mer enn 1 500 kw. Avgiften er differensiert etter alderen på kraftverket. Satsene er for tiden 2 øre/kwh hvis verket ble satt i drift før 1973, og 1 øre/kwh hvis verket ble satt i drift i perioden 1973-77, mens kraftverk satt i drift senere enn 1977 har 0-sats. For kraftselskap med forskjellige produksjonsenheter som er satt i drift i forskjellige perioder, foretas det en fordeling av de samlede kraftleveransene på de enkelte avgiftssatsene ved hjelp av den generatoreffekten som er satt i drift i de ulike periodene. Begrunnelsen for aldersdifferensieringen bygger blant annet på antagelsen om at de mest lønnsomme enhetene ble bygget ut først, og at disse dermed har størst grunnrente.

4. Gruppen ser to åpenbare problemer knyttet til beregning av og dermed også skattlegging av grunnrenten i det norske vannkraftsystemet. Det første er knyttet til at de enkelte kraftverkene fastsetter prisen på sin egen kraft ut fra hensynet til kostnadsdekning. Kraftverk med lave gjennomsnittskostnader og dermed stor grunnrente holder lave priser, og deler på denne måten grunnrenten ut til sine kunder. Grunnrenten kommer dermed ikke frem i verkets regnskaper, og det er følgelig problematisk å skattlegge den. Det andre problemet er knyttet til verkens regnskapsførsel. Regnskapene er i dag tilnærmet rene likviditetsregnskaper som ikke gir uttrykk for de reelle bedriftsøkonomiske resultatene. Regnskapene er derfor uegnet for beregning av grunnrenten.

En løsning på problemet med likviditets-

regnskaper vil være å pålegge kraftverkene plikt til normal regnskapsføring, for eksempel etter aksjelovens eller regnskapslovens regler. Kommunal- og arbeidsdepartementet har nylig fremmet Ot.prp. nr. 57 for 1988-89 om endringer i kommuneloven og fylkeskommuneloven. Det foreslås her blant annet at det for kommunale og fylkeskommunale bedrifter åpnes adgang til kostnadsorienterte budsjetter og regnskap. Olje- og energidepartementet har i forslaget til ny energilov, Ot.prp. nr. 73 for 1988-89, anbefalt at kommunale verk går vekk fra kommunale regnskapsforskrifter og over til regnskaper etter regnskapslovens eller aksjelovens bestemmelser.

Men en regnskapsføring i kraftsektoren som bedre avspeiler de reelle kostnadene, er ikke tilstrekkelig for å få frem tall for lønnsomheten i kraftsektoren. Grunnrenten vil fremdeles kunne deles ut til kraftbrukerne. Vertikalt integrerte enheter i vannkraftsektoren (produksjon, overføring, distribusjon) gir muligheter for manipulerte internpriser slik at grunnrenten ikke kommer frem. Problemet med manglende realistisk prissetting kan muligens løses gjennom et normprissystem i vannkraftsektoren av samme type som det som benyttes i petroleumssektoren for skatteformål. Normprisberegninger for vannkraft vil imidlertid være langt mer usikre enn for petroleumsprodukter, blant annet fordi det ikke finnes noen felles referansepris på elektrisk kraft.

Gruppen anser at problemene ved prisfastsettingen først kan løses på noen års sikt. Gruppen vil derfor foreslå at det utredes nærmere om en differensiert el-avgift etter den svenske modellen, det vil si etter alderen på produksjonsverkene, kan være hensiktsmessig i en periode. Dersom det er god sammenheng mellom reelle kostnader og verkene alder, kan et slikt system virke på tilnærmet samme måte som en «ideell» grunnrenteavgift.

Et ytterligere spørsmål som må vurderes, er om en slik avgift skal legges på all faktisk produksjon eller knyttes til produksjonskapasitet, for eksempel produksjonen i et normalår. Den sistnevnte utformingen av avgiften vil være produksjonsnøytral og gi verkene incitament til å utnytte hele produksjonskapasiteten til enhver tid. Dette kan være et argument for å gå inn på en avgift lagt på produksjonskapasitet og ikke på løpende produksjon. På den annen side kan en slik løsning være mindre god ut fra administrative og kontrollmessige hensyn.

8.13.5 Dokumentavgiften

1. Utredningsgruppens utgangspunkt er at sammenslåing og deling av selskaper, og omdannelse fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap, bør kunne gjennomføres uten at det utløses plikt til å betale dokumentavgift. De uheldige virkningene som dokumentavgiften kan ha i slike sammenhenger, bør fjernes. Reglene må i tillegg være entydige og klare, slik at de blir enkle å praktisere.

Utredningsgruppen er noe i tvil med hensyn til hvorvidt det er praktisk mulig å innføre et unntak fra plikten til å betale dokumentavgift, begrenset til hjemmelsovergang ved sammenslåing og deling av selskaper, og omdannelse fra personlig eid virksomhet til aksjeselskap. Avgiftsfritak bør i tilfelle begrenses til de tilfellene av sammenslåing, deling og omdannelse som kan gjennomføres uten umiddelbare konsekvenser for inntektsskatten, jf. kapittel 8.9. Dersom det lar seg gjøre å finne frem til ordninger hvor avgiftsmyndighetene i hvert enkelt tilfelle slipper å foreta en konkret vurdering av om kriteriene for sammenslåing, deling eller omdannelse uten umiddelbare konsekvenser for inntektsskatten er tilfredsstillende, bør det innføres et unntak for dokumentavgiftsplikt.

2. Aksjeomsetningsavgiften oppkreves for tiden ikke. Utredningsgruppen vil foreslå at hjemmelen for å oppkreve denne avgiften fjernes.

8.13.6 Eiendomsskatten

I avsnitt 7.12.6 er det redegjort for at eiendomsskatten kan føre til vridninger i investeringene. Dette henger sammen med at eiendomsskatt er en kommunal skatt som skrives ut i noen kommuner og ikke i alle.

Gruppens utgangspunkt er at vridninger i investeringene bør unngås. Den mener derfor at det bør utredes nærmere hvorvidt eiendomsskatten skal fortsette i sin nåværende form.

8.14 ADMINISTRATIVE FORHOLD

8.14.1 Innledning

Utredningsgruppen antar at en rekke av de forslagene som er fremmet i de foregående avsnittene, til dels hver for seg og iallfall til sammen, vil innebære vesentlige administrative forenklinger. Gruppen peker spesielt på forslagene om selve inntektsberegningen ved inntektsbeskatningen, se kapittel 8.3 og 8.10, og på forslagene til ny selskapsbeskatning, se kapittel 8.5 og 8.7.

I dette avsnittet skisseres noen andre forslag til forbedringer av den administrative

delen av skattesystemet. Dette er forslag som springer ut av gruppens arbeid med andre sider ved skattesystemet, og er selvsagt ingen uttømmende gjennomgåelse. Gruppen antar at den administrative delen av skattesystemet kan forbedres ytterligere på flere punkter, og at det vil være mye å vinne ved slike forbedringer. Det bør etter gruppens mening settes i gang et bredt anlagt utviklingsarbeid, som over noen år kan modernisere hele skatteforvaltningen i vid forstand.

Også lovgivningsprosessene er det grunn til å se på. Blant annet bør det overveies om den oppdelte lovgivningsaktiviteten på skatteområdet er den mest hensiktsmessige måten å endre regelverket på.

8.14.2 Lover og regler

Enklere regler

Som nevnt i avsnitt 7.13.2, vil det neppe være mulig å komme frem til enkle skatteregler. Men som også påpekt der, bør en kunne komme lengre enn vi er kommet i dag. Finansdepartementet arbeider for tiden med en teknisk revisjon av lovgivningen om formues- og inntektsbeskatning. Dette vil kunne gi betydelige gevinster. Men en bør ikke begrense seg til en teknisk revisjon. Ikke minst må siktemålet være å komme frem til regler som kan anvendes maskinelt. Gruppen foreslår at det utredes nærmere hvilke betingelser skattelovbestemmelser må oppfylle for å kunne anvendes maskinelt.

Bestemmelsenes form og nivå

Innenfor skatteretten er det nødvendig å benytte bestemmelser på forskjellige nivåer: lovbestemmelser, forskrifter, veiledende retningslinjer osv. Fordelingen av stoff på forskjellige nivåer er i dag noe tilfeldig. Utredningsgruppen foreslår at regelverket gjennomgås med sikte på å finne frem til en bedre ordning av regelstoffet, og også til bedre typer av bestemmelser. Det er ikke selvsagt at den knappe lovstilen alltid er den beste til å formidle lovgiverens normer til skattytere og myndigheter.

Omgåelse

Den faren for omgåelsesforsøk som er påpekt i avsnitt 7.13.2, er et problem som hele tiden må tas i betraktning ved utformingen av en skattelovgivning. Faren for omgåelsesforsøk forebygges best hvis en utformer reglene mest mulig som allmene regler, slik at det ikke gir noen privatøkonomisk mening å «flytte» fra et kriterium til et annet. Omgåelsesfaren er for eksempel et argument for å beskatte arbeidsinntekt og aksjeutbytte likt,

og for å beskatte arbeidsinntekt og kapitalgevinst likt. Ut fra omgåelseshensynet er det spesielt viktig å unngå «terskler» i systemet. Hvis for eksempel den enkelte skattyter har rett til et skattefritt bunnfradrag (også) i kapitalinntekt, skaper reglene et motiv for å spre en formue på flere eiere, iallfall formelt.

Omgåelsesfaren kan ikke avverges helt ved regelutforming. Når omgåelse forekommer i praksis, bør den som hittil møtes ved spesielle lovgivningstiltak og ved gjennomskjæring i rettsanvendelsen. Tilbakevirkende lover er i alminnelighet ikke å anbefale, og vil i mange tilfeller komme i konflikt med Grunnloven § 97, som forbyr visse former for tilbakevirkning.

Gruppen tror imidlertid at det i tillegg til spesialbestemmelser og gjennomskjæring i rettsanvendelsen ville være en klar fordel å ha en generalklausul i skattelovgivningen, rettet spesielt mot omgåelsesforsøk. Som nevnt i avsnitt 7.13.2, har en slike bestemmelser i andre land, blant annet i Finland og Sverige. En slik bestemmelse vil kanskje ikke rekke vesentlig lengre enn en kan rekke i dag ved gjennomskjæring i rettsanvendelsen. Men den ville være nyttig likevel. En generalklausul ville først og fremst gjøre skattyterne oppmerksom på at der er et omgåelsesproblem, og at ikke alt om skatteplikten er sagt i den enkelte lovbestemmelse. Slett ikke alle skattytere og skatterådgivere er oppmerksomme på den rettspraksis om gjennomskjæring som foreligger. I denne sammenhengen er det et viktig moment at skattelovgivningen studeres av mange som ikke har nærmere kjennskap til rettspraksis. En generalklausul ville også kunne være nyttig for skattemyndighetene, hvor innslaget av legfolk med varierende kjennskap til skattelovgivning og rettspraksis er betydelig. Den ville også gi et bedre formelt grunnlag å stå på for skattemyndighetene, noe som i dag må etableres ved henvisning til en rekke dommer. Til dette kommer at innholdet av foreliggende rettspraksis er mer omdiskutert enn innholdet av en lovbestemt generalklausul behøver å være.

8.14.3 Informasjon

Som nevnt i avsnitt 7.13.3, er skattyternes tilgang på informasjon om skattesystemet neppe dårlig her i landet. Ved siden av den informasjonen som det offentlige gir, finnes det en rekke delinformasjonssystemer som drives i privat eller halvoffentlig regi. Men det samlede informasjonssystemet på skatterettens område kan utvilsomt gjøres bedre. Gruppen vil foreslå at hele det systemet som

er i praktisk bruk blir gjennomgått og vurdert med sikte på forbedringer.

Først og fremst bør det offentlige erkjenne sitt eget overordnede ansvar for dette informasjonssystemet. En må finne frem til formidlingsformer som er tjenlige både for allmennheten, for personer som arbeider som skatterådgivere og for skatteetatens folk. Et skikkelig informasjonssystem er en absolutt forutsetning for at skattesystemet skal virke i praksis.

Særlig vil gruppen understreke at informasjonen om ny skattelovgivning kan bli bedre, og den kan komme raskere enn nå.

Det må spesielt overveies hvorvidt informasjon om skattespørsmål kan gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske informasjonssystemer.

8.14.4 Forutberegnelighet - bindende forhåndsbeskjed

Som nevnt i avsnitt 7.13.4, har en i en rekke land, blant annet i Danmark, Finland og Sverige, den ordningen at en skattyter har rett til å få en forhåndsbeskjed om de skattemessige konsekvensene av en planlagt disposisjon. Og forhåndsbeskjeden er bindende ved den etterfølgende ligningen, forutsatt at den faktiske disposisjonen er i samsvar med beskrivelsen i forhåndsbeskjeden. Ordningen øker den enkeltes mulighet for å kunne forutberegne sin skatterettslige stilling. En forutsetning for at en slik ordning skal virke tilfredsstillende, er at avgjørelsene kan avgis innen relativt kort tid.

Gruppen vil foreslå at det innføres en ordning med bindende forhåndsbeskjed også her i landet. Enkelthetene i ordningen må utredes nærmere, og gruppen foreslår at det settes i gang arbeid med dette. Det gjelder blant annet spørsmålet om hvilket organ som skal kunne gi bindende forhåndsbeskjed. Dette må selvsagt være et sentralt organ, for at en skal oppnå en enhetlig praksis. Det må også være et uavhengig organ, som kan bygge på faglig grunnlag. Og det må ha faglig kompetanse.

8.14.5 Saksbehandlingen

Som nevnt i avsnitt 7.13.5, finner gruppen prioriteringen av bedrifts- og kapitalbeskatningssaker i ligningsforvaltningen noe bekymringsfull. Ligningsmyndighetene har kortere tid på seg med disse sakene enn med saker innen personbeskatningen. Den enkelte sak om bedrifts- og kapitalbeskatning er til gjengjeld gjennomgående mer omfattende og mer komplisert enn en sak om personbe-

skatning. Dette er et paradoks som det bør gjøres noe med.

Gruppen vil foreslå at ligningsmyndighetenes saksprioritering blir gjennomgått med sikte på en sterkere innsats i forbindelse med bedrifts- og kapitalbeskatningen.

8.14.6 Skattekontrollen

Det må være en ambisjon å gjøre kontrollen av beskatningen av bedrifts- og kapitaleiere mer effektiv. Dette er nødvendig for at skatteordningen skal virke etter sitt formål. Gruppen foreslår at det settes inn mer kapasitet på kontrollen av bedrifts- og kapitaleiere.

Et hovedelement i skattekontrollen er spesielle kontrolltiltak (bokettersyn o.l.) som foretas med sikte på å oppdage opplysninger som ikke er gitt, eller med sikte på å avsløre ut opplysninger som er gitt er feilaktige. Gruppen vil foreslå at antall bokettersyn og andre spesielle kontrolltiltak søkes økt, slik at det blir kortere tidsrom mellom to bokettersyn hos en og samme skattyter.

Gruppen vil mer generelt foreslå at en gjennomgår hele systemet for skattekontroll med sikte på å gjøre det mer effektivt. Utgangspunktet for en slik gjennomgåelse må nok være at skattekontrollen av ressursmessige grunner må begrenses til en del tilfeller, altså til å være en stikkprøvekontroll. Men da må systemet søkes gjort mest mulig effektivt, ved at en øker den enkelte skattyters risiko for å bli underkastet kontroll. Det beste ville være om det kunne foretas bokettersyn minst en gang i løpet av den tiårsperioden som avgrenser adgangen til å endre ligninger eller til å foreta etterberegning, jf. for formues- og inntektsbeskatningen ligningsloven § 9-6 nr. 1. Men om dette ikke er mulig, må risikoen for mer tilfeldige kontroller søkes økt i forhold til dagens praksis.

8.14.7 Regnskap og skattemessig årsoppgjør

Som nevnt i avsnitt 7.13.8, har en bedrifts- eller kapitaleier ikke plikt til å utarbeide et eget skattemessig årsoppgjør. Det skattemessige årsoppgjøret skal etter gjeldende regler innarbeides i vedkommendes alminnelige årsoppgjør, som primært bygger på regnskapslovgivningen. Deretter skal det så utarbeides spesielle regnskapsskjemaer som skal sendes ligningsmyndighetene.

Utredningsgruppen foreslår at bedrifts- og kapitaleiere pålegges å utarbeide et selvstendig årsoppgjør direkte basert på skattereglene, altså et årsoppgjør som kommer ved siden av det årsoppgjøret som skal avlegges etter regnskapslovgivningen. Grunnlaget for

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

det særskilte skattemessige årsoppgjøret må være den løpende bokføringen, og reglene om den er det som nevnt ikke nødvendig å endre. Men i stedet for å ta utgangspunkt i finansregnskapets årsoppgjørposter, og å foreta korreksjoner i forhold til disse i årsoppgjøret og på et eget regnskapsskjema, bør bedrifts- og kapitaleiere ha plikt til å fastsette de skattemessige postene direkte i et skattemessig årsoppgjør. Det vil gi et sikrere og mer presist grunnlag for ligningsarbeidet.

Noe større praktisk problem for bedrifts- eller kapitaleieren ville det foreslåtte systemet ikke innebære sammenlignet med det någjeldende - trolig tvert imot. Sett fra det offentliges synspunkt ville det være en fordel med et eget skattemessig årsoppgjør. De bindingene og frihetene som måtte ligge i den alminnelige regnskapslovgivningen, ville ikke få noen ligningsmessig betydning, for eksempel når det er spørsmål om å endre en fastsatt post.

Gruppen har ikke med dette forslaget gått inn i diskusjonen om hvorledes latent skattegjeld skal presenteres i bedriftens finansregnskap. Det er en annen diskusjon.

Enten en går over til et særskilt skattemessig årsoppgjør eller en fortsetter med den ordningen en har i dag, bør det legges vesentlig mer arbeid i å få utarbeidet bedre regnskapsskjemaer og andre skjemaer, slik at disse blir lettere å forstå og bruke. En grunn til at ligningen av kommandittister har vært vanskelig, er at regnskapsskjemaet har vært vanskelig å fylle ut for skattyterne, og neppe heller lett å bruke for ligningsmyndighetene, selv om det i og for seg har vært korrekt utfyllt.

Gruppen vil videre reise spørsmålet om revisor i en revisjonspliktig bedrift etter å ha foretatt undersøkelser, skal bekrefte at det skattemessige årsoppgjøret er i samsvar med skattereglene.

8.14.8 Stedbundet skatteplikt og ligning ved kommune- og fylkesskatteligningen

Som nevnt i avsnitt 7.13.7, antar gruppen at det ville være en betydelig administrativ forbedring om systemet med stedbundet skatteplikt ble opphevet, slik at all formue og inntekt ble skattepliktig til skattyternes bosteds- eller hjemstedskommune. Iallfall bør det være bare én ligning som er felles for statsskatt, fylkesskatt og kommuneskatt.

Hensynet til kommunal og fylkeskommunal økonomi og beskatningsrett er neppe noe tungtveiende argument for å beholde den stedbundne skatteplikten. Kommunene og fylkeskommunene tilføres i dag midler på

forskjellige måter, blant annet fra skattefordelingsfondet. Dessuten er den kommunale og fylkeskommunale beskatningsretten nok så strengt regulert, idet skattesats og skattegrunnlag er fastsatt ved lov eller stortingsvedtak, med lite rom for å gi særregler for den enkelte kommune eller fylkeskommune.

Hvis en ikke vil avskaffe den stedbundne skatteplikten, bør en iallfall avskaffe den stedbundne ligningen. Disse to forholdene henger ikke nødvendigvis sammen. Ligning bare i bosteds- eller hjemstedskommunen ville innebære at skattyteren ble part i en ligningssak, ikke i flere, såvel under ligningsbehandlingen som under en eventuell klagebehandling. Videre ville ligning bare i bosteds- eller hjemstedskommunen innebære at alle spørsmål om innenlandsk plassering av en skattyters formues-, inntekts- og fradragposter kunne løses enkelt. Likeledes ville alle tvister om fordeling av poster som har tilknytning til flere kommuner, bli enklere å håndtere. Gruppen antar at dette ville være en klar forenkling.

8.14.9 Konsernligning

Enten en går over til det systemet som foreslått i avsnitt 8.14.8, eller en fortsetter med det någjeldende systemet vedrørende kommunal og fylkeskommunal skatteplikt og ligning, gjenstår en del problemer vedrørende konserner. Dette gjelder både konserner som består av flere selskaper, og konserner som har en fysisk person som konsernspiss (i morselskapsrollen) og ellers består av ett eller flere selskaper. Konsernselskaper og andre konsernheter kan ha forskjellige bosteds- eller hjemstedskommuner, noe som får betydning for formues- og inntektsligningen, selv om ordningen med stedbundet skatteplikt og stedbundet ligning oppheves.

Gruppen vil foreslå at alle selskaper, og andre enheter i ett og samme konsern, iallfall skal lignedes i en og samme kommune, for eksempel i morselskapets (konsernspissens) hjemstedskommune. En slik ordning ville gi vedkommende ligningsmyndighet en vesentlig bedre oversikt over konsernet, ved at samtlige konsernselskaper kan lignedes samtidig. Ordningen ville også gi en vesentlig bedre oversikt over transaksjonsmønsteret innen konsernet. I det någjeldende systemet, hvor de enkelte konsernselskaper kan bli lignede til forskjellig tid og i forskjellige kommuner, har en ingen sikkerhet for at en og samme transaksjon mellom to konsernselskaper eller enheter blir behandlet ut fra de samme forutsetningene.

Gruppen vil dessuten foreslå at en overveier å gå et skritt videre og sentraliserer eller re-

gionaliserer all konsernligning, slik at én eller noen få ligningsmyndigheter behandler samtlige konserner i landet eller iallfall i en større region. Om en velger én konsernligningsmyndighet for hele landet, trenger ikke den å være lokalisert til Oslo. En sentral ligningsmyndighet eller noen få regionale ligningsmyndigheter vil kunne få den faglige kompetansen og den kapasiteten som skal til for å kunne håndtere konsernbeskatningen.

APPENDIKS 8.1

ØKONOMISKE DEPRESIERINGSRATER FOR REALKAPITAL - EN OVERSIKT

1 Innledning

Realkapitalen i bedriftene atskiller seg fra andre produksjonsfaktorer blant annet ved at den har varighet ut over den perioden kapitalen er innkjøpt og har vært i bruk. Kostnadene ved å investere i og bruke en kapitalgjenstand, eller et varig driftsmiddel, må derfor fordeles (periodiseres) over driftsmidlets økonomiske levetid.

Formålet med dette appendikset er å gi en oversikt over beregning av det økonomiske verdifallet (depresieringen) for ulike typer av varige driftsmidler. I bedriftenes regnskaper skal avskrivningene normalt representere dette verdifallet. Avskrivninger angir reduksjonen i den bokførte verdien av et varig driftsmiddel fra en periode til den neste. Gjennom avskrivninger kan fallet i driftsmidlets verdi, blant annet som følge av slit og elde, fordeles over driftsmidlets levetid. Beregningen av avskrivningene kan gjøres på ulike måter, med forskjellig grunnlag og etter ulike prinsipper. Avskrivninger beregnet i henhold til regnskapslovgivning og god regnskapsskikk kan i en del tilfeller være svært forskjellige fra reell økonomisk depresiering.

Etter definisjonen i norsk skattelovgivning er varige og betydelige driftsmidler produksjonsfaktorer som etter anskaffelsen bidrar til bedriftens resultat over en periode på mer enn tre år, og som har en anskaffelseskostnad inklusive investeringsavgift på mer enn 10 000 kroner. Driftsmidlet regnes ikke som varig dersom det slites ut, brukes opp eller foreldes i løpet av en periode som er kortere enn tre år. Ikke-varige driftsmidler behandles derfor i skatteregnskapet som forbruksvarer ved at de utgiftsføres direkte i anskaffelsesåret. Det samme gjelder alle driftsmidler

med anskaffelsespris inklusive investeringsavgift lavere enn 10 000 kroner.

I dette appendikset vil en forsøke å knytte økonomisk teori sammen med empirisk materiale for økonomisk levetid og verdifall på ulike driftsmidler. Et sentralt begrep vil være *økonomisk depresieringsrate* (kapitalslitsrate), som sier hvor fort et driftsmiddel blir økonomisk foreldet. Slik foreldelse oppstår som resultat av markedsf forhold, teknologiske innovasjoner, fysisk eller teknisk slitasje, etc.⁷⁾ Gjennomgåelsen av såvel teoretiske som empiriske sider ved depresieringsrater for realkapital tjener som en nyttig ramme for vurdering av dagens system for skattemessig behandling av avskrivninger, samt eventuelle forslag til endringer i skattereglene på dette området, jf. kapittel 8.3.

I avsnitt 2 drøftes ulike sider ved beregning av avskrivninger. Grunnlag og depresieringsprofiler drøftes og sammenlignes. Avsnitt 3 inneholder en del empirisk materiale over økonomisk levetid og depresieringsrater. Oversikten er langt fra uttømmende, men skulle likevel gi bidrag til forslagene til endringer i avskrivningsreglene i kapittel 8.3.

2 Avskrivningsgrunnlag og depresieringsprofiler

2.1 Grunnlaget for avskrivninger

Som antydnet over, kan ulike hensyn legges til grunn når en skal fastsette avskrivningene på et driftsmiddel. Bruken av et varig driftsmiddel i produksjonsprosessen vil som regel føre til at driftsmidlet faller i verdi. Den fysiske slitasjen av driftsmidlet kalles *kapitalslit*, eller fysisk depresiering. *Økonomisk depresiering* inkluderer kapitalslitet og tar dessuten hensyn til forventet gjenstående levetid, utraningerensverdien, prisutvikling på tilsvarende kapitalgjenstander og diskonteringsrenten i markedet. Avskrivningene skal gi uttrykk for den økonomiske depresieringen, og denne må på en eller annen måte fordeles over driftsmidlets levetid. Derfor må en i regnskapssammenheng og ved fastsettelsen av skattepliktig inntekt bestemme

⁷⁾ Sinn [1987] drøfter innholdet i begrepet økonomisk depresiering og setter det i sammenheng med systemer for kapitalbeskatning. Se også Steigum [1980], som blant annet diskuterer hvordan en istedenfor utelukkende å arbeide med helt enkel, teknisk depresiering kan kan ta hensyn til vedlikeholdskostnader, rente, skrapverdi osv. Naug & Flakke [1982] beskriver avskrivninger innenfor en regnskapsanalytisk ramme, men tar også opp at økonomisk depresiering er et mer omfattende begrep en teknisk/fysisk slitasje.

avskrivningsgrunnlaget og avskrivningsprofilen til ulike typer av driftsmidler.

Avskrivningene kan fastsettes ut fra to ulike prinsipper, det Naug & Flakke [1982] kaller henholdsvis formuesvurderingsprinsippet og kostnadsvurderingsprinsippet. (En tilsvarende sontring finner en for eksempel i St.prp. nr. 115 for 1981-82.)

Formuesvurderingsprinsippet går ut på å fastsette formuesverdien til driftsmidlet ved utgangen av hver periode. Formuesverdien vil her for det første bestemmes av driftsmidlets inntjeningssevne ved fortsatt bruk i bedriften, eller av potensiell salgsverdi, som er lik inntjeningsevnen i beste alternative anvendelse. Dessuten vil formuesverdien påvirkes av utgifter til vedlikehold o.a. Avskrivningene i hver periode fremkommer etter denne innfallsvinkelen som forskjellen mellom formuesverdien til et driftsmiddel ved begynnelsen og ved slutten av perioden.

Kostnadsvurderingsprinsippet innebærer at en betrakter anskaffelsen av driftsmidlet som en vanlig kostnad, som må fordeles over hele den perioden driftsmidlet er i produktiv tjeneste i bedriften. Avskrivningene blir dermed i hver periode lik den andelen av anskaffelseskostnaden som skal belastes den aktuelle perioden.

Et annet synspunkt som er relatert til kostnadsfordelingssynspunktet, er at avskrivningene skal gjøre det mulig for bedriften å skaffe seg et tilsvarende driftsmiddel når det gamle er utrangert. Avskrivningene skal være en form for sparing til et nytt driftsmiddel, se nedenfor.

I lys av økonomisk teori er det formuesvurderingsprinsippet som ligger nærmest opp til begrepet økonomisk depresiering. Et realkapitalobjekt som brukes i produksjonen, vil slites ut, brukes opp, foreldes eller bli for resurskrevende å vedlikeholde og dermed få redusert inntjeningssevne. Verdien av driftsmidlet vil derfor forringes. Driftsmidlet kan også falle i verdi fordi markedsverdien, den potensielle salgsverdien, reduseres, for eksempel dersom avkastningen av driftsmidlet i alternativ anvendelse blir mindre. Formålet med avskrivninger burde som nevnt være å måle denne verdiforringelsen som skyldes tekniske og økonomiske faktorer, teoretisk sett kontinuerlig, siden verdifallet foregår hele tiden, men i hvert fall ved utgangen av hver regnskapsperiode.

Tradisjonelt har verdigrunnlaget for avskrivningene likevel vært *historisk anskaffelsespris*. De fleste lands skatteregler tillater bare avskrivning på kostprisen for driftsmidlet. Avskrivninger i driftsregnskapet i bedriftene foretas også vanligvis med den historis-

ke kostprisen som grunnlag. Fordelen med å anvende kostprisen som avskrivningsgrunnlag er først og fremst at det er administrativt enkelt - en har allerede ved anskaffelsen oversikt over en viktig parameter for verdsettingen av driftsmidlet gjennom hele dets økonomiske levetid. En svakhet ved å anvende den historiske kostprisen er at den ikke gir grunnlag for å si noe om utviklingen i driftsmidlets verdi gjennom hele levetiden.

Anvendelsen av historisk anskaffelsespris som avskrivningsgrunnlag har også blitt kritisert ut fra synspunktet om at avskrivninger skal sette bedriften i stand til å reinvestere i et nytt driftsmiddel av samme type når det gamle kapitalobjektet er foreldet og utslitt, jf. foran. Det hevdes at dersom prisene på driftsmidler stiger, vil avskrivninger basert på historisk kost være for små til å dekke kostnadene ved å reinvestere. Johansen [1965] diskuterer denne påstanden, og viser at den ikke nødvendigvis er riktig for bedrifter som er i ekspansjon og nyinvesterer i tillegg til å reinvestere. Avskrivninger basert på historisk kostpris kan også i tider med prisstigning gi bedriften tilstrekkelige midler til å dekke reinvesteringskostnadene. Men det gjelder bare dersom bedriften er i ekspansjon og utvider realkapitalmengden.

Et annet mulig avskrivningsgrunnlag er *gjenanskaffelsesprisen*. Et slikt grunnlag ville ligge nærmere opp til formuesvurderingsprinsippet, og ville også være direkte knyttet til synspunktet om at avskrivningene skal være en form for sparing til et nytt driftsmiddel. Prisen på et driftsmiddel av samme type vil sannsynligvis bedre enn den historiske anskaffelseskostnaden reflektere verdien av driftsmidlet over tid. Men også her må en ta hensyn til at kapitalslit har forringet de produktive egenskapene til det gamle driftsmidlet, tekniske forbedringer som er bygget inn i nye driftsmidler, etc. Avskrivningsgrunnlag basert på gjenanskaffelsespris gjør det enkelt å konstruere avskrivningsforløp som sikrer at samlede avskrivninger dekker kostnadene ved å reinvestere.

Hovedinnvendingen mot å anvende gjenanskaffelsesprisen er administrative problemer med å holde oversikt over prisutviklingen for ulike typer driftsmidler. For det første er det ofte tale om mange driftsmidler. For det andre er det problematisk å fastsette markedsverdien for eldre driftsmidler, fordi annenhåndsmarkedet ofte er tynt, slik at markedsprisene blir usikre. For det tredje vil bruk av gjenanskaffelsesverdien medføre at avskrivningsgrunnlaget blir fullt indeksert. Det gir et innslag av realbeskatning i et ellers nominelt skattesystem, noe som ikke uten vi-

dere er ønskelig. I et nominelt skattesystem er det bare realprisendringer på driftsmidlet som eventuelt skal reflekteres i gjenanskaffelsesverdien, ikke både slike endringer og generell prisstigning.

Et tredje avskrivningsgrunnlag er bruksverdien basert på *inntjeningsprinsippet* (se for eksempel Naug & Flakke [1982]). Dette kan anvendes i de tilfellene det ikke lenger er mulig å finne markedspriser for samme eller tilsvarende type driftsmiddel. Beregning av bruksverdien er basert på en sammenligning av nåverdien av å beholde det gamle driftsmidlet og nåverdien av en nyinvestering. Denne beregningen blir uforholdsmessig komplisert, slik at dette prinsippet eksisterer som en teoretisk mulighet uten særlig anvendelse i praksis.

Ved innføringen av *saldosystemet* for skattemessige avskrivninger i Norge i 1981-84 (se for eksempel Ot.prp. nr. 26 for 1980-81 og Ot.prp. nr. 19 for 1983-84) ble det diskutert hvorvidt en skulle forlate det gamle prinsippet om avskrivninger basert på historisk kostpris og heller avskrive etter gjenanskaffelsesverdi. En valgte imidlertid å fortsette systemet med avskrivninger etter historisk kost. Begrunnelsen var delvis de økte administrative problemene med avskrivninger etter gjenanskaffelsesverdi. Dessuten viste en også til at saldoavskrivninger basert på historisk anskaffelseskostnad bedre følger faktisk verdiforringelse enn lineære avskrivninger basert på historisk kost. Dermed falt noe av argumentasjonen for å basere avskrivningene på gjenanskaffelsesverdi bort.

Dette illustrerer at kombinasjonen av avskrivningsgrunnlaget og *avskrivningsprofilen* er viktig ved vurdering av forskjellige avskrivningssystemer. Ulike avskrivnings- og depresieringsprofiler er temaet for neste avsnitt.

2.2 Forskjellige avskrivningsprofiler

Etter fastsettelse av hvilket grunnlag avskrivningene skal være basert på, må en velge hvilken *tidsprofil* avskrivningene skal følge, det vil si på hvilken måte en skal avskrive. Generelt skiller en mellom tre typer av avskrivningsprofiler:

- lineære avskrivninger, det vil si konstant avskrivningsbeløp i alle periodene
- degressive avskrivninger, det vil si avtagende avskrivningsbeløp fra periode til periode
- progressive avskrivninger, det vil si økende avskrivningsbeløp fra periode til periode

I prinsippet står en fritt til å kombinere alle disse depresieringsprofilene med alle avskrivningsgrunnlagene nevnt i avsnitt 2.1. Det samlede forløpet for avskrivningene bestemmes som nevnt av kombinasjonen av grunnlag og avskrivningsmåte.

Lineære avskrivninger vil si at en skriver av et konstant beløp hvert år inntil driftsmidlet er helt nedskrevet. Avskrivningstiden kan være lik driftsmidlets økonomiske levetid. Det konstante avskrivningsbeløpet er lik avskrivningsgrunnlaget (eventuelt fratrukket en fastsatt utraneringsverdi) dividert på forventet økonomisk levetid. Dersom avskrivningsgrunnlaget er anskaffelsesverdien, K , forventet levetid er L år, og utraneringsverdien etter L år er S , er avskrivningene i år t , A_t , gitt ved

$$(1) A_t = \frac{K - S}{L}, \text{ altså et konstant beløp hvert år.}$$

Lineære avskrivninger er de vanligste i bedriftsøkonomisk sammenheng. Inntil 1982 var også de skattemessige avskrivningene i Norge basert på en lineær profil, men mange unntak i form av tilleggs- og åpningsavskrivninger gjorde avskrivningsprofilen degressiv. De fleste beregninger av og data for kapitalslit og kapitalmengder i nasjonalregnskapssammenheng i Norge er også utført og rapportert under den forutsetningen at verdifallet er lineært (jf. Fløttum [1980] og Skagseth [1982]).

Lineære avskrivninger på historisk kostpris har den fordel at det for hvert enkelt driftsmiddel er enkelt å beregne avskrivningene, bare en har en formening om driftsmidlets økonomiske levetid. Ulempen er at det blir administrativt komplisert å holde rede på ulike levetider for forskjellige typer av realkapital. Hovedinnvendingen mot tradisjonelle lineære avskrivninger har likevel vært at det virker lite realistisk å anta at et driftsmiddel faller like mye i verdi hvert år inntil det er utrangert. Selv om den fysiske slitasjen av driftsmidlet kan følge en lineær profil, vil det økonomiske verdifallet normalt ikke være lineært. Det er sannsynligvis dette som er årsaken til at de fleste land som i utgangspunktet har lineære skattemessige avskrivningsregler, ikke har et helt lineært system. Det vanlige er at systemet er utvidet med administrativt kompliserende regler for tilleggs- og åpningsavskrivninger som skal gi bedre samsvar mellom avskrivninger og faktisk verdifall, men som gjør avskrivningssystemet degressivt.

En *degressiv avskrivningsprofil* innebærer at avskrivningsbeløpet er størst det første

året av driftsmidlets levetid, og så faller hvert eneste år. Det vanligste degressive avskrivningssystemet er *saldosystemet*, som blant annet brukes for å bestemme de skattemessige avskrivningene i Norge, Sverige, Danmark, Finland og andre land. Saldosystemet kalles også geometrisk avtagende depresiering, siden utviklingen av avskrivningene avtar geometrisk. Systemet går ut på at bokført restverdi for et driftsmiddel eller en gruppe av driftsmidler skrives av med en konstant prosentsats hvert år (forutsatt at det avskrives maksimalt). Den bokførte verdien ved utgangen av en periode fremkommer ved å trekke årets avskrivninger fra bokført verdi ved inngangen av perioden. Dermed reduseres den bokførte verdien hvert år, og avskrivningene, som er en fast andel av den bokførte verdien, vil derfor også reduseres. La som før K være anskaffelseskostnaden for driftsmidlet og A_t uttrykke avskrivningsbeløpet i periode t . Dersom a er den konstante avskrivningssatsen som bokført verdi reduseres med hvert år ($0 \leq a \leq 1$), kan uttrykket for A_t under saldosystemet skrives på denne måten:

$$(2) A_t = a \cdot K \cdot (1 - a)^t$$

En ser at forventet levetid for driftsmidlet ikke inngår i fastsettelsen av avskrivningsbeløpet. Imidlertid vil vanligvis antagelser om levetiden påvirke fastsettelsen av avskrivningssatsen a , slik at driftsmidler med kort forventet levetid har høyere avskrivningsprosent enn driftsmidler med lang økonomisk levetid. I avsnitt 2.4 nedenfor drøftes sammenhengen mellom lineære avskrivninger og eksponensielle depresieringsprofiler, og der illustreres sammenhengen mellom parametrene L og a .

Som en ser av formelen i (2), vil avskrivningsbeløpet aldri bli lik null under saldosystemet. Dette er det samme som at driftsmidlet aldri blir helt nedskrevet. Bruken av saldosystemet blir derfor vanligvis supplert med en minimumsstørrelse for bokført verdi som kan avskrives i sin helhet, slik at en ikke må avskrive alle driftsmidler i all fremtid. I det norske saldosystemet er denne verdien satt til 20 000 kroner.

Saldosystemet gjør det enkelt å operere med felles avskrivningskonto for grupper av driftsmidler som avskrives med samme sats, noe som administrativt er en forenkling fra det lineære systemet. En slipper å følge hvert enkelt driftsmiddel gjennom dets økonomiske levetid - det er ikke nødvendig å holde oversikt over hvor mye hvert driftsmiddel er

avskrevet eller hva kostprisen på driftsmidlet var.

Progressive avskrivninger medfører at avskrivningsbeløpene øker i løpet av driftsmidlets levetid. På samme måte som i et degressivt system kan en utforme progressiviteten i avskrivningene på mange ulike måter.

2.3 Noen sammenhenger mellom fysisk kapitalslit og økonomisk depresiering

Som nevnt i forrige avsnitt, vil den økonomiske depresieringen ofte følge en degressiv profil. Et slikt degressivt forløp for den økonomiske depresieringen er ikke avhengig av at den fysiske depresieringen har et degressivt forløp. Det er et komplisert forhold mellom fysisk kapitalslit og økonomisk depresiering, og depresieringsprofilen kan være svært forskjellig fra forløpet til det fysiske kapitalslitet. I det følgende skal vi vise dette for to ulike kapitalslitsprofiler.

Anta først at driftsmidlet har *konstant effektivitet over tid*. Det innebærer at driftsmidlet ikke slites i løpet av sin økonomiske levetid, men at effektiviteten brått faller til null når driftsmidlet utrangeres. Forutsetningen er omtalt for eksempel i Hulten & Wykoff [1981], Lensberg [1980] og Holmøy og Olsen [1986]. Hulten & Wykoff [1981] nevner lyspærer som eksempel på et driftsmiddel eller en forbruksvare som har en slik slitasjeprofil. Forutsetningen om konstant effektivitet over tid, eller rektangulær kapitalslitsprofil, er relatert til den *fysiske depresieringen* av driftsmidlet, det vil si fallet i produktiv avkastning over tid. Driftsmidlet gir her en konstant årlig avkastning k inntil det er utrangert. Anta at markedsprisen på driftsmidlet på ethvert tidspunkt er lik nåverdien av den fremtidige avkastningen på driftsmidlet. Ser vi bort fra skatter er den økonomiske verdien av driftsmidlet på tidspunkt t gitt ved

$$(3) N_t = \int_{u=t}^T k \cdot e^{-r(u-t)} du$$

der T er tidspunktet for utrangering og r er diskonteringsrenten. Ser vi først på det tilfellet at diskonteringsrenten er 0, finner vi at $N_t = k \cdot (T-t)$. Den årlige økonomiske depresieringen er gitt ved $\Delta N_t / \Delta t = -k$. I dette tilfellet med rektangulær fysisk depresieringsprofil og en diskonteringsrente lik null, blir den økonomiske depresieringsprofilen lineær. Når $r > 0$ får vi dette uttrykket for driftsmidlets verdi på tidspunkt t :

$$(4) N_t = k \cdot \int_{u=t}^T e^{rt} \cdot \left(-\frac{1}{r}\right) \cdot e^{-ur} = \frac{k}{r} \cdot (1 - e^{-r(T-t)})$$

Den årlige økonomiske depresieringen er gitt ved

$$\Delta N_t / \Delta t = -k \cdot e^{-r(T-t)}, \text{ og } \Delta N_t^2 / \Delta^2 t = -k \cdot r \cdot e^{-r(T-t)} < 0$$

Vi ser her at en positiv diskonteringsrente gjør at den økonomiske depresieringen er minst det første året, for deretter å øke. Dette gir en progressivt fallende depresieringsprofil. Årsaken til dette er at gjennom diskontingen vil en på ethvert tidspunkt legge mindre vekt på en fremtidig uttrangering enn uten diskontering.

Ved en *geometrisk* kapitalslitsprofil (ofte kalt radioaktiv reduksjon, siden strålingen fra radioaktive stoffer følger en slik profil) reduseres avkastningen med en viss andel δ av avkastningen i foregående periode. Lar vi avkastningen i den første perioden pr. krone investert være k , vil avkastningen på tidspunkt t være $k \cdot e^{-\delta t}$. Nåverdien på tidspunkt t av den fremtidige avkastningen er da

$$(5) N_t = \int_{u=t}^{\infty} k \cdot e^{-\delta u} \cdot e^{-r(u-t)} du = \frac{k}{\delta+r} \cdot e^{-\delta t}$$

Ved likevekt i kapitalmarkedet må verdien av driftsmidlet i periode 0, N_0 , være lik investeringskostnaden, som er forutsatt lik 1: $N_0 = k/(\delta+r) = 1$. Årlig økonomisk depresiering blir $\Delta N_t / \Delta t = -\delta k/(\delta+r) \cdot e^{-\delta t} = -N_0 \cdot \delta \cdot e^{-\delta t}$. Vi ser at i dette tilfellet følger den økonomiske depresieringen den samme profilen som den fysiske, gitt ved den tidsderiverte av uttrykket $k \cdot e^{-\delta t}$.

En del økonometriske analyser av depresieringsprofiler underbygger at degressive avskrivninger beskriver faktisk verdifall på en god måte. King & Fullerton (eds.) (1984, s. 214) hevder for eksempel:⁹⁾

«(...) exponential decay is much more data-compatible than straight-line or one-horse-shay depreciation.»

Sinn (1987, fotnote s. 21) skriver:

«(...) it may be useful in highly aggregated models to assume geometrically declining depreciation, even if different depreciation rules hold on the micro level.»

⁹⁾ Eksponensielt avtagende depresieringer er tilnærmet det samme som saldosystemet dersom en antar kontinuerlig tid istedenfor at avskrivningene skjer én gang i året. 'One-horse-shay depreciation' er et av de engelske uttrykkene for forutsetningen om konstant effektivitet over tid inntil driftsmidlet kasseres (rektangulær avskrivningsprofil), som er omtalt over.

Geometrisk avtagende avskrivninger ser altså ut til å passe best i forhold både til vanlige markedserfaringer og til mikro- eller makrodata over ulike kapitaltypers depresieringsprofiler. Antagelsen om geometrisk avtagende depresieringsprofil, ofte med en konstant rate, er mye brukt i teoretiske analyser av kapitalslit, skattesystem og optimering over flere tidsperioder (se for eksempel Biørn [1975], Lensberg [1980] og Sinn [1987]). Nickell [1975], der hovedfokus er på vedlikeholdskostnader og produktivitet, er eksempel på en analyse som er kritisk til den enkle antagelsen om eksponensiell depresieringsrate. De fleste empiriske analyser av skattereglenes virkninger på investeringer ser ut til å ha som utgangspunkt at økonomisk depresiering følger en eksponensielt avtagende profil, jf. King & Fullerton (eds.) [1984], Crooks et al. [1989], Hulten & Wykoff [1981], Jorgenson & Sullivan [1981], McKee et al. [1986] og mange av kapitlene i Feldstein (ed.) [1987].

Konklusjonen på denne gjennomgåelsen av ulike depresieringsprofiler og avskrivningsmetoder er at saldometoden ser ut til å beskrive faktisk verdifall på en tilfredsstillende måte, spesielt når en har som utgangspunkt at avskrivningsgrunnlaget er historisk anskaffelseskostnad (jf. argumentasjonen ved innføringen av saldosystemet i det norske skattesystemet). Både Biørn [1975] og Sinn [1987] påpeker at en forutsetning for at skattesystemet skal virke nøytralt på investeringsbeslutningen, er at de skattemessige avskrivningene følger økonomisk depresiering. Gjennom saldosystemet burde det være mulig å utforme avskrivningsregler som virker rimelig nøytralt i forhold til investeringsbeslutningene. Det kan i lys av dette synes paradoksalt at lineære avskrivninger er den metoden som anvendes i bedriftsøkonomi og i nasjonalregnskapssammenheng. I avsnitt 2.4 drøftes derfor en mulig måte å tilnærme saldoavskrivninger til lineære avskrivninger. En kan ved å anvende metoden beskrevet nedenfor finne avskrivningssatser innenfor saldosystemet som er utledet fra data over driftsmidlers levetid.

2.4 Forholdet mellom lineære avskrivningsprofiler og eksponensielle depresieringsrater

Det er mulig å finne frem til eksponensielle depresieringsrater som gir tilnærmet samme nåverdi av avskrivningsbeløpet som lineære avskrivningsprofiler, slik at en kan koble fra aggregerte data over levetid for ulike kapitaltyper til mer realistiske eksponensielle depresieringsrater. Den eksponensielt baserte satsen som fremkommer, betraktes som en tilnærming til avskrivningssatsen a under saldosystemet.

Utgangspunktet for tilnærmingen mellom lineær og eksponensiell depresiering er

$$(6) \int_{t=0}^{\infty} a \cdot e^{-(a+r)t} dt = a \cdot \int_{t=0}^{\infty} e^{-(a+r)t} dt = a \cdot \int_{t=0}^{\infty} \left(-\frac{1}{a+r} e^{-(a+r)t}\right) = -a \cdot \left(-\frac{1}{a+r}\right) = \frac{a}{a+r}$$

For et driftsmiddel som depresieres lineært over L år er det tilsvarende uttrykket (her er selvsagt den øvre integralgrensen L):

$$(7) \int_{t=0}^L \frac{1}{L} e^{-rt} dt = \frac{1}{L} \int_{t=0}^L e^{-rt} dt = \frac{1}{L} \cdot \int_{t=0}^L \left(-\frac{1}{r} e^{-rt}\right) = -\frac{1}{r \cdot L} e^{-rL} + \frac{1}{r \cdot L} = \frac{1}{r \cdot L} \cdot (1 - e^{-rL})$$

Ved å sette uttrykkene i (6) og (7) lik hverandre kan en finne den eksponensielle depresieringsraten som gir samme nåverdi av avskrivningene som lineære avskrivninger over L år.

$$(8') \frac{a}{a+r} = \frac{1}{r \cdot L} \cdot (1 - e^{-rL})$$

Løser en denne ligningen for a , får en:

$$(8) a = \frac{r \cdot (1 - e^{-rL})}{r \cdot L - (1 - e^{-rL})}$$

Verdien av a avhenger av diskonteringsrenten r , som en ikke kjenner. Det kan vises at⁹⁾

spørsmålet om hvilken eksponensiell depresieringsrate som ville gi den samme neddiskonterte verdien av den reelle avskrivningsstrømmen som det som fremkommer av lineær avskrivning av et driftsmiddel med levetid på L år.⁹⁾

La r være reell rentesats (som det diskonteres etter) og a eksponensiell depresieringsrate.

Uttrykket for nåverdien av avskrivningene for hver krone investert er i tilfellet med geometrisk avtagende depresieringsprofil gitt ved:

$$(9) \lim_{r \rightarrow 0} (a) = \lim_{r \rightarrow 0} \frac{(2 - r \cdot L)}{L} = \frac{2}{L}$$

(9) uttrykker dermed den saldossatsen som gir den samme nåverdien av avskrivningene som lineære avskrivninger med levetid L , når diskonteringsrenten er null. Positiv diskonteringsrente vil gi en lavere saldossats, siden avskrivningene i saldosystemet kommer tidligere enn ved lineære avskrivninger.

Uttrykket $2/L$ er anvendt i King & Fullerton (eds.) [1984] for å konvertere data for levetider og lineære avskrivningsprofiler til eksponensielle rater. Uttrykket er også anvendt i tabell 4 og 6 for å regne om fra levetider for ulike driftsmidler til tilsvarende eksponensielle depresieringsrater.¹¹⁾

I tabell 1 vises sammenhengen mellom saldossats, levetid og diskonteringsrente, slik den fremkommer av formel (8) over. Tabellen

⁹⁾ En antar her at skattesatsen er konstant over tid. Dersom skattesatsen varierer, er nåverdien av skattereduksjonen som følge av avskrivningene et mer relevant mål enn nåverdien av avskrivningene.

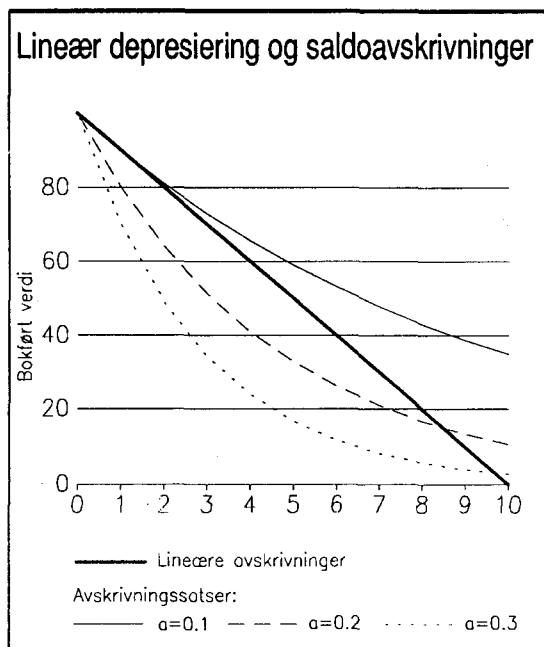
¹⁰⁾ Ved å anvende L'Hôpitals regel to ganger.

¹¹⁾ Den avskrivningsprofilen som fremkommer ved bruk av formelen $a = 2/L$ har på engelsk et eget navn: 'double-declining balance form of depreciation' (se Hulten & Wykoff, 1981, s. 94).

Tabell 1 Saldosats som gir ekvivalent nåverdi av avskrivningene som med lineære avskrivninger over levetiden L , for ulike kombinasjoner av levetid og diskonteringsrente. Prosent

Diskonteringsrente	Levetid (L) i år									
	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
0 pst.	40,0	20,0	13,3	10,0	8,0	6,7	5,7	5,0	4,4	4,0
2 »	39,3	19,4	12,7	9,4	7,4	6,1	5,1	4,4	3,9	3,4
4 »	38,7	18,8	12,1	8,8	6,9	5,6	4,7	4,0	3,5	3,0
6 »	38,1	18,2	11,6	8,4	6,4	5,2	4,3	3,7	3,2	2,8
8 »	37,5	17,7	11,2	8,0	6,1	4,9	4,0	3,4	3,0	2,6
10 »	36,9	17,2	10,7	7,6	5,8	4,6	3,8	3,3	2,8	2,5
12 »	36,4	16,7	10,4	7,3	5,6	4,4	3,7	3,1	2,7	2,4
14 »	35,9	16,3	10,0	7,1	5,4	4,3	3,6	3,0	2,6	2,3
16 »	35,3	15,9	9,8	6,8	5,2	4,2	3,5	3,0	2,6	2,3
18 »	34,8	15,6	9,5	6,7	5,1	4,1	3,4	2,9	2,5	2,2
20 »	34,4	15,2	9,3	6,5	5,0	4,0	3,3	2,9	2,5	2,2
22 »	33,9	14,9	9,1	6,4	4,9	3,9	3,3	2,8	2,5	2,2
24 »	33,5	14,6	8,9	6,3	4,8	3,9	3,2	2,8	2,4	2,2
26 »	33,0	14,4	8,7	6,1	4,7	3,8	3,2	2,8	2,4	2,2
28 »	32,6	14,1	8,6	6,1	4,7	3,8	3,2	2,7	2,4	2,2
30 »	32,2	13,9	8,4	6,0	4,6	3,7	3,2	2,7	2,4	2,1

viser saldosatser som gir ekvivalent nåverdi av avskrivningene som med lineære avskrivninger, for ulike levetider og diskonteringsrente. Dersom diskonteringsrenten er 8 pst.



Figur 1 Lineære avskrivninger og tre ulike profiler for saldoavskrivninger, der avskrivningssatsen utgjør henholdsvis 20 pst. ($= 2/L$), 10 pst. og 30 pst. Levetiden er satt til 10, anskaffelseskostnaden er 100 og utrangeringsverdien er 0

og forventet økonomisk levetid er 20 år, vil en saldosat på 8,0 pst. gi samme nåverdi av avskrivningene som lineære avskrivninger over 20 år.

Figur 1 illustrerer forskjellen mellom lineær depresiering og saldoavskrivninger med tre ulike avskrivningssatser. Forutsetningene i figuren er at driftsmidlet har en levetid på ti år ($L = 10$) og at anskaffelseskostnaden er 100. Utrangeringsverdien etter ti år er satt til 0. De tre depresieringsratene for saldoavskrivningene er henholdsvis 20 pst. ($= 2/L$), 10 pst. og 30 pst. Kurvene i figuren beskriver utviklingen i rest uavskrevet verdi for driftsmidlet. Den midterste saldokurven gir tilnærmet samme nåverdi av avskrivningene som lineære avskrivninger, dersom en antar at diskonteringsrenten er null. Med en diskonteringsrente på 8 pst. blir saldosatzen som tilsvarer lineære avskrivninger med levetid på ti år 17,7 pst., jf. tabell 1.

3 Empirisk materiale om økonomisk levetid og depresiering

I dette avsnittet presenteres en del data for levetider og depresieringsrater for ulike typer av realkapital i forskjellige land og næringer, på flere aggregeringsnivå. Som påpekt i innledningen, er oversikten langt fra ment å være uttømmende, men den kan tjene som en nyttig referanseramme for forslagene til endringer i det norske saldosystemet i utredningens kapittel 8.3.

Empiriske analyser som drøfter økonomisk depresiering og levetid for realkapital, er svært ofte analyser på aggregert nivå knyt-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

tet til kapitalkostnader, skatteregler, investeringsincentiver og internasjonale kapitalbevegelser. Spørsmål om depresieringsrater og levetid, særlig på disaggregert nivå, kommer ofte i bakgrunnen. Det er ikke så mange empiriske analyser som har beregnet levetider og avskrivningssatser. De analysene som inneholder slike beregninger, blir dermed ofte sitert i analyser som fokuserer på andre problemer, men som anvender data for økonomisk depresiering. Eksempler på dette er tidligere analyser av Redfern [1955] og Wallander [1962] og nyere arbeider av Hulten & Wykoff [1981] og Jorgenson & Sullivan [1981].

Tabell 2 viser økonomiske eksponensielle depresieringsrater for forskjellige driftsmidler. Tallene er hentet fra Hulten & Wykoff [1981] og Jorgenson & Sullivan [1981]. Begge disse analysene tar utgangspunkt i tradisjonell økonomisk teori og antar eksponensiell, kontinuerlig depresiering. De depresieringsratene som fremkommer, kan da betraktes som en tilnærming til et saldoavskrivningssystem.

Det er tildels store avvik mellom avskrivningssatsene i tabell 2 og satsene i det norske saldosystemet (se avsnitt 2.3.3). For eksempel er saldossatsen for skip, fartøyer, rigger m.v. 25 pst. i 1989, mens Hulten & Wykoff [1981] estimerer depresieringsraten til å være 7,5 pst. Det indikerer at det ligger betydelige skattekreditter for denne typen driftsmidler i saldosystemet, ved at saldossatsen er mye høyere enn depresieringsraten. En årsak til at saldossatsen eventuelt skulle være høyere i Norge enn det Hulten & Wykoff [1981] estimerte, ville være at skip o.l. slites raskere her enn i USA. Det synes imidlertid lite rimelig at forskjellen skulle utgjøre over 17 prosentpoeng, siden en må anta at skipene stort sett trafikkerer samme type farvann. For maskin- og løpsøregruppen ser det også ut til at avskrivningssatsen er høyere i det norske saldosystemet enn det Hulten & Wykoff finner.

For driftsmidlene fly og biler går avviket motsatt vei, med forskjeller på henholdsvis 3,3 og 13,3 prosentpoeng. Saldossatsene for disse driftsmidlene innebærer altså at skattebelastningen fremskyndes relativt til om avskrivningssatsene hadde fulgt de estimerte depresieringsratene i Hulten & Wykoff [1981].

Hulten & Wykoff og Jorgenson & Sullivans estimater er som nevnt henvist til i en del andre arbeider. Det viktigste av disse er kanskje King & Fullerton (eds.) [1984],¹²⁾ som er en meget anerkjent studie av inter-

Tabell 2 Økonomiske eksponensielle depresieringsrater for ulike driftsmidler i Hulten & Wykoff [1981] og Jorgenson & Sullivan [1981]. Årlig prosentvis verdireduksjon¹⁾

Driftsmiddel	a i pst.
Møbler og innredning	11,00
Fabrikerte metallprodukter	9,17
Motorer og turbiner	7,86
Traktorer	16,33
Jordbruksmaskiner	9,71
Bygg- og anleggsmaskiner	17,22
Gruvedrifts- og oljefeltmaskiner	16,50
Metallindustrimaskiner	12,25
Spesialindustrimaskiner	10,31
Generelle industrimaskiner	12,25
Kontor- og datamaskiner	27,29
Tjenesteindustrimaskiner	16,50
Elektrisk utstyr (overføring, fordeling, industr. apparater, kommunikasjon o.a.)	11,79
Lastebiler, busser og vogntog	25,37
Biler	33,33
Fly	18,33
Skip og båter	7,50
Jernbaneutstyr	6,60
Instrumenter	14,73
Annet utstyr	14,73
Produksjonsbygg	3,61
Forretningsbygg	2,47
Religiøse bygg	1,88
Utdanningsbygg	1,88
Sykehus	2,33
Andre ikke-jordbruksbygninger	4,54
Jernbaner	1,76
Telefon og telegraf	3,33
Elektrisk lys og kraftleveranser	3,00
Gass	3,00
Andre offentlige leveranser	4,50
Jordbruksbygninger	2,37
Gruver, sjakter og brønner	5,63
Andre ikke-boligmessige konstruksjoner	2,90
Boliger	1,30

¹⁾ Jorgenson & Sullivans estimater gjelder jernbaner, telefon og telegraf, elektrisk lys og kraftleveranser, gass, andre offentlige leveranser og boliger. De andre depresieringsratene er hentet fra Hulten & Wykoff.

nasjonale forskjeller i kapitalkostnader og kapitalbeskatning.

King og Fullerton studerer kapitalbeskatning i Sverige, UK, USA og Vest-Tyskland. De opererer med tre ulike driftsmidler, maskiner, bygninger og lager. For hvert land skiller en også mellom tre produksjonssektorer, industri, annen produksjon og handel. Tabell 3 viser de 36 depresieringsratene som King & Fullerton bruker. De enkelte avskriv-

¹²⁾ Auerbach & Jorgenson [1980] henviser også til tidligere utkast av Hulten & Wykoff [1981].

ningsratene er basert på en rekke ulike arbeider, jf. fotnote til tabell 3.

En sammenligning av depresieringsratene i tabell 3 med de norske saldossatsene tilsier at de norske satsene for bygninger virker nokså rimelige, mens satsene for maskiner (som inngår i gruppen driftsløssøre) er mye høyere i norsk skattelovgivning enn det King & Fullerton anvender for de fire landene som deres studie omfatter. Det ser altså ut som om elementer av skattekreditt er bygget inn i saldossatsene for maskiner, en konklusjon som også følger ved å studere tallene i tabell 2.

Crooks et al. [1989] er en annen internasjonal studie av kapitalbeskatning og investeringer. Modellen som brukes er en utvidet versjon av modellen i King & Fullerton, der

Tabell 3 Økonomiske eksponensielle depresieringsrater for tre typer av driftsmidler i tre ulike typer næringvirksomhet i fire land, anvendt i King & Fullerton (eds.) [1984]. Årlig prosentvis verdireduksjon¹⁾

	Maski- ner	Byg- ninger	Lager
Sverige:			
- Industri	7,70	2,60	0,00
- Annen produksjon	19,70	2,30	0,00
- Handel	18,20	1,80	0,00
UK:			
- Industri	8,19	2,50	0,00
- Annen produksjon	15,35	2,50	0,00
- Handel	8,31	2,50	0,00
USA:			
- Industri	13,31	3,43	0,00
- Annen produksjon	13,02	3,04	0,00
- Handel	17,10	2,47	0,00
Vest-Tyskland:			
- Industri	15,66	4,56	0,00
- Annen produksjon	15,66	4,56	0,00
- Handel	15,66	4,56	0,00

¹⁾ Disse estimatene er basert på ulike studier i de enkelte landene. Som nevnt er Hulten & Wykoff [1981] og Jorgenson & Sullivan [1981] hovedkildene for USA. For Storbritannia har en anvendt data fra Board of Inland Revenue [1953], Griffin [1975, 1976] og Redfern [1955]. De svenske estimatene er hentet fra Wallander [1962] (se tabell 4) og Wallmark [1978], i tillegg til ikke-refererte analyser i Statistisk sentralbyrå i Sverige. Dessuten henvises det til Winfrey [1935]. Endelig er de tyske depresieringsratene bygget på Uhlmann [1981] og data fra offentlig statistikk.

Tabell 4 Økonomiske levetider (L) og tilnærmede depresieringsrater (a) for maskiner og bygninger i en del OECD-land. Antall år og årlig prosentvis verdireduksjon¹⁾

Land	Maskiner		Bygninger	
	L i år	a i pst.	L i år	a i pst.
Australia	15	13,33	37	5,41
Belgia	16	12,50	40	5,00
Canada	15	13,33	40	5,00
Danmark	16	12,50	42	4,76
Eire	18	11,11	36	5,56
Finland	17	11,77	40	5,00
Frankrike	16	12,50	35	5,71
Italia	18	11,11	35	5,71
Japan	15	13,33	40	5,00
Nederland	16	12,50	42	4,76
New Zealand	14	14,29	50	4,00
Norge	15	13,33	40	5,00
Spania	15	13,33	40	5,00
Sveits	15	13,33	40	5,00
Sverige	15	13,33	40	5,00
Vest-Tyskland	16	12,50	42	4,76
UK	33	6,06	80	2,50
USA	16	12,50	30	6,67
Østerrike	15	13,33	40	5,00

¹⁾ Tall for levetider er fra McKee et al. [1986]. Depresieringsratene er beregnet ved formelen $a = 2/L$.

en også tar hensyn til muligheten for transnasjonale investeringer. Crooks et al. anvender disse depresieringsratene for de tre typene av driftsmidler (ratene er estimert av Bond & Daniels [1989]): 12,25 pst. for maskiner og driftsløssøre, 3,61 pst. for produksjonsbygninger og 2,47 pst. for forretningsbygg. Disse satsene ligger i samme område som de satsene som er rapportert i tabell 2 og 3.

Tabell 4 viser data for økonomisk levetid for maskiner og bygninger i de fleste OECD-landene. Tallene for levetid er hentet fra McKee et al. [1986], som er en sammenligning av marginale skattesatser på produksjonsfaktorene arbeid og kapital i OECD-området. Fra levetidstallene har en beregnet tilsvarende eksponensielle depresieringsrater ved hjelp av formelen i (9), som altså gir maksimale satser som tilsvarende lineære avskrivninger over levetiden. Med diskontering blir de eksponensielle satsene noe lavere enn i tabell 4, jf. tabell 1. En ser at satsene ligger i det samme intervallet som i de andre analysene, til tross for at datamaterialet her er mer aggregert og usikkert enn for eksem-

Tabell 5 Levetider for ulike maskintyper i svensk verkstedsindustri

Maskintype	Levetid
Sponskjærende maskiner	28 år
Hvorav:	
– dreiebenker	22 »
– boremaskiner	29 »
– fresemaskiner	26 »
– slipemaskiner	33 »
Metallformende maskiner	28 »
Hvorav: pressemaskiner	28 »
Sveiseutstyr	34 »
Støperutstyr	20 »
Varmebehandlingsutstyr	32 »
Rengjørings- og overflatebehandlings- utstyr	21 »
Viklemaskiner	28 »
Industritrucker	33 »
Trebearbeidingsmaskiner	50 »
Annet verkstedsutstyr	30 »
Samtlige maskiner	28 »

Kilde: Wallander [1962]. Tallene for sveiseutstyr, industritrucker og trebearbeidingsmaskiner er spesielt usikre på grunn av få og lite pålitelige observasjoner.

pel i Hulten & Wykoff [1981]. Konklusjonen blir igjen at saldossatsen for maskiner i det norske skattesystemet er høy, og at satsen for bygninger er omtrent lik det estimerer av økonomisk levetid eller depresiering viser.

Wallander [1962] er eksempel på en tidlig, detaljert analyse av økonomiske levetider for realkapitalobjekter i én næring. Resultatene av analysen er basert på en omfattende spørreundersøkelse til bedriftene i svensk verkstedsindustri. Wallanders estimerer er anvendt i kapitlet om Sverige i King & Fullerton. Tabell 5 viser levetidene for ulike maskintyper i svensk verkstedsindustri, slik Wallander [1962] presenterer dem. Gjennomsnittlig levetid for maskinene er 28 år som etter formelen i (9) tilsvarer en eksponensiell depresieringsrate på 7,14 pst. Wallander

finner altså tall for levetiden for maskiner i verkstedsindustrien som er mye høyere, og dermed at depresieringsraten er lavere, enn for eksempel tallene i McKee et al. og Hulten & Wykoff [1981] antyder (bortsett fra tallet for maskiners levetid i UK i McKee et al.). Dette illustrerer at økonomisk levetid er et komplisert og ikke-statisk begrep. Økonomisk levetid kan variere mellom land, for ulike maskintyper og over tid.

Til slutt i dette appendikset vises til data for økonomisk levetid for realkapital i det norske nasjonalregnskapet. Data er hentet fra Fløttum [1980], og ligning (9) er anvendt for å regne om til eksponensielle depresieringsrater. Ifølge Skagseth [1982] er anslagene for levetid i nasjonalregnskapet i stor grad basert på skjønn, men til en viss grad basert på data fra andre land og på råd fra sakkyndige.

Sammenligning av tallene i tabell 6 med satsene i det norske saldossystemet gir de samme konklusjonene som tidligere. For enkelte driftsmidler er betydelige skattekreditter innarbeidet gjennom saldossatsene, mens for andre anleggsmidler ser det ut til at relativt lave satser innebærer en fremskynding av skatteforpliktelsen relativt til om satsene hadde fulgt estimert levetid.

Det er vanskelig å gi en grundig sammenfattende vurdering av det empiriske materialet som er presentert i dette avsnittet. De ulike analysene har forskjellig siktemål, tidsperiodene de omfatter er ikke de samme, inndelingen i forskjellige kapitaltyper er ulik, og de er basert på varierende forutsetninger for måling av økonomisk levetid og depresiering. Ifølge de empiriske studiene ser det imidlertid ut som om skip og maskiner depresierer til dels mye langsommere enn det som følger av saldossatsene i det norske skattesystemet. For enkelte andre driftsmidler kan saldossatsene være noe lave. Dette vil imidlertid avhenge av hvilken diskonteringsrente en legger til grunn. For ulike bygninger faller estimatene for depresieringsrater delvis sammen med saldossatsene.

Tabell 6 Levetider for realkapital (L) og tilhørende tilnærmede eksponensielle depresieringsrater (a) i det norske nasjonalregnskapssystemet.
Antall år og årlig prosentvis verdireduksjon

Anleggsmiddel	L	a = 2/L i pst.
Beboelseshus	90	2,2
Bygninger i statlig og kommunal konsumkapital, jordbruk, skogbruk, elektrisitets- og gassforsyning og lufttransport	75	2,7
Bygninger i bergverksdrift og industri, bygge- og anleggsvirksomhet, bank-, finansierings- og forsikringsvirksomhet, samt forretningsbygg	60	3,3
Bygninger i fiske og fangst	45	4,4
Bygninger og anlegg i jernbanetransport og post og telekommunikasjoner	75	2,7
Anlegg i statlig og kommunal konsumkapital og vannforsyning	90	2,2
Anlegg i skogbruk, elektrisitets- og gassforsyning, transport med sporvei og forstadsbane og hjelpevirksomhet for sjøfart	75	2,7
Anlegg i bergverksdrift og industri	60	3,3
Grunnforbedringer i skogbruk	70	2,9
Grunnforbedringer i jordbruk	33	6,1
Oljeutvinningsanlegg	15	13,3
Oljeboreplattformer	15	13,3
Våte hull (oljeboring)	15	13,3
Tørre hull (oljeboring)	1	100,0 ¹⁾
Rørledninger	20	10,0
Skip	20	10,0
Båter	20	10,0
Fiskefartøy, skrog	40	5,0
Fiskefartøy, motor	15	13,3
Fiskefartøy, annet utstyr	10	20,0
Personbiler m.v. i statlig og kommunal konsumkapital	6	33,3
Personbiler m.v. i jordbruk, bergverksdrift og industri, elektrisitets- og gassforsyning, bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel, hotell- og restaurandrift, rutebiltransport, tjenester i tilknytning til transport og lagring, post og telekommunikasjoner, bank-, finansierings- og forsikringsvirksomhet og sosial og privat tjenesteyting	4	50,0
Personbiler m.v. i drosje- og turbiltransport og hjelpevirksomhet for landtransport ..	3	66,7
Busser, lastebiler m.v. i rutebiltransport	7	28,6
Lastebiler m.v.	7	28,6
Biler og maskiner i jernbanetransport	12	16,7
Rullende materiell	35	5,7
Fly	15	13,3
Maskiner i bergverksdrift og industri, elektrisitets- og gassforsyning, vannforsyning og hjelpevirksomhet for sjøfart	25	8,0
Maskiner i jordbruk, skogbruk, post og telekommunikasjoner	20	10,0
Maskiner i bygge- og anleggsvirksomhet	12	16,7
Maskiner i fiske og fangst	6	33,3
Maskiner i annen privat virksomhet	15	13,3
Utstyr ellers (maskiner m.v.) i offentlig konsumkapital	20	10,0

¹⁾ Levetid på ett år tilsvarer 100 pst. avskrivning i anskaffelsesåret, slik at den eksponensielle satsen her settes til 100 pst.

Kilde: Fløttum [1980]. Se også Skagseth [1982], som deler driftsmidlene inn etter institusjonell sektor.

REFERANSER:

- Auerbach, A. J. & Jorgenson, D. W. [1980];** «Inflation proof depreciation of assets», *Harvard Business Review*, Vol. 58, September-oktober, s. 113-8.
- Biørn, E. [1975];** Avskrivningsregler og prisen på bruk av realkapital, *Artikler*, nr. 74, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Board of Inland Revenue [1953];** Income Tax Wear and Tear Allowances For Machinery and Plant, Her Majesty's Stationary Office, London.
- Bond, S. R. & Daniels, A. [1989];** Measuring Depreciation Rates from Company Accounts, mimeo, Institute for Fiscal Studies, London.
- Crooks, E., Devereux, M., Pearson, M. & Wooley, C. [1989];** Transnational Tax Rates and Incentives to Invest, mimeo, Working Party No. 2, Committee of Fiscal Affairs, OECD, Paris.
- Feldstein, M. (ed.) [1987];** *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago.
- Fløttum, E. J. [1980];** Nasjonalregnskapet i Norge. System og beregningsmetoder, *Samfunnsøkonomiske studier*, nr. 45, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Griffin, T. [1975];** Revised Estimates of The Compensation and Stock of Fixed Capital, *Economic Trends* no. 264 (October), Her Majesty's Stationary Office, London.
- Griffin, T. [1976];** The Stock of Fixed Assets in The United Kingdom: How to Make The Best Use of The Statistics, *Economic Trends* no. 276 (October), Her Majesty's Stationary Office, London.
- Holmøy, E. & Olsen, Ø. [1986];** Produksjonstilpasning, kapitalavkastningsrater og kapitalstruktur, *Rapporter 86/24*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Hulthen, C. R. & Wykoff, F. C. [1981];** The Measurement of Economic Depreciation, in *Depreciation, Inflation, and The Taxation of Income from Capital*, C. R. Hulthen (ed.), Urban Institute, Washington, D.C.
- Johansen, L. [1965];** *Offentlig Økonomikk*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Jorgenson, D. W. & Sullivan, M. A. [1981];** Inflation and Corporate Capital Recovery, in *Depreciation, Inflation, and The Taxation of Income from Capital*, C. R. Hulthen (ed.), op. cit.
- King, M. A. & Fullerton, Don (eds.) [1984];** *The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of The United States, The United Kingdom, Sweden, and West Germany*, National Bureau of Economic Research, Institut für Wirtschaftsforschung, Industriens Utredningsinstitut, The University of Chicago Press, Chicago.
- Lensberg, T. [1980];** Kredittrasjonering og kapitalleiepriser, Arbeidsnotat nr. 2, Senter for anvendt forskning, Bergen.
- McKee, M. J., Visser, J. J. C. & Saunders, P. G. [1986];** «Marginal Tax Rates on The Use of Labour and Capital in OECD Countries», *OECD Economic Studies*, No. 7, Autumn, s. 45-101.
- Naug, T. & Flakke, P. A. [1982];** *Internregnskap. Lønnsomhetsanalyse, kostnadskontroll, driftsregnskap*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Nickell, S. [1975];** «A Closer Look at Replacement Investment», *Journal of Economic Theory*, Vol. 10, s. 54-88.
- Ot.prp. nr. 26 [1980-81];** Om lov om endringer i lov nr. 8 av 18. august 1911 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) mv., Finans- og tolldepartementet.
- Ot.prp. nr. 19 [1983-84];** Lov om endringer i lov 18. august 1911 nr. 8 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) m.fl. Avskrivningsreglene, Finans- og tolldepartementet.
- Redfern, P. [1955];** «Net Investment in Fixed Assets in The United Kingdom 1938-53», *Journal of the Royal Statistical Society*, ser. A, Vol. 118, s. 141-82.
- Sinn, H-W. [1987];** *Capital Income Taxation and Resource Allocation*, Studies in Mathematical and Managerial Economics, Volume 35, North-Holland, Amsterdam.
- Skagseth, P. [1982];** Det norske nasjonalregnskapet. Dokumentasjonsnotat nr. 12. Beregning av investering, realkapital og kapitalslit, *Rapporter 82/16*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Steigum, E., Jr. [1980];** Rente- og investeringsadferd, Vedlegg 3 i NOU 1980:4 *Rentepolitikk*.
- St.prp. nr. 115 [1981-82];** Om endringer i rente- og avskrivningsprinsippene i statens forretningsdrift og endringer i bevilgningsreglementet, Finans- og tolldepartementet.
- Uhlmann, L. [1981];** Konsum- und investeringsverhalten in der Bundesrepublik seit den fünfziger jahren, Vol. 2, Das Investitionsverhalten in der Industrie im Spiegel von Investorenbefragungen, Schriftenreihe des Ifo-Institutes, Berlin – München.
- Wallander, J. [1962];** Verkstadsindustriens maskinkapital. En studie av dess sammensättning och av maskiners 'åldrande och död', *Småtryck*, nr. 25, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Wallmark, K. [1978];** Planenkäten 1978, i *Industriekonjunkturen våren 1978*, Sveriges Industriförbund, Stockholm.
- Winfrey, F. [1935];** Statistical Analysis of Industrial Property Retirements, Bulletin 125, Iowa Engineering Experiment Station, Iowa State College of Agriculture and Mechanical Arts, Ames, Iowa.

APPENDIKS 8.2

METODER FOR Å FASTSETTE KOSTPRISEN VED AKSJESALG

1 Innledning

Som nevnt i avsnitt 8.10.7, kan det være vanskelig og arbeidskrevende å finne en aksjes kostpris. Særlig gjelder dette når det er gått lang tid mellom ervervs- og avhendelsestidspunktet. Problemene vil således øke ved innføring av skatteplikt uavhengig av eiertid, og det vil være behov for overgangsregler. Hvordan slike bevis- eller dokumentasjonsproblemer skal løses, omtales ikke nærmere i det følgende.

Et annet mer grunnleggende spørsmål er hvordan kostprisen for aksjer skal fastsettes når de solgte aksjene ikke kan individualiseres. Dersom en aksjonær eier flere aksjer av samme type i et selskap og kun selger noen av disse, vil det ofte ikke være mulig å identifisere de solgte aksjene. Dette gjelder blant annet for aksjer som er registrert i Verdipapirsentralen. Har aksjonæren kjøpt aksjene på forskjellige tidspunkter eller til forskjellige kostpriser, kan det ha stor betydning for gevinstbeskatningen hvilke aksjer som anses solgt.

Etter gjeldende praksis kan skattyter i slike tilfeller *velge* hvilke aksjer som skal anses solgt. I en tapssituasjon vil det lønne seg å selge aksjer som det vil bli gitt fradrag for tap for etter aksjegevinstskatteloven, det vil si aksjer som har vært eid kortere tid enn tre år. Ved verdistigning på aksjene vil vedkommende derimot kunne velge å anse de tidligste anskaffelsene som solgt, for å oppnå skattefritak etter samme lov. Dersom skattefrihet ikke kan oppnås, vil han velge de aksjene som har høyest kostpris for at gevinsten skal bli minst mulig. Skattyter vil også kunne selge og kjøpe tilbake tilsvarende aksjer for å få realisert et tapsfradrag.

At skattyter selv kan velge hvilke aksjer som skal anses solgt, må anses som en lite tilfredsstillende løsning. En slik valgadgang fører til uheldige skattetilpasninger. Nedenfor gjennomgås ulike metoder som kan erstatte gjeldende praksis.

Tilsvarende problemer med å bestemme kostprisen vil oppstå for obligasjoner, opsjoner m.v. I det følgende konsentreres fremstillingen om aksjer.

2 Metoder for å fastsette kostprisen

En mulig løsning er å beholde den individuelle gevinstberegningen (aksje-for-aksje metoden), men innføre et FIFO-prinsipp, slik

at de aksjene som er ervervet først, også anses for å være solgt først. En slik regel gjelder blant annet i Danmark og USA.

En annen mulighet er å beregne kostprisen etter en gjennomsnittsmetode. I så fall kan gevinstberegningen foretas for samme type aksjer under ett. Denne metoden er foreslått i den svenske utredningen om «reformerad inkomstbeskatning», SOU 1989:33, for verdipapirer som ikke er foreslått skattlagt etter porteføljemetoden, jf. avsnitt 5. Den gjelder også til dels i dag i Sverige. Metodene er kort omtalt i avsnitt 3.

Det er også mulig å innføre et saldo- eller porteføljeprinsipp ved beskatningen av kapitalobjekter som aksjer og obligasjoner. Saldo- eller porteføljeprinsippet innebærer at en skattyters (aksje)besittelser ses som en helhet. Det foretas ingen nøyaktig gevinstberegning for hvert enkelt salg. Det foretas derimot et samlet årsoppgjør for gruppen. I norsk skatterett er saldoprinsippet kjent fra varelagerreglene og fra avskrivningsreglene. Betegnelsen »saldometode» benyttes gjerne om tilfeller hvor det foretas en avregning (saldering) mellom salg og kjøp før beskatning foretas. For øvrig kan betegnelsen «porteføljemetode» benyttes.

Det kan tenkes en rekke utforminger av en saldo- eller porteføljemodell. Den konkrete utformingen bør være avhengig av hvilke øvrige regler som ønskes, for eksempel om en ved salg av aksjer ønsker at gevinsten skal kunne reinvesteres i løpet av året uten å utløse beskatning.

Den svenske kapitalgevinstkomiteén har i SOU 1986:37 utredet ulike saldometoder. Metodene har det til felles at det er nettoresultatet av årets kjøp og salg som skattlegges. I avsnitt 4 gis en kort oversikt over det danske forslaget til saldometode. (utarbeidet av den danske selskapsskattekommissjonen fra 1978), nettosalgsmetoden og børsverdimetoden basert på SOU 1986:37. I SOU 1989:33 er det utarbeidet et nytt forslag om en porteføljemetode som i hovedsak skal gjelde for børsnoterte verdipapirer. Hovedtrekkene i forslaget presenteres i avsnitt 5.

3 En sammenligning av FIFO-metoden og gjennomsnittsmetoden¹³⁾

FIFO-metoden innebærer som nevnt at de aksjene som er ervervet først også anses for å være solgt først. Gevinsten beregnes individuelt for den enkelte aksje.

¹³⁾ Sammenligningen av de to metodene er basert på SOU 1989:33 Del II *Inkomst av kapital*.

Etter gjennomsnittsmetoden kan gevinsten beregnes under ett for aksjer av samme type. Gevinsten utgjør salgssummen for de solgte aksjene fratrukket en beregnet anskaffelsesverdi. Fradraget for anskaffelsesverdien beregnes som den gjennomsnittlige anskaffelsesverdien for den aktuelle typen aksjer, multiplisert med antall solgte aksjer. Anskaffelsesverdien for gjenværende aksjesittelser av samme slag reduseres med det beløpet som er kommet til fradrag.

Eksempel:¹⁴⁾

En person kjøper ved tre anledninger aksjer av samme serie i et selskap. Først kjøpes 100 aksjer for kr. 100 pr. stk., deretter kjøpes 100 aksjer for kr. 125 pr. stk. og til slutt kjøpes 300 aksjer for kr. 150 pr. stk. Vedkommende selger så 150 aksjer for kr. 175 pr. stk. og deretter ytterligere 150 aksjer for kr. 200 pr. stk.

Ved individuell gevinstberegning i kombinasjon med FIFO-prinsippet vil vedkommende ved det første salget få en gevinst på kr. 175 - kr. 100 = kr. 75 pr. stk. for 100 aksjer og en gevinst på kr. 175 - kr. 125 = kr. 50 pr. stk. for 50 aksjer. Det andre salget gir en gevinst på kr. 200 - kr. 125 = kr. 75 pr. stk. for 50 aksjer og en gevinst på kr. 200 - kr. 150 = kr. 50 pr. stk. for 100 aksjer. Sammenlagt blir gevinstene ved begge salgene kr. 18 750. Gjenværende 200 aksjer har en anskaffelsesverdi på kr. 150 pr. aksje.

Ved gjennomsnittsmetoden beregnes den gjennomsnittlige anskaffelsesverdien for samtlige tre erverv. Gjennomsnittlig anskaffelsesverdi blir kr. 67 500 dividert med 500 aksjer, som gir kr. 135 pr. aksje. Det første salget gir en gevinst på kr. 175 - kr. 135 = kr. 40 pr. aksje. Det andre salget gir en gevinst på kr. 200 - kr. 135 = kr. 65 pr. aksje. Sammenlagt blir gevinstene ved begge salgene kr. 15 750. Gjenværende aksjesittelser har en anskaffelsesverdi på kr. 135 pr. aksje.

Det fremgår av eksemplet at gevinsten blir ulik etter de to metodene. Ved salg av hele aksjeporteføljen vil imidlertid gevinsten nominelt sett bli den samme etter de to metodene. Ulikheten består i at beskatningen skjer på ulike tidspunkter. Ved stigende aksjekurser blir verdistigningsgevinsten beskattet på et tidligere tidspunkt etter FIFO-metoden enn etter gjennomsnittsmetoden.

Ulempen med FIFO-metoden er at den krever kompliserte fordelinger av kostprisen ved emisjoner, salg av tegningsretter m.v. Ved gjennomsnittsmetoden kan derimot

aksjesalg, emisjoner m.v. behandles på samme måte.

Gjennomsnittsmetoden er imidlertid administrativt mer komplisert på en annen måte. Sålenge aksjonæren har én aksje igjen i en serie, må opplysninger om kostnadene for samtlige anskaffelser av denne typen aksje oppbevares. Ved gjentatte kjøp og salg kan det bli noe mer komplisert å beregne gjennomsnittlig anskaffelsesverdi enn det som fremgår av eksemplet ovenfor. I slike tilfeller kan det også være vanskelig for ligningsmyndighetene å kontrollere at beregningen av gjennomsnittlig anskaffelsesverdi er riktig. Videre kan det tenkes at skattyter oppgi kun de aksjene som har de høyeste anskaffelseskostnadene, men unnlater å oppgi aksjer i samme serie med lavere anskaffelseskostnader. Det kan av disse grunner være nødvendig å beregne gjennomsnittlig anskaffelsesverdi hvert år, uavhengig av om skattyter har solgt aksjer av den aktuelle typen dette året.

4 Saldometoder¹⁵⁾

1. Etter *det danske forslaget til saldometode* fremkommer ingen skattepliktig inntekt før så mange salg er foretatt at anskaffelseskostnadene for hele gruppen (aksjeporteføljen) er brukt opp. Metoden innebærer i sin enkleste versjon full reinvesteringsrett, slik at det hindrer beskatning.

Metoden går ut på at anskaffelseskostnader og brutto salgsinntekter føres fortløpende på en konto. Når skattyters salgsinntekter overstiger hans anskaffelseskostnader, oppstår det en negativ saldo på kontoen. Dette beløpet anses i sin helhet som skattepliktig gevinst.

Det er etter denne ordningen mulig for skattyter å selge med gevinst uten å bli skattlagt i forbindelse med det enkelte salget. Forutsetningen er at han ikke selger for mer enn de samlede anskaffelseskostnadene. På den annen side innebærer metoden at salg som skjer med tap, ikke gir rett til fradrag dersom noen del av skattyters samlede anskaffelseskostnader gjenstår etter salget. Det gis bare rett til fradrag for særskilt tap når hele aksjeporteføljen avvikles. Gjenstår noen del av anskaffelseskostnadene i en slik situasjon, innebærer det at skattyter har lidt et tap på sine aksjesittelser, og det gis fradrag for det gjenstående beløpet.

Saldometoden innebærer altså at resultatet av det enkelte salg normalt ikke blir avgjørende for beskatningen. Metoden baserer seg i stedet på beskatning av skattyters samlede

¹⁴⁾ Henter fra SOU 1989:33 Del II *Inkomst av kapital*, s. 103.

¹⁵⁾ Fremstillingen av saldometodene er basert på SOU 1986:37 *Reavinst Aktier Obligationer*.

resultat av aksjebesittelser over tid, der de enkelte salg i det overveiende antall tilfeller kun påvirker beskatningen indirekte. En viktig virkning av saldometoden er at beskatningen av gevinster og tap skyves fremover i tid.

Salderingen eller avregningen kan tenkes foretatt ved ulike anledninger. Det enkleste er at kontoen avregnes en gang i året, ved årets utløp. Dette innebærer som nevnt at det foreligger en reinvesteringsadgang. En skattyter som i løpet av året selger så mange aksjer at det oppstår en gevinst på kontoen, kan, ved å kjøpe nye aksjer før årets utløp, unngå beskatning.

En annen mulighet er å la saldoen etter hvert salg bestemme om det skal foretas beskatning eller ikke. En negativ saldo (salgsinntektene overstiger anskaffelseskostnadene) etter et salg utløser beskatning selv om skattyter etter salget, men før årets utløp, reinvesterer. Også i dette tilfellet kreves det at alle aksjene selges for å få tapsfradrag. Denne metoden krever imidlertid en særskilt regulering av det tilfellet at skattyter selger og kjøper på samme dag.

Den danske saldometoden vil kunne føre til en meget høy skattebelastning ved avvikling av en aksjeportefølje. Metoden gir på den annen side store muligheter til å utsette beskatningen av realiserte gevinster på ubestemt tid gjennom reinvestering, og til å utvide en aksjeportefølje ved hjelp av skattekreditter. Disse virkningene ble av den svenske kapitalgevinstkomiteen ansett som hovedulempen ved metoden.

I SOU 1986:37 presenteres to alternative metoder som har til hensikt å opprettholde saldometodens enkelhet, men samtidig unngå de nevnte ulempene.

2. Etter *nettosalgsmetoden* danner nettoreultatet av årets kjøp og salg utgangspunktet for beskatningen. Er resultatet negativt (summen av årets salgsinntekter overstiger summen av årets kjøpskostnader), skal dette beløpet i prinsippet anses som skattepliktig gevinst. Men beskatning utløses kun dersom utgående anskaffelsesverdi er lavere enn børsverdien ved årets utløp. Skattlagt beløp legges til utgående anskaffelsesverdi for at det skattemessige resultatet over tid skal bli riktig.

Metoden er noe mer komplisert enn den danske saldometoden, siden beskatningen delvis beror på porteføljens børsverdi ved årsskiftet. Bestemmelsene om beskatning ved nettosalg avhjelper ifølge komiteen noe av problemet med den danske metoden. Også etter nettosalgsmetoden er det imidlertid mulig å foreta reinvestering av gevinst, men i

prinsippet bare dersom skattyter ikke i løpet av året har foretatt et nettosalg. Har porteføljen sunket i verdi, kan beskatning til en viss grad unngås også ved nettosalg. Hovedulempen ved metoden er at skattyter ikke på forhånd kan vite sikkert om han blir skattepliktig for salgsinntektene eller ikke, siden dette delvis avhenger av børsverdien ved årsskiftet. Metoden vil også oppmuntre til skattemotiverte transaksjoner rundt årsskiftene.

3. Etter *børsverdimetoden* skattlegges økning i løpet av året i børsverdien på hele aksjeporteføljen, uansett om det er foretatt salg eller ikke. Har porteføljen sunket i børsverdi, krediteres skattyter skatt ved årets utløp. Metoden er på mange måter lik nettosalgsmetoden, men kombineres med løpende skattebetaling uavhengig av om det er foretatt noe nettosalg. Realisasjonsprinsippet er altså forlatt.

Av de svenske høringsinstansene som kommenterte metodene, var de fleste kritiske, fremfor alt av to grunner. Dels innebar visse varianter av metodene beskatning av urealiserte gevinster. Dels var det umulig for skattyter å forutse skattevirkningene i en salgssituasjon. På den bakgrunn ble det i forbindelse med den svenske utredningen for «reformerad inkomstbeskatning», SOU 1989:33 Del II, utarbeidet et nytt forslag om en porteføljemetode.

5 Porteføljemetoden¹⁶⁾

1. Porteføljemetodens *hovedprinsipp* er at skattyters aksjebesittelser ses som en enhet -en portefølje. Skattlegging ved salg av en aksje skjer på grunnlag av den solgte aksjens andel av den samlede verdiøkningen på hele aksjeporteføljen. Ved hvert salg skattlegges altså den gjennomsnittlige verdiøkningen på hele porteføljen. En ser bort fra verdiøkningen på den enkelte aksjen. Metoden innebærer at en del av den samlede verdistigningen skattlegges selv om en isolert sett selger en aksje med tap. På den annen side skattlegges ikke mer enn den gjennomsnittlige verdistigningen, selv om den aktuelle aksjen faktisk har gitt høyere gevinst. I motsetning til de saldometodene som er fremstilt foran, foretas det etter denne metoden ingen saldering av porteføljen ved årets slutt.

2. *Gevinstberegningen* foretas som hovedregel ved at årets salgsinntekter fratrekkes en beregnet anskaffelsesverdi, som fastsettes til en viss andel av salgsinntektene, fradragsandelen. Fradragsandelen tilsvarende forholdet mellom den utgående anskaffelsesver-

¹⁶⁾ Fremstillingen av porteføljemetoden er basert på SOU 1989:33 Del II *Inkomst av kapital*.

dien¹⁷⁾ og markedsverdien på porteføljen ved foregående års utløp.

Eksempel:

Dersom porteføljens anskaffelsesverdi ved årsskiftet var kr. 60 000 og dens markedsverdi ved samme årsskifte var kr. 100 000, er fradragsandelen 0,6 eller 60 pst.

Dersom aksjene er gått ned i verdi, kan det tenkes at gjenværende anskaffelsesverdi ved årets slutt er større enn porteføljeverdien. Da vil fradragsandelen overstige 100 pst. Fradraget for anskaffelsesverdien påfølgende år vil i så fall være større enn salgsinntektene. Slike salg medfører således at det oppstår et tap.

Anskaffelsesverdien ved årsskiftet består av foregående års inngående anskaffelsesverdi, tillagt samme års virkelige anskaffelseskostnader for aksjer som er anskaffet i løpet av året og som er i behold ved årets utløp, redusert med den beregnede anskaffelsesverdien som er trukket fra ved salg i løpet av året.

Eksempel:

Utgående anskaffelsesverdi for år 1 er kr. 60 000. Aksjer er kjøpt i år 2 for kr. 30 000, mens aksjer med en anskaffelseskostnad på kr. 10 000 selges før årets utgang. Beregnet anskaffelseskostnad er kommet til fradrag i år 2 med kr. 12 000. Utgående anskaffelsesverdi for år 2 er da: kr. 60 000 + kr. 20 000 - kr. 12 000 = kr. 68 000.

Skattyter vil selv på en enkel måte kunne beregne gevinsten, ikke bare for det totale salget, men for hvert enkelt salg. Så lenge en holder seg til hovedregelen, har porteføljemetoden en stor fordel når det gjelder forutberegneligheten sammenlignet med andre saldometer, hvor gevinsten først kan beregnes ved årets slutt.

3. I den svenske utredningen er det foreslått enkelte *supplerende regler* til hovedregelen om gevinstberegning. Det er foreslått to supplerende regler for tilfeller hvor hovedregelen anses å ha uønskede virkninger, samt en supplerende regel som skal gjelde ved slutt salg. De supplerende reglene har sammenheng med at beskatningen av årets salg bestemmes av en *fradragsandel som er fastsatt ved foregående årsskifte*. Dette er et av porteføljemetodens to viktige særtrekk og omtales i det følgende. Det andre særtrekket er at fradraget for anskaffelses-

verdien beregnes på grunnlag av anskaffelsesverdien for hele porteføljen. Dette er nærmere omtalt under punkt 4 nedenfor.

Dersom gevinstberegningen etter porteføljemetoden skulle være teoretisk riktig, måtte fradragsandelen fastsettes ved hvert aksjesalg. Av praktiske grunner er det imidlertid foreslått at fradragsandelen i stedet fastsettes en gang i året. Det medfører at fradraget for anskaffelsesverdien blir større enn det som er teoretisk riktig dersom aksjekursene stiger etter at fradragsandelen er fastsatt. Motsatt blir fradraget mindre enn det som er teoretisk riktig dersom aksjekursene synker etter at fradragsandelen er fastsatt. For å redusere de negative virkningene av denne egenkapen ved metoden, er det foreslått to særregler.

Den ene særregelen går ut på at fradraget for anskaffelsesverdien ikke kan være større enn at utgående anskaffelsesverdi blir null. Ved sterkt stigende markedsverdier i kombinasjon med salg av store deler av porteføljen, kan det, uten en slik særregel, tenkes at hele porteføljens anskaffelsesverdi er kommet til fradrag, til tross for at ikke samtlige aksjer i porteføljen er solgt. Siden fradrag ikke bør gis for mer enn den totale anskaffelsesverdien, er det altså foreslått at fradraget ikke bør overstige utgående anskaffelsesverdi. Utgående anskaffelsesverdi er lik inngående anskaffelsesverdi pluss kostnader til aksjer som er anskaffet i løpet av året og som er i behold ved årets utløp.

Den andre særregelen gjelder den motsatte situasjonen, altså ved synkende aksjekurs. Dersom fradragsandelen er under 100 pst. og aksjekursene synker i løpet av året, blir fradraget for anskaffelseskostnader for lavt sammenlignet med hva som er teoretisk riktig, og salg medfører etter hovedregelen beskatning. Etter det svenske forslaget skal det da kunne trekkes fra et ytterligere beløp. Begrunnelsen er at det «for lave» fradraget kan medføre at skattyter ved salg følgende år må bokføre et tap. Tap ved salg av aksjer er imidlertid etter det svenske forslaget bare fradragsberettiget med 70 pst. av verdien. Ved symmetrisk behandling av gevinst og tap oppstår ikke dette problemet, og særregelen kommenteres derfor ikke nærmere i det følgende.

Den tredje særregelen gjelder ved slutt salg. Dersom en skattyter har solgt hele porteføljen, skal eventuell gjenstående anskaffelsesverdi ved årets slutt kunne fradras som tap (med 70 pst. av verdien etter det svenske forslaget). Tilsvarende gjelder dersom samtlige verdipapirer i porteføljen har blitt verdiløse som følge av konkurs eller likvidasjon m.v.

¹⁷⁾ Anskaffelsesverdien benyttes i motsetning til anskaffelseskostnadene for å betegne grunnlaget for de beregnede fradragsberettigede anskaffelseskostnadene.

4. Som nevnt foran er det et viktig særtrekk ved porteføljemetoden at fradraget for anskaffelsesverdien beregnes på grunnlag av anskaffelsesverdien for *hele porteføljen*. Porteføljemetoden medfører således en utjevning av det skattepliktige resultatet mellom aksjer som inngår i porteføljen. Dette har to viktige effekter. For det første avregnes skattemessig tap på noen aksjer, mot gevinst på andre aksjer som har steget i verdi. For det andre kommer nyervervede aksjer til å bli «smittet» av det forholdet mellom markedsverdi og anskaffelsesverdi, normalt den urealiserte gevinsten, som allerede ligger i porteføljen. Dette innebærer at den beregnede avkastningen etter skatt på nyinvesteringer i aksjer påvirkes av gevinst på tidligere investeringer som er inngått i porteføljen. Dersom det ligger en stor gevinstandel i porteføljen, kan dette føre til at kortsiktige aksjeplasseringer unnlates, siden skattens andel av salgssummen på de kortsiktige investeringene kan bli uforholdsmessig høy.

Eksempel:

En portefølje har en anskaffelsesverdi på kr. 500 000 og en markedsverdi på 1 million kroner. Innehaveren av porteføljen tror at en aksje kommer til å stige i verdi med 10 pst. den nærmeste måneden. Han tror imidlertid ikke at aksjen er en god plassering på lengre sikt. Han kunne derfor tenke seg å kjøpe aksjer av denne typen for kr. 100 000 og deretter selge dem etter en måned. Hvis aksjene innehas ved årsskiftet, vil han bli beskattet for en gevinst som beløper seg til 54,5 pst. av salgssummen, mens den faktiske gevinsten er 9,1 pst. av salgssummen. Med en skattesats på 30 eller 25 pst. blir skatten henholdsvis 16,4 og 13,6 pst. av salgssummen, det vil si den overstiger den nominelle gevinsten.

Det at en plassering «smittes» av fradragsandelen i porteføljen kan ifølge den svenske utredningen også ha den motsatte effekten, nemlig å stimulere til visse investeringer. Eksemplene på dette gjelder terminforretninger, opsjoner m.v. som etter det svenske forslaget skal inngå i porteføljen, og omtales ikke nærmere i det følgende.

For å redusere porteføljemetodens virkninger blant annet på kortsiktige plasseringer, er det etter det svenske forslaget kun aksjer som innehas ved årsskiftet som skal beskattes etter porteføljemetoden. Aksjer som kjøpes og selges i løpet av året skal i stedet skattlegges etter gjennomsnittsmetoden. Kortsiktige besittelser som strekker seg over et årsskifte skal imidlertid skattlegges etter porteføljemetoden.

Det pekes på to ulemper ved denne regelen. For det første kan årsskiftetegrensen lede til skattetilpasninger ved at skattyteren før årets slutt velger å selge aksjer som har en lavere gevinst enn den gjennomsnittlige gevinsten i porteføljen. På den måten oppnås et høyere fradrag for anskaffelsesverdi enn om aksjene selges etter årsskiftet og fradraget beregnes på grunnlag av fradragsandelen i porteføljen. Den andre ulempen er at noe av forenklingsgevinsten ved porteføljemetoden reduseres.

5. I det følgende redegjøres det for visse økonomiske virkninger av porteføljemetodens særtrekk i henhold til den svenske utredningen.

Som nevnt under punkt 3 er et av særtrekkene ved porteføljemetoden at *fradragsandelen fastsettes en gang i året*. Dette innebærer at fradragsandelen blir for høy eller for lav i forhold til det som er teoretisk riktig, avhengig av om aksjekursene stiger eller synker etter at fradragsandelen er fastsatt.

På lengre sikt stiger aksjekursene i gjennomsnitt. Metoden kan dermed føre til en systematisk noe lavere beskatning enn om fradragsandelen ble fastsatt ved hvert salg. Dette motvirkes imidlertid i en viss utstrekning av at nyinvesteringer, som innebærer at fradragsandelen forhøyes, påvirker fradragsandelen først ved årsskiftet.

Ved stigende aksjekurser justeres fradragsandelen ned når neste årsskifte passerer, forutsatt at det ikke skjer nyinvesteringer i løpet av året. Siden fradraget for anskaffelsesverdien i dette tilfellet er større før enn etter årsskiftet, vil det være gunstig å selge før årsskiftet. Fastsettelsen av fradragsandelen en gang i året kan således, ved stigende aksjekurser, forventes å medføre et visst salgspress mot slutten av året. Dette skulle i prinsippet lede til at kursoppgangen dempes, det vil si virke kursstabiliserende.

Ved synkende aksjekurser vil det derimot være gunstig å vente med å selge til fradragsandelen har blitt justert opp etter årsskiftet. Av den grunn leder porteføljemetoden ved synkende aksjekurser, alt annet likt, til at salg avtar mot slutten av året. På den måten skulle metoden virke noe stabiliserende på aksjemarkedet også ved synkende aksjekurser.

Virkningene av at *gevinsten beregnes på porteføljenivå* er omtalt foran i punkt 4. Som vist der, kan metoden medføre en forholdsvis høy beskatning av kortsiktige plasseringer. Dette kan igjen føre til at innehavere av aksjeporteføljer med høy gevinstandel av skattemessige grunner velger å foreta kortsiktige plasseringer i annet enn aksjer. Risi-

kokapitalen kan dermed minke og prisutviklingen i aksjemarkedet kan bli dårligere. For det annet kan kortsiktige plasseringer i første omgang komme til å bli foretatt av aktører som ikke omfattes av porteføljemetoden, for eksempel av personer som er skattepliktige til utlandet.

En annen viktig egenskap ved metoden er at skattebelastningen blir den samme uansett hvilke aksjer i porteføljen som selges. Dette innebærer at skattyteren ikke behøver

å ta hensyn til skattekonsekvensene ved valg av aksjer som skal selges.

Særregelen om at *aksjer som kjøpes og selges i løpet av året* skal holdes utenfor porteføljen øker som nevnt under punkt 4 risikoen for skattetilpasninger ved årsskiftene. En sannsynlig konsekvens av regelen er at aksjeinvestorer velger å realisere gevinster på kortsiktige plasseringer før årsskiftet, men spare tap på kortsiktige investeringer til over årsskiftet.

Vedlegg 1**Om nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen**

Av Agnar Sandmo, Norges Handelshøyskole

1 INNLEDNING

Kravet til nøytralitet som en ønskelig egenskap ved skattesystemet har lange tradisjoner i den skattevitenskapelige litteratur. Utgangspunktet for nøytralitetskravet er at skatter virker forvridende på de økonomiske aktørers disposisjoner og leder dem til å treffe skattemotiverte beslutninger i stedet for beslutninger som er motivert ut fra fundamentale realøkonomiske forhold. En nøytral utforming av skattesystemet har som siktepunkt at private beslutninger ikke skal vris systematisk i bestemte retninger; den relative lønnsomhetsvurdering av ulike beslutningsalternativer skal være den samme før og etter skatt.

Det teoretiske grunnlaget for nøytralitetsargumentene i deres klassiske utforming er ikke alltid særlig klart. Når man stiller et krav om at økonomiske beslutninger skal være uavhengige av skattesystemets utforming, må man gå ut fra at private beslutninger i fravær av skatter i en eller annen forstand ville ha vært optimale fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Dette krever en mer presis argumentasjon omkring markedsmekanismens effektivitetsegenskaper. I sin mest altomfattende form vil nøytralitetskravet innebære at ingen økonomiske beslutninger i samfunnet skal være motivert ut fra skattemessige forhold. Det er naturlig å stille spørsmålet om en slik situasjon overhodet er mulig, og - under forutsetning av at svaret på dette spørsmålet er ja - om den er ønskelig ut fra andre krav som det er rimelig å stille til skattesystemet, spesielt til dets fordelingsmessige egenskaper. Hvis svaret skulle vise seg å være nei, er det naturlig å vurdere mer avgrensede nøytralitetsbegreper, og mange definisjoner av nøytralitet refererer da også bare til enkelte sektorer av økonomien eller til visse typer beslutninger som f.eks. spare- og investeringsbeslutninger. Dermed reises spørsmålet om hvordan slike partielle nøytralitetsprinsipper kan begrunnes ut fra hensyn til effektivitet i ressursallokeringen, rettferdig fordeling og eventuelle andre forhold som bør tillegges vekt ved utformingen av skattesystemet.

Et naturlig utgangspunkt for en slik diskusjon er den normative skatteteori eller teorien om optimal beskatning. Grunnlaget for

den normative skatteanalyse er den generelle velferdsteori. En hovedoppgave i velferdsteorien er å stille opp betingelser for samfunnsøkonomisk effektiv allokering av ressursene. Disse betingelsene er i teorien utledet på en slik måte at de i prinsippet er uavhengige av økonomiens organisatoriske struktur. En antar at det i økonomien er et visst antall konsumenter med veldefinerte preferanser over forbruket av ulike konsumvarer. Disse varene kan være forbruks-goder slik vi vanligvis refererer til dem i dagligtalens språkbruk, men det er også naturlig å tenke på fritiden som et gode som konsumeres. Videre er det for analytiske formål nyttig å definere fysiske goder tilgjengelig på forskjellige tidspunkter som ulike varer. I enkelte sammenhenger er det vesentlig også å trekke inn usikkerhetsdimensjonen ved å definere ulike goder tilgjengelige i forskjellige tilstander for økonomien som forskjellige varer. Analyseopplegget er derfor meget fleksibelt og ikke begrenset til det enkle tilfellet med allokering av ressursene innenfor en enkelt periode under full sikkerhet - et inntrykk som lett skapes av den vanlige læreboksfremstillingen av teorien. Med denne vide tolkningsmuligheten i mente, gir velferdsteorien et godt utgangspunkt for å diskutere skattesystemets effektivitetsegenskaper, selv når vi som i kapitalbeskatningen er spesielt opptatt av økonomiens evne til å allokere ressurser over tid og under forhold som er preget av sterk usikkerhet.

Konsumentene er den ene typen hovedaktører i velferdsteorien: bedriftene er den andre. Betegnelsen bedrift er egentlig misvisende på det abstraksjonsnivå vi her befinner oss, siden vi ikke har gjort noen forutsetninger om hvordan produksjonen er organisert. En bedrift er på dette nivå bare en teknologisk enhet som transformerer innsatsfaktorer til ferdigvarer ved hjelp av en gitt produksjonsteknologi. Tilgangen på innsatsfaktorer kan være gitt utenfra (som i tilfellet med ikke-fornybare naturressurser), eller innsatsfaktorene kan selv være produsert i andre bedrifter i økonomien. - Tilsvarende kan også konsumentene ha visse gitte tilganger på enkelte konsumvarer; når det gjelder fritid er det f.eks. naturlig å forestille seg at konsumenten i enhver tidsperiode har en

begrensning på den tid som står til rådighet for fritid og alternative anvendelser av tiden.

I dette analyseskjemaet er det altså tre forhold som karakteriserer en økonomi: Konsumentenes preferanser, bedriftenes teknologi og tilgangene på enkelte konsumvarer og innsatsfaktorer. Det spørsmålet som stilles i velferdsteorien er nå: Hva er den beste allokering av ressursene? Det er umiddelbart klart at på det helt generelle plan kan dette spørsmålet ikke besvares uten at man tar standspunkt til den samfunnsmessige avveining mellom enkeltindividers velferd. Dermed må kriteriet for hva som er den beste ressursallokering, reflektere både rettferds- og effektivitetskrav. Det er imidlertid åpenbart av interesse å prøve å skille mellom effektivitets- og rettferdighetshensyn ved å stille opp et kriterium for effektiv ressursallokering som i prinsippet er uavhengig av subjektive rettferdighetsvurderinger. Et slikt kriterium har vi i begrepet Pareto-optimalitet. En allokering av ressursene - dvs. en spesifikasjon av forbruket hos alle konsumenter og produksjonen i alle bedrifter - sies å være Pareto-optimal dersom det ikke ved en omallokering av ressursene er mulig å forbedre situasjonen for en eller flere konsumenter uten at noen kommer i en dårligere situasjon. En Pareto-optimal allokering er altså kjenne-tegnet ved at det ikke forekommer sløsing med ressursene. Det kan vises at det under svært generelle forutsetninger alltid vil eksistere Pareto-optimale allokeringer i en økonomi med en slik struktur som den vi har beskrevet ovenfor. Det blir derfor en interessant oppgave å undersøke om det finnes måter å organisere økonomien på som gjør at kravet til samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering eller Pareto-optimalitet blir tilfredsstillt.

Det *første hovedresultatet* i velferdsteorien er at en frikonkurranselikevekt gir en Pareto-optimal allokering av ressursene. Dette resultatet krever en god del tilleggsforutsetninger utover de som er nødvendige for å sikre eksistens av et Pareto-optimum. Spesielt må en forutsette at det ikke foreligger betydelige stordriftsfordeler på produksjonssiden og at det ikke er eksterne virkninger i konsum eller produksjon. Eksterne virkninger foreligger når prismekanismen ikke fanger opp alle kostnads- eller nyttekomponenter som er relevante ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering. Selv under disse restriktive forutsetninger er dette et resultat som er av grunnleggende betydning når en skal vurdere en økonomis funksjonsmåte fra et effektivitetsperspektiv. Siden kravet til Pareto-optimal ressursallokering i seg selv er så

abstrakt og løsrevet fra institusjonelle og organisatoriske forhold, kan det vanskelig tjene som en praktisk rettesnor for vurderingen av effektiviteten i markedsdelen av en blandingsøkonomi. Frikonkurransmodellen er riktignok også en abstraksjon fra virkelighetens markedøkonomier, men den refererer likevel til en forestillingsramme som ligger betydelig nærmere våre konkrete observasjoner av hvordan en markedøkonomi fungerer. Som et effektivitetsideal er frikonkurransmodellen derfor mer velegnet enn selve Pareto-optimalitetsbegrepet.

Det er to forhold som det er viktig å huske på når en skal vurdere Pareto-optimalitet og frikonkurranse som standarder for effektiv ressursbruk. Det ene er at målestokken for hva som er bedre eller dårligere hele tiden er konsumentenes egne preferanser. Når vi i begrepsdefinisjonene refererer til at konsumenter kan få det «bedre» eller «dårligere» betyr det altså «bedre eller dårligere i henhold til deres egne preferanser». Denne forutsetningen om «konsumentsoverenerhet» er selvsagt langt fra uproblematisk, og i enkelte anvendelser - f.eks. på problemet med alternative omsetningsformer for rusmidler - kan det være god grunn til å stille seg kritisk til den. Men for den type problemer vi skal behandle i det etterfølgende, er den neppe av vesentlig betydning. Det andre forholdet er sammenhengen mellom effektivitet og rettferdighet. Paretooptimalitetskriteriet er uavhengig av etiske vurderinger av hvor stort enkeltpersoner skal tillegges i samfunnsmessige avveininger. En allokering av ressursene er Pareto-optimal dersom det ikke er mulig å forbedre situasjonen for de rike uten å gjøre den verre for de fattige, men også dersom situasjonen for de fattige ikke kan forbedres uten at den blir forverret for de rike. Hvis våre velferdsteoretiske ambisjoner går i retning av å få i stand en fullstendig rangering av alle tenkelige allokeringer av ressursene, kan Paretos effektivitetskriterium bare hjelpe oss et stykke på vei. En fullstendig rangering krever at vi foretar sammenligninger mellom personer og grupper hvorved den enes tap kan veies mot den annens gevinst.

Dette betyr også at frikonkurransesstandarder for effektiv ressursallokering ikke dermed blir et ideal for rettferdig fordeling. En frikonkurranselikevekt kan eksistere med en skjev fordeling av eierforholdene til innsatsfaktorene i økonomien, og det vil medføre at også forbruket blir skjevtt fordelt. Det *andre hovedresultatet* i velferdsteorien sier at det til enhver Pareto-optimal allokering svarer en frikonkurranselikevekt med en tilhørende

inntektsfordeling. Dette resultatet åpner interessante perspektiver fra et økonomisk-politisk synspunkt ved at en kunne tenke seg en skarp todeling av den økonomiske politikken. *Fordelingspolitikken* kunne gå ut på å sikre en fordeling av ressursene mellom enkeltindivider som er i best mulig overensstemmelse med de rådende rettfærdsvurderinger i samfunnet - f.eks. slik at den resulterte i størst mulig likhet. *Allokeringspolitikken* kunne dermed gå ut på å legge forholdene best mulig til rette for en effektivt fungerende markeds mekanisme ved å hindre oppbyggingen av monopoler og karteller, sørge for rettssikkerhet ved inngåelse av kontrakter, korrigere for markedssvikt ved stordriftsfordeler og eksterne virkninger osv.

Med dette har vi etablert en viktig rolle for den offentlige sektor i økonomien. Det offentlige skal omfordele inntekt, sørge for at markedsøkonomien blir forsynt med den nødvendige infrastruktur, og selv stå for viktige sider av allokeringspolitikken der markedet svikter. Dette gjør det nødvendig at det offentlige pålegger skatter, dels for å finansiere overføringer, dels for å finansiere sitt eget forbruk av varer og tjenester. Et viktig spørsmål blir dermed om det finnes et skattesystem som er forenlig med det skarpe skillet mellom fordelings- og allokeringspolitikk.

En kan for det første tenke seg at det finnes skatter som faktisk øker effektiviteten i ressursallokeringen. Dette vil være tilfelle dersom det til produksjonen eller forbruket av en vare er knyttet negative eksterne virkninger slik at den samfunnsmessige nyttevirkning på marginen er lavere enn den private, eller den samfunnsmessige marginalkostnad er høyere enn den private. Skatter på slike varer kan tjene til å skape likhet mellom samfunnsøkonomisk nytte og kostnad på marginen, og slike skatter kan derfor være effektivitetsfremmende. En må imidlertid huske på at den samme typen argumentasjon kan brukes til å begrunne subsidiering av varer med positive eksterne virkninger; alt i alt vil det derfor være tvilsomt om denne typen skatter og subsidier netto kan gi det offentlige særlig store skatteinntekter.

For det annet har vi skatter som er nøytrale med hensyn på effektiviteten i ressursbruken. De mest interessante eksemplene på slike skatter er lumpsumskatter på konsumentene og overskuddsskatter på bedriftene. Lumpsumskatter er skatter som pålegges med faste beløp som er uavhengige av konsumentenes disposisjoner med hensyn til forbruk, arbeidstilbud, sparing og porteføljesammensetning. Pålegg av slike skatter vil

selvsagt redusere konsumentenes kjøpekraft, men utover dette vil de ikke stimulere til skattemessige disposisjoner i noen dimensjoner - det vil ikke foreligge beskatning eller subsidiering av noen konsumvarer eller plasseringsobjekter. Når vi i praksis ikke ser slike skatter anvendt i særlig stor grad, skyldes det først og fremst at dersom skattene skal ha en akseptabel fordelingspolitisk profil, må de knyttes til et eller annet observerbart kriterium på skatteevne. Inntekt er et slikt kriterium, men en skatt på inntekt skaper et effektivitetstap ved at den driver en kile mellom den pris som arbeidsgiveren betaler for arbeidskraften og den prisen som arbeidstakeren mottar; tilsvarende oppstår det en kile mellom den rente som sparerer står overfor og den marginale avkastning på kapital i økonomien. I motsetning til en lumpsumskatt kommer inntektsskatten derfor i strid med kravet til effektiv ressursallokering, og det samme gjelder ved andre former for direkte beskatning som formuesskatt og utgiftsskatt. Videre vil alle former for indirekte beskatning på samme måte være uforenlige med betingelsene for Pareto-optimal ressursbruk. Hvilke muligheter som foreligger til å utforme en nøytral bedriftsbeskatning, skal vi komme tilbake til i mer detalj nedenfor. Men uten i vesentlig grad å foregripe noen konklusjoner, må det være rimelig å forutsette at grunnlaget for en nøytral bedriftsbeskatning neppe vil være så stort at provenyet i vesentlig grad kan bidra til å oppfylle et krav til offentlige skatteinntekter på omtrent 50 pst. av nasjonalproduktet.

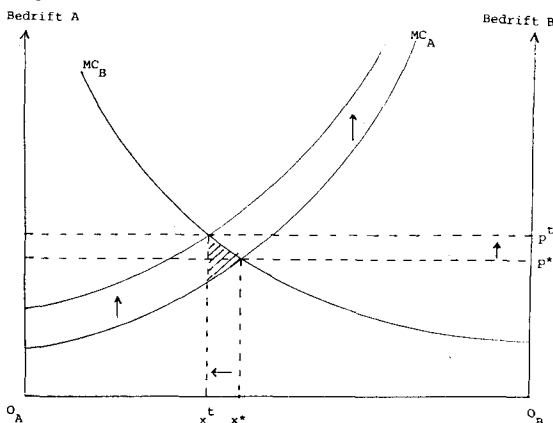
Hvis vi med nøytralitet mener et skattesystem som er fullt ut forenlig med kravet til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk, ser det på denne bakgrunn ut som om mulighetene er sterkt begrenset. Effektivitetsfremmende skatter og nøytrale bedriftsskatter er interessante innslag i et effektivitetsorientert skattesystem, men inntektene fra slike skatter vil neppe være store nok til å dekke mer enn en beskjeden andel av det offentliges samlede skatteinntekter. Muligheten for å bruke lumpsumskatter er neppe særlig realistisk. Vi må derfor konkludere med at med det bruttoskattenivå som vi etter hvert har fått i de vestlige industriland, er det nødvendig å ta i bruk skatter som kommer i konflikt med kravene til effektiv ressursallokering. Når vi skal velge skattesystem, er vi derfor henvist til å velge mellom alternativer som alle er *nestbest* i forhold til det ideelle. Vi skal nå ta for oss problemet med å velge mellom slike nestbeste skattesystemer.

2 NESTBEST-PRINSIPPER FOR OPTIMAL BESKATNING

Kriteriet for Pareto-optimal ressursallokering kan hensiktsmessig deles i tre. For det første har vi kravet til *effektivitet i produksjonen*: For gitte kvanta av ferdigvarer skal det ikke være mulig å redusere innsatsen av en produksjonsfaktor uten samtidig å måtte øke innsatsen av noen andre produksjonsfaktorer. For det andre har vi kravet til *effektivitet i konsumet*: For gitte totaltilganger av konsumvarer skal det ikke være mulig å forbedre situasjonen for noen konsument uten samtidig å forverre den for andre. Og for det tredje har vi kravet om *effektiv tilpasning av produksjon til preferanser*: Det skal ikke være mulig ved en omlegging av produksjonen å forbedre situasjonen for noen konsument uten at noen andre får det verre.

Alle tre delkriterier kan enkelt illustreres i diagrammer. Figur 1 kan brukes til å illustrere produksjonsmessig effektivitet. Lengden av diagrammet er den samlede produksjon av ferdigvaren, og problemet består i å fordele produksjonen mellom de to bedriftene, A og B, på en slik måte at den samfunnsøkonomiske ressursbruk minimeres. Kurvene MC_A og MC_B er grensekostnadskurvene for de to bedriftene, tegnet slik at origo for bedrift A er i nederste venstre hjørne og for bedrift B i nederste høyre hjørne. Grensekostnadene uttrykker den ekstra ressursinnsats som er nødvendig for å produsere en ekstra enhet av varen i vedkommende bedrift. Vi ser at så lenge grensekostnaden i bedrift A er lavere enn i B, lønner det seg å overføre produksjon fra B til A, og omvendt dersom grensekostnaden er lavest i B. Det samfunnsøkonomiske optimum i betydningen effektivitet i produksjonen har vi altså ved den fordeling av produksjonen som er representert ved x^* .

Figur 1

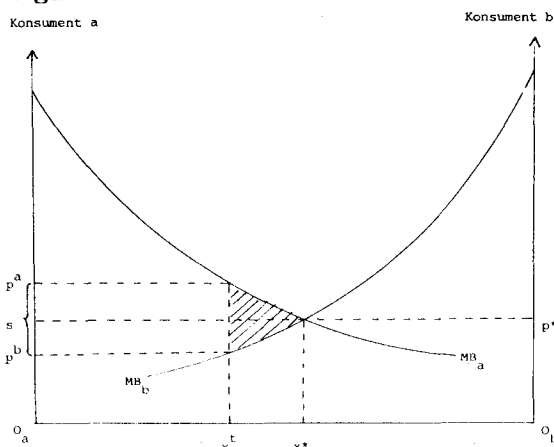


I en frikonkurranselikevekt vil begge bedrifter stå overfor en gitt pris på ferdigvaren, og begge vil maksimere profitten ved å sette grensekostnaden lik denne prisen. I diagrammet er den markedsklarerende pris vist som p^* . Siden bedriftene står overfor den samme pris, vil også grensekostnadene i likevekt bli like. Frikonkurranse innebærer altså at vi oppnår effektivitet i produksjonen.

Sett nå at myndighetene legger en særskatt på produksjonen i bedrift A i form av en avgift på faktorinnsatsen; bedrift B betaler ingen slik avgift. Dette fører til at grensekostnadskurven for A forskyves oppover som vist i figuren. Likevektsfordelingen av produksjonen forskyves fra x^* til x^t , slik at det produseres mindre i bedrift A og mer i bedrift B enn tilfellet var før skatt. Dette medfører også at likevektsprisen øker fra p^* til p^t . Denne skattleggingen medfører et effektivitetstap for økonomien som helhet som er representert ved det skraverete arealet i figuren. Effektivitetstapet har en helt konkret fortolkning som den merinnsats av ressurser som er nødvendig for å produsere det samme kvantum som i situasjonen før skatt. Hver produksjonseenhet som på grunn av særbeskatningen overføres fra A til B, medfører en økning i ressursbruken svarende til den vertikale avstand mellom kurvene MC_B og MC_A . Det skraverete arealet er «summen» av disse vertikale avstandene for alle enheter produksjon som overføres. En beskatning av faktorbruken som varierer mellom bedrifter eller næringer, bryter altså med kravet til effektivitet i produksjonen.

På tilsvarende måte viser Figur 2 effektivitet i konsumet. To konsumenter, a og b, har marginale betalingsviljer MB_a og MB_b for en vare som foreligger i et gitt samlet kvantum, og problemet er nå å finne den samfunnsøkonomisk effektive fordeling av konsumet mellom de to. Effektivitet oppnås i punktet x^* , der de marginale betalingsviljer er like store, og dette er også den fordeling av konsumet som ville bli resultatet i en frikonkurranselikevekt der p^* er den markedsklarerende pris. En særskatt på s kroner pr. enhet som blir lagt bare på konsument a's forbruk, fører til at a's forbruk vil synke og b's vil stige; resultatet blir en ny likevekt x^t , og det oppstår et samfunnsøkonomisk effektivitetstap representert ved det skraverete arealet i figuren. Tolkningen av effektivitetstapet i dette tilfellet er at alle muligheter for gjensidig fordelaktige transaksjoner mellom konsumentene ikke uttømmes gjennom prisme-kanismen. Siden a i likevekt har en høyere marginal betalingsvilje enn b, vil b kunne selge enheter av varen til a til en pris som gir

Figur 2



fordeler til begge, forutsatt at de kan unndra seg skattesystemet. Skatten blokkerer transaksjoner som ville vært gjensidig - og derfor samfunnsøkonomisk - fordelaktige før skatt; den skaper derfor også incitamenter til skatteunndragelse eller -omgåelse.

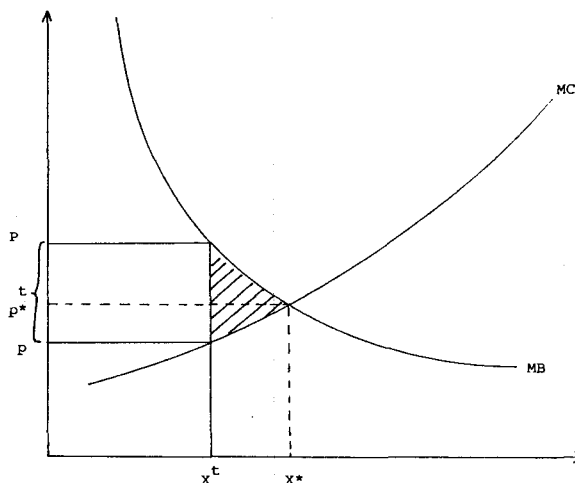
Den effektive tilpasning av produksjon til preferanser er vist i figur 3. Kurven MC viser grensekostnaden ved å produsere vedkommende vare for økonomien som helhet under den forutsetning at produksjonen hele tiden er effektivt fordelt mellom bedrifter, dvs. at det er effektivitet i produksjonen. Tilsvarende viser MB den marginale betalingsvilje under forutsetning av at det er effektivitet i konsumet. (Merk at beliggenheten av denne kurven reflekterer ikke bare egenskaper ved preferansene, men også fordelingen av kjøpekraft mellom konsumentene.) Så lenge den marginale betalingsvilje overstiger grensekostnaden, vil samfunnet høste en gevinst ved å øke produksjonen; hvis det omvendte er tilfellet, tilsier det en redusert produksjon. Det samfunnsøkonomiske optimum i Pareto-forstand er derfor i skjæringspunktet mellom de to kurvene, svarende til produksjonsvolumet X^* . Denne allokeringen vil bli realisert i en frikonkurranselikevekt når alle konsumenter og bedrifter står overfor prisen P^* ; til denne prisen vil det konsumentene velger å etterspørre, svare til det kvantum som bedriftene vil velge å produsere.

En skatt på produksjonen av denne varen med t kroner pr. enhet gjør at prisen til konsument blir t kroner høyere enn prisen til produsent. I den nye likevekten vil vi altså få et lavere produsert og konsumert kvantum X^t . Prisen til konsument blir P og til produsent p . I den nye likevekten er konsumentenes marginale betalingsvilje høyere enn bedriftenes grensekostnad. Igjen blokkerer

skattesystemet transaksjoner som kunne gitt en samfunnsøkonomisk gevinst, og effektivitetstapet blir lik det skraverete arealet i diagrammet. Tilsvarende ville et subsidium på varen gitt en likevekt med produsentpris høyere enn konsumentpris, et større omsatt kvantum og et effektivitetstap som på samme måte som i diagrammet kan representeres ved en trekant mellom tilbuds- og etterspørselskurven, men nå til høyre for skjæringspunktet mellom kurvene. - Det er viktig å være klar over at den aggregerte etterspørselskurvens form og beliggenhet også reflekterer fordelingen av ressurser mellom konsumentene i økonomien. Vi konsentrerer oss her om effektivitetsaspektet og tar fordelingen som gitt.

Vi har nå vist at skatter på produksjon, forbruk og omsetning skaper prisvridninger og leder til samfunnsøkonomiske effektivitetstap. I kontrast til slike skatter vil lumpsumskatter på konsumentene ikke medføre slike virkninger. De vil for det første ikke påvirke bedriftenes grensekostnadskurver og derfor ikke komme i strid med kravet til effektivitet i produksjonen. For det andre vil de bare redusere konsumentenes generelle kjøpekraft og dermed flytte deres etterspørselskurver innover mot origo. Dette vil lede til lavere priser og lavere omsatte kvanta, men den nye ressursallokeringen vil ha de samme effektivitetsegenskaper som allokeringen uten skatt; kravene til effektivitet i konsumet og effektiv tilpasning av produksjon til preferanser vil derfor også være ivare tatt etter skatt. Nå har vi vist at lumpsumskatter ikke er noe interessant praktisk alternativ i skattepolitikken, og spørsmålet blir dermed hvilke prinsipper som kan legges til grunn for valget mellom de nestbeste alternativer.

Figur 3



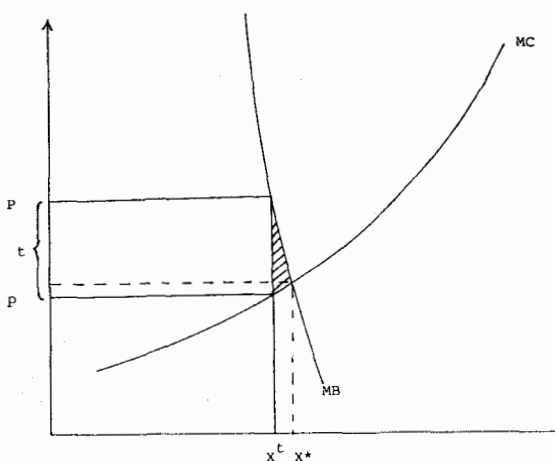
I eldre skatteteoretisk litteratur var det vanlig å konkludere med at direkte beskatning var bedre enn indirekte. En alminnelig oppfatning var at skatter på fast eiendom, formue og inntekt i realiteten var ekvivalente med lumpsumskatter og at argumentene omkring prisvridninger og effektivitetstap bare var relevante for indirekte skatter. Rent prinsipielt er det klart at denne argumentasjonen ikke er holdbar. La oss ta skatt på arbeidsinntekt som et eksempel. I figur 3 blir MC nå å tolke som tilbudskurven for arbeid som igjen reflekterer den marginale betalingsvilje for fritid. MB blir bedriftenes marginale betalingsvilje for arbeidskraft, basert på arbeidskraftens grenseproduktivitet. En skatt på arbeidskraft vil nå drive en kile mellom den lønn som arbeidsgiveren betaler og den som arbeideren mottar på nøyaktig samme måte som illustrert i figuren. Dette viser at det er ingen prinsipiell forskjell mellom direkte og indirekte beskatning når det gjelder prisvridninger og effektivitetstap.

Det er klart fra figur 3 at størrelsen på effektivitetstapet, sett i forhold til det offentlige skatteinntekt, er avhengig av tilbuds- og etterspørselskurvens form. I figur 4 er det vist et tilfelle hvor etterspørselskurven er svært uelastisk. Prisvridningen er like stor som i figur 3, men effektivitetstapet er langt mindre. I tilfellet hvor etterspørselen - eller tilbudet - er helt uelastisk, vil det ikke være noe effektivitetstap, og skatter på omsetning vil effektivitetsmessig sett være ekvivalente med lumpsumskatter. En mulig tolkning av eldre skatteteoretisk syn på direkte beskatning, er derfor at de tenkte seg at arbeidstilbud, sparing og formuesdisposisjoner var uelastiske med hensyn på lønn, rente og priser, og at det var dette som gjorde direkte beskatning til den foretrukne skatteform. Men en mer sannsynlig forklaring er nok at de ikke hadde den empiriske kunnskap om virkningene av høye marginalsatter som den senere tids utvikling har gitt oss.

Det spørsmål som stilles i den moderne litteratur om optimal beskatning under nest-bestforhold, er følgende: Gitt at det offentlige skal trekke inn en viss kjøpekraft fra den private sektor, hvordan bør det utforme skattesystemet med hensyn til skatteformer og skattesatser? I kompakt og forenklet form kan det generelle svaret på dette spørsmålet gis i to punkter. (1) Bruk effektivitetsfremmende og nøytrale skatter så langt det er mulig. (2) Bruk prisvridende skatter på en slik måte at det samlede effektivitetstap ved beskatningen blir så lavt som mulig.

Den første av disse reglene er lett å tolke. Hvis en hadde vært i den gunstige situasjon

Figur 4



at det offentlige krav til skatteinntekt helt ut lot seg dekke ved effektivitetsfremmende og nøytrale skatter, ville det si at det offentlige kunne dekke sitt skattebehov helt uten noe effektivitetstap, snarere med en gevinst. Det er selvsinnlysende at en slik situasjon burde utnyttes. Men dersom slike skatteformer bare kan gi en delvis finansiering av den offentlige sektor, er det like klart at denne muligheten bør utnyttes for å lette byrden ved prisvridende skatter. Derimot er ikke regelen ukomplisert å anvende. Dette krever at en identifiserer områder av økonomien hvor det foreligger markedssvikt og vurderer i hvilken grad det er mulig å korrigere denne markedssvikten gjennom beskatningen. Videre må en vurdere de muligheter som foreligger for nøytral beskatning, både teoretisk og med henblikk på praktiske anvendelser.

Den andre regelen er lettest å forstå med referanse til figurene 3 og 4, når vi tolker dem slik at de refererer til to forskjellige varer. Slik disse diagrammene er tegnet, er det tilnærmet uniform beskatning; dvs. at skatten utgjør den samme prosent av prisen til konsument for begge varene. Men det er klart at dette ikke kan være en optimal skattestruktur når målet er å minimere det samlede effektivitetstap ved beskatningen. For ved å øke skattesatsen i Figur 4 og redusere den i Figur 3, kan det offentlige opprettholde sine skatteinntekter samtidig som det totale effektivitetstap, som er summen av de to skraverte områdene, går ned. Det innebærer at fra et effektivitetsmessig synspunkt er det best å legge de høyeste skattesatsene på varer som er uelastiske i enten tilbud eller etterspørsel. Intuisjonen bak dette er ganske enkelt at den optimale allokering er definert i kvanta av varer og tjenester produsert og konsumert; prisene er styringsredskaper for

å oppnå denne allokeringen. Poenget med en mest mulig effektiv beskatning er derfor ikke minst mulig forvriddning av relative priser, men minst mulig forvriddning av relative kvanta. En differensiering av skattesatsene på grunnlag av tilbuds- og etterspørselselastisitetene er begrunnet nettopp i dette forholdet.

Teorien om optimal beskatning gir en analytisk presisering av denne diagrammatiske analysen; se f.eks. Sandmo (1976, 1982, 1987). I størstedelen av teorien har en interessert seg mest for det spesialtilfellet hvor tilbuds-kurven er vannrett, svarende til konstant skalautbytte. (Hvis det er en produksjonsfaktor og ikke en ferdigvare som analyseres, blir rollene til tilbuds- og etterspørselskurvene byttet om, og det er etterspørselskurven som blir vannrett.) Det kan da vises at dersom etterspørselsfunksjonene er uavhengige av hverandre, altså dersom etterspørselen etter én vare ikke påvirkes av prisene på andre beskattede varer, blir de optimale skattesatser omvendt proporsjonale med priselastisitetene. Men mer generelt er det klart at den optimale skattestruktur også må reflektere kryssvirkningene mellom markedene. Et mer generelt resultat som også tar hensyn til krysselastisitetene, er den såkalte Ramseys regel: Når beskatningen er optimal, skal en liten endring av skattesatsene redusere etterspørselen av alle beskattede varer relativt sett like mye. - Den etterspørselen det her er snakk om, er den kompenserte etterspørselen, dvs. prisvirkningene korrigerert for inntektsvirkninger. Forklaringen på dette er at inntektsvirkningene på etterspørselen jo er analoge med virkningene av lumpsumbeskatning, og disse er åpenbart irrelevante for en vurdering av effektivitetstapet ved beskatningen.

Teorien om optimal beskatning er blitt gitt mange og til dels nokså forvirrende tolkninger i litteraturen. Ivrigt talsmenn for teorien har til tider antydnet at det bare er spørsmål om å forbedre datagrunnlaget før politikerne kan overlate til økonomene å utforme et optimalt skattesystem. På den annen side er det de som hevder at det er en avgjørende innvending mot teorien at den i så liten grad er blitt brukt i praktisk skattepolitikk. Begge synspunkter er etter min mening forfeilet. Det er for det første klart at en i praktisk skattepolitikk må ta en rekke hensyn som teorien abstraherer fra; det gjelder f.eks. de administrative merkostnader ved å ha et sterkt differensiert skattesystem kontra et system med en høy grad av ensartethet i skattesatser. En teori som systematiserer økonomenes innsikt i effektivitetsaspektet av beskat-

ningen, må kombineres med andre hensyn som politikere og administratorer må ta når de skal utforme skattelovgivningen. Når det gjelder den andre innvendingen, er det rent logisk klart at et råd i og for seg ikke blir dårligere av at det ikke blir fulgt. Men i tillegg er det neppe riktig at den normative beskatningsteori har vært uten innflytelse på den økonomiske politikk. I mange land hvor det har vært omfattende skattereformer i de senere år - som f.eks. England, USA og Sverige - har økonomisk ekspertise bidratt i vesentlig grad til skattedebatten og utformingen av konkrete reformforslag. Dette bidraget har i høy grad vært inspirert av de senere års teoretiske analyse, selv om anvendelsen har vært av en mer subtil og indirekte karakter enn det å sette tall på teoriens elastisiteter.

Teorien om optimal beskatning er en teori om optimal utforming av skattesystemet. Teorien har visse iøynefallende mangler dersom vi prøver å anvende den direkte på problemet med å reformere et eksisterende skattesystem. En reform må ta utgangspunkt i det som er, og nærme seg det man ønsker via en gradvis reformprosess. Som Feldstein (1976) har uttrykt det, kan vi ikke skrive et nytt skattesystem på et blankt ark. Som et supplement til teorien om optimal beskatning har det i det siste tiår utviklet seg en teori om optimal skattereform. Utgangspunktet for denne teorien er at vi i praksis ikke kan endre skattesystemet med et slag og erstatte det med det som vi har identifisert som det optimale. I alle fall av praktiske og administrative grunner må vi ha en rekke delreformer snarere enn en stor reform. Dermed blir det et interessant spørsmål om det finnes måter å utforme delreformene på slik at hver delreform også utgjør en velferdsforbedring, altså slik at hvert skritt bringer oss i riktig retning. Det er ikke klart at en bevegelse henimot et optimalt skattesystem nødvendigvis vil være velferdsforbedrende i hvert enkelt skritt. Anta som et eksempel at skrittene i en reformprosess er definert ved at vi må endre en enkelt skattesats ad gangen. En mulighet er nå at vi i hvert skritt endrer vedkommende skattesats slik at den får den verdi den skal ha i den optimale situasjon. Det følger fra grunnprinsippet for nestbestanalyse at en slik prosess antagelig vil gi velferdsforverringer i enkelte skritt. En har i teorien imidlertid identifisert visse typer delreformer som velferdsforbedrende, og disse resultatene er av stor interesse for utformingen av skattereformer. Vi skal komme nærmere tilbake til dette spørsmålet i forbindelse med den mer spesifikke diskusjon av bedrifts- og kapitalbeskatningen.

3 OM MULIGHETENE FOR EN NØYTRAL BEDRIFTSBESKATNING

Med en nøytral bedriftsbeskatning skal vi her forstå en skatt på bedriftsoverskudd eller på bedriftens nettoinntekt som er slik utformet at den ikke fører til skattemessig motiverte disposisjoner fra bedriftens side. At en slik skatt er interessant ut fra hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet, følger av analysen i foregående avsnitt; muligheten for det offentlige til å få inn skatteinntekter via nøytrale eller effektivitetsfremmende skatter bør utnyttes for å dempe effektivitetstapet av prisvridende skatter. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvilke muligheter som foreligger for å utforme en nøytral skatt på bedriftsoverskuddet.

At en skatt på bedriftsoverskuddet virker nøytralt, blir av og til fremstilt som en elementær regneøvelse i mikroøkonomisk teori. Anta at en bedrift har som mål å maksimere overskuddet, definert som salgsinntekt minus produksjonskostnader. I teorien er det vist at dette innebærer en tilpasning fra bedriftens side slik at pris (eller grenseinntekt) er lik grensekostnad. Sett nå at bedriften blir pålagt en skatt på f.eks. 50% av overskuddet. Bedriften er nå interessert i å maksimere overskuddet etter skatt. Men å maksimere 50% av overskuddet er åpenbart det samme som å maksimere overskuddet før skatt. Skattepålegget vil derfor ikke endre bedriftens optimale salgs- og produksjonspolitik, og den vil derfor fremdeles tilpasse seg slik at pris (eller grenseinntekt) er lik grensekostnad. Dette er det klassiske argument for overskuddsskattens nøytralitet.

Det er to kritiske forutsetninger i denne analysen. Den første er at bedriftens mål er å maksimere overskuddet. Dette er en hypotese som det er vanskelig å teste direkte, og i årenes løp har det flere ganger blusset opp debatter omkring gyldigheten av den. Den indirekte støtten som hypotesen har fått gjennom en lang rekke studier av bedriftsadfærd, er imidlertid så overveldende, at dette utgangspunktet for studiet av bedriftsadfærd er alment akseptert innenfor den vitenskapelige litteratur, også som grunnlag for skatteanalyser. Vi skal derfor ikke diskutere det nærmere i det følgende. Den andre forutsetningen er at skattemyndighetenes definisjon av overskuddet er den samme som det bedriftsøkonomiske overskudd. Det er lett å innse at når en først tar utgangspunkt i profittmaksimeringshypotesen, er det denne andre forutsetningen som forklarer nøytralitetsresultatet. Anta f.eks. at det er ett element av kostnadene som ikke aksepteres som fradrag av skattemyndighetene. Dette

kostnadselementet vil da bli dyrere for bedriften enn andre typer kostnader. Overskuddsskatten vil derfor i tillegg til å være en «ren» overskuddsskatt også fungere som en særskatt på en bestemt kostnadskomponent. For at overskuddsskatten skal virke nøytralt, er det derfor viktig å sikre at definisjonen av skattemessig overskudd faller sammen med det bedriftsøkonomiske overskudd.

Å sikre et slikt sammenfall er ingen enkel oppgave. En rekke kostnadskomponenter kan ha i seg et element av skjult avlønning eller privat konsum; dette er velkjente problemer i forbindelse med bilgodtgjørelse, boliglån, representasjon og reiser. Vel så viktige og interessante er de problemer som reiser seg i forbindelse med den skattemessige behandling av kapitalkostnader og -inntekter. La oss først se på tolkningen av overskuddsmaksimering med henblikk på langsiktige investeringsbeslutninger.

Den rent logiske begrunnelse for profittmaksimeringshypotesen - i tillegg til den empiriske - er at hvis bedriftens eiere fundamentalt sett er interessert i å maksimere sine egne konsummuligheter, vil de være interessert i å maksimere det tilskudd til egen inntekt som bedriften kan gi dem. Det oppnås nettopp ved å gjøre overskuddet så stort som mulig. I et tidsperspektiv er det logiske motstykket til dette en politikk som maksimerer nåverdien eller markedsverdien av bedriften. En optimal investeringspolitikk fra bedriftens side vil derfor ta sikte på å maksimere nåverdien, dvs. den neddiskonterte sum av alle fremtidige inn- og utbetalinger til og fra bedriften. Under visse forutsetninger kan nåverdien også uttrykkes som den neddiskonterte verdi av en serie enperiodiske overskuddsbegreper. I dette tilfelle vil maksimering av overskuddet i hver enkelt periode være konsistent med maksimering av nåverdien eller markedsverdien med hensyn på langsiktige beslutninger.

Det som driver frem nøytralitetsresultatet i den enkle klassiske analysen, er at skatten er proporsjonal med det bedriften ønsker å maksimere. Det er åpenbart at i langsiktig sammenheng vil et tilsvarende nøytralitetsresultat kunne etableres når vi antar at skatten er proporsjonal med nåverdien av bedriften. Nå er ikke bedriftsbeskatningen i praksis utformet som en skatt på nåverdi, og spørsmålet blir derfor om en skatt som er lagt på bedriftsoverskuddet i hver enkelt periode, likevel kan være nøytral i forhold til bedriftens langsiktige investeringsbeslutninger.

For det tilfellet at nåverdi kan uttrykkes som en neddiskontert verdi av enperiodiske overskudd, er det klart at svaret må være ja.

For dersom det skattemessige overskudd i hver periode er definert slik at det faller sammen med det bedriftsøkonomiske overskudd, vil den neddiskonterte verdi av overskuddene etter skatt, nødvendigvis bli lik nåverdien etter skatt. I prinsippet skulle det derfor la seg gjøre å utforme en nøytral bedriftsbeskatning. De praktiske vanskeligheter oppstår først og fremst i forbindelse med behandlingen av kapitalkostnadene.

La oss tenke oss at kapitalbeslutninger er de eneste langsiktige beslutninger som bedriften tar; dvs. at vi ser bort fra problemer som gjelder langsiktige arbeidsforhold, lagervariasjoner o.l. Det bedriftsøkonomiske overskudd i hver enkelt periode blir da lik salgsinntekter minus løpende kostnader (kjøp av råvarer, utbetaling av arbeidslønn) minus kapitalkostnader. Kostnadene ved å bruke kapital i en periode er lik kapitalslitet (depresieringen) pluss rentekostnaden på den bundne kapital minus eventuelle kapitalgevinster som følge av prisstigning på kapital. Mens det er relativt lett for skattemyndighetene å definere et skattemessig overskuddsbegrep som på en korrekt måte fanger opp salgsinntekter og løpende kostnader, er det adskillig vanskeligere når det gjelder kapitalkostnader. Problemet består i at de enkelte elementer av kapitalkostnadene i hovedsak er kalkulerte kostnader som bare delvis har sine motstykker i registrerte inn- og utbetalinger til bedriften. Dette gjelder i særlig grad for kapitalslit og urealiserte kapitalgevinster, men det gjelder også renter i den grad renter på egenkapital også skal regnes med i det samlede rentebegrep.

Når det gjelder avskrivninger og kapitalgevinster, vil disse sett fra bedriftens synspunkt selvsagt være ulike fra en type realkapital til en annen. Selv en bedrift av moderat størrelse vil være i besittelse av et stort antall forskjellige realkapitaltyper som alle vil være kjennetegnet av en viss tidsprofil på kapitalslitet, en viss mulighet for salg i et annenhåndsmarked og en viss tidsutvikling for prisen på ny og annenhåndskapital av samme type. For at vi skal få sammenfall mellom det skattemessige og bedriftsøkonomiske overskudd, må myndighetene definere et skattemessig overskuddsbegrep som er detaljert nok til å oppfange alle disse variasjonene mellom ulike kapitaltyper. Dette lar seg selvsagt ikke gjøre i praksis, og skatteloven begrenser seg til å fastsette standard avskrivningssatser for brede kategorier av realkapital, slik at vi får en skattemessig avskrivningssats for bygninger, en for maskiner osv. I beste fall kan en slik overskuddsskatt bare gi en tilnærmet til teoriens nøytralitetsbegrep.

Det er imidlertid også grunn til å tro at de fleste lands skattelover inneholder systematiske skjevheter når det gjelder behandlingen av ulike typer kapitalkostnader. La oss som et eksempel se på det tilfellet der skatteloven gir adgang til avskrivning av maskiner med 20 pst. For maskiner med et kapitalslit på mer enn 20 pst., vil dette innebære at bedriften for skattemessige formål ikke får trekke fra de fulle kapitalkostnader; denne typen realkapital blir derfor i realiteten pålagt en særskatt. For maskiner med et kapitalslit på mindre enn 20 pst. introduserer skatteloven derimot et element av subsidiering. I dette tilfellet fører standardregler for avskrivning derfor til en systematisk diskriminering i favør av maskiner med lang levetid.

Prisutviklingen på realkapital medfører andre komplikasjoner for utformingen av en nøytral overskuddsskatt. Selv i tilfeller hvor det ikke er noe kapitalslit - som f.eks. en ubebygget tomt - vil prisstigning på kapitalen være en del av det bedriftsøkonomiske overskudd, og tilsvarende vil prisfall komme til fradrag i det reelle overskudd. Skattelovgivningen vil typisk ikke fange opp slike gevinster og tap, men begrense seg til å inkludere realiserte kapitalgevinster og -tap. Dette gir bedriften en skattekreditt; den får et rentefritt lån fra skattemyndighetene ved å utsette realiseringen av kapitalgevinsten. Dette skaper innlåsnings effekter; det blir lønnsomt å sitte med realkapital lenger enn det som ville vært bedriftsøkonomisk lønnsomt i fravær av skatt.

Samspillet mellom prisutviklingen og avskrivningene skaper andre problemer for overskuddsskatten. En nøytral utforming av selskapsskatten innebærer at avskrivningsgrunnlaget i hver periode bør beregnes på grunnlag av prisen på realkapitalen i avskrivningsperioden, altså på gjenanskaffelsesverdien. Gjenanskaffelsesverdien er imidlertid også en kalkulert kostnadskomponent, og så lenge gjenanskaffelsen faktisk ikke har funnet sted, må et anslag på verdien ofte baseres på skjønn.

Behandlingen av renter i grunnlaget for overskuddsskatten har vært et omdiskutert tema i litteraturen på området. Ett syn er det følgende: Renter på egenkapital representerer i like stor grad som renter på gjeld en alternativkostnad for kapitalen, og begge typer renter burde derfor være fradragsberettiget. Når en del av rentekostnaden ikke er fradragsberettiget og bedriften derfor ikke får trekke fra sine fulle rentekostnader, legger dette en særskatt på rentekomponenten i kapitalkostnaden. En høyere rentekostnad vil i særlig grad ramme langsiktige investeringer.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Også på dette punkt vil altså lovgivningen innføre en systematisk vridning i lønnsomhetsberegninger av ulike typer investeringer og prosjekter. Men dette synet har vært en del kritisert i litteraturen. Kritikken har først og fremst gått ut på at nøytralitet med hensyn på ulike finansieringskilder bare kan studeres på en logisk konsistent måte når en også tar hensyn til beskatningen av bedriftens overskudd på eiernes hender. Det gjør det nødvendig å analysere bedriftsbeskatningen i sammenheng med personbeskatningen, og det kommer vi tilbake til i avsnitt 5 nedenfor.

Innenfor den partielle analyserammen som vi har brukt ovenfor, kan vi oppsummere nøytralitetsanalysen som følger: Det er i prinsippet mulig å utforme en skatt på bedriftsoverskudd som også gir nøytralitet med hensyn på langsiktige investeringsbeslutninger. Dette krever imidlertid et sammenfall av det bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske overskuddsbegrep som det i praksis er vanskelig å få til. Problemene knytter seg særlig til den skattemessige behandling av kapitalslit og avskrivninger, kapitalgevinster og renter.

Et interessant alternativ til den konvensjonelle overskuddsskatten er skatt på kontantstrøm eller cash flow; se Christiansen og Sandmo (1983) for en nærmere diskusjon. Som påpekt ovenfor, er nåverdien av bedriften lik den neddiskonterte sum av alle fremtidige inn- og utbetalinger. Hvis vi i stedet for å legge skatten på overskuddet i hver enkelt periode legger den på differansen mellom innbetalinger og utbetalinger, er det lett å innse at vi dermed har et system som er identisk med skatt på selve nåverdien, noe som nødvendigvis må virke nøytralt.

Vi har allerede vist at nøytraliteten av en skatt på overskudd er avhengig av at det bedriftsøkonomiske og skattemessige overskuddsbegrep faller sammen. For at en skatt på kontantstrøm skal virke nøytralt, er det på tilsvarende måte vesentlig at den skattemessige definisjon av kontantstrøm faller sammen med den definisjon som er den bedriftsøkonomisk relevante. Den kontantstrøm som utgjør skattegrunnlaget i den enkelte periode, kan defineres på to ulike måter som begge resulterer i nøytral beskatning. De to formene for skatt på kontantstrøm skal vi etter mønster av den engelske Meade-komiteen (1978) kalle R-skatt og S-skatt.

R-skatten tar utgangspunkt i den «reale» delen av bedriftens transaksjoner med omverdenen; det vil si at finansielle transaksjoner, inklusive inn- og utbetalinger av renter, holdes utenfor skattegrunnlaget. Kontantstrømmen blir da definert som salgsinntekter minus lønninger, kjøp av råvarer og kjøp

av ny kapital, eventuelt med tillegg av inntekter ved salg av realkapital. Forskjellene på dette skattegrunnlaget og det konvensjonelle overskuddsbegrep er i hovedsak to: For det første gis det ingen fradrag i skattegrunnlaget for utbetalte renter, og renteinntekter inngår heller ikke i skattegrunnlaget. For det andre kommer all nyanskaffet kapital til fradrag i anskaffelsesåret; til gjengjeld gis det ingen fradrag for avskrivninger på senere tidspunkter. Fordelen med et slikt skattegrunnlag i forhold til overskuddsskatten er at alle ledd i definisjonen av skattegrunnlaget er realiserte markedstransaksjoner. Det blir ikke nødvendig å konstruere skattemessige avskrivningssatser, å beregne urealiserte kapitalgevinster eller kalkulatoriske renter på egenkapital.

Ved en overskuddsskatt kan skattegrunnlaget selvsagt bli negativt ved at bedriften går med underskudd, og de fleste lands skatte-lovgivning inneholder regler som tar sikte på å unngå at skatten virker diskriminerende mot bedrifter med svingende driftsresultater, gjennom å tillate fremføring av underskudd til fradrag mot senere overskudd. Et negativt skattegrunnlag vil også kunne oppstå under R-skatten, og det vil mest sannsynlig skje i perioder med store investeringer. Den mest logiske måten å behandle et negativt skattegrunnlag på, ville være å la skatten være negativ i slike perioder - dvs. at det offentlige i slike perioder utbetaler bedriften en sum som tilsvarende skattesatsen ganger det negative skattegrunnlaget. Det kan imidlertid reises innvendinger mot et slikt system, bl.a. ut fra hensynet til skatteunndragelse og -omgåelse, og en kunne alternativt tenke seg en lignende fremføringsordning som ved overskuddsskatt. For at nøytralitetsegenskapen ved systemet skal bevares under en fremføringsordning, er det imidlertid nødvendig å beregne renter på bedriftens »tilgodehavende» hos skattemyndighetene. Denne renten blir en kalkulatorisk størrelse, som bryter med det kontantprinsippet som ellers er det mest attraktive aspekt av denne skatteformen.

En vanlig misforståelse av måten denne skatten virker på, er at den gir incitamenter til «overinvestering». Når bedriften får fullt fradrag for enhver nyinvestering, kunne en kanskje tenke seg at bedriften vil bli fristet til å »bli kvitt» en positiv kontantstrøm ved ytterligere nyinvestering. En slik nyinvestering vil imidlertid gi opphav til senere salgsinntekter som kommer på plussiden i skattegrunnlaget. Hvis disse salgsinntektene ikke minst svarer til kostnadene ved investeringen, vil nyinvesteringen gi et tap for bedriften så lenge skattesatsen er mindre enn

100%. Dette er altså en misforståelse av samme art som at en profittmaksimerende bedrift skulle være interessert i å skaffe seg »avskrivningsobjekter» selv om disse ikke bidrar positivt til driftsresultatet.

R-skatten har mange tiltalende egenskaper, men også enkelte ulemper. Den viktigste av disse er at når finansielle transaksjoner holdes utenfor, blir de rene finansinstitusjoner nærmest uinteressante som skatteobjekter. En alternativ utgave av skatt på kontantstrøm, S-skatten, inkluderer finansielle transaksjoner i skattegrunnlaget.

Forskjellen mellom R-skatten og S-skatten kan lett belyses ved å se på hvordan S-skatten behandler en lånefinansiert investering i kontrast til R-skatten slik den er beskrevet ovenfor. Når en produksjonsbedrift tar opp et lån i en bank for å finansiere en nyanskaffelse av realkapital, blir overføringen av lånebeløpet til bedriftens konto behandlet som en kontantinnstrømning som er skattbar. Når bedriften bruker beløpet til anskaffelse av realkapital, skjer det en kontantutstrømning som er fradragsberettiget. Nettoresultatet er altså null, og det oppstår ingen skatteforpliktelse som resultat av denne transaksjonen. I motsetning til R-skatten oppstår det altså ikke noen negativ skattebase som resultat av store investeringer i et enkelt år. Når bedriften får inntekter fra produksjonen som oppstår gjennom nyinvesteringen, teller dette som en inngående kontantstrøm, og tilbakebetaling av gjeld med renter blir en utgående strøm; i denne inntjeningsperioden blir altså skattegrunnlaget mindre enn under R-skatten. S-skatten og R-skatten gir altså ulike fordelinger av skattebyrden over tiden, men ikke nødvendigvis ulik total skattebyrde, regnet i nåverdi. Dette er lett å innse dersom en tenker seg at lånerenten er den samme rente som bedriften bruker i sine nåverdikalculasjoner. Nåverdien av lånet, inklusive renter, er da nødvendigvis lik null, og S-skatten medfører altså ingen økning av skattebyrden over kapitalgjensstandens levetid. Hvis lånerenten er forskjellig fra diskonteringsrenten, kan vi betrakte låneopptaket som en form for investeringsprosjekt som overfører likviditet fra en periode til en annen. Kontantstrømmene fra et slikt prosjekt blir under S-skatten å behandle akkurat som kontantstrømmene fra et realinvesteringsprosjekt, og dermed blir skatten på kontantstrøm fortsatt nøytral selv om vi trekker inn finanstransaksjoner.

Dette eksempelet gjaldt opptak av gjeld og tilbakebetaling av gjeld. Nøyaktig det samme prinsipp vil gjelde dersom bedriften betaler investeringen ved å redusere sine bankinn-

skudd eller andre likvide beholdninger. Reduksjonen av bankinnskuddet blir regnet som innstrømning av kontanter og kjøpet av kapitalgjensstanden som utstrømning. Både gjeldsfinansiering og likviditetsfinansiering representerer bare en omplassing av bedriftens aktiva og passiva og endrer dermed ikke skattegrunnlaget under S-skatten. Derimot vil innbetalinger fra eierne, feks. i form av nyttegning av aksjekapital, ikke bli regnet som innstrømning, og utbetalinger til eierne vil ikke telle som utstrømning. Nettoskattegrunnlaget vil derfor bli eiernes betalingsoverskudd, som er identisk med nåverdien av bedriften.

Vi kan altså konkludere med at alle de tre diskuterte modeller for bedriftsbeskatning i prinsippet kan utformes slik at de er nøytrale med hensyn på bedriftens produksjons- og investeringsbeslutninger. Derimot vil de gi ulik fordeling av skattebyrden over tiden. Sett fra et rent ressursallokeringssynspunkt er det kanskje liten grunn til å tillegge denne tidsfordelingen særlig vekt. Fra et stabiliseringsøkonomisk synspunkt kan det imidlertid argumenteres for at det vil være uheldig å la skatteinntektene variere negativt med investeringsetterspørselen, slik tilfellet ville være under R-skatten. Nå er dette argumentet neppe særlig overbevisende. Bedriftene vil jo være klar over at det i alle fall bare er spørsmål om en tidsforskyvning av skatteinntektene, og det ville være irrasjonelt både av bedrifter og eiere å la skattekredittene som oppstår av store investeringer slå ut i ny øket etterspørsel etter forbruks- og investeringsvarer.

I Analytisk appendiks A er det foretatt en enkel analytisk presisering av bedriftsbeskatningens utforming under de tre hovedmodeller som vi har diskutert i det foregående.

Vi har nå vist at en nøytral bedriftsbeskatning i prinsippet er mulig gjennom å legge en av de tre alternative modellene som vi har gjennomgått, til grunn for den praktiske utforming av bedriftsbeskatningen. I praksis er imidlertid systemet utformet på måter som avviker til dels sterkt fra disse modellene. For det første er det typisk for de fleste lands bedriftsbeskatning at systemet ikke representerer noen av de tre modellene i rendyrket form, men har elementer i seg av både overskudds- og kontantstrømbeskatning. For det andre er det neppe noen land som offisielt har akseptert kontantstrøm som skattegrunnlag; det formelle grunnlag for bedriftsbeskatningen er overskuddet. Det er utvilsomt stor forståelse for det generelle synspunkt at det skattemessige overskudd bør

defineres slik at det faller sammen med det bedriftsøkonomiske, men i praksis har det vist seg svært vanskelig å få dette til. Det er særlig når det gjelder behandlingen av kapitalslitet at problemene er store. For skattemessige formål er det nødvendig å operere med en svært grov inndeling av aktiva etter tillatt avskrivningssats. Dette betyr at bedriftene for noen aktiva kan ta en del av den reelle depresiering på forskudd; i slike tilfeller medfører bedriftsbeskatningen en selektiv subsidiering av visse typer kapitalgjenstander. For andre aktiva kommer imidlertid den skattemessige avskrivning i etterkant av den økonomiske depresiering, og skattesystemet medfører derfor en særbeskatning av slike aktiva. Skattesystemet fører altså til forvridninger av reelle kapitalkostnader innen den enkelte bedrift. Men siden enkelte bransjer vil ha en struktur som innebærer konsentrasjon omkring bestemte typer realkapital, leder dette skattesystemet til systematiske forvridninger mellom bransjer og næringer. Hvilken av disse vridningstypene som er mest betydningsfull i praksis, lar seg selvsagt ikke fastslå uten etter inngående empiriske undersøkelser. En studie av Auerbach (1983) på amerikanske data tyder på at det er prisvridningene innen de enkelte bedrifter og næringer som er de klart mest betydningsfulle; prisvridningene mellom næringer medførte etter hans resultater et effektivitetstap som i sammenligning bare var en femtedel så stort.

4 BESKATNING AV KAPITALINNTÉKT PÅ PERSONER

Kapital beskattes ikke bare på bedriftenes hender men også på konsumentenes. Denne beskatningen tar i praksis mange former. Den personlige inntektsskatt rammer også kapitalinntekter, og i tillegg er formuesskatt og arveavgift også å betrakte som særskatter på kapital. For å forenkle fremstillingen skal vi i det følgende behandle all skatt på kapital som om den er en inntektsskatt; vi kan tenke oss at vi har omregnet satsene i formuesskatten og arveavgiftene til inntektsskattekvivalenter.

Det er klart at kapitalbeskatningen av konsumenter ikke er nøytral. Ved at skatten påvirker konsumentens nettoavkastning på sparingen, får den virkninger for hvor mye den enkelte velger å spare, eller med andre ord for vurderingen av den relative lønnsomhet av å konsumere idag fremfor imorgen. Men beskatningen får betydning ikke bare for sparingens samlede omfang, men også for dens sammensetning. En »ideell» inntektsskatt - i engelskspråklig litteratur ofte refe-

rert til som en Haig-Simonsskatt - ville skattelegge all inntekt etter samme sats, men dette idealet (hvis det bør være et ideal) er meget langt fra å være oppfylt i dagens norske skattesystem, og det samme gjelder sannsynligvis de fleste andre land med et noenlunde sammenlignbart skattesystem. For det første har vi den generelle ulikhet i beskatningen av arbeidsinntekter og kapitalinntekter gjennom (i Norge) forskjellen på bruttoskatt og nettoskatt. For det andre har vi store forskjeller i den effektive skattesats på ulike typer plasseringsobjekter. For enkelte typer aktiva, som f.eks. bankinnskudd, har den effektive skattesats i Norge i lange perioder og for store grupper av skatteyttere ligget over 100% - dvs. at det offentlige har tatt mer enn hele realavkastningen. Visse typer kapitalgevinster, f.eks. på egen bolig, har derimot vært meget lett beskattet, og for investeringer innenfor rammen av distriktsskatteoven har det vært mulig å foreta investeringer med en negativ effektiv skattesats; i slike tilfeller har vi altså en offentlig subsidiering av realavkastningen.

Vi har tidligere påpekt at en fullt ut nøytral beskatning av konsumentene ville innebære lumpsumbeskatning. Det vil si at konsumenten ville oppfatte sin skatteforpliktelse som et fast beløp som var upåvirket av hans egne beslutninger med hensyn til omfanget av arbeid, forbruk, sparing og formuessammensetning. Det er klart at en slik skatt ikke ville påvirke den enkeltes vurdering av lønnsomheten ved å spare, og den ville heller ikke påvirke hans porteføljevalg, dvs. sammensetningen av formuen med hensyn på finansielle aktiva, gjeld, egen bolig, investering i egen bedrift etc.

Hvis vi innsnevrer nøytralitetsbegrepet i denne sammenheng til bare å gjelde kapitalinntekter, er det klart at nøytralitet kan oppnås ved at man helt ut sløyfer beskatning av realkapital og legger hele byrden ved den personlige inntektsskatt på arbeidsinntekter. Skattevridningene på sparingens omfang og formuens sammensetning ville dermed forsvinne av seg selv. Det er i alle fall to innvendinger man kunne rette mot en slik løsning. Den ene retter seg mot fordelingsvirkningene. Av to personer med samme bruttoinntekt ville den som i det vesentlige hadde kapitalinntekter betale langt mindre i skatt enn den som stort sett hadde arbeidsinntekter å leve av, og den førstnevnte ville derfor få en høyere levestandard. Dette vil stå i klar strid med det de fleste vil oppfatte som et rimelig og rettfærdig skattesystem. Den andre innvendingen retter seg mot effektivitetsvirkningene av reformen. Ved å

unnta kapitalinntekter fra beskatning, innfører vi ikke en fullt nøytral beskatning av konsumentene, siden de stadig står overfor en kraftig prisvridning i arbeidsmarkedet. Men det er en umiddelbar implikasjon av nestbestteorien at en prisvridning ikke nødvendigvis er bedre enn to. Nettopp fordi vi i alle fall må ha en prisvridning i arbeidsmarkedet, kan det være ønskelig å ha en vridning i kapitalmarkedet også for dermed å komme nærmere Ramseybetingelsene for nestbest-optimalitet. Det er lett å innse at dette må avhenge av komplement- eller substituttforholdet mellom sparing og arbeidstilbud. Hvis lavere rente øker arbeidsinnsatsen, kan det være et argument i favør av kapitalbeskatning, fordi kapitalbeskatningen dermed retter opp noe av den skadevirkningen i form av lavere arbeidsinnsats som beskatning av arbeidsinntekt medfører. En mer presis analyse av dette spørsmålet er foretatt av Atkinson og Sandmo (1980) og King (1980). Forsøk på å konfrontere de teoretiske resultatene med empirisk kunnskap om de relevante elastisiteter, tyder på at det faktisk kan være gode effektivitetsgrunner til å beskatte kapitalinntekter lavere enn arbeidsinntekter. Disse analysene tar imidlertid ikke opp spørsmålet om beskatningen av ulike typer kapitalinntekter, siden de behandler all sparing som homogen.

Den skattesatsen som er den relevante for effektivitetssammenligninger mellom ulike skattesystemer, er selvsagt marginalskatten. I et inntektsskattesystem er marginalskatten på kapitalinntekter positiv. Under et utgiftsskattesystem er marginalskatten på kapitalinntekter derimot null, selv om gjennomsnittsskatten er positiv; for en nærmere analyse av dette henvises til Christiansen og Sandmo (1981). Utgiftsskatt på personer løser altså i prinsippet problemet med avveiningen mellom effektivitets- og fordelingshensyn i kapitalbeskatningen på en enkel og elegant måte. Denne løsningen gjør også at problemet med ulik effektiv beskatning av forskjellige plasseringsobjekter ikke oppstår. Hvis vi imidlertid tar utgangspunkt i at vi skal ha et inntektsskattesystem, blir dette spørsmålet av vesentlig betydning. Bør avkastningen på boligkapital beskattes lavere enn på produksjonskapital? Bør kapitalgevinst på aksjer beskattes lempeligere enn renter på bankinnskudd?

Enkelte typer aktiva er særlig kompliserte i beskatningssammenheng fordi de både er forbruksvarer og plasseringsobjekter; dette gjelder hus, bil, møbler, kunstgjenstander osv. La oss først se bort fra denne komplikasjonen og anta at alle plasseringsobjekter er

rene formuesaktiva. Den enkelte konsument velger sammensetningen av sin spareportefølje ut fra en vurdering av de forskjellige aktivas forventede avkastning og risiko; forøvrig er han indifferent til porteføljens sammensetning. Dette er et sett av forutsetninger som burde være gunstig for en konklusjon om ønskeligheten av nøytralitet i betydningen samme skattesats på all avkastning. Upubliserte arbeider av Christiansen (1988) og Richter (1988) har imidlertid vist at nøytralitet i denne forstand ikke nødvendigvis er et ønskelig innslag i en optimal kapitalbeskatning. Grunnen til dette er det tradisjonelle nestbestargumentet slik vi kjenner det fra den øvrige teori om optimal beskatning. Siden etterspørselen etter aktiva som en funksjon av skattesatsene vil variere mellom ulike aktiva, vil det være ønskelig å ha de høyeste skattesatsene der etterspørselen er mest uelastisk.

Det er ikke mulig ut fra rent teoretiske overveielser å trekke noen konklusjoner på dette grunnlag om hvilke typer aktiva som bør beskattes med de høyeste skattesatsene. Spesielt er det ikke mulig å avgjøre om risikable aktiva bør beskattes med lavere satser enn sikre plasseringer, om finanskapital bør beskattes med lavere satser enn realkapital osv. Hvilke plasseringsobjekter som bør ha de høyeste satsene for beskatning av avkastningen, blir derfor et spørsmål som bør avgjøres etter en empirisk analyse av etterspørselsforholdene. Et problem i denne forbindelse er at slik empirisk informasjon er vanskelig å få frem; det foreligger ikke systematiske etterspørselsstudier for plasseringsobjekter av tilsvarende type som dem vi har i studiet av konsumetterspørselen. Denne mangelen på detaljert empirisk kunnskap kan for såvidt være et argument for nøytralitet i beskatningen når en tar hensyn til at rent administrative hensyn kan tale til fordel for nøytralitet, og når en ikke har prinsipielle teoretiske argumenter som skulle trekke i retning av bestemte typer avvik fra nøytralitetsprinsippet.

Ett teoretisk resultat er det likevel verdt å nevne. I teorien om optimal beskatning av konsumvarer er det et nærmest trivielt resultat at to varer som er perfekte substitutter, bør beskattes med samme sats; resultatet er trivielt fordi to slike varer for alle praktiske formål er samme vare, og dermed også har de samme etterspørselskarakteristika. I teorien om etterspørselen etter aktiva svarer forutsetningen om perfekte substitutter til at to aktiva er i samme *risikoklasse*; slike aktiva bør derfor skattlegges med samme sats. I tillegg til de overveielser som er nevnt i fore-

gående avsnitt, trekker dette resultatet enda sterkere i retning av en nøytral beskatning av plasseringsobjekter, eventuelt i retning av et system med nøytral beskatning innenfor relativt vidt definerte risikoklasser (realkapital, aksjer, finansaktiva med fast nominell avkastning osv.) og med relativt få slike klasser.

La oss nå vende tilbake til problemene med aktiva som ikke er rene plasseringsobjekter, f.eks. bolig. Hvis vi med grunnlag i diskusjonen ovenfor tar som utgangspunkt at en tilnærmet uniform beskatning av rene plasseringsobjekter er en rasjonell politikk - i alle fall innen en gitt risikoklasse - blir spørsmålet om det kan tenkes spesielle grunner til at en skulle fravike dette prinsippet for boliger, f.eks. slik at en ville beskatte boliger med en annen sats enn produksjonskapital. En slik grunn kunne være at beskatning av boliger har gunstige virkninger for etterspørselen etter andre skattlagte varer. Hvis f.eks. etterspørselen etter bolig er komplementær med etterspørselen etter fritid, og vi samtidig må ta som et datum at vi har en marginalbeskatning av arbeidsinntekt som subsidierer fritid, da er det et argument for å ha en særlig kraftig beskatning av boliger. Lignende argumenter kan brukes når en skal analysere beskatningen av biler og andre varige forbruks-goder. En nærmere analyse av denne problemstillingen er gitt i Sandmo (1988a).

Som det vil ha fremgått av det foregående, er det langt vanskeligere å gi en teoretisk meningsfylt definisjon av nøytralitet i den personlige beskatning av kapitalinntekter enn det er i bedriftsbeskatningen. Siden beskatningen av personer generelt sett bare er nøytral når vi har lumpsumbeskatning, vil et resultat om ønskeligheten av nøytralitet i mer avgrenset forstand måtte bygge på spesielle forutsetninger om etterspørselsstrukturen, og slike strukturelle forutsetninger ser ut til å ha et noe tvilsomt empirisk grunnlag. En anbefaling av nøytralitet i beskatningen av ulike typer plasseringsobjekter må derfor i første rekke bygge på at vår empiriske innsikt på dette området ikke gir oss noe grunnlag for å anbefale bestemte former for differensiert beskatning, og på at nøytralitet antagelig er det prinsippet som innebærer minst risiko for å gjøre alvorlige feil i utformingen av den personlige kapitalbeskatning.

Vi har nå drøftet beskatningen av kapital på bedrifters og personers hånd hver for seg. Siden bedriftene eies av personer, er bedriftsbeskatningen imidlertid bare en indirekte måte å beskatte personer på. Det er derfor nødvendig å vurdere bedrifts- og personbeskatningen i sammenheng.

5 SAMMENHENGEN MELLOM BEDRIFTS- OG PERSONBESKATNINGEN

Hvis vi forutsetter at vi har gjennomført en nøytral bedriftsbeskatning, betyr det at den rentesatsen som bedriftene bruker for beregning av alternativkostnaden på kapital, er bruttorealrenten uten fradrag for bedriftsskatter. Hvis vi på den annen side har et personlig skattesystem som skattlegger renteinntekter (og gir fradrag for renteutgifter) med marginalsatsen i den personlige inntektsskatt, har vi tilsynelatende et system som skaper ulikhet i kapitalkostnad mellom bedrifter og konsumenter. Denne skjevheten er blitt viet stor oppmerksomhet i norsk politisk debatt. Hvis det er slik at investeringer i bolig og andre varige forbruks-goder systematisk blir billigere enn investeringer i produksjonskapital, vil dette lede til en overinvestering i konsumkapital på bekostning av produksjonskapital, i alle fall dersom vi har et ellers uregulert kapitalmarked. Det foreligger ingen empiriske studier som viser at dette faktisk er tilfelle, og det er derfor spesielt viktig å tenke gjennom den teoretiske begrunnelse for dette standpunktet. I det følgende gir vi ingen eksplisitt analyse av inflasjonens rolle i kapitalbeskatningssystemet, men viser til behandlingen hos Hagen (1981).

Anta nå at vi har et personskattesystem med en marginalsatt t_r på renteinntekter og -utgifter. Anta likeledes at vi har et - i alle fall tilsynelatende - nøytralt bedriftsskattesystem der bedriften får fradrag for det reelle kapitalslit og fulle renteutgifter. En nærliggende konklusjon er da at bedriften vil bruke rentesatsen r når den beregner sin kapital-kostnad, mens konsumentene vil bruke nettorenten $r(1-t_r)$ når de vurderer lønnsomheten av sparing og investering i konsumkapital; vi får altså en ineffektivitet i kapitalmarkedet. En nærmere analyse viser imidlertid at en slik situasjon ikke uten videre er forenlig med likevekt i kapitalmarkedet. Under slike forhold ville jo nemlig konsumentene være villige til å låne penger til bedriften til en rentesats $r(1-t_r)$ og bedriften ville være villig til å betale opp til r i rente for slike lån. En slik mulighet for gjensidig fordelaktige transaksjoner kan ikke eksistere i likevekt; følgelig kan de forutsetninger vi har gjort om denne likevekten ikke være innbyrdes konsistente.

En teoretisk mer tilfredsstillende fremgangsmåte når en skal studere samspillet mellom bedrift og eier, er å ta utgangspunkt i en modell der bedriftens disposisjoner er avledet av hva som er en optimal investeringspolitikk sett fra eiernes standpunkt. En slik modell er formulert matematisk i Appendix

B. Vi tenker oss der at eierne er interessert i bedriftsresultatet bare som en kilde til eget konsum. Eierne har preferanser over nivået på sitt konsum i dag og i fremtiden. De kan bruke sin inntekt i første periode enten til konsum eller til sparing. Sparingen kan igjen skje på to måter. Eierne kan investere direkte i finansmarkedet, hvor de oppnår en rente r som blir skattlagt med en rentesats t_r , som er marginals-katten på renter i den personlige inntektsskatt. Bedriften som sådan betaler skatt på overskuddet med en sats t_0 . I denne integrerte modellen oppfatter bedriftseieren (for enkelhets skyld har vi modellert situasjonen som om det bare er en eier) skatten på bedriften som en del av den samlede skatt han selv betaler. Når han avveier hvor stor del av sin spareportefølje han skal investere i finansmarkedet og hvor mye i bedriften, vil han sammenligne avkastningsratene på marginen etter skatt. De retningslinjer han vil gi bedriftsledelsen for dens investeringspolitikk, vil derfor være påvirket av utformingen både av person- og bedriftsbeskatningen. Formelt kan slike retningslinjer uttrykkes ved en regel for hvor høy kapitalens grenseproduktivitet bør være, eller med andre ord hvor stor avkastningen på det marginale investeringsprosjekt bør være.

I fravær av skatt, eller under en tenkt ideal-situasjon med lumpsumbeskatning av personer og nøytral overskuddsbeskatning av bedrifter, ville kapitalens grenseproduktivitet i optimum være lik

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

Her er $F'(K)$ kapitalens grenseproduktivitet, og δ er depresieringsraten. Den marginale avkastning på kapitalen må være lik renten pluss depresieringsraten, som er den alternative inntekt eieren på marginen taper ved ikke å investere i finansmarkedet. Spørsmålet blir nå om, og eventuelt under hvilke forutsetninger, dette resultatet kan realiseres selv under et mer komplisert skattesystem som det vi har skissert ovenfor.

Det enkleste og kanskje viktigste resultatet som følger av denne analysen er dette: Hvis det ikke er noen marginalbeskatning av renteinntekter ($t_r=0$), og det er sammenfall mellom det skattemessige og bedriftsøkonomiske overskuddsbegrep, er skattesystemet nøytralt uansett hvor høy skattesatsen t_0 er. Med andre ord: Hvis skattesystemet for bedriften er utformet slik at det partielt sett er nøytralt, vil det også være nøytralt sett fra eierens synspunkt dersom han ikke står overfor andre skattemessige vridninger i kapitalmarkedet. Det er i eierens interesse som konsument at bedriften skal maksimere nå-

verdien. En bedriftsskatt som er nøytral med hensyn på nåverdimaksimering, endrer ikke på dette forholdet.

Det er interessant å merke seg at vi under disse forutsetninger får et skattesystem som ikke bare er nøytralt i partiell forstand, men som også er konsistent med en Pareto-optimal allokering av ressurser over tiden - riktignok når vi ser bort fra komplikasjonene med skattemessige vridninger i arbeidsmarkedet. Eierne/konsumenten avveier ønskeligheten av konsum nå og i fremtiden med den samme rentesats som brukes i bedriftens kalkulasjoner av investeringenes lønnsomhet. Slik nøytralitet vil vi altså oppnå enten ved at marginals-katten på kapitalinntekt (nettoskattesatsen) er lik null eller ved at vi har en utgiftsskatt på personer som er nøytral med hensyn på kapitalinntekt, og ved at et av disse alternativer blir kombinert med en nøytral bedriftsbeskatning.

Situasjonen blir mer komplisert når vi av fordelingsmessige eller skattetekniske grunner må ta som gitt at det eksisterer en positiv marginals-katt på kapitalinntekter i personbeskatningssystemet. (En slik »skatteteknisk» grunn kan f.eks. være at det i praksis kan være vanskelig å skille mellom arbeids- og kapitalinntekter på noen operasjonell måte.) Hvis rente eller dividende på den kapital eieren har skutt inn i bedriften, ikke er fradragsberettiget i bedriftsbeskatningen mens det forøvrig er sammenfall mellom det bedriftsøkonomiske og skattemessige overskudd kan det vises at vi får nøytralitet - i betydningen lik beskatning av all avkastning - dersom satsene i personbeskatningen og bedriftsbeskatningen er identiske, altså slik at $t_r=t_0$. Dette er et naturlig og rimelig resultat; når skattesatsene er de samme, får vi ingen favorisering av finansinvesteringer på bekostning av realinvesteringer eller omvendt. Derimot er dette resultatet av mer tvilsom relevans fra et velferdsøkonomisk synspunkt. Mens det foregående resultatet kunne vises å være konsistent med en Pareto-optimal allokering av ressursene over tiden - i alle fall når vi forutsetter gitt arbeidstilbud - følger det ingen slik implikasjon av det siste resultatet. Mens bedriften beregner lønnsomheten av sine investeringer med en rentesats r , vil eieren som konsument avveie nåtids- og fremtidskonsum med rentesatsen $r(1-t_r)$. «Nøytral» beskatning i denne forstand gir altså ikke en effektiv allokering av ressursene i kapitalmarkedet.

Disse to resultatene representerer riktignok nøytralitetsregler med åpenbare muligheter for praktisk anvendelse i utformingen av bedrifts- og kapitalbeskatningen, men de

peker også på mange av svakhetene ved nøytralitetsprinsippet når en legger en helhetlig vurdering av skattesystemet til grunn. Det første av de to resultatene har en klar velferdssøkonomisk begrunnelse, men det bygger på forutsetningen om at arbeidstilbudet er uelastisk eller i alle fall på at interaksjonen mellom skattevridningene i arbeids- og kapitalmarkedet kan neglisjeres. Kings (1980) eksperimenter med empiriske anslag på de relevante tilbuds- og etterspørselselastisiteter kan tyde på at nøytralitet i denne forstand ikke er så langt fra en nestbest optimal løsning, selv når en tar skattenes virkninger på arbeidstilbudet med i betraktning. - Det andre resultatet innebærer at realinvesteringers lønnsomhet gjøres uavhengig av skattesystemet, men det opprettholder stadig en skattekile mellom konsumentenes marginale betalingsvilje for fremtidig konsum og den marginale avkastning som kreves i bedriftene.

Konklusjonen på denne analysen må bli treleddet. For det første har vi vist at en overskuddsskatt som er nøytral på bedriftens hånd, også er nøytral med hensyn på eierens disposisjoner når han ikke står overfor andre skattemessige vridninger - spesielt når marginalskatten på kapitalinntekt er null. For det andre har vi vist at man kan etablere nøytralitetsregler også for det tilfellet at marginalskatten på kapitalinntekt må tas som et gitt datum. For det tredje har vi argumentert for at nøytralitetsregler under nestbestforhold vanskelig kan gis en mer prinsipiell velferdsteoretisk begrunnelse. Vi skal komme tilbake til en prinsipiell diskusjon av nøytralitetsprinsippet status i forhold til den generelle teori om optimal beskatning.

6 KAPITALBEGREPETS DIMENSJONER

Det kapitalbegrep som - noe implisitt - er lagt til grunn i det foregående, er kapital som synonymt med produksjonskapital i bedriftene. Slik brukt blir kapitalbegrepet en fellesbetegnelse på varige produksjonsfaktorer som maskiner, bygninger og transportmidler. Det karakteristiske ved investeringsprosessen og kapitalakkumulasjonen er imidlertid at man avstår fra forbruk i dag for å øke produksjonskapasiteten og dermed forbruksmulighetene i fremtiden. Men i et slikt perspektiv er produksjonskapital i bedriftene bare et eksempel - om enn et svært viktig eksempel - på realkapital i samfunnsøkonomisk forstand.

Vi har allerede berørt en type kapital som faller utenfor det snevrere kapitalbegrep. Husholdningskapital i form av boliger, biler, kjøkkenmaskiner osv. faller åpenbart også

inn under det mer generelle kapitalbegrep, og dette blir spesielt klart når vi tar i betraktning at husholdningskapital er nære substitutter for ikke-varige goder som produseres ved hjelp av produksjonskapital - leiligheter i leiegårder, kollektivtransport i busser og drosjer, måltider på restauranter osv. Hvis vi krever av skattesystemet at det skal være nøytralt ikke bare i forhold til produksjonskapital av forskjellige typer i ulike bedrifter og næringer, men også i forholdet mellom kapital i husholdningene og kapital i bedriftene, må vi utvide analyseperspektivet. Det går frem av analysen i foregående avsnitt at nøytralitet i denne mer utvidede forstand bare kan oppnås dersom skattesystemet også er nøytralt med hensyn på konsumentenes intertemporale disposisjoner, altså dersom marginalskatten på kapitalinntekt er lik null. Dette kan oppnås enten med et inntektsskattesystem med en nettoskattesats lik null eller med en utgiftsskatt som i realiteten har en marginalskatt på kapitalinntekter lik null, selv om gjennomsnittsskatten er positiv. Fra et effektivitetssynspunkt er disse to skattesystemene ekvivalente, selv om de har forskjellige fordelingsmessige implikasjoner.

Helt siden Gary Beckers (1964) grunnleggende arbeid har økonomer vært oppmerksom på at en vesentlig del av samfunnets kapitalakkumulasjon skjer i form av personkapital, dvs. i form av investering i kompetanse i den enkelte arbeidstager. Dette skjer i form av formell utdanning eller i form av opplæring på jobben. Kostnadene ved å ta formell utdanning er de direkte utdanningskostnader (skolepenger, læremidler osv.) pluss den inntekt som individet går glipp av ved ikke å være i lønnet arbeid. Gevinsten består i den økte inntekt som individet får etter avsluttet utdanning pluss eventuelle ikke-pekuniære gevinster ved utdanningen. På individets hånd er det klart at inntektsgevinsten av investering i personkapital i form av formell utdanning blir beskattet fullt ut gjennom marginalbeskatningen av arbeidsinntekter. Den del av utdanningskostnadene som består av bortfall av inntekt i utdanningsperioden er for såvidt også «fradragsberettiget». Individet får imidlertid som regel ikke noe fradrag i skatten for de direkte utdanningskostnader. Beskatningen av denne type investeringer skiller seg derfor markert fra beskatningen av investeringer i produksjonskapital. Hvis man også skulle trekke personkapital inn under nøytralitetskriteriet for kapitalbeskatningen, måtte man stille enda strengere krav til fravær av vridninger i skattesystemet enn vi hittil har gjort. I tillegg til kravet om nøytralitet i bedriftsbeskatningen og null margi-

nalskatt på kapitalinntekt i personbeskatningen måtte vi kreve enten full fradragsrett for utdanningskostnader eller null marginalskatt også på arbeidsinntekter. Dette er ytterligere en illustrasjon av et etterhvert velkjent poeng: Jo mer omfattende vi gjør nøytralitetskriteriet, jo mer nærmer vi oss velferdsteoriens uoppnåelige ideal om lumpsumbeskatning.

Opplæring på jobben kommer skattemessig i en noe annen situasjon enn formell utdanning. Hvis bedriftsbeskatningen er nøytral, vil bedriftens kostnader og inntekter ved å gi opplæring ikke bli rammet av skattemessige vridninger. Hvis bedriften bærer alle de direkte kostnader ved opplæringen, vil arbeidstagerens kostnader bare vise seg ved at han i opplæringstiden vil ha lavere inntekt enn ellers, mens gevinsten kommer i form av høyere inntekt etter opplæringsperiodens slutt. Både gevinsten og tapet vil bli behandlet av inntektsskatten på arbeidsinntekt på samme måte som om det dreide seg om inntektsvariasjoner som skyldtes andre forhold. Inntektsskatten er selvsagt ikke nøytral med hensyn på arbeidstilbudet, men bedriftsbetalt opplæring på jobben blir ikke gjort til gjenstand for noen spesiell diskriminering på personskattesiden.

Den skattemessige behandling av investering i personkapital har mange interessante aspekter som vi her må la ligge. Samspeillet mellom studiefinansiering og beskatning er ett problem som fortjener en grundigere behandling. Spørsmålet om hvordan en skal ta hensyn til eksterne virkninger av utdanning og opplæring både på produksjons- og konsumsiden er et annet. Dette er uten tvil meget viktige spørsmål for en bred vurdering av nasjonens produksjonskapasitet, kompetanse og omstillingsevne.

7 SKATT OG RISIKO

Hvorvidt skatter på bedrifts- og personinntekt diskriminerer mot risikable investeringer, har vært et omstridt spørsmål i den økonomiske faglitteratur. Mens det tidligere hadde vært en alminnelig oppfatning at slik diskriminering faktisk forelå, har det motsatte synet dominert i de senere år. Mossin (1968) viste f.eks. at dersom en investor har risikoaversjon, og hvis skattesystemet er utformet slik at han både blir beskattet for gevinster og kan trekke fra tap (full tapsavskrivning), da vil en økt skattesats stimulere investor til å satse mer på risikable prosjekter. En tolkning av dette har vært at staten i et slikt tilfelle kommer inn i investeringsprosjektet som en «sleeping partner», som avlas-

ter investor for en del av hans risikobyrde; investor vil da reagere med å påta seg mer risiko. Dette resultatet har hatt stor innflytelse på vurderingen av kapitalbeskatningens virkninger på risikable prosjekter. Det har f.eks. flere ganger vært hevdet at den høye marginalbeskatningen av oljeselskapene på norsk sokkel har stimulert dem til å investere i mer risikable prosjekter enn de ellers ville ha akseptert. Hvorvidt dette er en forsvarlig anvendelse av teorien, er noe usikkert. For det første er det slik at dersom investor investerer i mange risikable prosjekter, er det ingen implikasjon av teorien at han vil forskyve sine plasseringer systematisk i retning av de mest risikable; se Sandmo (1988b). For det andre er det tvilsomt om forutsetningen om risikoaversjon passer godt på integrerte internasjonale oljeselskaper med gode muligheter for risikospredning via internasjonale kapitalmarkeder.

Fra enkelte «særlig risikable» næringers side har det tradisjonelt vært hevdet at den høye risiko de står overfor, bør kompenseres fra myndighetenes side gjennom en gunstigere beskatning enn det andre næringer har - amerikansk oljeindustri og norsk skipsfart er eksempler på dette. Det er et visst motsetningsforhold mellom dette næringsargumentet og det teoretiske synspunktet som er beskrevet ovenfor. Etter det burde jo en lavere skattesats stimulere til mindre risikobæring og dermed trekke i motsatt retning av det som hevdes fra de risikoutsatte næringers side. Men det teoretiske resultatet refererer til en spesiell form for beskatning; mer generelt kan vi selvsagt tenke oss skatteformer som kompenserer investorer i risikable prosjekter for den ekstra risiko de bærer. Spørsmålet blir om det kan gis noen mer prinsipiell velferdsteoretisk begrunnelse for en slik særbehandling.

En hovedkonklusjon i teorien for ressursallokering under usikkerhet er at med et velutviklet sett av risikomarkeder vil allokeringen av kapital være Pareto-optimal uten hjelp fra det offentlige i form av selektive skatter eller subsidier; se Sandmo (1980). Markedets risikovurdering gir investorer i risikable næringer den kompensasjon de trenger. Med andre ord må en begrunnelse for en skattemessig favorisering av risikable prosjekter, bedrifter og næringer søkes i at disse har utilstrekkelige muligheter til å gardere seg mot risiko. Men store bedrifter som opererer i velorganiserte markeder har i realiteten svært mange muligheter for slik risikogardering, enten ved å spre sine realinvesteringer på mange sektorer, eller ved å supplere sine realinvesteringer med finansinvesteringer

som har en avkastning som er negativt korrelert med avkastningen på egne prosjekter. Forwardmarkeder og valutaterminhandel er også markedsinstrumenter som er spesielt utviklet for å spre den risiko som bedrifter og individer påtar seg gjennom å investere i prosjekter med en usikker avkastning. En generell differensiering i den effektive beskatning av bedrifter og næringer etter graden av risiko er derfor svært vanskelig å forsvare på grunnlag av mer prinsipielle overveielser.

Usikkerhet om oljepriser og internasjonale fraktrater er risiki både fra den enkeltes og fra samfunnets synspunkt. Andre typer risiko kan være betydelige fra den enkelte bedrifts synspunkt men irrelevante fra en samfunnsøkonomisk vurdering. Anta f.eks. at en bedrift som gir opplæring på jobben, regner med at det er en viss sannsynlighet for at vedkommende arbeidstager vil slutte og ta med seg sin personkapital til en konkurrerende bedrift. Denne risikoen fører til at bedriften gir mindre bedriftsintern opplæring enn den ville ha gjort i fravær av risiko. Men hvis alle bedrifter tenker slik, vil det totalt sett bli gitt mindre bedriftsintern opplæring enn det som svarer til en rasjonell avveining av inntekter og kostnader ved en slik opplæring; fra samfunnets synsvinkel har jo opplæringen verdi selv om den brukes i en konkurrerende bedrift. Ved privat risiko som ikke er samfunnsmessig risiko, kan det derfor være forsvarlig med en selektiv subsidiering eller skattemessig favorisering. Men denne bør da gis som direkte støtte til den aktivitet det gjelder og ikke som lavere satser i overskuddsskatten for bedrifter som har mye opplæringsvirksomhet. Det er bedriftens aktivitet på dette spesielle område som bør favoriseres, ikke dens virksomhet generelt. Denne argumentasjonen kan betraktes som et spesialtilfelle av den alminnelige teori om eksterne virkninger og mulighetene for å internalisere slike virkninger ved hjelp av skatter og subsidier.

8 OPTIMAL SKATTEREFORM

Verken de forskjellige nøytralitetskriterier eller den mer generelle teori om optimal beskatning gir noen direkte retningslinjer for hvordan det er rasjonelt å gå frem ved en skattereform. Som Feldstein (1976) understreket, er teorien om optimal beskatning en teori om «skattedesign». Men siden det i praksis ikke er realistisk å tenke seg at en skulle gå direkte fra det eksisterende system til det optimale, må teorien om optimalt design suppleres med en teori om optimal re-

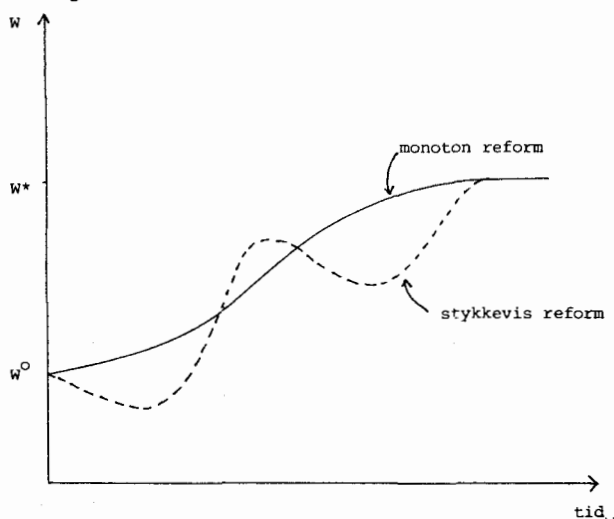
form. Grunnene til at en skulle ønske å bevege seg gradvis henimot et optimum kan være flere:

- a) Administrative kostnader. Det er administrativt sett enklere å reformere skatteloven i en serie små skritt enn i ett eller noen få store skritt. - Begrunnelsen for dette synspunktet er ikke alltid like overbevisende, særlig hvis den reformen det dreier seg om, tar sikte på å forenkle skattesystemet. Det vil da lett kunne bli slik at veien til forenkling må gå via en serie komplikasjoner.
- b) Fordelingsmessige hensyn. Gitt de administrative kostnader og den tid som er nødvendig for å gjennomføre reformene, kunne det være ønskelig å få «små» velferdsendringer innen hver enkelt tidsperiode.
- c) Politiske hensyn. På den ene side kan små reformer være lettere å få igjennom i det politiske systemet. På den annen side vil store reformer gi større muligheter for å utforme pakkelsninger som gir fordeler til mange grupper samtidig.

Et optimalt «skattedesign» vil gi velferdsforbedringer for samfunnet, enten slik at alle grupper kommer minst like godt ut med det nye systemet som de gjorde under det gamle, eller slik at en samlet velferdsvurdering tilsier at de som har vunnet på reformen, har fått gevinster som er store nok til at de oppveier tapet for andre grupper. Det siste vil være en aktuell betraktningmåte dersom man mener at det eksisterende skattesystem både har uheldige effektivitetsvirkninger og virker fordelingsmessig urettferdig.

Siden utgangspunktet er at vi har funnet frem til et skattesystem som gir høyere samfunnsmessig velferd enn det eksisterende, virker det rimelig at en reformprosess som foregår skrittvis og strekker seg over flere år, burde kunne gi velferdsforbedringer ikke bare som sluttresultat, men også i hvert enkelt år eller for hvert skritt i prosessen. Men det er slett ikke opplagt at det vil være slik. Fra den alminnelige teori om nestbeste allokeringer vet vi at det å fjerne en prisvridning generelt bare er garantert å virke velferdsforbedrende dersom det ikke finnes noen andre prisvridninger i økonomien. Dette er ikke situasjonen når vi gjennomfører en skattereform. En reduksjon av prisvridningen i kapitalmarkedet må gjennomføres under hensyntagen til at det eksisterer en kraftig prisvridning i arbeidsmarkedet. Det kan da tenkes at en serie reformskritt som hver for seg tilsynelatende bringer oss i retning av det optimale skattesystem, på enkelte stadier av prosessen vil

Figur 5



redusere velferden. En slik utvikling er illustrert ved den stiplede kurven i Fig. 5. Velferdsnivået er målt ved en indikator W , og nivået før skattereformen er gitt som W^0 . Når reformen er gjennomført vil det realiserede velferdsnivå være W^* . Men en reform som foregår stykkevis vil i alminnelighet ikke kunne antas å gi en monoton tilnærming til dette velferdsnivået; slik kurven er tegnet, får vi to perioder med velferdsoppgang og to med nedgang. Den mer formelle teori om skattereform tar sikte på å identifisere regler for gradvise reformer som er slik at vi får en monoton økning i velferdsnivået, slik det er vist ved den helt opptrukne kurven i Fig. 5.

Teorien om optimale skattereformer er - i likhet med teorien om optimal beskatning - ikke slik utformet at man uten videre kan anvende den på praktiske reformproblemer. Kanskje den hittil viktigste innsikt som teorien har gitt, ligger i at den har identifisert en rekke tilfeller hvor en stykkevis reform faktisk vil lede til velferdsforbedringer på tross av at alle nestbestteoriens komplikasjoner er til stede. Disse resultatene er ikke slik at de gir enkle svar på alle mulige reformspørsmål, men de gir indikasjoner på hvilke forhold som er relevante når en skal vurdere velferdsvirkningene av gradvise reformer.

Som en illustrasjon av teorien skal vi kommentere et par resultater som skyldes Dixit (1975):

1) Når man ved en skattereform reduserer prisvridningen i et enkelt marked, vil dette øke velferden dersom den varen det gjelder er komplementær med alle varer som har en større prisvridning, og er konkurrerende med alle varer som har en mindre prisvridning.

2) Når man ved en skattereform reduserer den største prisvridningen i økonomien (altså den hvor det relative avvik mellom produsent- og konsumentpris er størst), øker dette velferden dersom den varen det gjelder er et substitutt for alle andre varer.

Det er viktig å understreke at dette er tilstrekkelige, men ikke nødvendige, betingelser for velferdsforbedringer. Det er altså ikke slik at dersom betingelsen under 2) ikke er tilfredsstillt, så vil vi få en velferdsnedgang med en slik reform; dette vil avhenge av empiriske forhold når det gjelder egenskaper ved de aktuelle tilbuds- og etterspørselsfunksjoner.

Intuisjonen bak resultat 1) er ikke vanskelig å få øye på. Når vi senker den skattemessige prisvridning i et enkelt marked, vil dette øke etterspørselen etter vedkommende vare og dermed bruken av ressurser i denne sektor av økonomien. Men når konsumentprisen på varen går ned, får vi også økt etterspørsel etter komplementær og redusert etterspørsel etter substitutter. Dette er en effektivitetsmessig gunstig virkning dersom etterspørselen i utgangspunktet ligger lavere i forhold til optimumsallokeringen for komplementær enn for substitutter. Men dette vil nettopp være tilfellet dersom den relative prisvridning er sterkere i markedene for komplementær enn for substitutter.

Det ville selvsagt være en ren tilfeldighet om forutsetningene for dette resultatet skulle vise seg å være tilfredsstillt i en faktisk reformsituasjon. Det mer praktiske spørsmålet som en skattereformator kan stille seg på bakgrunn av dette resultatet, er følgende: Er det sannsynlig at vi ved å redusere den skattemessige prisvridning i dette bestemte markedet, forskyver etterspørselen mot markeder hvor den skattemessige prisvridning er enda større? Hvis svaret er nei, vil det si at vi har en partiell skattereform som sannsynligvis er velferdsforbedrende på tross av nestbestkomplikasjonene. I kapitalbeskatningsammenheng ville en konkretisering av dette spørsmålet være følgende: Vil en generell reduksjon av prisvridningene i kapitalmarkedet føre til lavere arbeidstilbud for de grupper som har høyest marginalsatt? Hvis svaret på dette spørsmålet er ja, bør det overveies om ikke reformer i kapitalbeskatningen bør koples nærmere sammen med reformer av beskatningen av arbeidsinntekter.

Et poeng som i reformsammenheng kan være verdt å merke seg, er at forventede skatteendringer i fremtiden i seg selv kan virke som prisvridninger. Et eksempel på dette er

vist i Sandmo (1979) der en ellers nøytral skatt på bedriftenes kontantstrøm - en R-skatt - blir ikke-nøytral fordi bedriftene venter at satsen vil stige over tiden og derfor blir stimulert til å utsette sine investeringer. Dette er åpenbart et selvstendig argument mot gradvise reformer med lang tidsutstrekning og for raskt gjennomførte reformer som ikke har hatt lang tid til å virke på beslutningstagerne via forventningsmekanismene.

9 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

En fullt ut nøytral beskatning må fra et velferdsteoretisk synspunkt defineres som et system der skattene ikke har noen substitusjonsvirkninger på konsumenters og bedrifters beslutninger. Det vil være tilfellet når konsumentene beskattes utelukkende ved lumpsumskatter og bedriftene gjennom skatter på nåverdi. Som påpekt i avsnitt 1, er perfekte lumpsumskatter ikke noe realistisk alternativ i praktisk skattepolitikk. Nøytral beskatning av bedrifter er derimot en mer realistisk mulighet. Hvis skattesystemet ikke er fullt ut nøytralt, står vi overfor et nestbestproblem i skattepolitikken; valget står mellom en rekke alternative skattesystemer som alle er imperfekte i velferdsøkonomisk forstand. Prinsippene for valg mellom slike alternativer er det redegjort for i avsnitt 2. Et generelt prinsipp er at skattene bør fordeles på ulike skattegrunnlag på en slik måte at de samlede substitusjonsvirkninger blir så små som mulig. Dette betyr at nøytrale skatter på bedrifter umiddelbart er interessante fra et effektivitetsmessig synspunkt, men at de må suppleres med prisvridende skatter. Prinsippene for en nøytral bedriftsbeskatning er gjennomgått i avsnitt 3. Det generelle prinsipp er at en nøytral skatt er slik at den er proporsjonal med bedriftens nåverdi, og dette kan oppnås enten gjennom en overskuddsskatt eller gjennom en skatt på kontantstrøm (cash flow). Forutsetningene for å få dette til, er at skattegrunnlaget i hver periode er definert slik at det blir sammenfall mellom det skattemessige og bedriftsøkonomiske overskudds- eller kontantstrømsbegrep. Som vist i avsnitt 4 er det langt vanskeligere å etablere noe velbegrunnet nøytralitetskriterium for kapitalbeskatning av konsumenter, og ønskeligheten av nøytralitet må her begrunnes med mer ad hoc-pregede overveielser enn tilfellet var for bedriftene. Forholdet mellom bedrifts- og eierbeskatningen er nærmere vurdert i avsnitt 5. En bedriftsbeskatning som er nøytral for bedriften sett i isolasjon, er også nøytral sett fra eierens synspunkt så lenge han ikke står overfor

andre skattemessige vridninger i kapitalmarkedet, men hvis det er tilfellet, blir nøytralitet vanskeligere å definere og mer komplisert å relatere til mer generelle velferdskriterier. I forhold til slike kriterier er svakheten ved alle regler for nøytralitet i kapitalbeskatningen at de innebærer en viss vilkårlighet i avgrensningen av de beslutninger som skal falle inn under reglene; dette understrekes i diskusjonen i avsnitt 6 om kapitalbegrepets dimensjoner med særlig vekt på husholdningskapital og personkapital. Avsnitt 7 drøfter en del spesielle momenter i forbindelse med risikable investeringer. Avsnitt 8 tar opp forholdet mellom skattedesign og skattereform; spørsmålet er på hvilken måte en skal nærme seg et optimum når en starter fra en ikke-optimal situasjon.

Kravet om nøytralitet i kapital- og bedriftsbeskatningen har alltid hatt en sterk appell til skatteteoretikere. Svakheten ved kriteriet - eller kriteriene - er imidlertid at det ofte er nokså vilkårlig begrunnet i forhold til generelle velferdsteoretiske vurderinger slik disse kommer til uttrykk i teorien om optimal beskatning. Noen varianter av nøytralitetskriteriet kan imidlertid gis en slik begrunnelse. Nøytral beskatning av bedrifters nåverdi kan begrunnes ved at en slik skatt letter noe av byrden ved å finansiere den offentlige sektor gjennom prisvridende skatter. Og en beskatning av kapitalinntekter hos enkeltindivider som ikke diskriminerer mellom forskjellige aktiva, kan begrunnes ved at substitusjonsmulighetene mellom ulike aktiva er så gode at selv små skattevariasjoner vil gi store endringer i tilpasningen. En alminnelig aksept for slike nøytralitetsregler kan også vise seg gunstig ut fra økonomisk-politiske vurderinger av mer strategisk art. Et skattesystem vil alltid være under press fra særinteresser som ønsker å oppnå fordeler i form av særlig gunstig beskatning av deres egen næring og investeringer; en politisk binding til nøytralitetsprinsipper kan virke som et vern mot at slike grupper skal få for stort spillerom i forhold til bredere samfunnsøkonomiske kriterier for utformingen av skattesystemet.

Det er imidlertid viktig å understreke at en slik bruk av nøytralitetskriteriet må være underordnet mer helhetlige vurderinger av beskatningen. Spørsmålet om kapitalinntekt bør skatlegges med høyere eller lavere satser enn arbeidsinntekt, om beskatningen av forbruksvarer bør være ensartet eller differensiert, om personbeskatningen bør være progressiv eller proporsjonal osv. er slike som må avgjøres ut fra en bred vurdering av effektivitets- og fordelingshensyn. Det er in-

nenfor en slik ramme at mer avgrensede nøytralitetsregler kan finne sin naturlige plass, både ut fra teoretiske og mer pragmatiske begrunnelser.

Avvik fra nøytralitetsnormen i form av særlig gunstig beskatning for enkelte bedrifter eller næringer har gjerne vært begrunnet ved at virksomheten står overfor særlig ugunstige ytre forhold, eller ved at den har spesielt positive samfunnsøkonomiske virkninger. En konsekvent gjennomføring av nøytralitetsbegrepet i bedriftsbeskatningen vil ikke ta hensyn til slike forhold når det gjelder skatt på nåverdi eller overskudd. Derimot er det selvsagt ikke noe til hinder for at særskatter eller subsidier kan begrunnes med spesielle forhold som markedssvikt eller eksterne virkninger. Men en slik skattemessig særbehandling bør da ikke skjye gjennom variasjoner i skattesatsen, spesielt gunstige avskrivningsregler e.l., men gjennom særbeskatning eller subsidiering av de spesielle aktiviteter som måtte innebære avvik mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Ved en slik utforming av skattesystemet gir en enkeltaktørene bedre incitamenter til å forfølge samfunnsøkonomiske mål, og en gjør intensjonene bak utformingen av skattesystemet klarere både for politikere, administratorer og almenheten.

ANALYTISK APPENDIKS

A Bedriftsbeskatningens nøytralitet

La oss se på et investeringsprosjekt som strekker seg over to perioder. I første periode anskaffes kapitalgjenstanden til et utlegg av K kroner. I annen periode gir kapitalen produksjon og salg på X kroner. Sammenhengen mellom kapitalinnsats og produksjon er gitt ved produktfunksjonen $X=F(K)$, der grenseproduktiviteten av kapitalen, $F'(K)$, er positiv og synkende. En andel av kapitalen går opp i kapitalslit fra første til annen periode, mens den gjenstående kapitalbeholdningen selges i annenhåndsmarkedet. De samlede inntekter i annen periode blir derfor $F(K) + (1-\delta)K$. Hvis rentesatsen er r , blir nåverdien av dette investeringsprosjektet følgende

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

Ved å derivere dette uttrykket med hensyn på K , finner vi det omfang av investeringen som maksimerer nåverdien. Dette gir betingelsen

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

Denne betingelsen har en umiddelbar økonomisk tolkning: Kapitalinnsatsen bør foretas i et slikt omfang at kapitalens grenseproduktivitet akkurat svarer til kapitalkostnaden, som er alternativkostnaden ved å sitte med kapitalen i en periode sammenlignet med å investere beløpet K i finansmarkedet til renten r . Alternativkostnaden på den marginale enhet kapital er nemlig rentetapet r pluss kapitalslitet δ .

Merk at denne modellen er for enkel til å fange opp den tredje hovedkomponenten i kapitalkostnaden som er diskutert i teksten, kapitalgevinster som følge av endring av kapitalprisen i forhold til prisen på den produserte varen. I denne modellen har vi satt prisen både på kapital og produksjon lik en, og dermed kan vi ikke vise effekten av relative prisendringer. Det er en enkel sak å utvide modellen for å ta hensyn til dette, men denne komplikasjonen er uvesentlig for den sammenligningen av alternative skattesystemer som vi er interessert i her.

Ved en nøytral overskuddsskatt oppstår verken noen skatteforpliktelse eller skatte-kreditt i første periode. I annen periode er det skattbare overskudd lik verdien av produksjonen minus kapitalkostnadene, som er summen av renter og avskrivninger. Skattegrunnlaget blir derfor $F(K) - (r + \delta)K$. Nåverdien av investeringsprosjektet etter skatt blir derfor, når t_0 er skattesatsen,

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

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

Maksimering med hensyn på K gir førsteordensbetingelsen

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

som er den samme som i tilfellet uten skatt. Overskuddsskatten virker altså nøytralt når skattegrunnlaget defineres slik at det blir sammenfall mellom reelle og skattemessige rente- og avskrivningskostnader.

Vi går nå over til å se på skatt på kontantstrøm og begynner med den varianten vi har kalt R -skatt, som vi antar blir pålagt bedriften med sats t_R . Etter definisjonene av skattegrunnlaget ved en slik skatt har bedriften et negativt betalingsoverskudd på $-K$ i første periode og et positivt overskudd på $F(K)+(1-\delta)K$ i annen periode. Nåverdien etter skatt blir derfor ganske enkelt

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

Nåverdien etter skatt er altså proporsjonal med nåverdien før skatt, og det følger åpenbart at den optimale kapitalinvestering er den samme som i tilfellet uten skatt.

La oss nå se på S -skatten. Vi betrakter tilfellet der investeringen i første periode er helt eller delvis lånefinansiert. Låneopptaket betegnes som D , som gir en positiv innstrømning av kontanter i første periode og en negativ strøm i annen periode. Bedriftens diskonteringsrente antas å være den samme som lånerenten. Nåverdien etter skatt blir dermed

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

Vi ser umiddelbart at summen av de leddene i dette uttrykket som inneholder D , er lik null. Dermed blir nåverdien etter skatt den samme som under R -skatten (forutsatt at skattesatsen er den samme), og nøytralitetsresultatet følger umiddelbart.

Forutsetningen om at lånerenten er lik bedriftens diskonteringsrente kan synes noe spesiell. Det kan være mange forhold i kapitalmarkedet som kan begrunne en forskjell mellom disse to rentesatsene, og argumentet for S -skattens nøytralitet bør vurderes også i det mer generelle tilfellet. Det å formulere en mer generell modell, er imidlertid ikke helt problematisk. Hvis et lån - eller mer generelt en finansinvestering - ikke medfører andre kostnader enn en konstant rente, vil bedriften enten - dersom lånerenten er høyere enn diskonteringsrenten - ikke låne i det hele tatt, eller - dersom det motsatte er tilfelle - låne ubegrenset mye. Disse vanskelighetene med modellformuleringen skyldes selv-

sagt at vi har sett bort fra usikkerhet og transaksjonskostnader. Å formulere en modell som på en tilfredsstillende måte tar hensyn til begge disse komplikasjonene, vil selvsagt sprengte rammen for denne fremstillingen. Som en forenklet fremgangsmåte skal vi anta at lånerenten, i , er en funksjon av det lånte beløp, slik at renten stiger med størrelsen på lånet. En slik sammenheng kan begrunnes med at långiveren forlanger en større kompensasjon for den risiko han påtar seg, jo større lånet er, eller den kan begrunnes med at det er kostnader på bedriftens hånd med å betjene og administrere lånet som kan representeres ved at renten, inklusive slike kostnader, stiger med lånets størrelse. Dette er selvfølgelig ikke noen helt ut tilfredsstillende teoretisk fremgangsmåte, men den er tilstrekkelig for de forhold vi ønsker å belyse. Anta derfor at $i=c(D)$ og at funksjonen $c(D)$ er stigende. Uttrykket for nåverdien blir dermed

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

Betingelsen for optimal kapitalinnsats blir åpenbart den samme som før. Det optimale gjeldsopptak finner vi ved å derivere med hensyn på D . Etter litt manipulering kan vi skrive betingelsen for dette som

$$r = i \left[1 + \frac{c'(D)D}{c(D)} \right]$$

Denne betingelsen sier at i optimum må den marginale lånerente være lik diskonte-

ringsrenten - en betingelse for optimale finansielle transaksjoner med umiddelbar appell til økonomisk intuisjon. Denne betingelsen er altså uavhengig av skattesatsen, og vi kan konkludere med at S-skatten er nøytral med hensyn både til reale og finansielle transaksjoner.

De tre formene for nøytral bedriftsbeskatning kan sammenlignes ved hjelp av tabell 1. I tabellen er vist bedriftens skattebetalinger i periodene 1 og 2 for en gitt kontantstrøm. Vi ser at overskuddsskatten legger all utbetaling av skatt til periode 2, som er inntjeningsperioden. De to formene for cash-flow-be-

skatning gir en negativ skattebelastning i periode 1 (forutsatt at $D < K$) for til gjengjeld å gi større belastning i periode 2. Et viktig poeng å merke seg, er at dersom skattesatsene er identiske (altså slik at $t_o = t_R = t_S = t$), vil også nåverdiene av bedriftens skattebetalinger være like. Dette er selvsagt ikke overraskende når en tar utgangspunkt i at det er en gitt kontantstrøm, men det understreker at forskjellen i skattebelastning mellom de tre skattesystemene ikke ligger i den totale belastning, men i måten skattebelastningen fra et gitt investeringsprosjekt fordeles over tid.

Tabell 1. Kontantstrøm og skattebelastning

	Periode 1	Periode 2
Kontantstrøm	-K	$F(K) + (1 - \delta)K$
Overskuddsskatt	0	$t_o[F(K) - (r + \delta)K]$
R-skatt	$-t_R K$	$t_R[F(K) + (1 - \delta)K]$
S-skatt	$-t_s(K - D)$	$t_s[F(K) + (1 - \delta)K - (1 + r)D]$

B Sammenhengen mellom bedrifts- og personbeskatningen

Den enkleste måten å vise sammenhengen mellom bedrifts- og personbeskatningen på, er å forestille seg en bedrift som er eid av en enkelt konsument. Siden vi forutsetter full sikkerhet i den formelle analysen, er det ikke nødvendig å være eksplisitt med hensyn til skillet mellom personlig eide bedrifter og aksjeselskaper, selv om det er mest naturlig å ha aksjeselskaper i tankene her. Konsumenten har preferanser over konsum i to perioder som kan representeres ved nyttefunksjonen

$$U = U(C_1, C_2).$$

Uttrykket i den siste hakeparentesen er det skattemessige overskudd. Parameteren θ er den del av renteutgiftene som kan trekkes fra som skattemessige kostnader. Denne parameteren er innført for å ta vare på det forhold at grunnlaget for overskuddsskatten ikke nødvendigvis svarer til det nøytrali-

I første periode har konsumenten en gitt inntekt (Y_1) som han fordeler mellom konsum, finansiell sparing (S) og investering i produksjonskapital i bedriften (K):

$$C_1 + S + K = Y_1.$$

Konsumet i annen periode blir da lik den finansielle sparing med tillegg av renter pluss verdien av produksjonen, $F(K)$, pluss verdien av kapitalen med fradrag av kapitalslit, minus skatt på bedriftsoverskuddet. Vi antar videre at renteinntekter blir skattlagt med sats t_r , og at t_o er satsen for skatt av bedriftsoverskuddet. Vi kan da skrive konsument i annen periode som

$$C_2 = S[1 + r(1 - t_r)] + F(K) + (1 - \delta)K - t_o[F(K) - (\theta r + \delta)K].$$

tetskriteriet som ble analysert i Appendiks A; et tilsvarende avvik kunne vært innført når det gjelder depresieringen, men dette gir lite nytt rent analytisk, og vi har derfor sett bort fra det.

Ved å sette inn budsjettbetingelsen for første periode og ordne uttrykket får vi

$$C_1 + \frac{1}{1 + r(1 - t_r)} C_2 = Y_1 + \frac{1}{1 + r(1 - t_r)} \{F(K) - \delta K - r(1 - t_r)K - t_o[F(K) - (\theta r + \delta)K]\}.$$

Nåverdien av konsumet over de to periodene må altså være lik nåverdien av inntekten, dvs. inntekten i første periode pluss nåverdien av bedriften eller investeringsprosjek-

tet. Med denne formuleringen er det lett å se at konsumentens marginale substitusjonsrate mellom nåtids- og fremtidskonsum må tilfredsstillende betingelsen

$$\frac{U_2}{U_1} = \frac{1}{1+r(1-t_r)}$$

og at den optimale investering i realkapital er den som maksimerer uttrykket i krøllparentes på høyre side. Under forutsetning av at kapitalens grenseproduktivitet er synkende, kan betingelsen for dette skrives som

$$F'(K) = r \left[1 + \frac{t_o}{1-t_o} (1-\theta) - \frac{t_r}{1-t_o} \right] + \delta$$

Vi ser at siden nøytralitet i den betydningen vi har brukt begrepet tidligere, krever at høyresiden av dette uttrykket er lik $r + \delta$, vil vi generelt ikke få nøytralitet i dette tilfellet. Samspillet mellom bedriftsbeskatningen og den personlige skatt på renter innebærer et element av kapitalsubsidiert eller -beskatning. Hvorvidt kapitalens grenseproduktivitet blir lavere eller høyere enn den ville vært i fravær av skatt, avhenger av det innbyrdes forhold mellom de tre skatteparametrene t_o , t_r og θ .

$\theta = 1$ svarer til det grunnlaget for bedriftsbeskatningen som ville gitt nøytralitet dersom vi hadde sett på bedriften i isolasjon fra dens eiere. Betingelsen for optimal kapitalallokering sett fra eierens synspunkt, blir da

$$F'(K) = r \left[1 - \frac{t_r}{1-t_o} \right] + \delta.$$

Merk at dette fremdeles ikke gir nøytralitet; for å få dette til må vi i tillegg ha fravær av rentebeskatning, altså $t_r=0$. Så lenge det er en positiv beskatning av renteinntekter, vil dette presse eierens alternative avkastning på den investerte kapital ned under brutto-renten. Derimot vil vi ha nøytralitet dersom $t_o(1-\theta)=t_r$, altså dersom den effektive marginalbeskatning av renter er den samme på bedriftens og eierens hånd.

Modellen her gir mulighet for en fleksibel fortolkning av fradragsretten for renter på kapitalen. En fortolkning er at eierens kapitalinnskudd i bedriften er å forstå som et lån. I så fall er rK lik betalte gjeldsrenter, og da er det naturlig å forutsette at $\theta = 1$. På den annen side kan en tenke seg å tolke kapitalinnskuddet som egenkapital og rK som utbetaling av dividende. Dividende er ofte ikke fradragsberettiget ved overskuddsskatten, og da vil vi ha $\theta = 0$. I så fall vil optimumsbetingelsen for kapitalen bli

$$F'(K) = r \left[1 + \frac{t_o - t_r}{1-t_o} \right] + \delta.$$

Vi ser umiddelbart at nøytralitet i dette tilfellet oppnås når $t_o=t_r$; altså når marginalskatten på renteinntekter i den personlige inntektsskatt er lik overskuddsskattesatsen.

REFERANSER

- Atkinson, A. B. og Sandmo, A. (1980), «Welfare Implications of the Taxation of Savings», *Economic Journal* 90, 529-549.
- Auerbach, A. J. (1983), «Corporate Taxation in the United States», *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 451-513.
- Becker, G. (1964), *Human Capital*, New York: Columbia University Press.
- Christiansen, V. (1988), «Some Welfare Aspects of Capital Income Taxation and Risk-Taking», Universitetet i Oslo, upublisert notat.
- Christiansen, V. og Sandmo, A. (1981), «Utgiftsskatt», *Statsøkonomisk Tidsskrift* 95, 1-37.
- Christiansen, V. og Sandmo, A. (1983), «Et nytt prinsipp for bedriftsbeskatning», *Statsøkonomisk Tidsskrift* 97, 81-102.
- Dixit, A. (1975), «Welfare Effects of Price and Tax Changes», *Journal of Public Economics* 4, 103-123.
- Feldstein, M. (1976), «On the Theory of Tax Reform», *Journal of Public Economics* 6, 77-104.
- Hagen, K. P. (1981), «Inflasjon, skatt og prisvridning mellom konsum og investeringer i produksjonskapital», *Sosialøkonomen*, nr. 9, 16-23.
- King, M. A. (1980), «Savings and Taxation», i G. A. Hughes og G. M. Heal (red.), *Public Policy and the Tax System*, London: Allen & Unwin.
- Meade Committee (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, London: Institute for Fiscal Studies og Allen & Unwin.
- Mossin, J. (1968), «Taxation and Risk-Taking: An Expected Utility Approach», *Economica* 35, 74-82.
- Richter, W.F. (1988), «The Optimal Taxation of Risky Capital Income: An Elasticity Rule», Universität Dortmund, upublisert notat.
- Sandmo, A. (1976), «Optimal Taxation: An Introduction to the Literature», *Journal of Public Economics* 6, 37-54.
- Sandmo, A. (1979), «A Note on the Neutrality of the Cash Flow Corporation Tax», *Economics Letters* 4, 173-176.
- Sandmo, A. (1980), «Hvilken holdning bør offentlige myndigheter ha til risiko?», *Sosialøkonomen*, nr. 3, 25-31.
- Sandmo, A. (1982), «Normativ beskatningsteori - problemstillinger og resultater», *Statsøkonomisk Tidsskrift* 96, 1-22.
- Sandmo, A. (1987), «A Reinterpretation of Elasticity Formulae in Optimum Tax Theory», *Economica* 54, 89-96.
- Sandmo, A. (1988a), «The Taxation of Household Durable Goods», *Finnish Economic Papers* 1, 13-24.

Sandmo, A. (1988b), «Differential Taxation
and the Encouragement of Risk-Taking,»

NHH Discussion Paper 15/88. Kommer i
Economics Letters.

Vedlegg 2

En oversikt over beskatning av industribedrifter

Av Jan Erik Askildsen, Senter for anvendt forskning¹⁾

I dette notatet gir vi en oversikt over en del strukturelle forhold vedrørende bedriftssammensetning, skatteinnbetaling og enkelte sentrale fradragsposter for norske industribedrifter. Arbeidet er basert på Utvalgsundersøkelsen 1985, Regnskapsstatistikk for oljeutvinning, bergverksdrift og industri, 1985 og 1986, NOS Industristatistikk 1986 og Statistisk månedshefte 3- 88. Vi presenterer også noen forholdstall for varehandel.

1 BETALT SKATT – ETTERSKUDDSPLIKTIGE

Ifølge Statistisk Månedshefte 3-88 har etterskuddspliktige innbetalt følgende skattebeløp i 1985, 1986, 1987, i mill. kroner:

	1985	1986	1987
Stat	3.006,5	3.631,3	3.945,3
Kommune	2.614,2	2.889,9	3.467,5
Fylke	675,4	820,9	947,1
Sum	6.296,1	7.342,1	8.359,9

Utvalgsundersøkelsen 1985 for skatt opererer med følgende tall: (Statistisk Ukehefte 38/87)

Kommune og fylke:	3.514,5 mill. kroner
Stat:	3.410,5 » »
Sum:	6.925,0 » »

¹⁾ Arbeidet er utført i nært samarbeide med Statistisk Sentralbyrå, som har utarbeidet tabellene og laget grafikk. Eystein Gjelsvik, Erik Fjærli og Jan Stensrud har på ulike tidspunkt og ulike måter gjort en stor del av det foreliggende arbeidet.

Tallene for skattbar nettoinntekt er:

Kommune og fylke:	16.735,9 mill. kroner
Stat:	11.444,6 » »

Det utgis regnskapsstatistikk for en del bransjer/næringer. For 1985 har vi følgende tall:

Påløpt (beregnet) skatt i 1985 fra:²⁾

	Mill. kroner
Bergverk	11,1
Industri	1.038,7
Engroshandel	638,3
Detaljhandel	273,7
Private kredittforetak	83,0
Forretningsbanker	298,5
Sparebanker	105,2
Liv- og skadeselskaper	62,0
Sum	2.510,5

²⁾ Tallene er hentet fra de respektive regnskapsstatistikker, utgitt av Statistisk Sentralbyrå.

I tillegg kommer innbetaling fra oljeutvinning med 34.067,6 millioner kroner.

Vi ser at industri er den betydeligste gruppen. Samtidig er det denne næringen der det tilsynelatende er mest og best statistikk tilgjengelig. I det følgende vil vi derfor konsentrere oss om denne næringen; i visse tilfeller sammen med bergverksdrift. I avsnitt 5 nedenfor presenterer vi også en del forholdstall for varehandel og engros.

2 GENERELT OM BEDRIFTSSTRUKTUREN

Innenfor næringsgruppene 2 (Bergverksdrift) og 3 (Industri) har vi følgende fordeling av selskaper etter eierform:

Tabell 1 Hovedtall for bedrifter innenfor bergverksdrift og industri etter eierform

	Totalt	Ansvarlige selskap	Aksjeselskap og Kommandittaksjeselskap	Andre
Antall bedrifter	13.569	4.048	8.548	973
Antall sysselsatte	339.869	31.124	248.543	60.202
Bruttoproduksjonsverdi, mill. kr.	265.667	20.456	167.603	77.607
Bearbeidingsverdi, mill. kr.	75.257	7.794	56.776	10.687

Kilde: NOS Industristatistikk 1986.

Aksjeselskap og kommandittaksjeselskap er den dominerende selskapsform uansett hvilket mål vi bruker. Det er verd å merke seg at ansvarlige selskap gjennomgående er små (gjennomsnittlig bedriftsstørrelse på 7-8 ansatte) i forhold til de øvrige selskapsformer.

Av det totale antall bedrifter i 1986 innenfor næringsgruppene Bergverk og Industri var 63 pst. aksjeselskap og kommandittaksjeselskap. Disse hadde 73 pst. av sysselset-

tingen, og stod for 63 pst. av bruttoproduksjonsverdien og 75 pst. av bearbeidingsverdien i næringene.

Gruppen Andre omfatter Andelslag, Kommune og Stat, Statsaksjeselskap samt Annen eierform.

Av det totale antall bedrifter finnes 13.142 (96,9 pst.) innenfor industri. Industriens andel av sysselsettingen er 97,9 pst.

Størrelsesfordelingen på bedriftene framgår av tabell 2:

Tabell 2 Industri- og bergverksbedrifter etter antall ansatte

Ant. ansatte	-9	10-49	50-99	100-199	200-499	500-
Antall bedrifter	7.854	2 895	537	269	157	99

Kilde: NOS Industristatistikk 1986.

Merk at totalt antall bedrifter ikke er identisk i tabell 1 og 2, hvilket må skyldes ulik næringsdefinisjon i NOS-statistikken.

Vi har også innhentet en fordeling av bedrifter etter omsetning. Denne er gjort på

grunnlag av NOS Regnskapsstatistikk for oljeutvinning, bergverksdrift og industri. Statistikken er en utvalgsundersøkelse, og omfatter bare bedrifter med over 50 ansatte. Fordelingen av bedrifter etter omsetning er:

Tabell 3 Industri- og bergverksbedrifter etter omsetning

Omsetning i mill. kr.	-25	25-74	75-149	150-	Totalt
Antall bedrifter	122	436	203	255	1.016
Sysselsetting	7.993	40.794	32.734	171.221	252.742
Gjennomsnittlig sysselsetting pr. bedrift	66	94	161	671	248

Kilde: NOS Regnskapsstatistikk for oljeutvinning, bergverksdrift og industri 1986.

Med et lite forbehold for ulik gruppering av bedrifter, ser vi at disse 1.016 bedrifter står for ca. $\frac{3}{4}$ av sysselsettingen registrert i tabell 1. Det er ingen grunn til å tro at andel av omsetning (bruttoproduksjonsverdi) og verdiskapning (bearbeidingsverdi) er vesentlig lavere. Således vil vi ved å se på bedrifter med mer enn 50 ansatte registrere en betydelig del av aktiviteten i næringsgruppene. Et problem er at vi ikke får informasjon om atferden til det store antall små bedrifter. De resterende tabeller i dette og de to påfølgende kapitler gjelder for opptil 889 bedrifter i næringsgruppe 3, Industri. Tabellene er kjørt ut av Statistisk Sentralbyrå, og beregnet på grunnlag av Industristatistikk 1986. Vi presenterer tall fra bransjer på to-siffer-nivå. Det innebærer følgende bransjer:

31. Produksjon av næringsmidler, drikkevarer og tobakksvarer.
32. Produksjon av tekstilvarer, bekledningsvarer, lær og lærvarer.
33. Produksjon av trevarer.
34. Treforedling, grafisk produksjon og forlagsvirksomhet.

35. Produksjon av kjemiske produkter, mineralolje-, kull-, gummi- og plastproduksjon.

36. Produksjon av mineralske produkter.

37. Produksjon av metaller.

38. Produksjon av verkstedsprodukter og

39. industriprodukter ellers.

I tabell 4 nedenfor har vi fordelt 889 bedrifter innenfor de 8 bransjer etter bruttoprodukt i 1986. Bruttoprodukt er definert som summen av Driftsresultat (240), Ordinære avskrivninger (229), Tap på fordringer (227), Patent- og lisenskostnader (225), Lønninger, feriepenger og honorarer (212), Arbeidsgiveravgift til folketrygden (214) og Pensjonskostnader og andre indirekte personalkostnader (215).³⁾ Vi oppfatter dette som verdiskapningen i bedriftene.

Bransjene varierer som vi ser fra tabell 4 i størrelse målt med bruttoprodukt.

³⁾ Nummerne refererer seg til kontonummer i Alminnelig regnskapsskjema, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4 Industribedrifter etter bruttoprodukt. 1986.

	Alle foretak	Br.prod < 0	Br.prod 0-1 mill. kr.	Br.prod. 1-10 mill. kr.	Br.prod. 10-15 mill. kr.	Br. prod. 15-20 mill. kr.	Br.prod. 20-30 mill. kr.	Br.prod. 30-50 mill. kr.	Br.prod. 50-100 mill. kr.	Br.prod. 100 mill. kr. og mer
31. Ant. bedrifter	137	1	-	23	29	20	23	21	8	12
Br.prod. 1 000 kr.	5 685 505	-2 261	-	176 231	363 682	344 720	565 931	804 172	573 323	2 859 707
32. Ant. bedrifter	59	-	-	22	16	8	7	2	4	-
Br.prod. 1 000 kr.	1 039 957	-	-	155 145	202 640	136 860	173 392	77 972	293 948	-
33. Ant. bedrifter	90	-	-	6	26	13	25	10	4	6
Br.prod. 1 000 kr.	2 877 655	-	-	41 226	311 921	226 676	621 632	344 510	264 410	1 067 280
34. Ant. bedrifter	113	-	-	11	6	17	22	22	18	17
Br.prod. 1 000 kr.	6 936 746	-	-	70 640	72 918	302 491	540 708	836 714	1 209 606	3 853 669
35. Ant. bedrifter	67	-	-	7	8	5	16	6	12	13
Br.prod. 1 000 kr.	4 305 274	-	-	47 877	97 909	88 122	404 682	237 725	861 035	2 567 924
36. Ant. bedrifter	36	-	-	-	3	5	9	9	6	4
Br.prod. 1 000 kr.	1 997 989	-	-	-	35 609	86 229	223 146	371 393	360 004	921 608
37. Ant. bedrifter	31	-	-	4	1	2	4	5	3	12
Br.prod. 1 000 kr.	5 565 266	-	-	31 336	14 725	38 675	91 800	193 614	253 746	4 941 370
38. Ant. bedrifter	356	3	-	51	72	53	58	44	42	33
Br.prod. 1 000 kr.	17 807 128	-38 966	-	305 685	890 131	900 112	1 421 397	1 665 115	2 879 805	9 783 849
3. Ant. bedrifter	889	4	-	124	161	123	164	119	97	97
Br.prod. 1 000 kr.	46 215 520	-41 227	-	828 140	1 989 535	2 123 885	4 042 688	4 581 215	6 695 877	25 995 407

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

I tabell 5 viser vi en oversikt over gjennomsnittlig bedriftsstørrelse, og omtrentlig størrelse for medianbedriften⁴⁾ i hver bransje. Dersom medianbedriften er mindre enn

gjennomsnittsbedriften, har vi en situasjon der under halvparten av bedriftene har over halvparten av aktiviteten.

Tabell 5 Gjennomsnittlig størrelse på bedrifter i industribransjer, 1986. 1.000 kroner

Bransje	31	32	33	34	35	36	37	38	Tot.
Gj.sn. bto. prod. pr. bedrift	41.500	17.626	31.973	61.387	64.257	55.499	179.524	50.020	51.985
Medianbedrift, ca. størrelse	19.000	12.500	20.000	30.000	28.000	32.000	48.000	20.000	22.000
Antall bedrifter	137	59	90	113	67	36	31	356	889

Bruttoproduktet beløp seg for de 889 bedriftene totalt til kr 46.215.520.000 (46 milliarder) som er ca. 8-9 pst. av bruttonasjonalproduktet i 1986. De 97 bedriftene (ca. 11 pst.) som hadde et bruttoprodukt på over 100 millioner kroner stod for ca. 56 pst. av total verdiskapning. Medianbedriften har et bruttoprodukt på 20-30 millioner kroner. Gjennomsnittlig bruttoprodukt for bedriftene var nesten 52 millioner kroner. I alle bransjer er gjennomsnittsbedriften større enn medianbedriften, men med ulike avvik. Således varierer betydningen av store bedrifter. Det bør bemerkes at jo større bransjene blir, jo mer «gjennomsnittlige» blir de, slik at interessante tolkinger blir vanskeligere. Det gjelder spesielt bransje 31 og 38. Her vil mer kontinuerlige fordelinger kunne gi bedre informasjon. Produksjon av metaller (37) er den bransjen som avviker mest fra næringsgjennomsnittet med en medianbedrift med bruttoprodukt på ca. 48 millioner kroner og gjennomsnittsproduksjon pr. bedrift på nesten 180 mill. kroner. Medianbedriften i den største gruppen målt med antall bedrifter, 38, ligger på ca. 20 millioner kroner i bruttoprodukt. Tekstilindustri er den bransjen som har minst avvik mellom median- og gjennomsnittsbedrift. Siden gjennomsnittlig bedriftsstørrelse også er lavest her, tolker vi dette som at det er innen tekstilindustri at store bedrifter er minst framtreddende.

Ser vi på fordelingen av bedrifter etter regnskapsmessig resultat før⁵⁾ og etter⁶⁾ årsoppgjørdisposisjoner, er det interessant å merke seg at bransjeavvikene synes å være mindre. Ifølge tabell 6 har medianbedriften et resultat før årsoppgjørdisposisjoner på mellom 1 og 5 millioner, og ifølge tabell 7 et

resultat på mellom kroner 100.000 og 500.000 etter årsoppgjørdisposisjoner.

Totalt regnskapsmessig resultat er kr 3.809.832.000 (3,8 milliarder) før årsoppgjørdisposisjoner, og kr 155.792.000 (0,16 milliarder) etter årsoppgjørdisposisjoner. Resultatene utgjør hhv. 2 pst. og 0,1 pst. av omsetningen for bedriftene. Av reduksjonen i resultat (forskjellen mellom de to regnskapsbegrep) på ca. 3,6 milliarder kroner, utgjør skatter ca. 910 millioner kroner, eller ca. 25 pst. (se tabell 8 nedenfor). Verd å merke seg er det at antall bedrifter med underskudd kun har økt med 14 til tross for en meget betydelig reduksjon i regnskapsmessig resultat.

I figur 1 er de aggregerte (hele næringsgruppen) resultat vist. Et problem med figuren (og tabellene 6 og 7), er at vi ikke følger samme bedrifter før og etter årsoppgjørdisposisjoner. Således vet vi ikke i hvilken retning utslagene (effekten av årsoppgjørdisposisjoner) går for hver enkelt bedrift. Likevel mener vi at tabellene og figuren klart indikerer årsoppgjørdisposisjonenes skattemessige betydning: Det er for bedrifter med positivt resultat at det skjer en forskyvning, lite skjer for bedrifter med null eller negativt resultat. Spesielt merker vi oss at antall bedrifter med resultat etter skatt mellom 0 og 1 million er stort.

Det er en del bransjevise forskjeller. I produksjon av metaller (37) og verkstedindustri (38) er resultat før skatt positivt, men negativt etter skatt. Selv om spesielt bransje 38 er stor (i antall bedrifter og omsetning), er det ikke der den tallmessig største resultatkorrigeringen har skjedd. Den største endringen har skjedd i de to bransjene som hadde størst gjennomsnittlig resultat før skatt, nemlig kjemisk industri (35) og treforedlingsindustri (34). Dette styrker vår antakelse over om betydningen av resultatkorrigering for over-skuddsbedrifter. En del av resultatendringen skyldes imidlertid skatter. Mens skatter gjennomsnittlig utgjorde 25 pst. av resultatend-

⁴⁾ Vi forutsetter en jevn fordeling av bedriftene i hvert intervall.

⁵⁾ Driftsresultat (240) korrigeret for finansinntekter og -kostnader, samt ekstraordinære inntekter og kostnader.

⁶⁾ Resultat etter årsoppgjørdisposisjoner som ekstraordinære avskrivninger, samt skatt på formue og inntekt.

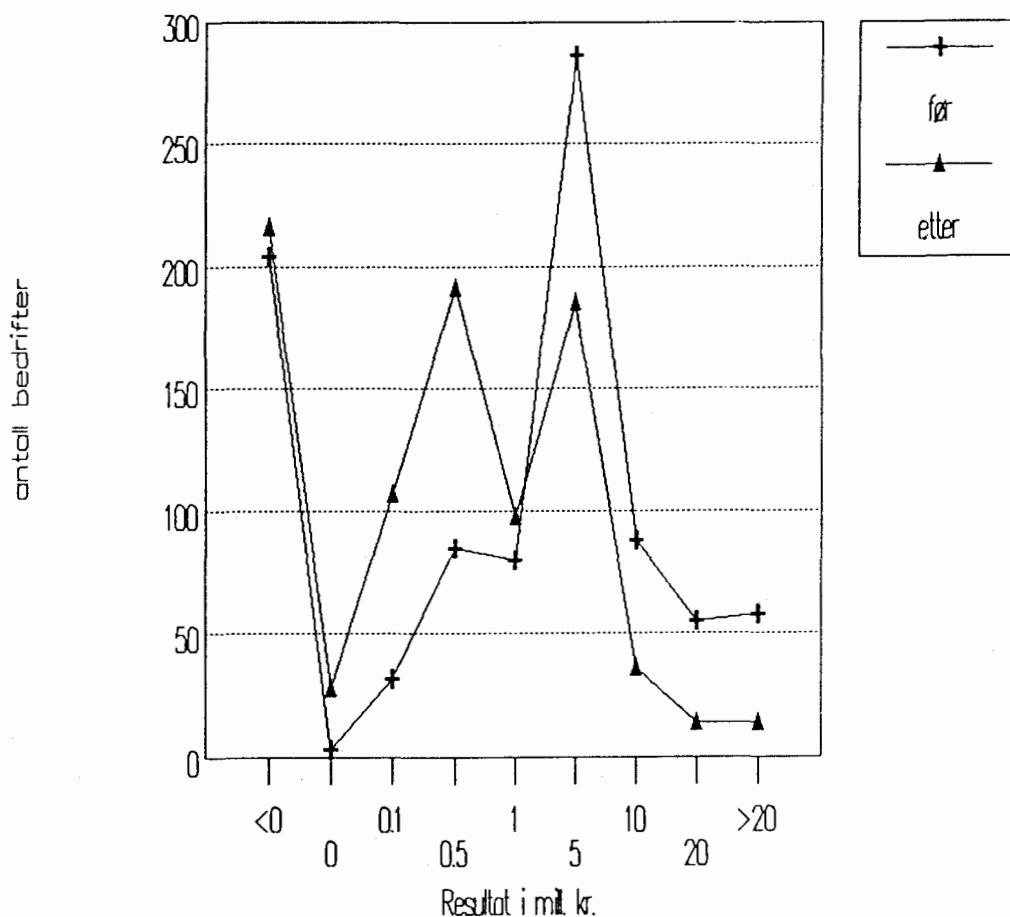
Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

ringen for hele næringsgruppe 3, var skattens andel 21,6 pst. for bransje 34 og 26 pst. for bransje 35.) Bedriftene har med andre ord et betydelig potensiale når det gjelder fradragsordninger!

Nedenfor viser vi for oversiktens skyld en del gjennomsnittstall fra tabell 6 og 7 for hver bransje. Tallene viser hvordan resultat pr. bedrift har endret seg mellom de to resultatbegrep, og hva den gjennomsnittlige resultatreduksjonen er pr. bedrift.

7) Skattetallene finnes i tabell 8, og gjelder for alle bedrifter i bransjene.

	Gjennomsnittlig resultat		Reduksjon i gjennomsnittlig resultat mellom resultatbegrepene
	Før årsoppgjør-disposisjoner	Etter årsoppgjør-disposisjoner	
	(1.000 kroner)		
31	5.607	1.183	4.424
32	1.212	418	794
33	3.528	394	3.134
34	8.134	1.659	6.475
35	17.181	10.635	6.546
36	5.036	1.214	3.822
37	3.562	-2.512	6.074
38	843	-2.619	3.462
3	4.285	175	4.110



Figur 1. Fordeling av bedrifter før og etter årsoppgjørdisposisjoner

Tabell 6 Fordeling av bedrifter etter regnskapsmessig resultat. Før årsoppgjørdisposisjoner. 1986.

	Totalt ant. foretak	Under-skudd	0	1-100 000 kr. i overskudd	100 000-500 000 i overskudd	500 000-1 000 000 i overskudd	1 000 000-5 000 000 i overskudd	5 000 000-10 000 000 i overskudd	10 000 000-20 000 000 Overskudd	20 000 000-og mer i Overskudd
31. Ant. bedrifter	137	27	-	3	8	13	46	18	9	13
Result. 1 000 kr.	768 179	- 105 479	-	170	2 284	9 342	125 537	121 764	113 246	501 315
Antall ansatte	23 677	2 627	-	247	605	1 067	4 280	3 327	2 020	9 504
Omsetn. 1 000 kr.	23 285 303	1 886 698	-	301 427	292 548	791 898	3 984 299	3 720 317	1 796 359	10 511 757
32. Ant. bedrifter	59	16	1	7	5	5	19	5	1	-
Result. 1 000 kr.	71 524	- 25 181	-	341	1 395	3 729	43 136	29 377	18 727	-
Antall ansatte	7 318	2 043	74	564	850	367	1 925	1 1170	325	-
Omsetn. 1 000 kr.	2 711 708	755 777	25 954	164 166	286 116	126 910	791 860	418 930	141 995	-
33. Ant. bedrifter	90	15	-	1	9	8	40	8	5	4
Result. 1 000 kr.	317 588	- 34 237	-	81	2 996	5 497	102 756	53 887	70 466	116 142
Antall ansatte	14 621	2 200	-	87	921	709	5 404	975	970	3 355
Omsetn. 1 000 kr.	10 294 219	1 623 423	-	41 777	531 292	479 603	3 523 390	679 690	1 112 406	2 302 638
34. Ant. bedrifter	113	20	-	3	8	10	35	18	10	9
Result. 1 000 kr.	919 200	- 67 355	-	114	2 524	7 162	91 219	114 307	154 916	616 313
Antall ansatte	27 351	2 869	-	197	1 133	1 201	4 780	5 015	5 897	6 259
Omsetn. 1 000 kr.	19 999 572	1 873 259	-	34 799	581 819	941 621	2 429 976	3 808 439	3 377 803	6 951 856
35. Ant. bedrifter	67	13	-	2	3	4	21	6	7	11
Result. 1 000 kr.	1 151 148	- 63 337	-	128	682	2 261	51 723	38 978	101 955	1 018 758
Antall ansatte	14 593	1 914	-	295	313	538	2 475	1 347	2 035	5 626
Omsetn. 1 000 kr.	13 343 508	1 304 817	-	149 160	153 576	326 458	1 858 795	932 630	1 505 378	7 112 694
36. Ant. bedrifter	36	8	-	-	3	2	13	4	4	2
Result. 1 000 kr.	181 087	- 30 539	-	-	949	1 374	35 398	23 892	59 680	90 333
Antall ansatte	6 945	1 152	-	-	216	257	2 143	716	1 319	1 142
Omsetn. 1 000 kr.	5 826 229	533 744	-	-	209 181	176 698	1 339 843	799 768	892 686	1 874 309
37. Ant. bedrifter	31	8	-	1	2	-	10	3	2	5
Result. 1 000 kr.	101 137	-689 780	-	39	493	-	30 157	21 256	28 195	710 777
Antall ansatte	23 737	5 586	-	74	241	-	2 968	782	919	13 167
Omsetn. 1 000 kr.	17 694 036	5 037 982	-	34 178	120 237	-	1 776 297	702 157	861 227	9 161 958
38. Ant. bedrifter	356	97	-	15	47	38	102	26	17	14
Result. 1 000 kr.	299 969	-1 470 656	-	930	13 872	28 386	237 976	179 900	232 345	1 077 216
Antall ansatte	80 884	18 973	-	1 317	4 699	4 632	15 111	7 672	9 818	18 662
Omsetn. 1 000 kr.	46 798 116	10 069 275	-	622 527	2 334 319	2 318 500	8 101 122	4 643 294	5 943 268	12 765 811
3. Ant. bedrifter	889	204	1	32	85	80	286	88	55	58
Result. 1 000 kr.	3 809 832	-2 486 564	-	1 803	25 195	57 751	717 902	583 361	779 530	4 130 854
Antall ansatte	199 126	37 364	74	2 781	8 978	8 771	39 086	21 004	23 353	57 715
Omsetn. 1 000 kr.	139 952 691	23 084 975	25 954	1 348 034	4 509 088	5 161 688	23 805 582	15 705 225	15 631 122	50 681 023

Tabell 7 Fordeling av bedrifter etter regnskapsmessig resultat. Etter årsoppgjørdisposisjoner. 1986.

	Totalt ant. foretak	Under-skudd	0	1-100 000 kr. i overskudd	100 000-500 000 i overskudd	500 000-1 000 000 i overskudd	1 000 000-5 000 000 i overskudd	5 000 000-10 000 000 i overskudd	10 000 000-20 000 000 Overskudd	20 000 000- og mer i Overskudd
31. Ant. bedrifter	137	34	3	10	22	12	44	5	5	2
Result. 1 000 kr.	162 083	- 93 987	-	301	5 606	9 143	98 390	33 219	62 243	47 168
Antall ansatte	23 677	3 003	308	793	2 068	3 071	6 269	1 912	4 185	2 068
Omsetn. 1 000 kr.	23 285 303	2 283 356	322 274	789 988	1 534 875	3 111 165	6 859 441	2 961 447	3 218 172	2 204 585
32. Ant. bedrifter	59	12	4	16	13	3	9	2	-	-
Result. 1 000 kr.	24 694	- 15 129	-	633	2 863	2 609	20 519	13 199	-	-
Antall ansatte	7 318	942	701	1 355	1 928	217	1 749	426	-	-
Omsetn. 1 000 kr.	2 711 708	341 733	245 226	444 055	758 350	106 340	643 598	172 406	-	-
33. Ant. bedrifter	90	15	6	18	26	9	12	3	1	-
Result. 1 000 kr.	35 465	- 35 528	-	534	7 078	6 726	23 965	22 084	10 606	-
Antall ansatte	14 621	3 008	519	1 700	2 899	780	2 229	3 026	460	-
Omsetn. 1 000 kr.	10 294 219	1 962 322	378 114	1 164 598	2 028 208	572 003	1 708 809	2 216 017	264 148	-
34. Ant. bedrifter	113	27	4	15	17	12	28	6	2	2
Result. 1 000 kr.	187 549	- 62 028	-	657	4 746	9 147	60 677	42 767	29 534	102 049
Antall ansatte	27 351	3 678	696	2 003	3 396	3 034	8 298	2 464	1 588	2 194
Omsetn. 1 000 kr.	19 999 572	2 100 595	566 701	1 477 734	2 392 809	1 514 107	5 397 941	2 242 479	1 439 581	2 867 625
35. Ant. bedrifter	67	17	-	7	13	8	12	5	1	4
Result. 1 000 kr.	712 534	- 56 489	-	349	3 633	5 303	30 306	34 996	14 977	679 459
Antall ansatte	14 593	2 423	-	1 235	1 510	2 174	2 545	981	905	2 820
Omsetn. 1 000 kr.	13 343 508	1 646 898	-	1 015 599	987 762	1 761 258	1 865 415	1 315 635	816 721	3 934 220
36. Ant. bedrifter	36	11	-	2	7	5	8	1	-	2
Result. 1 000 kr.	43 722	- 41 995	-	179	1 434	3 157	19 395	6 969	-	54 583
Antall ansatte	6 945	1 657	-	294	721	750	1 832	549	-	1 142
Omsetn. 1 000 kr.	5 826 229	845 845	-	195 600	577 366	549 947	1 271 755	511 407	-	1 874 309
37. Ant. bedrifter	31	9	-	1	4	3	9	2	-	3
Result. 1 000 kr.	- 77 884	- 491 755	-	1	965	1 895	17 776	14 574	-	378 660
Antall ansatte	23 737	13 646	-	74	764	387	2 413	1 605	-	4 848
Omsetn. 1 000 kr.	17 694 036	10 878 201	-	34 178	357 296	437 178	1 509 771	1 170 852	-	3 306 560
38. Ant. bedrifter	356	91	11	38	89	46	63	12	5	1
Result. 1 000 kr.	-932 371	-1 391 817	-	1 728	22 632	32 618	140 998	82 504	63 986	114 980
Antall ansatte	80 884	23 196	3 974	3 296	10 707	5 368	15 833	9 182	7 457	1 871
Omsetn. 1 000 kr.	46 798 116	13 004 845	2 206 600	1 817 902	5 888 580	2 694 907	9 663 975	4 810 169	4 824 808	1 886 330
3. Ant. bedrifter	889	216	28	107	191	98	185	36	14	14
Result. 1 000 kr.	155 792	-2 188 728	-	4 382	48 957	70 598	412 026	250 312	181 346	1 376 899
Antall ansatte	199 126	51 553	6 198	10 750	23 993	15 781	41 168	20 145	14 595	14 943
Omsetn. 1 000 kr.	139 952 691	33 063 795	3 718 915	6 939 654	14 525 246	10 746 905	28 920 705	15 400 412	10 563 430	16 073 629

NOU 1989:14
Bedrifts- og kapitalbeskatningen - en skisse til reform

3 BESKATNING AV INDUSTRIBEDRIFTER

889 norske industribedrifter betalte i 1986 kr 910.098.000 i skatt av formue og inntekt,⁹⁾ se tabell 8. Av disse hadde 27 bedrifter negativ skatt,⁹⁾ og 158 bedrifter betalte kr 0,- i skatt. Av de resterende 704 bedrifter som betalte skatt, befant medianbedriften seg i intervallet kr. 200.000-500.000 i skatt. 39 bedrifter som betalte over kr 500.000 i skatt stod for ca. 56,5 pst. av skatt fra de 889 bedriftene. De bransjer som betalte mest skatt var verkstedproduksjon (38,39), næringsmiddelindustri (31) og treforedlingsindustri (34). Dette er også de største bransjer målt med *antall bedrifter*.

Vi har laget en oversikt over hvordan bedriftene er fordelt etter betalt skatt som andel av en del karakteristika for bedriftenes størrelse og økonomiske aktivitet. Derfor har vi regnet ut fordelingen av skatt i forhold til bruttoprodukt (tabell 9), og i forhold til forskjellige mål for driftsresultat (tabell 10-12).

Vi har også gjort en del beregninger av skatt som andel av omsetningen, som et uttrykk for beskatningsomfang. De fleste bedrifter betaler under 1 pst. av omsetningen i skatt. Kun 10 bedrifter betaler over 5 pst. av omsetning i skatt. Det er ingen variasjoner over bransjer som er spesielt framtrepende. For de 889 bedrifter utgjør totalt skatt ca. 0,65 pst. av omsetningen.

Ser vi på skattens andel av bruttoproduktet (tabell 9) i 1986, finner vi at de fleste bedrifter befinner seg i intervallet opp til 5 pst. Det er ingen spesielle bransjevise forskjeller. Totalt betalte bedriftene ca. 2 pst. av verdiskapningen i skatt (inklusive formuesskatt).

Vi har beregnet skatt i forhold til tre mål for driftsresultat. Driftsresultat *før* finanstransaksjoner, ekstraordinære poster og årsoppgjørdisposisjoner (240), tabell 10, viser resultatet for de ordinære inntekter og kostnader av driften. For 695¹⁰⁾ bedrifter utgjorde i 1986 driftsresultatet drøyt 7 milliarder kroner. Av dette ble ca. 12,3 pst. betalt i skatt. Medianbedriften befinner seg i intervallet 5-10 pst..

⁹⁾ Det har ikke vært mulig å skille inntekts- og formuesskatt, som gjør dataene noe tvilsomme når det gjelder forholdet mellom resultat og skatt. Spesielt for bedrifter med lavt resultat av driften kan derfor skattebelastningen tilsynelatende være høy, uten at det trenger å si noe om iliknet inntektsskatt.

⁹⁾ Dette har trolig sammenheng med måten skatt beregnes på i regnskapet. Det kan skyldes forskjeller mellom *beregnet* og *iliknet* skatt.

¹⁰⁾ Bare bedrifter med overskudd er med, slik at antall bedrifter er redusert med 194 (fra de 889 foran) bedrifter som gikk med underskudd. Dette forklarer også at driftsresultatet for disse 695 bedrifter er større enn samlet driftsresultat for de 889 bedriftene i tabell 5.

Når det gjelder de enkelte bransjer er eneste avviket i bransje 33 (trevareproduksjon) der medianbedriften er i intervallet 0-5 pst. skatt av driftsresultat. I næringsmiddelindustrien (31) befinner medianbedriften seg svært nær 10 pst. i skatt som andel av driftsresultat (under forutsetning av jevn fordeling av bedriftene). Beregning av gjennomsnittlig skatteprosent viser også at det er disse to næringer som utgjør ytterpunktene med 8,5 pst. i 33 og 14,8 pst. i 31. Det er altså et gjennomgående trekk at flertallet av bedriftene har en lavere andel skatt av driftsresultat enn gjennomsnittet. Det skyldes, som vi ser, at en del bedrifter har en svært høy skatteandel. Det kan også skyldes at noen store bedrifter betaler mye i skatt.

Ser vi på resultat etter finanstransaksjoner og ekstraordinære poster, men før årsoppgjørdisposisjoner, tabell 11, er bildet noe mer blandet.¹¹⁾ Totalt utgjør skatt 14,2 pst. av resultat, og medianbedriften er i intervallet 10-20 pst. Skatten varierer imidlertid fra 9,2 pst. i kjemisk industri (35) til 25 pst. i næringsgruppe produksjon av mineralske produkter (36). Det må skyldes at finansposter og ekstraordinære poster her gir relativt store utslag. For bransje 35 (kjemisk) og 37 (metall) har medianbedriften en høyere andel skatt enn gjennomsnittet for bransjen, mens det omvendte er tilfellet (medianbedriften har lavere andel skatt enn gjennomsnittsbefriften) i 32 (tekstil), 33 (trevarer) og 36 (mineraler). For de tre gjenværende bransjer (31, 34 og 38), er det lite avvik mellom median- og gjennomsnittsbefrift målt med skatt som andel av resultat før årsoppgjørdisposisjoner.

Vi har altså at

gjennomsnittlig skatteandel for alle bedrifter i bransjen er

>	≈	<
skatteandel for medianbedriften i		
32	31	35
33	34	37
36	38	

Denne fordelingsskjevheten sier noe om betydningen av store vs. små bedrifter. I 32, 33 og 36 har en del store bedrifter en *høy skatteandel*, mens de store bedriftene tenderer til å ha en *lav skatteandel* i 35 og 37. Vi merker oss at i disse to bransjer hadde gjennomsnittsbefriften en betydelig reduksjon i resultat fra *før* til *etter* årsoppgjørdisposisjoner (se tabell 6 og 7, og diskusjonen i tilknyt-

¹¹⁾ Antall bedrifter er ytterligere redusert fra tabellen foran grunnet 10 ekstra underskuddsbedrifter.

Tabell 8 Fordeling av bedrifter etter betalt skatt av formue og inntekt, 1986.

	Skatt =	Skatt	Skatt	Skatt	Skatt	Skatt	Skatt	Skatt	Skatt	Skatt	Skatt
	0	1- 9 999	10 000- 49 999	50 000- 99 999	100 000- 199 999	200 000- 499 999	500 000 999 999	1 000 000- 4 999 999	> 500 000	< 0	I alt
31. Ant. bedrifter	19	11	15	10	14	8	19	30	8	3	137
Skatt i 1 000 kr.	-	52	337	709	2 019	2 360	14 430	66 446	86 763	- 260	172 856
Br.prod. 1 000 kr.	403 554	149 515	243 093	138 345	217 339	170 094	915 386	1 654 606	1 725 427	68 146	5 685 505
32. Ant. bedrifter	7	11	12	9	7	3	4	6	-	-	59
Skatt i 1 000 kr.	-	37	296	605	962	1 036	2 903	8 064	-	-	13 903
Br.prod. 1 000 kr.	80 323	118 971	181 615	171 217	104 820	45 620	140 752	196 639	-	-	1 039 957
33. Ant. bedrifter	8	3	15	15	10	18	11	3	3	4	90
Skatt i 1 000 kr.	-	18	438	1 037	1 463	6 035	7 406	5 607	20 146	- 712	41 438
Br.prod. 1 000 kr.	105 399	59 944	230 101	366 673	221 729	603 293	379 404	303 328	506 947	100 837	2 877 655
34. Ant. bedrifter	18	6	9	9	8	20	13	22	5	3	113
Skatt i 1 000 kr.	-	26	202	693	1 017	6 710	9 587	49 799	89 978	- 68	157 944
Br.prod. 1 000 kr.	324 401	416 753	175 747	334 086	547 594	926 932	723 087	1 933 965	1 390 060	164 121	6 936 746
35. Ant. bedrifter	8	2	7	6	3	11	6	17	6	1	67
Skatt i 1 000 kr.	-	10	182	461	405	3 977	3 937	41 489	64 517	- 930	114 048
Br.prod. 1 000 kr.	89 841	34 274	185 671	252 838	51 828	373 975	691 035	1 257 515	1 275 715	92 582	4 305 274
36. Ant. bedrifter	5	2	3	2	5	2	5	8	2	2	36
Skatt i 1 000 kr.	-	9	103	166	666	474	3 425	19 255	28 924	- 36	52 986
Br.prod. 1 000 kr.	163 881	36 432	74 755	71 107	146 812	68 932	196 923	872 810	326 673	39 664	1 997 989
37. Ant. bedrifter	3	2	5	3	2	3	4	5	3	1	31
Skatt i 1 000 kr.	-	7	144	185	359	1 243	3 367	12 320	62 397	- 181	79 841
Br.prod. 1 000 kr.	637 788	40 382	210 823	93 760	260 772	345 199	439 250	1 391 261	2 066 699	79 332	5 565 266
38. Ant. bedrifter	90	22	47	32	37	34	35	34	12	13	356
Skatt i 1 000 kr.	-	96	1 144	2 268	4 982	10 956	25 290	73 755	161 306	-2 705	277 082
Br.prod. 1 000 kr.	2 170 408	385 147	1 030 848	897 814	1 217 887	1 507 813	1 847 506	3 233 233	4 146 449	1 370 023	17 807 128
3. Ant. bedrifter	158	59	113	86	86	99	97	125	39	27	889
Skatt i 1 000 kr.	-	255	2 846	6 124	11 873	32 791	70 345	276 735	514 031	-4 892	910 098
Br.prod. 1 000 kr.	3 975 595	1 241 418	2 325 840	2 332 653	2 768 781	4 041 858	5 333 343	10 843 357	11 437 970	1 914 705	46 215 520

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 9 Skatt i prosent av bruttoprodukt. Industribedrifter. 1986.

	Totalt ant Foretak	0 prosent	0,01–4,99 prosent	5,00–9,99 prosent	10–14,99 prosent	15–19,99 prosent	20–24,99 prosent	25 prosent og over	Negativ
31. Ant. bedrifter	137	20	87	18	8	1	–	–	3
Skatt i 1 000 kr.	172 856	1	85 682	58 131	26 327	2 975	–	–	– 260
Br.prod. 1 000 kr.	5 685 505	426 070	4 077 182	876 205	219 275	13 627	–	–	68 146
32. Ant. bedrifter	59	7	47	3	2	–	–	–	–
Skatt i 1 000 kr.	13 903	–	8 711	2 385	2 807	–	–	–	–
Br.prod. 1 000 kr.	1 039 957	80 323	898 294	34 485	26 855	–	–	–	–
33. Ant. bedrifter	90	9	70	7	–	–	–	–	4
Skatt i 1 000 kr.	41 438	1	21 870	20 279	–	–	–	–	– 712
Br.prod. 1 000 kr.	2 877 655	126 028	2 394 301	256 489	–	–	–	–	100 837
34. Ant. bedrifter	113	20	78	11	1	–	–	–	3
Skatt i 1 000 kr.	157 944	9	63 526	89 523	4 954	–	–	–	– 68
Br.prod. 1 000 kr.	6 936 746	654 740	4 870 233	1 198 979	48 673	–	–	–	164 121
35. Ant. bedrifter	67	8	47	6	5	–	–	–	1
Skatt i 1 000 kr.	114 043	–	47 305	34 147	33 526	–	–	–	– 930
Br.prod. 1 000 kr.	4 305 274	89 841	3 284 389	551 119	287 343	–	–	–	92 582
36. Ant. bedrifter	36	5	26	1	1	1	–	–	2
Skatt i 1 000 kr.	52 986	–	27 021	3 046	2 600	20 355	–	–	– 36
Br.prod. 1 000 kr.	1 997 989	163 881	1 599 331	49 896	20 705	124 512	–	–	39 664
37. Ant. bedrifter	31	3	25	1	1	–	–	–	1
Skatt i 1 000 kr.	79 841	–	42 925	3 314	33 783	–	–	–	– 181
Br.prod. 1 000 kr.	5 562 266	637 788	4 562 201	38 453	247 492	–	–	–	79 332
38. Ant. bedrifter	356	93	228	17	4	1	–	–	13
Skatt i 1 000 kr.	277 082	1	147 084	119 996	10 635	1 965	–	–	– 2 599
Br.prod. 1 000 kr.	17 807 128	2 326 436	12 756 427	1 392 619	82 075	12 141	–	–	1 237 430
3. Ant. bedrifter	889	165	608	64	22	3	–	–	27
Skatt i 1 000 kr.	910 098	12	444 124	330 821	114 632	25 295	–	–	– 4 786
Br.prod. 1 000 kr.	46 215 520	4 505 107	34 442 358	4 398 245	932 418	155 280	–	–	1 782 112

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10 Skatt i prosent av driftsresultat før finansinntekter/-kostnader, ekstraordinære kostnader/inntekter og årsoppjør-disposisjoner. Industri. 1986.

	Totalt ant Foretak	0 prosent	0,01-4,99 prosent	5,00-9,99 prosent	10-19,99 prosent	20-29,99 prosent	30-39,99 prosent	40 prosent og over	Negativ
31. Ant. bedrifter	125	12	33	15	25	16	6	15	3
Skatt i 1 000 kr.	172 653	-	4 128	22 914	41 329	62 852	15 833	25 857	- 260
Result. 1 000 kr.	1 169 627	53 509	199 116	310 198	264 817	234 174	45 313	55 637	6 863
32. Ant. bedrifter	45	2	19	6	3	5	3	7	-
Skatt i 1 000 kr.	13 670	-	753	1 291	1 517	1 942	2 131	6 036	-
Result. 1 000 kr.	113 028	947	53 510	20 267	13 941	7 380	6 399	10 584	-
33. Ant. bedrifter	80	6	37	15	10	3	2	3	4
Skatt i 1 000 kr.	39 755	-	3 933	10 574	6 748	7 569	9 317	2 326	- 712
Result. 1 000 kr.	466 341	8 497	212 878	115 543	52 070	34 591	24 888	3 304	14 570
34. Ant. bedrifter	93	7	27	18	12	6	9	11	3
Skatt i 1 000 kr.	152 662	-	4 609	9 482	78 857	24 419	20 023	15 340	- 68
Result. 1 000 kr.	1 231 678	11 522	394 750	129 069	511 082	94 673	55 928	28 712	5 942
35. Ant. bedrifter	53	1	19	9	11	5	5	2	1
Skatt i 1 000 kr.	106 918	-	4 570	8 788	29 477	34 316	27 552	3 145	- 930
Result. 1 000 kr.	965 969	1 508	380 689	129 334	202 190	145 324	88 907	7 310	10 707
36. Ant. bedrifter	29	3	9	5	6	2	-	3	1
Skatt i 1 000 kr.	51 583	-	3 522	1 708	18 021	4 007	-	24 335	- 10
Result. 1 000 kr.	517 670	36 777	240 750	25 135	137 672	14 377	-	58 866	4 093
37. Ant. bedrifter	20	-	8	6	2	-	1	3	-
Skatt i 1 000 kr.	78 565	-	1 588	28 760	8 294	-	3 314	36 609	-
Result. 1 000 kr.	671 618	-	169 100	359 005	64 677	-	9 103	69 733	-
38. Ant. bedrifter	250	31	78	42	37	19	14	22	7
Skatt i 1 000 kr.	270 065	-	10 170	17 666	78 043	110 321	13 439	41 989	-1 563
Result. 1 000 kr.	2 058 536	125 111	546 685	224 760	542 913	460 939	40 217	77 086	40 725
3. Ant. bedrifter	695	62	230	116	106	56	40	66	19
Skatt i 1 000 kr.	885 871	-	33 273	101 183	262 286	245 426	91 609	155 637	-3 543
Result. 1 000 kr.	7 194 367	237 871	2 197 478	1 313 311	1 789 362	991 458	270 755	311 232	82 900

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 11 Skatt i prosent av resultat før årsoppgjørdisposisjoner. Industri. 1986.

	Totalt ant Foretak	0 prosent	0,01–4,99 prosent	5,00–9,99 prosent	10–19,99 prosent	20–29,99 prosent	30–39,99 prosent	40 prosent og over	Negativ
31. Ant. bedrifter	110	6	24	8	25	24	13	9	1
Skatt i 1 000 kr.	171 638	–	2 651	3 870	23 886	99 694	32 082	9 754	– 249
Result. 1 000 kr.	873 658	21 949	96 019	54 666	164 359	426 114	94 242	16 273	36
32. Ant. bedrifter	43	3	14	5	2	8	3	8	–
Skatt i 1 000 kr.	12 875	3	644	340	250	8 353	950	2 335	–
Result. 1 000 kr.	96 705	3 072	44 591	4 921	1 552	34 621	2 810	5 138	–
33. Ant. bedrifter	75	4	23	11	19	5	4	5	4
Skatt i 1 000 kr.	39 016	–	1 833	3 218	14 091	12 244	1 445	6 897	– 712
Result. 1 000 kr.	351 825	4 096	134 116	46 747	89 081	43 070	4 163	16 299	14 253
34. Ant. bedrifter	93	9	18	13	20	16	9	7	1
Skatt i 1 000 kr.	157 169	–	4 114	3 489	96 947	22 349	23 214	7 073	– 17
Result. 1 000 kr.	986 555	14 063	173 762	49 926	583 770	85 039	67 686	10 460	1 849
35. Ant. bedrifter	54	3	10	8	9	13	6	4	1
Skatt i 1 000 kr.	112 255	–	8 208	6 317	8 507	67 030	19 155	3 968	– 930
Result. 1 000 kr.	1 214 485	763	720 714	91 590	59 485	274 489	60 078	6 831	535
36. Ant. bedrifter	28	2	3	5	6	1	5	6	–
Skatt i 1 000 kr.	52 993	–	234	4 446	4 703	3 208	26 408	13 994	–
Result. 1 000 kr.	211 626	2 574	12 248	56 357	30 619	12 566	75 654	21 608	–
37. Ant. bedrifter	23	2	5	2	5	4	1	4	–
Skatt i 1 000 kr.	75 438	–	324	1 327	30 646	4 894	33 783	4 464	–
Result. 1 000 kr.	790 917	380 436	47 813	24 533	201 868	18 267	109 690	8 310	–
38. Ant. bedrifter	259	51	48	19	52	27	30	27	5
Skatt i 1 000 kr.	272 804	–	15 363	3 504	59 351	118 986	38 923	37 569	– 892
Result. 1 000 kr.	1 770 625	83 148	502 231	45 029	445 507	506 704	114 288	62 966	10 752
3. Ant. bedrifter	685	80	145	71	138	98	71	70	12
Skatt i 1 000 kr.	894 238	3	33 371	26 511	238 381	336 758	175 960	86 054	–2 800
Result. 1 000 kr.	6 296 396	510 101	1 731 494	373 769	1 576 241	1 400 870	528 611	147 885	27 425

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 12 Skatt som andel av skattemessig resultat. Industri. 1986

	Totalt ant Foretak	0 prosent	0.01-4,99 prosent	5-19,99 prosent	20-39,99 prosent	40-49,99 prosent	50-59,99 prosent	60 prosent og over	Negativ
31. Ant. bedrifter	105	5	13	7	15	29	24	12	-
Skatt i 1 000 kr.	171 771	-	304	3 789	19 325	101 606	41 645	5 102	-
Result. 1 000 kr.	254 762	13 730	22 307	19 103	37 608	124 910	38 308	-1 204	-
32. Ant. bedrifter	48	6	6	4	12	5	3	12	-
Skatt i 1 000 kr.	13 689	3	186	97	8 075	2 156	1 438	1 734	-
Result. 1 000 kr.	39 820	1 547	19 407	517	13 705	3 052	1 043	549	-
33. Ant. bedrifter	77	2	5	7	10	14	12	24	3
Skatt i 1 000 kr.	41 073	-	132	2 651	8 619	15 095	5 439	9 775	- 638
Result. 1 000 kr.	70 613	2 766	9 682	13 512	14 557	18 025	4 413	2 101	5 557
34. Ant. bedrifter	39	9	4	10	11	22	9	23	1
Skatt i 1 000 kr.	156 993	-	486	4 136	65 656	59 968	12 180	14 581	- 17
Result. 1 000 kr.	249 191	6 261	14 394	28 312	110 271	74 503	10 876	4 430	144
35. Ant. bedrifter	51	3	5	4	3	12	10	14	-
Skatt i 1 000 kr.	112 304	-	5 947	4 910	28 848	54 490	8 100	10 009	-
Result. 1 000 kr.	768 911	832	618 454	29 964	45 995	62 513	7 017	4 136	-
36. Ant. bedrifter	25	-	-	4	3	7	10	1	-
Skatt i 1 000 kr.	52 857	-	-	2 886	966	32 119	16 291	595	-
Result. 1 000 kr.	85 717	-	-	32 586	1 662	37 838	13 412	219	-
37. Ant. bedrifter	22	2	4	3	5	1	5	2	-
Skatt i 1 000 kr.	53 298	-	230	833	41 970	920	8 499	846	-
Result. 1 000 kr.	413 871	256 305	10 735	8 213	129 613	1 209	7 399	397	-
38. Ant. bedrifter	271	50	17	22	45	48	35	48	6
Skatt i 1 000 kr.	272 485	23	502	1 996	38 150	168 853	38 894	25 190	-1 123
Result. 1 000 kr.	459 160	57 726	28 788	14 724	81 545	221 259	32 898	10 087	12 133
3. Ant. bedrifter	688	77	54	61	104	138	108	136	10
Skatt i 1 000 kr.	874 470	26	7 790	21 298	211 609	435 207	132 486	67 832	-1 778
Result. 1 000 kr.	2 342 045	339 167	723 767	146 931	434 956	543 309	115 366	20 715	17 834

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Bedrifts- og kapitalbeskatningen - en skisse til reform
 NOU 1989:14

Tabell 13 Avskrivninger i forhold til inngående beholdning av kapital. Industri. 1986.

	Totalt antall foretak	0-4%	5-14%	15-24%	25-34%	35-49%	50-69%	70-99%	100% og over	Negativ
31. Ant. bedrifter	137	1	12	25	33	23	22	13	6	2
Avskrivninger 1 000 kr.	887 300									
Driftsresultat 1 000 kr.	1 108 214									
32. Ant. bedrifter	59	1	7	8	11	14	7	4	7	-
Avskrivninger 1 000 kr.	100 712									
Driftsresultat 1 000 kr.	83 693									
33. Ant. bedrifter	90	-	11	23	19	16	10	4	7	-
Avskrivninger 1 000 kr.	309 554									
Driftsresultat 1 000 kr.	404 158									
34. Ant. bedrifter	113	1	19	19	23	18	8	13	11	1
Avskrivninger 1 000 kr.	1 046 942									
Driftsresultat 1 000 kr.	1 108 216									
35. Ant. bedrifter	67	-	9	8	15	16	7	2	9	1
Avskrivninger 1 000 kr.	548 335									
Driftsresultat 1 000 kr.	833 206									
36. Ant. bedrifter	36	-	5	8	8	6	3	4	2	-
Avskrivninger 1 000 kr.	247 304									
Driftsresultat 1 000 kr.	490 518									
37. Ant. bedrifter	31	1	4	8	5	8	1	1	2	1
Avskrivninger 1 000 kr.	1 420 631									
Driftsresultat 1 000 kr.	396 262									
38. Ant. bedrifter	356	10	65	83	62	62	24	22	27	1
Avskrivninger 1 000 kr.	1 766 829									
Driftsresultat 1 000 kr.	1 145 300									
3. Ant. bedrifter	889	14	132	182	176	163	82	63	71	6
Avskrivninger 1 000 kr.	6 327 607									
Driftsresultat 1 000 kr.	5 569 567									

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

ning til disse tabellene). Det betyr at ulike fradragordninger av betydning for skattemessig resultat har spilt en stor rolle i kjemisk industri og metallindustri, og til en viss grad også i treforedling (34). Det bør nevnes at alle disse bransjer er typisk eksportrettede og dermed svært konkurranseutsatte bransjer. Våre resultater kan altså tyde på at store bedrifter i konkurranseutsatte industribransjer foretar en stor grad av skattemessig resultattilpasning, og derved får en lavere skatteandel enn sitt bransjegjennomsnitt.

Den siste tabellen for skatt i forhold til resultat vi har beregnet (tabell 12) er skattens andel av Årsoverskudd (350) tillagt skatt på formue og inntekt (333). Dersom formuesskatt hadde vært null for alle bedrifter, skulle denne andelen tilsvare den offisielle skattesatsen for inntektsskatt, som i aksjeselskap er 51,2 pst.

Siden vi her bare har med aksjeselskaper, kan en mulig forklaring på avvikene fra den offisielle skattesatsen være formuesskatten. Tabell 12 nedenfor viser i så fall at den kan gi betydelige utslag. En forklaring kan også finnes i bruk av konsolideringsfond, som innebærer en effektiv reduksjon av skatteprosenten. Det er grunn til å tro at dette er en viktig årsaksfaktor.

Vi ser at skatten som gjennomsnitt utgjør kun 37,3 pst. av skattemessig resultat. Medianbedriften er i intervallet 40-50 pst. Dette er for såvidt interessant. Dersom vi går tilbake til tabell 10, husker vi at medianbedriften hadde en lavere skatteandel enn gjennomsnittlig andel (skatt i forhold til et bredt overskuddsbegrep, ikke skattemessig resultat). Det skyldes, som nevnt, at en del store bedrifter har en skatteandel som er større enn gjennomsnittet. Forholdet er omvendt når vi ser på skatt som andel av det smalere skattemessige resultat. Da er skatteandelen for medianbedriften større enn gjennomsnittlig skatteprosent. Siden statistikken bare omfatter aksjeselskap, kan en forklaring være å finne i formuesskattens fordeling. I så fall tyder tallene på at det først og fremst er de små bedriftene som betaler formuesskatt, noe som trekker opp deres skatteandel. Vi må imidlertid være forsiktige med å sammenlikne tabellene på denne måten. Det er ikke nødvendigvis de samme bedrifter som inngår. Derfor kan det gi bedre informasjon om sammenheng mellom skatt og bedriftsstørrelse å se på bransjevise forskjeller i skatteandeler.

Det er store forskjeller over bransjene, fra 12,9 pst. i metallindustri (37) til 67,4 pst. i næringmiddelindustri (31):

Bransje	31	32	33	34	35	36	37	38
Skatt som andel av skattemessig resultat	67,4	34,4	58,2	63,0	14,6	61,7	12,9	59,3
Gj.sn. bto. prod. pr. bedrift (se tabell 5) ...	41.500	17.626	31.973	61.387	64.257	55.499	179.524	50.020

De to bransjene med lavest skatteandel, 37 og 35, er de to bransjene som har de *gjennomsnittlig* største bedriftene. Derved kan det likevel se ut som om skattetilpasningsmulighetene er best for, eller blir best utnyttet av, de største bedriftene. I tillegg kan bransjemessige særegenheter spille inn.

Vi kommer tilbake til skattefordeling etter bedriftsstørrelse i kapittel 6.

4 AVSKRIVNINGER I INDUSTRIBEDRIFTER

I tabell 13 viser vi omfang av avskrivninger for de samme bransjer som over. De beregnede andeler for avskrivninger i forhold til kapitalbeholdning gjelder både ordinære (229) og ekstraordinære (321) avskrivninger for alle fire saldogrupper (433, 434, 435, 436).¹²⁾ I tabellen har vi tatt med avskrivninger og driftsresultat totalt for alle bransjer, samt antall bedrifter i hvert prosentintervall. Som vedlegg 1 er en mer fullstendig tabell som også viser

oppdeling på de enkelte regnskapsposter, tatt med.

Medianbedriften av de 889 bedrifter ligger i intervallet 25-35 pst. Totale avskrivninger er drøye 6 milliarder kroner, og inngående kapitalbeholdning (1986) er på drøyt 19 milliarder kroner. Gjennomsnittlig utgjør avskrivninger således nesten 33 pst. Det er verd å minne om at de samme 889 bedrifter betalte 0,9 milliarder kroner i skatt. Det er således åpenbart at endringer i avskrivningssatser og/eller -grunnlag vil gi store utslag i skattemessig resultat og derved i skatt. Spesielt merker vi oss at totale avskrivninger er større enn driftsresultatet! Her er det også en god del variasjoner over bransjene. I metallindustri, 37, er avskrivninger 3,5 ganger større enn driftsresultatet. Det er denne bransjen vi husker hadde den laveste andelen skatt i forhold til skattemessig resultat, og der vi fant at en del store bedrifter har en lav skatteandel.

Vi viser omfanget av varelager nedskrivninger (lagerreserver) i tabell 14:

¹²⁾ Se fotnote 3.

Tabell 14 Omfang av lagerreserver. Industri. 1986.

	Totalt ant. foretak	Ingen nedskrivninger	1-100 000 kr	100 000-500 000 kr	500 000-1 000 000 kr	1 000 000-2 500 000 kr	2 500 000-5 000 000	5 000 000-10 000 000	10 000 000-20 000 000	20 000 000 og mer
31. Ant. bedrifter	137	59	3	14	11	19	18	4	3	6
Nedskrivninger 1 000 kr.	446 355	-	111	3 437	6 936	31 930	63 933	27 550	38 074	274 384
32. Ant. bedrifter	59	13	1	5	7	14	13	2	3	1
Nedskrivninger 1 000 kr.	161 024	-	63	1 310	5 259	20 198	45 851	11 188	43 201	33 954
33. Ant. bedrifter	90	15	-	5	7	21	25	9	4	4
Nedskrivninger 1 000 kr.	388 639	-	-	1 364	4 908	34 713	81 358	58 493	52 644	155 159
34. Ant. bedrifter	113	65	4	7	2	4	11	10	5	5
Nedskrivninger 1 000 kr.	425 250	-	253	2 520	1 110	7 819	37 526	76 141	72 916	226 965
35. Ant. bedrifter	67	17	-	2	4	13	8	11	7	5
Nedskrivninger 1 000 kr.	397 772	-	-	338	2 808	21 574	26 497	81 012	98 683	166 860
36. Ant. bedrifter	36	14	1	4	4	3	5	4	1	-
Nedskrivninger 1 000 kr.	72 916	-	90	1 391	2 614	4 603	22 839	30 596	10 783	-
37. Ant. bedrifter	31	7	-	1	1	5	1	4	3	9
Nedskrivninger 1 000 kr.	601 359	-	-	187	630	7 408	3 130	31 817	37 313	520 874
38. Ant. bedrifter	356	139	4	23	30	51	41	38	17	13
Nedskrivninger 1 000 kr.	1 483 104	-	192	7 156	21 931	81 551	144 925	270 779	223 458	733 112
3. Ant. bedrifter	889	329	13	61	66	130	122	82	43	43
Nedskrivninger 1 000 kr.	3 976 419	-	709	17 703	46 196	209 796	426 059	587 576	577 072	2 111 308

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

889 bedrifter har lagerreserver på i alt ca. 3,9 milliarder kroner. 43 bedrifter har reserver på over 20 millioner kroner. Medianbedriften har reserver på mellom 500.000 og 1.000.000 kroner i verdi. 329 bedrifter har ingen reserver.

Med ett unntak er det relativt liten forskjell i gjennomsnittlige varelager nedskrivninger: 37 metallindustri har et gjennomsnitt på drøyt 19 millioner, gjennomsnittsbedriften i hele næringsgruppe 3 har varelager nedskrivninger på under 4,5 millioner. Også i kjemisk industri (35) er varelager nedskrivninger i gjennomsnittsbedriften over næringsgruppens gjennomsnitt. Således må vi igjen påpeke en antatt betydning av store bedrifter. Fordelingen på de ulike intervall viser lite klare sammenhenger.

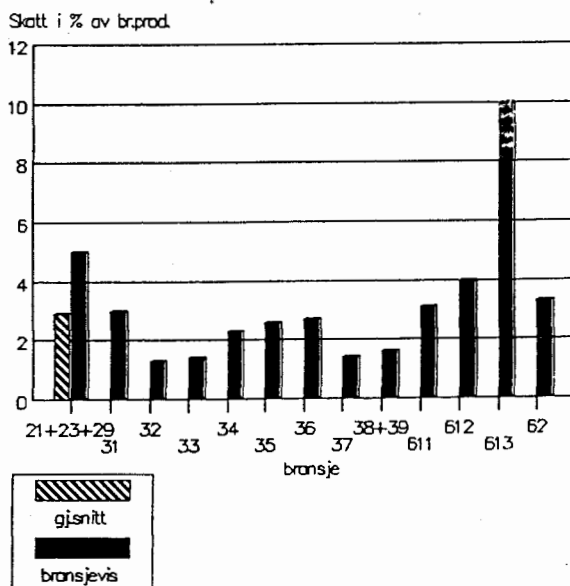
5 SKATTEBELASTNING FOR NÆRINGSGRUPPENE BERGVERKSDRIFT OG OLJEUTVINNING, INDUSTRI, OG VAREHANDEL

I det foregående er skattebelastning relatert til en del sentrale økonomiske variable for industribedrifter. Vi har sett på fordelinger av bedrifter innenfor ulike intervall når det gjelder skatt som andel av bruttoprodukt og resultat. Det kan være av interesse å undersøke mer systematisk en reell skattebelastning for ulike næringer og bransjer. Vi har valgt å beregne skatt som andel av bruttoprodukt som det sentrale uttrykk for skattebelastningen. Foran er oppmerksomheten i hovedsak rettet mot *industribedrifter*, og til en viss grad også bedrifter innenfor *bergverksdrift og oljeutvinning*. For å få et rimelig helhetlig bilde, der et stort antall *aksjeselskaper* er med, har vi også inkludert næringsgruppe 61 *Engroshandel* og 62 *Detaljhandel*. De beregnede tall for industribedrifter tilsvarende første kolonne i tabell 9.

Tallene for antall selskaper, skatt i 1.000 kroner, bruttoprodukt i 1.000 kroner, og skatt som andel av bruttoprodukt er gjengitt i tabell 15 nedenfor.

Figur 2 illustrerer forholdet.

Vi ser at gjennomsnittlig skattebelastning for de 2.683 bedriftene er 8,3 pst.. Dette varierer imidlertid fra 1,3 pst. i *tekstilindustri* og 1,4 i *metallindustri* til 22 pst. innenfor *utvinning av råolje og naturgass*. Denne bransjen er imidlertid spesiell, slik at det er mer rimelig å betrakte skatteandelen på 10 pst. innen-



Figur 2 Skatt som andel av bruttoprodukt, bransjevis

for *engroshandel med motorkjøretøyer, brensel og drivstoff* som den «sammenliknbare» maksimumssatsen.

Siden «Utvinning av råolje og naturgass» stod for 75 pst. av den betalte skatt på i alt drøyt 8 milliarder kroner, er det mer illustrerende å beregne gjennomsnittlig skattesats for alle de andre bransjene. Den er på 2,9 pst. Vi merker oss da at alle 4 handelsbransjer (engros og detalj) i gjennomsnitt ligger over denne satsen, mens kun én industribransje (næringsmiddelindustri) har en høyere skatteandel enn gjennomsnittet.

Hvis bruttoproduktet er et godt uttrykk for verdiskapning, kan det ovenstående tyde på at muligheter for skattetilpasning er mindre i handelsbedrifter enn i industribedrifter, eller at skattesystemet er slik utformet at spesielle næringsavhengige strukturtrekk gir en lavere skatt i forhold til verdiskapningen i industribedrifter. Slike strukturforskjeller kan finnes i f.eks. størrelsesfordeling på bedrifter og ulikheter i relativ faktorbruk.

Spesielt synes det inntrykket at store bedrifter har størst mulighet til å oppnå lav skattebelastning å bli styrket. Vi har nemlig her inkludert bransjer som i relativt sterk grad inneholder små bedrifter (handelsbedrifter), og det er disse bransjer som ligger høyere enn totalgjennomsnittet.

Tabell 15 Skatt som andel av bruttoprodukt for aksjeselskaper i ulike bransjer. 1986

21 + 23 + 29 Bergverksdrift	35 Kjemisk produksjon	613 Engroshandel med motor- kjøretøyer, brensel og driv- stoff
Ant. selskaper 14	Ant. selskaper 67	Ant. selskaper 49
Skatt 1 000 kr 32 516	Skatt 1 000 kr 114 048	Skatt 1 000 kr 394 487
Brutto pr. 1 000 kr 649 908	Brutto pr. 1 000 kr 4 305 274	Brutto pr. 1 000 kr 3 943 559
Skatt i pst. av brutto 5,0	Skatt i pst. av brutto 2,6	Skatt i pst. av brutto 10,0
22 Utvinning av råolje og naturgass	36 Produksjon av mineralske produkter	62 Detaljhandel
Ant. selskaper 9	Ant. selskaper 36	Ant. selskaper 1 276
Skatt 1 000 kr 6 048 498	Skatt 1 000 kr 52 986	Skatt 1 000 kr 244 952
Brutto pr. 1 000 kr ... 27 494 699	Brutto pr. 1 000 kr 1 997 989	Brutto pr. 1 000 kr 7 478 179
Skatt i pst. av brutto 22,0	Skatt i pst. av brutto 2,7	Skatt i pst. av brutto 3,3
31 Næringsmiddelindustri	37 Metallvareindustri	I alt
Ant. selskaper 137	Ant. selskaper 31	Ant. selskaper 2 683
Skatt 1 000 kr 172 856	Skatt 1 000 kr 79 841	Skatt 1 000 kr 8 028 384
Brutto pr. 1 000 kr 5 685 505	Brutto pr. 1 000 kr 5 565 266	Brutto pr. 1 000 kr ... 96 440 565
Skatt i pst. av brutto 3,0	Skatt i pst. av brutto 1,4	Skatt i pst. av brutto 8,3
32 Tekstil	38 + 39 Verkstedsprodukter og industriproduksjon ellers	I alt, med fradrag av 22
Ant. selskaper 59	Ant. selskaper 356	Ant. selskaper 2 674
Skatt 1 000 kr 13 903	Skatt 1 000 kr 277 082	Skatt 1 000 kr 1 979 886
Brutto pr. 1 000 kr 1 039 957	Brutto pr. 1 000 kr ... 17 807 128	Brutto pr. 1 000 kr ... 68 945 866
Skatt i pst. av brutto 1,3	Skatt i pst. av brutto 1,6	Skatt i pst. av brutto 2,9
33 Trevarer	611 Engroshandel med konsum- varer	
Ant. selskaper 90	Ant. selskaper 150	
Skatt 1 000 kr 41 438	Skatt 1 000 kr 95 488	
Brutto pr. 1 000 kr 2 877 655	Brutto pr. 1 000 kr 3 032 650	
Skatt i pst. av brutto 1,4	Skatt i pst. av brutto 3,1	
34 Treforedling og grafisk	612 Engroshandel med produk- sjonsmidler	
Ant. selskaper 113	Ant. selskaper 296	
Skatt 1 000 kr 157 944	Skatt 1 000 kr 302 345	
Brutto pr. 1 000 kr 6 936 746	Brutto pr. 1 000 kr 7 626 050	
Skatt i pst. av brutto 2,3	Skatt i pst. av brutto 4,0	

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

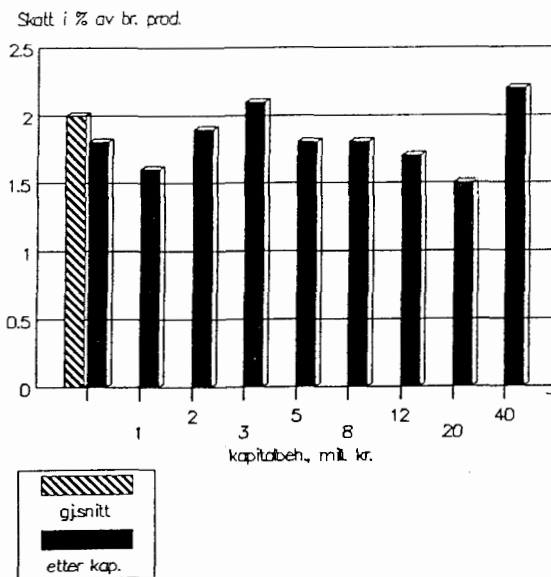
6 RELATIV SKATTEBELASTNING FOR INDUSTRIBEDRIFTER AV ULIKE STØRRELSER, MÅLT ETTER SYSSLESSETTING, KAPITALBEHOLDNING OG PRODUKSJON

Vi har til slutt undersøkt hvorvidt slike forskjeller i skattetilbøyelighet etter bedriftskarakteristika finnes innad i næringsgruppen *industriaksjeselskaper*. Ved å begrense oss til én næring kan vi få isolert de enkelte effekter.

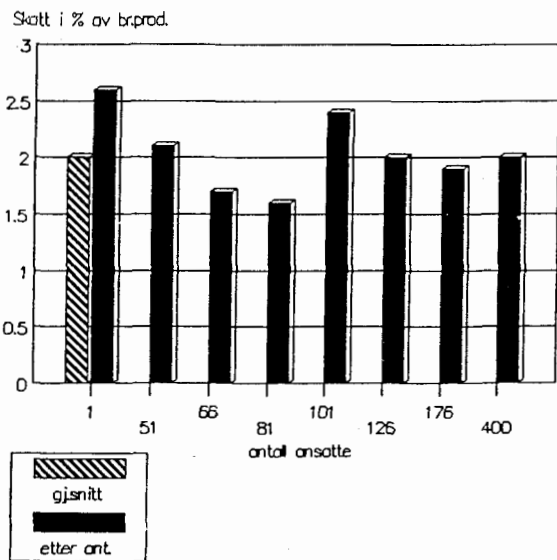
Vi har beregnet skatt som andel av bruttoprodukt, for bedrifter i ulike størrelseskategorier i 1986, målt etter:

- antall ansatte
- kapitalbeholdning
- omsetning

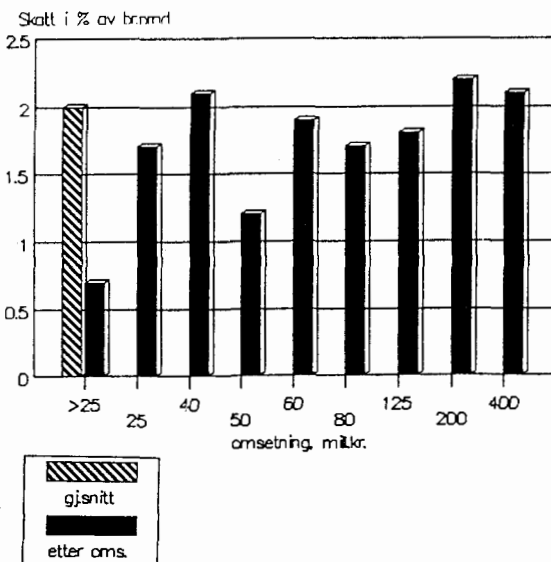
Resultatene er gjengitt i tabellene 16-18 nedenfor, og illustrert i figurene 3-5.



Figur 4 Skatt som andel av bruttoprodukt, i industribedrifter etter kapitalbeholdning



Figur 3 Skatt som andel av bruttoprodukt, i industribedrifter etter antall ansatte



Figur 5 Skatt som andel av bruttoprodukt, i industribedrifter etter omsetning

Tabell 16 Skatt som andel av bruttoprodukt for industriaksjeselskaper i ulike størrelsesgrupper målt med antall ansatte. 1986

	Totalt ant. foretak	1-50 ansatte	51-65 ansatte	66-80 ansatte	81-100 ansatte	101-125 ansatte	126-175 ansatte	176-400 ansatte	400 ansatte og fler
Ant. selskaper	889	63	130	125	117	97	111	144	102
Skatt 1 000 kr	910 098	14 106	31 977	32 308	34 703	53 604	75 215	162 438	505 747
Bruttopr. 1 000 kr	46 215 520	539 874	1 503 926	1 847 958	2 124 781	2 245 466	3 712 669	8 363 382	25 877 464
Skatt i pst. av brutto	2,0	2,6	2,1	1,7	1,6	2,4	2,0	1,9	2,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 17 Skatt som andel av bruttoprodukt for industriaksjeselskaper i ulike størrelsesgrupper målt med kapitalbeholdning, 1986

	Totalt ant. foretak	Mindre enn 1 mill. kr	1–1,99 mill. kr	2–2,99 mill. kr	3–4,99 mill. kr	5–7,99 mill. kr	8–11,99 mill. kr	12–19,99 mill. kr	20–39,99 mill. kr	40 mill. kr og mer
Ant. selskaper ...	889	91	79	65	114	127	106	127	95	85
Skatt 1 000 kr	910 098	24 308	21 178	20 519	45 517	51 722	57 463	84 263	101 209	503 919
Brutto pr. 1 000 kr	46 215 520	1 358 916	1 305 103	1 069 630	2 185 285	2 846 836	3 138 433	5 081 036	6 630 552	22 599 729
Skatt i pst. av brutto	2,0	1,8	1,6	1,9	2,1	1,8	1,8	1,7	1,5	2,2

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

Tabell 18 Skatt som andel av bruttoprodukt for industriaksjeselskaper i ulike størrelsesgrupper målt med omsetning, 1986

	Totalt ant. foretak	Omset. < 25 mill. kr	25–39,99 mill. kr	40–49,99 mill. kr	50–59,99 mill. kr	60–79,99 mill. kr	80–124,99 mill. kr	125–199,99 mill. kr	200–399,99 mill. kr	400 mill. kr og mer
Ant. selskaper ...	889	110	158	77	78	103	132	85	73	73
Skatt 1 000 kr	910 098	5 369	35 318	27 114	18 604	47 525	73 812	78 571	153 493	470 292
Brutto pr. 1 000 kr	46 215 520	805 799	2 125 521	1 284 913	1 606 754	2 519 335	4 247 023	4 295 167	6 888 000	22 443 008
Skatt i pst. av brutto	2,0	0,7	1,7	2,1	1,2	1,9	1,7	1,8	2,2	2,1

For 889 industribedrifter utgjør skatt gjennomsnittlig 2 pst. av bruttoproduktet. Total skatt er på drøyt 900 millioner kroner, mens bruttoproduktet er på 46 milliarder kroner.¹³⁾

Ved å dele bedriftene inn i grupper etter antall ansatte, kapitalbeholdning eller omsetning, finner vi ingen systematiske variasjoner over størrelsesgrupper. Det kan muligens legges en viss vekt på at gruppene av de største bedrifter (bestående av hhv. 102, 85 og 73 bedrifter) aldri befinner seg under gjennomsnittet. Det er ikke tilfellet for noen av de andre størrelsesgruppene (med et *mulig* unntak for de aller minste bedriftene).

Vi må slå fast at det her ikke framkommer noen «skalafordeler» i skattebelastning, litt i strid med hva vi syntes å observere foran. Store bedrifter synes ikke å betale mindre skatt (relativt sett) enn små bedrifter når vi ser på skatt i forhold til bruttoprodukt. Akkurat det samsvarer med hva vi fant over. Det var først når vi så på skatt i forhold til skattemessig resultat at det syntes å bli en betydelig effekt av bedrifters størrelsesfordeling.

Det kan også være interessant å se om det kan være en nærere tilknytning mellom skatt og faktorbruk etter bedriftsstørrelser (tabell 19 og 20). Vi lar bruttoproduktet være

uttrykk for bedriftenes størrelse. Bruttoproduktet antas igjen å være positivt korrelert med både kapitalbeholdning og antall ansatte. Dette viser seg også å være tilfellet, med unntak av kapitalbeholdningen for gruppene av de minste bedrifter. Sammenhengen er også noe svak for de minste bedriftene når det gjelder antall ansatte (se tabellene nedenfor).

En interessant antakelse å teste er om bedrifter med ulike faktorkombinasjoner vil ha ulike muligheter for å påvirke skattebetalinger dersom det er slik at en av produksjonsfaktorene er viktig for hva reell skatt vil bli. Det skjer i så fall fordi en av produksjonsfaktorene er skattemessig begunstiget. Derfor vil vi undersøke hvordan skatt er relatert til hver av produksjonsfaktorene arbeid og kapital for bedrifter av forskjellige størrelser. Siden skatten også omfatter formuesskatt, er det ikke noen grunn til å vente noen dramatisk reduksjon for skattebelastning etter nivået på kapitalbeholdningen, selv om produksjonsfaktoren kapital skulle ha en negativ betydning for betalt inntektsskatt.

For en grov test av sammenhengene, har vi beregnet skatt pr. ansatt og i forhold til kapitalbeholdning for bedrifter i ulike størrelseskategorier. Vi antar at bedriftsstørrelse er positivt korrelert både med antall ansatte og kapitalbeholdning, slik at det er rimelig å bruke

¹³⁾ Se også tabell 9 over.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

det mer «nøytrale» bruttoproduktet som størrelsesmål. Jfr. forøvrig tabellene 16-18 som viste en parallell utvikling av forholdstall for

skatt for ulike mål på bedrifters størrelse. Resultatene er gjengitt i tabell 19 og 20 nedenfor, og illustrert i figurene 6 og 7.

Tabell 19 Skatt pr. ansatt for industriksjeselskaper i ulike størrelsesgrupper målt med bruttoprodukt, 1986

	Totalt ant. foretak	Mindre enn 7,5 mill. kr	7,5–9,99 mill. kr	10–12,49 mill. kr	12,5–14,99 mill.kr	15–19,99 mill. kr	20–29,99 mill. kr	30–49,99 mill. kr	50–99,99 mill. kr	100 mill. kr og mer
Ant. selskaper ...	889	68	60	91	70	123	164	119	97	97
Skatt 1 000 kr	910 098	785	3 445	17 541	18 856	35 765	67 276	84 981	125 154	556 295
Antall ansatte ...	199 126	4 424	3 948	5 825	5 535	10 593	19 506	20 420	28 888	99 987
Skatt pr. ansatt kr	4 570	177	873	3 011	3 407	3 376	3 449	4 162	4 332	5 564

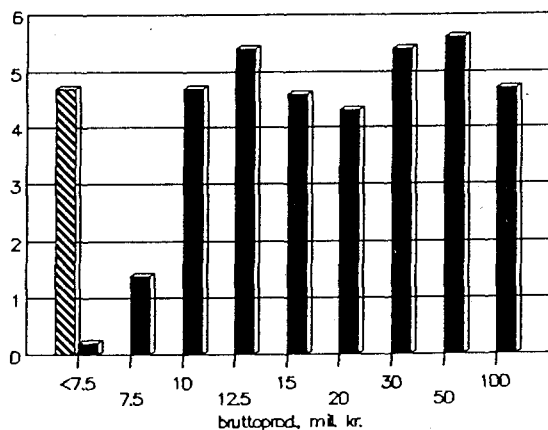
Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

Tabell 20 Skatt i forhold til kapitalbeholdning for industriksjeselskaper i ulike størrelsesgrupper målt med bruttoprodukt, 1986

	Totalt ant. foretak	Mindre enn 7,5 mill. kr	7,5–9,99 mill. kr	10–12,49 mill. kr	12,5–14,99 mill.kr	15–19,99 mill. kr	20–29,99 mill. kr	30–49,99 mill. kr	50–99,99 mill. kr	100 mill. kr og mer
Ant. selskaper ...	889	68	60	91	70	123	164	119	97	97
Skatt 1 000 kr	910 098	785	3 445	17 541	18 856	35 765	67 276	84 981	125 154	556 295
Kapitalbeh. 1 000 kr	19 220 965	342 847	245 983	374 695	350 834	773 196	1 553 381	1 560 824	2 238 644	11 780 561
Skatt i pst. av kap.beh.	4,7	0,2	1,4	4,7	5,4	4,6	4,3	5,4	5,6	4,7

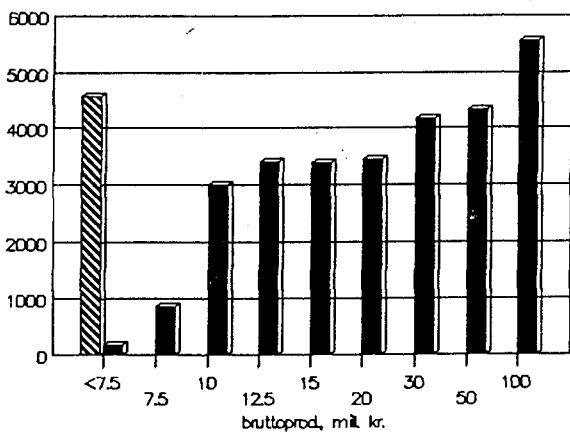
Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

Skatt i % av kapbeh.



Figur 6 Skatt pr. ansatt, i industribedrifter, etter bruttoprodukt

Skatt pr. ans., 1000 kr.



Figur 7 Skatt i forhold til kapitalbeholdning, i industribedrifter, etter bruttoprodukt

Gjennomsnittlig skatt er kr 4.570 pr. ansatt og 4,7 pst. av kapitalbeholdning. Skattebelastningen pr. ansatt synes å øke jevnt med størrelsen på bedriftene. Det er imidlertid ikke tilfellet med skatt målt som andel av kapitalbeholdning, med unntak av de 128 minste bedriftene som har en svært lav skatteandel. For de øvrige 761 bedrifter er det ingen systematisk sammenheng mellom skatt i forhold til kapitalbeholdning og bedriftenes gjennomsnittlige størrelse¹⁴⁾.

Vi har altså ikke funnet noen klare tegn på at bedriftsskatten øker eller reduseres i bedrifters størrelse ved enkle tabellsammenstillinger. Imidlertid må vi huske at en del av skatten er formuesskatt som det er grunn til å tro er positivt korrelert til bedriftsstørrelse generelt, og i særdeleshet til kapitalbeholdning. Det kan således være at inntektsskatten viser en synkende tendens i kapitalbeholdningen, altså at store bedrifter med mye kapital har en relativt lavere overskuddsskatt pr. krone kapital enn mindre bedrifter. Noe andre resultater ville således kunne framkomme dersom vi kunne skille ut overskuddsskatten.

Et annet forhold verd å påpeke er at størrelsesgruppene kan bli for store, og at bedriftene derfor blir «for gjennomsnittlige». Multi-

gens ville interessante forhold kunne oppfanges ved en mer systematisk økonometrisk analyse der bedriftene inngår individuelt. Vi kunne da få fram varians i materialet, og også unngå at bedrifter av ulike karakteristika inndrøpper i grupper oppveier hverandre.

Et tredje, og kanskje viktigere forhold, er en tendens som muligens kan observeres fra de foreliggende tabeller, nemlig at skatt varierer med faktorforholdet kapital-arbeid. Det synes som skatt har en tendens til å øke raskere i forhold til bedrifters sysselsetting enn bedrifters kapitalbeholdning, til tross for at formuesskatten er inkludert i skattetallene.

7 EN KONKLUSJON

Vi ser oss ikke i stand til å trekke så mange sterke konklusjoner fra de foreliggende tabeller. Det er noe uklart hvordan skattebelastning forholder seg til bedriftsstørrelse. Imidlertid kan vi relativt klart si at mål for skatt i forhold til ulike resultatbegrep viser en klar tendens til å være relativt lave i eksportrettede (konkurransutsatte) næringer med bedrifter av stor gjennomsnittsstørrelse. Fradragsordninger som avskrivninger og varelagernedskrivninger viser samme utslag. Relativ skattebelastning synes å være størst i mer skjermede næringer som varehandel og næringsmiddelindustri, med overveiende små bedrifter.

Bedrifters skattetilpasning avhenger således av både størrelse på bedrifter, bransjetilhørighet og deres konkurranseutsatthet.

¹⁴⁾ Vi må være noe varsom med tolking her. En rekke ulike effekter kan være tilstede. Blant annet varierer bruttprodukt (ikke uventet) systematisk positivt med gjennomsnittlig kapitalbeholdning i selskapene. Således er det en mulighet for at vi bare får fram skatt i forhold til bruttoprodukt, som vi så i tabell 9 viste lite klare utslag.

Undervedlegg 1 Avskrivninger i forhold til inngående beholdning av kapital. Industri. 1986.

	Totalt ant. Foretak	0-4,99 Prosent	5,0-14,99 Prosent	15-24,99 Prosent	25-34,99 Prosent	35-49,99 Prosent	50-69,99 Prosent	70-99,99 Prosent	100 Prosent og over	Negativ
31. Ant. bedrifter	137	1	12	25	33	23	22	13	6	2
229 i 1000 kr.	616 871	-	23 191	6853	178 853	147 455	79 636	55 372	68 737	1 815
321 i 1000 kr.	270 429	-	1 559	7 424	47 797	76 136	69 267	46 563	27 113	- 2 312
240 i 1000 kr.	1 108 214	1 540	3 607	51 938	314 822	361 950	139 347	100 717	139 859	1 648
433 i 1000 kr.	9 028	-	-	6 242	601	74	1 797	33	281	-
434 i 1000 kr.	140 314	-	4 338	17 795	31 626	35 130	20 758	19 249	10 876	542
435 i 1000 kr.	1 018 265	1 106	90 093	138 647	284 211	269 547	117 055	65 061	48 625	3 920
436 i 1000 kr.	1 161 411	3 679	87 563	216 929	444 234	229 940	107 500	40 151	21 861	9 554
32. Ant. bedrifter	59	1	7	8	11	14	7	4	7	-
229 i 1000 kr.	56 039	-	2 942	11 317	18 953	10 318	4 918	1 611	5 980	-
321 i 1000 kr.	44 673	-	140	717	4 272	4 097	5 053	696	29 978	-
240 i 1000 kr.	83 693	- 40	- 7 291	32 541	48 318	8 738	4 382	2 770	- 5 725	-
433 i 1000 kr.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
434 i 1000 kr.	10 420	190	154	1 293	3 166	2 710	942	1 392	573	-
435 i 1000 kr.	97 245	82	5 322	22 442	32 896	21 799	9 362	1 064	4 278	-
436 i 1000 kr.	123 517	99	21 446	36 290	39 636	11 330	8 300	468	5 948	-
33. Ant. bedrifter	90	-	11	23	19	16	10	4	7	-
229 i 1000 kr.	234 712	-	20 767	58 160	50 359	54 349	41 605	6 199	3 273	-
321 i 1000 kr.	74 842	-	774	11 854	10 425	19 712	18 834	8 891	5 900	-
240 i 1000 kr.	404 158	-	32 826	145 254	93 831	91 314	85 618	17 692	3 275	-
433 i 1000 kr.	555	-	400	-	155	-	-	-	-	-
434 i 1000 kr.	45 809	-	3 642	7 995	10 493	14 819	7 728	517	615	-
435 i 1000 kr.	421 503	-	51 315	143 088	80 404	82 660	52 362	7 248	4 426	-
436 i 1000 kr.	598 336	-	134 883	208 125	121 505	76 691	47 694	8 152	1 286	-
34. Ant. bedrifter	113	1	19	19	23	18	8	13	11	1
229 i 1000 kr.	736 417	-	41 673	158 045	187 522	231 720	22 946	57 181	36 882	448
321 i 1000 kr.	310 525	-	3 209	75 046	49 801	96 018	12 301	58 815	32 062	- 10 309
240 i 1000 kr.	1 108 216	- 2 328	- 6 708	207 712	236 400	456 377	46 621	99 929	55 172	15 041
433 i 1000 kr.	20 972	-	3	16 707	4 005	-	-	257	-	-
434 i 1000 kr.	88 043	390	3 698	21 216	28 818	20 780	3 191	3 985	5 587	378
435 i 1000 kr.	2 296 574	2 836	213 419	892 135	481 355	557 222	33 808	72 271	43 023	505
436 i 1000 kr.	1 177 132	1 940	148 345	419 637	302 084	207 190	26 945	57 797	7 567	5 627

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Forts. undervedlegg 1

	Totalt ant. Foretak	0-4,99 Prosent	5,0-14,99 Prosent	15-24,99 Prosent	25-34,99 Prosent	35-49,99 Prosent	50-69,99 Prosent	70-99,99 Prosent	100 Prosent og over	Negativ
35. Ant. bedrifter	67	-	9	8	15	16	7	2	9	1
229 i 1000 kr.	381 910	-	62 344	39 012	30 685	79 266	46 900	6 993	65 906	804
321 i 1000 kr.	166 425	-	21 157	- 4 300	41 689	45 742	24 647	4 047	76 830	- 1 073
240 i 1000 kr.	833 206	-	78 048	78 264	211 395	176 835	81 699	37 291	33 909	- 7 139
433 i 1000 kr.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
434 i 1000 kr.	66 792	-	26 623	9 958	10 164	11 540	2 091	259	5 747	410
435 i 1000 kr.	787 005	-	228 018	71 403	182 414	184 350	82 673	9 075	28 484	588
436 i 1000 kr.	553 341	-	124 506	85 983	194 872	85 386	40 131	5 488	10 182	6 793
36. Ant. bedrifter	36	-	5	8	8	6	3	4	2	-
229 i 1000 kr.	198 996	-	15 942	75 930	56 995	17 134	17 118	15 041	836	-
321 i 1000 kr.	48 308	-	764	7 287	6 179	11 230	19 339	4 987	-	-
240 i 1000 kr.	490 518	-	56 338	200 532	134 337	37 939	36 568	26 141	- 1 337	-
433 i 1000 kr.	12 837	-	-	2 226	9 987	-	-	624	-	-
434 i 1000 kr.	35 521	-	2 117	11 325	11 325	5 565	3 299	1 890	-	-
435 i 1000 kr.	391 453	-	36 559	201 394	80 474	30 857	25 824	16 345	-	-
436 i 1000 kr.	502 537	-	78 736	226 358	128 015	34 558	29 340	5 530	-	-
37. Ant. bedrifter	31	1	4	8	5	8	1	1	2	1
229 i 1000 kr.	913 991	17 241	19 625	73 152	210 315	475 318	9 782	683	53 838	53 537
321 i 1000 kr.	506 640	- 17 188	-	8 858	114 308	353 522	3 313	- 7	164 853	- 121 019
240 i 1000 kr.	396 262	- 10 777	29 170	148 926	- 141 338	362 891	15 589	- 2 244	43 478	- 49 433
433 i 1000 kr.	4 900	-	-	-	-	-	-	-	-	4 900
434 i 1000 kr.	45 055	3 076	108	3 717	210	32 464	-	-	5 480	-
435 i 1000 kr.	1 728 454	-	67 200	156 339	620 636	748 074	7 953	501	61 000	66 751
436 i 1000 kr.	2 262 228	30 590	103 927	204 622	466 889	1 314 568	17 996	200	73 439	49 997
38. Ant. bedrifter	356	10	65	83	62	62	24	22	27	1
229 i 1000 kr.	1 292 840	10 033	99 957	266 582	447 914	258 376	55 231	68 539	85 394	814
321 i 1000 kr.	473 989	- 8 363	- 12 135	18 335	94 030	89 859	36 186	39 301	222 011	- 5 235
240 i 1000 kr.	1 145 300	- 92 170	- 175 158	307 087	427 857	231 185	99 532	95 563	247 852	3 552
433 i 1000 kr.	37 888	481	1 524	2 868	11 378	20 920	230	487	-	-
434 i 1000 kr.	172 514	1 735	15 585	35 198	50 304	34 379	8 455	2 229	9 008	15 621
435 i 1000 kr.	2 191 838	27 341	259 228	515 367	702 967	421 309	92 307	96 035	76 882	402
436 i 1000 kr.	3 219 478	48 951	578 286	889 459	1 084 275	372 807	60 230	32 185	149 486	3 799

Forts. undervedlegg 1

	Totalt ant. Foretak	0-4,99 Prosent	5,0-14,99 Prosent	15-24,99 Prosent	25-34,99 Prosent	35-49,99 Prosent	50-69,99 Prosent	70-99,99 Prosent	100 Prosent og over	Negativ
3. Ant. bedrifter	889	14	132	182	176	163	82	63	71	6
229 i 1000 kr.	4 431 776	27 274	286 441	744 051	1 232 055	1 273 936	278 136	211 619	320 846	57 418
321 i 1000 kr.	1 895 831	- 25 551	- 39 738	125 221	368 501	696 366	188 940	163 293	558 747	- 139 948
240 i 1000 kr.	5 569 567	- 103 775	- 218 130	1 172 254	1 325 622	1 727 229	509 356	377 859	815 483	- 36 331
433 i 1000 kr.	86 180	481	1 927	28 043	26 126	20 994	2 027	1 401	281	4 900
434 i 1000 kr.	604 468	5 391	56 265	108 497	146 106	157 387	46 464	29 521	37 886	16 951
435 i 1000 kr.	8 932 337	31 365	951 154	2 140 815	2 465 357	2 315 818	421 344	267 600	266 718	72 166
436 i 1000 kr.	9 597 980	85 259	1 277 692	2 287 403	2 781 510	2 332 470	338 136	149 971	269 769	75 770

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

Vedlegg 3**Bedrifters skattetilpasning og utnyttelse av avskrivningsordninger**

En økonometrisk analyse av bedrifters bruk av avskrivninger for å påvirke skattemessig resultat

Av Jan Erik Askildsen, Senter for anvendt forskning og Erik Fjærli, Statistisk sentralbyrå

1 INNLEDNING

I dette notatet søker vi å kartlegge hvorvidt bedrifter bruker avskrivningsordninger på en slik måte at de *på marginen ikke er i skatteposisjon*. Det innebærer at økt skattesats eller økt inntekt i en bedrift ikke vil gi økte skatteinntekter via bedriftsskatten.

Problemet kunne ideelt sett vært analysert ved å beregne bedrifters effektive skattesatser, definert som forskjellen mellom rentabilitet før og etter skatt. Hvis effektiv skattesats på marginen er null, betyr det at rentabiliteten av det marginale investeringsprosjektet er den samme før og etter skatt. Slike beregninger forutsetter imidlertid detaljerte data om bedrifters disposisjoner. Pr. idag er slike data ikke tilgjengelige.

Alternativt har vi derfor brukt en noe grovere tilnærming. Vi har basert oss på tilgjengelige regnskapstall for etterskuddspliktige fra *Regnskapsstatistikk for bergverk og industri* for perioden 1980 - 1981. På dette grunnlaget har vi foretatt økonometriske beregninger av sammenhengen mellom en del måltall for bedrifters økonomiske resultat av sin virksomhet og deres bruk av avskrivninger samt tall for påløpte skatter.

Hypotesen som søkes bekreftet er at bedrifter i utgangspunktet kan gjøre seg opp en mening om hvilket resultat de ønsker, f.eks. under hensyntagen til aksjonærenes krav om et visst utbytte, og deretter bruke bl.a. avskrivninger til å sikre at de oppnår det ønskede resultatet. I tillegg til kapitalbeholdningen vil altså den potensielle skattemessige posisjon virke inn på årets avskrivninger. Da er skatt ikke en endogen variabel bestemt av den økonomiske aktiviteten, men en eksogent gitt størrelse bestemt av hvilke restriksjoner som legges på det skattbare overskudd.

I analysen undersøker vi i hvilken grad det er sammenheng mellom av- og nedskrivninger og driftsresultat, og mellom skatt og driftsresultat. Vi anser avskrivninger for å være en viktig variabel for bedriftenes mulighet til å regulere overskuddet, men en rekke andre skattemessige ordninger har også betydning som midler til slik overskuddsregulering. Spesielt viktig er trolig varelager vurderinger og ulike fondsavsetninger. Utnyt-

telsen av slike ordninger kunne i prinsippet også analyseres på tilsvarende måte.

Det er verdt å merke seg at bruk av avskrivninger mm. for å regulere skattbart overskudd faktisk innebærer at bedriften i det lange løp betaler *mer* i skatt enn om den konsekvent utnyttet skattereglene maksimalt. Man må også merke seg at det ikke er noe ulovlig i den type tilpasning vi analyserer. Vi er bare interessert i å få et uttrykk for den faktiske utnyttelsen av en legal ordning.

2 EN PRESISERING AV PROBLEMSTILLINGEN

Skattemessige av- og nedskrivninger på driftsmidler er en av flere skattemessige disposisjoner det gis rom for i skattelovens bestemmelser. Andre viktige ordninger er som nevnt varelager nedskrivninger og fondsavsetninger. I det følgende vil vi gi en kort framstilling av den skattemessige behandlingen av avskrivbare driftsmidler og hvordan skattemessige og bedriftsøkonomiske avskrivninger rapporteres i regnskapet. Videre diskuteres hvordan restriksjoner på skattbart overskudd kan påvirke regnskapsrapporteringen, herunder bruk av skattemessige avskrivningsordninger.¹⁾

Skattemessige og bedriftsøkonomiske av- og nedskrivninger

For at avskrivninger skal være fradragsberettiget i selskapets skattepliktige inntekt, må de faktisk være gjennomført i finansregnskapet. Skattemessige avskrivninger er basert på saldometoden og gitte maksimale avskrivningssatser for ulike typer driftsmidler. Det føres egne saldoer for hver type (saldogruppe), og avskrivningssatsene anvendes altså på saldogrunnlaget for hele gruppen. Dersom et driftsmiddel har en kostpris på mer enn 1.3 millioner (1989) kan det føres på egen saldo.

De skattemessige avskrivningene, som er bestemt ved gitte (maksimale) avskrivnings-

¹⁾ Vi pretenderer ikke å gi en uttømmende beskrivelse av ulike skattemessige ordninger eller fellet skatteplanlegging her. Temaet er godt dekket i Ravnaas: *Skatteplanlegging*, Universitetsforlaget (1987).

satser og gitt metode (saldometoden), kan avvike sterkt fra bedriftsøkonomiske kriterier (se appendiks 8.1 i utredningen). Den sterke koblingen mellom skatteregnskapet og finansregnskapet i Norge vil derfor kunne gå på bekostning av regnskapets informasjonsfunksjon overfor eksisterende eiere, kreditorer og nye investorer, idet både resultat og balanse vil kunne inneholde tall som fra et bedriftsøkonomisk synspunkt er urealistiske. Disse problemene er løst ved at de årlige og akkumulerte avvikene er rapportert som korreksjonsposter i regnskapet. I regnskapsstatistikken, som utgjør vårt datagrunnlag, er *ekstraordinære skattemessig betingete av- og nedskrivninger* definert som differansen mellom periodens skattemessige av- og nedskrivninger og de bedriftsøkonomiske avskrivninger. De akkumulerte avvikene er tilsvarende rapportert i balansen som reserver. Bedriftens totale avskrivninger består altså av en bedriftsøkonomisk funderet del og en del som er rent skattemessig motivert. Vi har brukt følgende notasjoner:

$AV = EOAV + OAV$, eller $EOAV = AV - OAV$,

der AV = totale regnskapsmessige av- og nedskrivninger,
 $EOAV$ = ekstraordinære skattemessig betingete av- og nedskrivninger og
 OAV = ordinære (bedriftsøkonomiske) avskrivninger.

$EOAV$ vil normalt være positiv, men for visse grupper av driftsmidler vil de skattemessige avskrivningssatsene trolig undervurdere reell depresiering (dette kan f. eks. gjelde personbiler).

OAV kan forventes å være en stabil funksjon av bedriftens kapitalbeholdning. Eventuell overskuddsregulering forutsettes altså å foregå ved å variere $EOAV$. Dette er *overskuddsuavhengige* skattemessige disposisjoner, i motsetning til overskuddsavhengige ordninger som f.eks. avsetninger til konsolideringsfond, som beregnes på grunnlag av det skattemessige overskudd.

Foruten saldoavskrivninger består $EOAV$ også av kontraktsavskrivning mm. og skattemessige nedskrivninger. Kontraktsavskrivning går i korthet ut på at foretakene i en viss utstrekning gis adgang til å påbegynne avskrivningen av et driftsmiddel når kontrakten om leveranse underskrives. Nedskrivninger henger sammen med den skattemessige behandlingen av avhendelse av avskrivbare driftsmidler. Vi har valgt å bruke noe plass på å beskrive denne ordningen nærmere:

I prinsippet skal hele salgssummen føres til inntekt ved avhendelse av avskrivbare driftsmidler. Til gjengjeld berøres ikke saldogrunnlaget av salget, slik at merskatten i salgsåret motsvares av redusert skatt i senere perioder, ved at en kan fortsette å skrive av på driftsmiddelet etter at det er avhendet. Målt i absolutte tall blir nettoeffekten av denne framgangsmåten null (forutsatt at det i den resterende avskrivningsperioden finnes et skattbart overskudd og at skattesatsene ikke endres), men foretaket lider et rentetap ved at det på denne måten må forskuddsbetale skatt (verdien av skatten på salgssummen er større enn nåverdien av reduserte framtidige skatter). For å motvirke disse for foretaket uheldige virkningene, gir skatteloven adgang til *delvis inntektsføring* av salgssummen ved at hele eller deler av salgssummen brukes til *nedskrivning på resterende saldogrunnlag*. Dersom salgssummen akkurat tilsvarende driftsmidlets saldo verdi betyr dette at de skattemessige og bedriftsøkonomiske vurderingene av resultatet av transaksjonen blir sammenfallende. Hvis driftsmidlet derimot selges med et skattemessig tap, vil ordningen falle uheldig ut sett fra foretakets side - selv om det nedskriver maksimalt. Svært ofte vil det imidlertid oppstå en skattemessig gevinst ved salg av avskrivbare driftsmidler, p.g.a. de relativt høye skattemessige avskrivningssatsene. Når det gjelder beskatningen av slike salgsgvinster innebærer adgangen til å nedskrive saldogrunnlaget med salgssummen at foretaket får en ofte betydelig skattekreditt. Særlig gjelder dette hvis det oppstår en negativ saldo (salgssummen er større enn saldogrunnlaget for hele saldo gruppen). Denne kan avsettes i inntil 4 år (8 år for skip), før den inntektsføres eller brukes til nedskrivninger på eksisterende saldo grupper eller nyinvesteringer med samme eller høyere avskrivningssats. Negativ saldo innenfor skipsgruppen kan også nedskrives på gruppen bygning, som har lavere avskrivningssats. Siden oppløsningen av skattekreditten tar lengre tid jo lavere avskrivningssatsene er, gjør denne siste ordningen det svært lønnsomt »å gå på land». I alle tilfelle innebærer nedskrivningsordningen at foretaket får en skattekreditt ved at beskatningen av salgsgvinsten utsettes (med mindre foretaket inntektsfører salgsgvinsten i salgsåret). Maksimal skattekreditt får man selvsagt hvis en negativ saldo avsettes så lenge som mulig, for så å brukes til nye nedskrivninger. Videre innebærer den gunstige virkningen av avsetning av negativ saldo at det vil lønne seg å utnytte «1.3 millioner kronersregelen» ved å opprette egne sal-

doer for flest mulig driftsmidler. Dette kan bl.a. oppnås ved å kjøpe driftsmidler i store «pakker».

Behandlingen av kapitalgevinster ved avhendelse av avskrivbare driftsmidler kan illustreres med et enkelt eksempel:

Eksempel:

Anta at et selskap selger en maskin verdt 300 (bokført verdi) til en pris av 400. Saldoen på vedkommende saldogruppe er 500, og foretaket går med overskudd i alle perioder. Skattesatsen er 50 pst. og avskrivningsraten på vedkommende saldogruppe er 30 pst. Rentesatsen som brukes for diskontering er 10 pst.

a) Selskapet inntektsfører hele salgssummen i salgsåret:

I dette tilfellet må foretaket betale $400 \cdot 0.5 = 200$ i skatt i salgsåret. Nåverdien av framtidige skattereduksjoner p.g.a. fortsatt avskrivning (driftsmiddelet blir stående i bøkene) er²⁾

$(\text{bokført verdi} \cdot \text{avskr.sats} \cdot \text{skattesats}) / (\text{rentesats} + \text{avskr.sats})$

$$= 300 \cdot 0.15 / 0.4 = 112.5.$$

Total skatt på gevinsten er da $200 - 112.5 = 87.5$. Siden gevinsten var på 100, innebærer dette en effektiv skattesats på 87.5 pst.

b) Selskapet inntektsfører salgsgevinsten og bruker resten av salgssummen til nedskrivning på saldo:

Dette gir en skatt på $0.5 \cdot 100 = 50$, eller 50 pst. i salgsåret. Nedskrivningen på saldo med de resterende 300 innebærer at bokført verdi fjernes fra bøkene, og de skattemessige og bedriftsøkonomiske vurderingene av transaksjonen blir sammenfallende.

c) Selskapet utnytter nedskrivningsmulighetene fullt ut:

Hvis salgsbeløpet (400) brukes til nedskrivning på saldo betales ingenting i skatt i salgsåret. I forhold til inntektsføring av gevinsten (alt. b) reduseres saldogrunnlaget med ytterligere 100. Dette reduserer framtidige avskrivninger og øker framtidige skatter med

$$(100 \cdot 0.3 \cdot 0.5) / (0.1 + 0.3) = 37.5.$$

Total skatt på salgsgevinsten blir da $0 + 37.5 = 37.5$, eller 37.5 pst., langt lavere enn den formelle skattesatsen på 50 pst. Hvis

²⁾ Dette er strengt tatt nåverdien av en uendelig avskrivningsrekke. I virkeligheten sluttavskrives saldoverdien når denne blir lavere enn 20.000 kr.

driftsmiddelet hadde vært ført på egen saldo ville det dessuten ha oppstått en negativ saldo på 100, som kunne ha blitt avsatt og dermed ytterligere redusert effektiv skatt på salgsgevinsten.

Optimale avskrivninger

Normalt vil det være optimalt for foretaket å bruke de maksimale avskrivningssatser og nedskrive maksimalt. Enkelte forhold modifierer dette imidlertid noe:

- Aksjeloven krever at for å kunne utbetale utbytte må foretaket ha et skattemessig overskudd (med mindre foretaket har lagt opp utbyttefonds av tidligere års beskattede overskudd). Aksjonærenes krav til utbytte eller at foretaket av andre grunner ønsker å oppvise et overskudd vil derfor kunne føre til at av- og nedskrivningsreglene ikke utnyttes maksimalt.
- Hvis årsresultatet går i null uten at av- og nedskrivninger er maksimalt utnyttet vil det, når en betrakter avskrivningene isolert, lønne seg å »spare» ved å utsette avskrivninger til senere overskuddsår. Imidlertid vil adgangen til å framføre underskudd bety at foretaket like gjerne kan avskrive maksimalt og trekke underskuddet fra senere års overskudd (full avskrivning og framføring av underskuddet vil som regel være mer lønnsomt skattemessig enn å utsette hele avskrivningsrekken, særlig hvis en forventer at foretaket snarlig vil gi overskudd).
- Skattemessige av- og nedskrivninger reduserer grunnlaget for andre skattemessige ordninger som avsetninger til konsolideringsfond og DU-fond. Disse er overskuddsavhengige ved at de utgjør en viss maksimal presentsats av skattegrunnlaget ved kommuneskattelikningen. Fra foretakets synspunkt vil optimale avskrivninger altså kunne være et avveiningsspørsmål mellom overskuddsuavhengige og overskuddsavhengige skattemessige ordninger. Med hensyn til prioriteringen mellom overskuddsavhengige og -uavhengige ordninger vil det generelt avhenge av om krav til overskudd utgjør en restriksjon på tilpasningen. Dersom det ikke foreligger noe krav til overskudd vil det lønne seg å prioritere overskuddsuavhengige ordninger, da disse ofte medfører en *midlertidig* skattekreditt som gjør det mulig å senere ta igjen de overskuddsavhengige disposisjoner som fortreges (f.eks. vil en framtidig inntektsføring av en framført negativ saldo øke grunnlaget for avsetning til konsolideringsfond det året inntektsføringen skjer). Dersom det foreligger overskudds-

restriksjoner, vil det generelt være mest lønnsomt å bruke maksimale overskudds-avhengige avsetninger så langt det skattemessige overskudd rekker og »fylle opp» med de overskuddsuavhengige inntil ønsket skattemessig overskudd er oppnådd.³⁾

Hvorvidt det foreligger en restriksjon i form av krav til overskudd er altså potensielt en viktig faktor for utnyttelsen av de skattemessige av- og nedskrivningsordninger, både ved at overskuddsrestriksjoner begrenser omfanget av de totale skattemessige disposisjonene, og ved at også prioriteringen mellom ulike disposisjoner påvirkes.

Som vi har vært inne på, er bruk av avskrivninger mm. for å regulere overskudd lite gunstig, sett i fra et skattemessig synspunkt. Et kjent resultat fra økonomisk teori er Miller-Modigliani-teoremet,⁴⁾ som litt forenklet sier at i et perfekt kapitalmarked spiller foretakets utbyttepolitikk ingen rolle for aksjeeierne, som kan inkassere eventuelle overskudd enten ved å overtale ledelsen til å utbetale dividende, eller ved å realisere kursgevinster på aksjene dersom overskuddet pløyes tilbake i foretaket og slik øker verdien av dets aktiva. I en situasjon med et perfekt kapitalmarked bør foretaket altså avstå fra å manipulere overskuddet v.h.a. avskrivninger etc. for å kunne utbetale utbytte. Imidlertid vil ulike markedsimperfeksjoner kunne medføre at foretaket likevel foretrekker å utbetale dividende:

- 1) Transaksjonskostnader ved kjøp og salg av aksjer kan tenkes å favorisere dividendebetaling.
- 2) I en verden med imperfekt informasjon kan ledelsen fristes til å bruke utbyttepolitikken som et signal til investorer eller ansatte (i forbindelse med lønnsforhandlinger).
- 3) Valget mellom utbetaling av utbytte og tilbakeholdelse av overskuddet/realisering av kursgevinster påvirkes av skattereglene. I Norge beskattes utbytte på aksjonærens hånd og er fradragsberettiget for bedriften (statsskattelikningen). Kursgevinster på aksjesalg (utenfor næring) beskattes til en flat sats på 30 pst., med mindre aksjonæren har hatt aksjene i 3 år eller mer, noe som gir skattefrihet (for aksjesalg i næring gjelder andre regler). Beskatning

av realiserte kursgevinster representerer altså et element av dobbeltbeskatning av bedriftens overskudd.

Lav marginalsatt hos eierne og eventuell skatt på kursgevinster taler dermed for at overskudd distribueres som dividende, omvendt vil høy marginalsatt og langsiktige hensikter tale for tilbakeholdelse av overskudd. Det er også rimelig å forvente at en kan finne såkalte klientelleffekter av utbyttepolitikken, ved at foretak med ulik utbyttepolitikk tiltrekker seg investorer med ulike økonomiske karakteristika (marginalsatt).⁵⁾

3 DATAMATERIALE OG FRAMGANGSMÅTE

Fenomenet overskuddsregulering ved bruk av årsoppgjørdisposisjoner er omtalt flere steder i litteraturen omkring skatteplanlegging, men vi kjenner ikke til at det er gjort tilsvarende undersøkelser som vår (undersøkelsen til Lewellen m.fl., se note 4, dreier seg for såvidt om en beslektet problemstilling).

Ved hjelp av regresjons- og korrelasjonskoeffisienter for samvariasjonen mellom ulike regnskapsposter, søker vi å belyse «avskrivningsatferden» til et utvalg av bedrifter.

Datagrunnlaget

Datagrunnlaget er hentet fra Statistisk Sentralbyrås regnskapsstatistikk for industribedrifter for regnskapsårene 1980 - 1986. Det er et paneldatasett, dvs. de samme foretak følges i hele perioden. Hvert foretak er således representert med 7 observasjoner.

Regnskapsstatistikken inneholder hovedtall fra finansregnskapets resultat- og balanseposter, basert på foretakenes egne opplysninger i *Alminnelig regnskaps skjema* vedlagt selvangivelsen.⁶⁾ Regnskapsstatistikken gir ikke opplysninger om påløpt skatt for forskuddspliktige. Disse er derfor ikke tatt med i vårt utvalg.

Næringsgruppe 3, Industri, består av i alt 9 mindre næringsgrupper (bransjer).⁷⁾ Foruten å se på hele utvalget under ett, har vi også undersøkt eventuelle variasjoner mellom disse næringsgruppene. Tabell 1 og 2 viser fordelingen av foretakene på næringsgruppe og størrelse.

³⁾ Se forøvrig Knut Boye: *Årsoppgjørdisposisjoner-skattemessige aspekter* (NHH: Praktisk økonomi nr. 4, 1986) for en introduksjon til disse problemstillingene.

⁴⁾ Miller, M.H. og Modigliani, F.: «Dividend policy Growth and the valuation of shares», *Journal of Business*, 34, okt. 1961.

⁵⁾ Lewellen, W.G., Stanley, K.L., Lease, R.C., og Schlarbaum, G.G., «Some Direct Evidence on the Dividend Clientele Phenomenon», *Journal of Finance*, 33, des. 1978.

⁶⁾ Se NOS B757, Regnskapsstatistikk 1986 for oljeutvinning, bergverksdrift og industri (SSB).

⁷⁾ Norsk standard for næringsgruppering, SSB.

Tabell 1 Foretak gruppert etter størrelse (kapitalbeholdning) og næring.
Antall og i prosent av hele utvalget

	«Liten» (<30 mill.)	«Middels» (30–60 mill.)	«Stor» (>60 mill.)	
Næring:				
31, Næringsmidler, drikkev. tobakk	58	10	2	70
	10.88	1.88	0.38	13.13
32, Tekstil, bekledning	40	1	0	41
	7.5	0.19	0	7.69
33, Produksjon av trevarer	54	0	1	55
	10.13	0	0.19	10.32
34, Treforedling, grafisk, forlag	63	8	7	78
	11.82	1.5	1.31	14.63
35, Kjem.prod, oljeplast- og gummi mm.	41	4	1	46
	7.69	0.75	0.19	8.63
36, Prod av mineralske prod.	19	3	0	22
	3.56	0.56	0	4.13
37, Prod. av metaller	13	3	7	23
	2.44	0.56	1.31	4.32
38, Verkstedsprodukter	175	9	10	194
	32.83	1.69	1.88	36.4
39, Annen industriprod.	3	1	0	4
	0.56	0.19	0	0.75
Total	466	39	28	533
	87.43	7.32	5.25	100

Tabell 2 Foretak gruppert etter størrelse (antall ansatte) og næring

	«Liten» (<100)	«Middels» (100 – 400)	«Stor» (>400)	Alle
Næring:				
31, Næringsmidler, drikkev. tobakk	27	36	7	70
	5.07	6.75	1.31	13.13
32, Tekstil, bekledning	21	18	2	41
	3.94	3.38	0.38	7.69
33, Produksjon av trevarer	27	23	5	55
	5.07	4.32	0.94	10.32
34, Treforedling, grafisk, forlag	23	42	13	78
	4.32	7.88	2.44	14.63
35, Kjem.prod, oljeplast og gummi mm.	18	21	7	46
	3.38	3.94	1.31	8.63
36, Prod av mineralske prod.	6	14	2	22
	1.13	2.63	0.38	4.13
37, Prod. av metaller	6	6	11	23
	1.13	1.13	2.06	4.32
38, Verkstedsprodukter	74	91	29	194
	13.88	17.07	5.44	36.4
39, Annen industriprod.	1	2	1	4
	0.19	0.38	0.19	0.75
Total	203	253	77	533
	38.09	47.46	14.45	100

Datamaterialet, feilkilder og metodiske problemer

Som nevnt er undersøkelsen lagt opp som en panelundersøkelse. Ved utvelgelsen av foretak ble det lagt vekt på å ha et mest mulig fullstendig panel, d.v.s. foretak som er representert i alle regnskapsårene i perioden. Denne utvelgelsen ga oss et materiale bestående av i alt 3731 observasjoner fordelt på 533 foretak. En kan tenke seg at denne utvelgelsen kan ha implikasjoner for resultatene av analysen gjennom *utvalgsskjevhet*: Hvis det f.eks. er en sammenheng mellom kortlivede foretak (konkurser mm.) og useriøs opptreden i regnskapssammenheng, vil vår undersøkelse kunne undervurdere omfanget av »regnskapsmanipulering» ved at noen av de verste foretakene (gjærne foretak som opererer på grensen av det lovlige) er utelatt fra datagrunnlaget (dette kan for så vidt også være en fordel). Tilsvarende kan en tenke seg muligheten for at det foregår en gradvis utvikling av næringslivet i retning av flere (eventuelt færre) »skattesmarte» selskaper, slik at vi feilvurderer foretakenes avskrivningsattferd ved at nykommere i foretaksfloraen ikke er kommet med i utvalget.

Et annet (og alvorligere) dataproblem er knyttet til tolkningen av resultatene: Det kan vise seg vanskelig å fastslå hvorvidt sammenhenger mellom regnskapsvariable er variasjoner innen ett og samme foretak over tid eller variasjoner mellom ulike foretak. F.eks. vil en positiv samvariasjon mellom driftsresultat og av- og nedskrivninger både kunne skyldes at hvert foretak typisk øker anstrengelesene med å utnytte skattereglens muligheter i gode år og/eller at foretak som går godt også lettere kan utnytte skattesystemets muligheter (gjennom reglene eller gjennom bedre tilgang på ekspertise). For i en viss grad å kontrollere for dette, har vi brukt en variabel for størrelse basert på verdien av driftsmidler og fast eiendom. Denne inngår dels som dummyvariabel, dels som kontinuerlig variabel i relasjoner der kapitalbeholdning naturlig inngår (f.eks. sammen med ordinære avskrivninger). Dette løser imidlertid bare delvis våre problemer, slik at resultatene nok kan tolkes både som tverrsnittsvariasjoner og tidsserievariasjoner. Hvorvidt koeffisientene for de enkelte foretak over tid og koeffisientene for hele populasjonen er forskjellige kan undersøkes ved hjelp av en F-test.⁹⁾ Denne prosedyren krever at det estimeres individuelle regresjonskoeffisienter

for hvert enkelt foretak og at de kvadrerte residualsommene som da framkommer sammenlignes med residualsommen for hele panelet. Dels på grunn av det svært tidkrevende arbeidet med å beregne individuelle regresjonslikninger, og særlig på grunn av det store tap i frihetsgrader dette ville medføre (vår tidsserie representerer bare 7 observasjoner pr. foretak), har vi ikke fulgt denne prosedyren. Imidlertid har vi brukt framgangsmåten for å undersøke om de næringsmessige forskjeller vi har funnet er signifikante og om regresjonskoeffisientene er stabile over tid. Vi finner at de næringsmessige avvik fra koeffisientene for hele utvalget samlet er signifikante på et 1 pst. signifikansnivå (koeffisientene for hele utvalget samlet kan tolkes som et gjennomsnitt for de ulike næringer). Videre viser det seg at både konstantledd og regresjonskoeffisienter varierer noe fra år til år, men uten at det er noen spesiell tendens.

Endringer i skattereglene over tid og andre eksogene faktorer vil også forventes å påvirke foretakenes regnskapsdisposisjoner og undersøkelsen bør forsøke å fange opp dette. Den viktigste skatteendringen i perioden er overgang fra lineære avskrivninger til saldoavskrivninger, innført ved lov av 21. mai 1981. Denne endringen ble imidlertid foretatt gradvis og i realiteten fullt gjennomført først fra 1984. Siden 1984 er reglene blitt endret flere ganger, hovedsakelig ved endringer i avskrivningssatsene. For å fange opp slike variasjoner har vi brukt dummyvariable for årstall i alle kjøringene.

Med hensyn til *datamaterialets pålitelighet* bør bemerkes at regnskapskjemaene ofte er mangelfullt utfylt eller beheftet med feil og inkonsistens. Skjemaene blir imidlertid revidert ved registreringen, slik at noen feil blir rettet opp. Alt ialt vil feil og/eller manglende poster neppe være noe stort problem i et så stort datamateriale som dette, med mindre de er systematiske (om dette vet man desverre lite).

4 SPESIFIKASJON AV VARIABLE OG SAMMENHENGER

Vi har spesifisert og estimert ulike sammenhenger mellom skatt og driftsresultat og mellom avskrivninger, skatt og ulike resultatbegrep. Siden både driftsresultat og avskrivninger også må forventes å avhenge av kapitalbeholdning, har vi i noen av liknings-spesifikasjonene også tatt hensyn til størrelsen på bedriftenes kapitalbeholdning.

⁹⁾ Se f.eks. Kmenta, Jan: *Elements of Econometrics*, Macmillan, N.Y. 1986, kap. 12.2.

Vi har brukt følgende variabeldefinisjoner:

Driftsresultat (DR) = driftsinntekter minus driftskostnader (inklusive ordinære avskrivninger).

Skatt (SK) = påløpt (beregnet) skatt på formue og inntekt.

Avskrivninger (AV) = ordinære og ekstraordinære skattemessig betingede avskrivninger.

Ordinære avskrivninger (OAV) = bedriftsøkonomiske avskrivninger.

Ekstraordinære avskrivninger (EOAV) = skattemessig betingede av- og nedskrivninger.

Driftsresultat før ordinære avskrivninger (RES) = DR + OAV.

Fysisk kapitalbeholdning (FKB) = fysisk kapitalbeholdning (produksjonsutstyr, anleggsmidler etc.).

Dessuten:

Avskrivninger (ordinære, ekstraordinære og totale) samt driftsresultat som andel av fysisk kapital (OAV/FKB, EOAV/FKB, AV/FKB, DR/FKB).

Det er også brukt dummy-variable for år og bedriftsstørrelse (se tabell 1).

Vi har estimert følgende lineære relasjoner v.h.a. vanlig minste kvadraters metode:

$$(1) SK = A^1 + b_1^1 * DR + a_1^1 * 81 + a_2^1 * 82 + \dots + a_6^1 * 86 + a_7^1 * \text{middels} + a_8^1 * \text{stor}$$

$$(2) AV = A^2 + b_1^2 * SK + a_1^2 * 81 + a_2^2 * 82 + \dots + a_6^2 * 86 + a_7^2 * \text{middels} + a_8^2 * \text{stor}$$

$$(3) DR = A^3 + b_1^3 * FKB + a_1^3 * 81 + a_2^3 * 82 + \dots + a_6^3 * 86$$

$$(4) RES = A^4 + b_1^4 * FKB + a_1^4 * 81 + a_2^4 * 82 + \dots + a_6^4 * 86$$

$$(5) AV = A^5 + b_1^5 * DR + b_2^5 * FKB + a_1^5 * 81 + a_2^5 * 82 + \dots + a_6^5 * 86$$

$$(6) AV = A^6 + b_1^6 * RES + b_2^6 * FKB + a_1^6 * 81 + a_2^6 * 82 + \dots + a_6^6 * 86$$

$$(7) OAV = A^7 + b_1^7 * DR + b_2^7 * FKB + a_1^7 * 81 + a_2^7 * 82 + \dots + a_6^7 * 86$$

$$(8) OAV = A^8 + b_1^8 * RES + b_2^8 * FKB + a_1^8 * 81 + a_2^8 * 82 + \dots + a_6^8 * 86$$

$$(9) EOAV = A^9 + b_1^9 * DR + b_2^9 * FKB + a_1^9 * 81 + a_2^9 * 82 + \dots + a_6^9 * 86$$

$$(10) EOAV = A^{10} + b_1^{10} * RES + b_2^{10} * FKB + a_1^{10} * 81 + a_2^{10} * 82 + \dots + a_6^{10} * 86$$

$$(11) AV/FKB = A^{11} + b_1^{11} * DR/FKB + a_1^{11} * 81 + a_2^{11} * 82 + \dots + a_6^{11} * 86$$

$$(12) OAV/FKB = A^{12} + b_1^{12} * DR/FKB + a_1^{12} * 81 + a_2^{12} * 82 + \dots + a_6^{12} * 86$$

$$(13) EOAV/FKB = A^{13} + b_1^{13} * DR/FKB + a_1^{13} * 81 + a_2^{13} * 82 + \dots + a_6^{13} * 86$$

5 RESULTATER

Resultatene er presentert i eget appendiks (tabell 1 - 3). Det er angitt på hvilket nivå koeffisientene er signifikante. Ikke-signifikante koeffisienter er merket med stjerne. I det følgende vil vi kommentere resultatene med utgangspunkt i problemstillingene formulert innledningsvis.

Man må merke seg at variablene for resultat, DR og RES, ikke er identisk med årsoverskudd, men er resultat av ordinær drift, før finanstransaksjoner og ekstraordinære poster. Vi oppfatter denne variabelen som å representere et rimelig bilde av det økonomiske resultatet av den ordinære driften. Dette

er ikke nødvendigvis helt rimelig antakelse på foretaksnivå; for enkelte bedrifter kan finansposter og ekstraordinære poster være viktige, idet de påvirker skattemessig resultat, og derved behovet for å bruke avskrivninger for skattemessig resultatkorreksjon.

Korrelasjonsmatrisen for de sentrale variable er gjengitt i appendiksets tabell 1. Det er forholdsvis sterk positiv korrelasjon mellom DR og FKB, og mellom RES og FKB. Dette har en viss betydning, siden vi i relasjonene (5) - (10) bruker de nevnte variabelkombinasjoner som høyresidevariable. Selv om korrelasjonen ikke er perfekt (tallverdi på 1), indikerer dette en viss multikollinearitet i disse

likningene. Perfekt multikollinearitet innebærer at det er umulig å identifisere virkningen av de enkelte forklaringsvariable. Ved delvis multikollinearitet er effekten på estimatorene usikker, en effekt er at de kan bli ustabile og følsomme for endringer i datagrunnlaget. Videre øker standardavviket og estimatorenes presisjon reduseres. Vi kan ikke se bort i fra at det kan være slike problemer her. Som en tommelfingerregel kan en imidlertid si at multikollinearitet ikke er noe problem så lenge korrelasjonskoeffisientene mellom forklaringsvariablene er mindre en koeffisientene mellom den avhengige variabelen og hver av forklaringsvariablene.⁹⁾ Dette kriteriet er oppfylt i alle ligninger unntatt (10), der høyresidevariablene er noe sterkere korrelert enn venstresidevariabelen og den ene av høyresidevariablene (kapitalutstyr).

Regresjonskoeffisientene er gjengitt i appendiksets tabell 2: (1) - (13).

(i) Marginal skattesats

Første trinn i analysen var å undersøke hvorvidt den marginale skattesatsen er signifikant forskjellig fra null, alternativt om den er lik den formelle skattesatsen. Merk at dette ikke er faktisk marginal skattesats for bedriftene, siden vi har beregnet skatt i forhold til et annet overskuddsbegrep enn skattemessig overskudd. Derfor vil vi nedenfor markere betegnelsen med « ». Det er selvsagt nødvendig å være klar over at vi ikke relaterer skatt til grunnlaget for skatteberegningen: Siden vi har brukt et mer omfattende resultatbegrep, kan avvik mellom formell og beregnet skattesats i prinsippet skyldes enten finans- og ekstraordinære poster, av- og nedskrivninger, eller andre fradrag som fondsavsetninger, varelager nedskrivninger etc. (vi har bare sett på betydningen av av- og nedskrivninger). Ved en så stor populasjon som vår, skulle en ikke vente at finansposter og ekstraordinære poster får noen stor betydning, altså at de er tilfeldig fordelt over bedrifter med forventning null. I så fall er DR (og/eller RES) et kvasi-uttrykk for resultat i hvert år.

Likning (1) viser at en økning i driftsresultat på 1 krone gjennomsnittlig fører til en økning i skatt for alle bedrifter i populasjonen på 11 øre. Siden den formelle skattesatsen på inntekt er 50,8 pst., betyr det at bedriftene forretar en betydelig skattetilpasning, og at «marginalskatten» er langt under den formelle satsen, om enn ikke null. Det er imid-

lertid foreløpig ikke sagt hvilke poster som brukes for denne tilpasningen.¹⁰⁾

Det er en god del bransjevariasjoner, fra en »marginalskattesats» på -5 pst. (!) innenfor produksjon av kjemiske produkter (næring 35) til 17 pst. i produksjon av verkstedprodukter (inklusive skipsverft) (næring 38+39). Resultatet for kjemisk industri er bemerkelsesverdig. Vi noterer oss imidlertid at for denne næringsgruppen er forklaringskraften av relasjonen liten, målt ved den multiple korrelasjonskoeffisienten. Det er tydelig at det er andre forhold enn de som er tatt med i likningen som har betydning for næringens skattemessige resultat og skatt.

Det er et positivt skift for populasjonen under ett i 1984. Det kan ha sammenheng med innføring av saldosystemet dette året. Videre ser det ut til at skatten stiger med bedriftenes størrelse, målt med verdien av bedriftenes kapitalutstyr. En rimelig forklaring kan være å finne i formuesskatten, som rimeligvis vil øke med verdien av kapitalbeholdningen (selv om den burde korrigeres for lånefinansiering). Resultatet kan også tyde på at de store bedriftene i mindre grad utnytter skatereguleringene enn små bedrifter, eller at store bedrifter i større grad har finans- eller ekstraordinære inntekter.

Et interessant poeng er at gjennomsnittlig skatt som andel av driftsresultatet for hele utvalget er på ca. 24 pst.. Det er mer enn dobbelt så høyt som den beregnede «marginale skattesats» på 11 pst. Dette indikerer at bedriftene øker anstrengelsene for å redusere skattegrunnlaget når dette når et visst nivå, bl.a. ved økt utnyttelse av avskrivningsreglene, og styrker altså vår hypotese om overskuddsregulering. Imidlertid klarer bedriftene ved slike tilpasninger ikke å nøytralisere svingninger i driftsresultat fullt ut, som indikert av den positive «marginalskattesatsen». Videre kan den fallende «marginalskattesatsen» også bety at bedriftenes resultat har betydning for *mulighetene* (p.g.a. ekspertise/know-how eller regler) til å utnytte skattemessige ordninger (jfr. det som er sagt foran om tverrsnitts- vs. tidsserievariasjoner), et resultat som kanskje ikke er spesielt overraskende.

Som en konklusjon på analysen av «marginal skattesats», kan vi si at bedriftene i utval-

¹⁰⁾ Estimering av ligning (1) med resultat før årsoppgjørdisposisjoner som forklaringsvariabel (altså inklusive finansposter og ekstraordinære poster) gir en «marginalskatt» på ca. 7 pst. for hele utvalget. Dette betyr faktisk at finansresultat og ekstraordinære inntekter tenderer til å variere positivt med driftsresultat, og at bruk av skattemessige ordninger for regulering av overskudd får økt betydning.

⁹⁾ Pindyck og Rubinfeld: *Econometric models and economic forecasts*, McGraw-Hill, 1980.

get er i skatteposisjon. Økt resultat gir økt skatt, men i klart mindre størrelsesorden enn formelle skattesatser skulle tilsi. Dersom vi ser bort fra finans- og ekstraordinære poster, skyldes det bruk av avskrivningsreglene eller andre skattemessige ordninger. Neste trinn i vår analyse har derfor vært å se nærmere på bruken av avskrivninger i lys av teorien om resultatkorreksjon.

(ii) *Avskrivninger som middel til resultatkorreksjon*

I relasjonene (2) - (13) har vi søkt å avdekke i hvilken grad avskrivninger kan forklare en skattetilpasning som beskrevet ovenfor. Den mest direkte framgangsmåten i denne sammenheng er å undersøke i hvilken grad skatten (eller skattemessig resultat) bestemmer størrelsen på avskrivningene. Påløpt skatt er proporsjonal med skattemessig resultat, og ved å se på samvariasjonen mellom skatt og avskrivninger vil en få en formening om skattemessig resultat har betydning for hvor store avskrivninger som gjennomføres i regnskapene. I prinsippet skulle det ikke være noen sammenheng mellom skattemessig resultat og avskrivninger annet enn det som måtte følge av at store bedrifter både har et høyt skattemessig resultat og mye kapitalutstyr.

I likning (2) har vi derfor kartlagt sammenhengen mellom avskrivninger og påløpt (beregnet) skatt for hele populasjonen. Vi ser at en økning i skatt på 1 krone gir en økning i avskrivninger på 86 øre. Igjen ser vi at det er et positivt skift i 1984. Bedriftsstørrelse har naturligvis også en klart positiv betydning for avskrivninger. Resultatet tyder på at påløpt skatt, som er sterkt avhengig av skattemessig resultat, er en viktig forklaringsfaktor for avskrivninger. Med andre ord vil et høyt skattemessig resultat (den egentlige forklaringsvariabel) også medføre store avskrivninger, og omvendt.

Ser vi på de næringsmessige variasjoner, viser det seg at i næringsgruppene 31, 35 og 36 har skatt (skattemessig resultat) liten effekt på avskrivningene, mens i næring 32, 33, 34 og tildels 37 har variabelen skatt forholdsvis stor betydning.

Resultatene fra (2) indikerer at vår hypotese om bruk av avskrivninger for skattetilpasning er riktig, siden vi har korrigert for bedriftsstørrelser. Men resultatene tyder også på at avskrivningsmulighetene ikke er oppbrukt, i så fall ville det nemlig ikke vært mulig å øke avskrivningene som respons på et høyt skattemessig resultat. Bl. a. derfor vil en forvente å finne en skattesats større enn null, men mindre enn den maksimale, hvilket og-

så indikeres av resultatene fra estimering av (1).

I relasjon (3) og (4) har vi undersøkt sammenhengen mellom de to resultatbegrepene og bedriftenes kapitalbeholdning. En skulle forvente at store bedrifter, i dette tilfellet målt med kapitalbeholdning, vil ha høye overskudd målt med driftsresultat og resultat før avskrivninger. Når en skal tolke sammenhengen mellom driftsresultat og avskrivninger må en ta hensyn til dette forholdet. Vår antakelse er jo at et høyt driftsresultat kvalifiserer for høy skatt, som vil føre til at bedriftene øker avskrivningene for å redusere det skattemessige resultatet. Omvendt vil et lavt resultat redusere mulig dividendeutbetaling, og slik medføre at foretaket reduserer avskrivningene. Alternativt kan det imidlertid være slik at høyt resultat skyldes høy kapitalbeholdning, som også medfører høye avskrivninger. Sammenhengen mellom den fysiske kapitalbeholdningen og resultat er klar, med koeffisienter på hhv. 0,36 og 0,57, men kanskje mindre enn en skulle forvente. Det gjelder spesielt for DR, der ordinære avskrivninger er trukket fra (se forøvrig korrelasjonsmatrisen).

På grunnlag av resultatene over har vi derfor også tatt med kapitalbeholdningen (FKB) i de resterende likninger, der vi forsøker å klargjøre hvordan de to resultatbegrep, DR og RES, kan forklare størrelsen på avskrivningene. Som påpekt over, oppstår det da en viss fare for multikollinearitet.

Relasjon (5) og (6) viser hvordan totale avskrivninger (ordinære og ekstraordinære) avhenger av de to resultatbegrepene og fysiske kapitalbeholdning. Sammenhengen mellom driftsresultat (RES og DR) og avskrivninger gjelder altså for et gitt kapitalnivå.

Både DR og RES har en signifikant positiv betydning for størrelsen på avskrivningene, men det er også en del bransjevise forskjeller i resultatene. I verkstedindustrien (38/39) er det nesten ingen korrelasjon mellom driftsresultat og avskrivninger (hhv. 0,03 og 0,08), mens det i treforedlingsindustrien (34) er en betydelig større avhengighet mellom resultat og avskrivninger enn gjennomsnittet. Til en viss grad gjelder det også for trevareindustrien (33). Det er ingen signifikant samvariasjon mellom avskrivninger og resultat i tekstilindustrien (32) og kjemisk industri (35). Betydningen av kapitalbeholdningen for å forklare avskrivningenes størrelse er klart mest markant innenfor tekstilindustri (32), i kjemisk industri (35) og i verkstedindustrien (38/39). Det er også innenfor disse næringsgrupper driftsresultatet har liten eller ingen

forklaringskraft. Likeledes ser vi at kapitalbeholdningen forklarer lite i næring (33) og (34), der driftsresultatet betyr mest. Til en viss grad synes de to variablene å gi alternative forklaringer på et foretaks avskrivninger. Driftsresultatet synes å virke sammen med kapitalbeholdning i en del bransjer, mens i andre bransjer bestemmes avskrivningene først og fremst av verdien av den fysiske kapitalbeholdningen, som burde være den primære eller mest naturlige forklaringsfaktor bak avskrivningene etter saldometoden. Stort sett indikerer resultatene fra estimeringen av (5) og (6) at avskrivningene virkelig har en funksjon som skattemessig resultatkorrigering.

Ser man de bransjevise variasjonene i relasjonene (1), (2), (5) og (6) i sammenheng, er det vanskelig å trekke ut en klar tendens. Dette ville imidlertid kanskje stille seg annerledes i en analyse der en også tok med andre skattemessige ordninger.

I de fire relasjonene (7) - (10) undersøker vi hvorvidt det er ordinære (OAV) eller ekstraordinære (EOAV) avskrivninger som har størst betydning som middel til resultatkorrigering. Det første vi observerer er at ekstraordinære avskrivninger (EOAV) har en større spredning (mindre forklaringskraft) målt med R^2 enn ordinære avskrivninger, som viser et langt mer stabilt mønster. Resultatene ellers er forsåvidt som forventet. For alle bedriftene samlet er det i større grad de ekstraordinære avskrivninger (EOAV) som forklares av resultatstørrelsene DR og RES, mens de ordinære avskrivninger (OAV) i større grad forklares av kapitalbeholdningen.¹¹⁾ Dette er rimelig i forhold til en regnskapsmessig «riktig» bruk av avskrivningsordningene (se foran om saldometoden og bruk av skattemessig betingete avskrivninger). I det store og hele går resultatene bransjevis i samme retning som indikert over. Det er imidlertid to interessante avvik som bør påpekes. Ved sammenlikning av koeffisientene i relasjon (7) og (9), og (8) og

(10) viser det seg at i de bransjer der bruk av avskrivninger for resultatkorrigering synes mest utbredt, trevare- (33) og treforedlingsindustrien (34), er det de ordinære avskrivninger som sterkest påvirkes av resultatstørrelsene.

Det synes å være en tendens til økte avskrivninger i de senere år, og da særlig for de ordinære avskrivninger. De ekstraordinære avskrivninger gjør et skift i 1984, som imidlertid ikke synes å fortsette inn i 1985 og 1986. Det kan tyde på at dette har sammenheng med endringene i skattereglene i 1984.

Vi har også gjort beregninger av en del forholdstall. I relasjon (11) - (13) har vi beregnet avskrivningsrater for hele populasjonen samlet i forhold til driftsresultat pr. krone kapital, som kan betraktes som en slags avkastningsrate. Selv om forklaringskraften målt med R^2 er lav (i intervallet 0,08 - 0,12), er resultatet ganske sterkt. Endringer i «avkastningsraten» DR/FKB påvirker avskrivningsraten AV/FKB med en koeffisient på hele 2.65. Dersom relasjonen splittes opp på ekstraordinære og ordinære avskrivninger, viser det seg at det er de ekstraordinære avskrivninger som forklarer hele variasjonen, mens sammenhengen for ordinære avskrivninger er nesten null.

6 KONKLUSJON

Empiriske resultater

Utgangshypotesen vår var at siden bedriftene kan bruke skattemessige fradragsordninger til å regulere resultatet, og siden de eksisterende ordninger vil kunne oppfattes som liberale, så har bedriftene mulighet til å bestemme seg for hvilket årsresultat de vil ha, og oppnå dette ved bruk av disse ordningene. Derved vil marginalsattesatsen bli nær null. Videre antok vi at avskrivninger er en viktig variabel for slik resultatkorrigering.

Resultatene er ikke helt entydige, men gir en klar indikasjon på at skattetilpasning ved bruk av avskrivninger er viktig i en del bransjer. »Marginalsattesatsen» er ikke null, men betydelig under både den formelle og den gjennomsnittlige »skattesatsen» (målt med et resultatbegrep som riktignok ikke er identisk med det skattemessige resultatet).

Et uavklart forhold er om de beregnede relasjoner mer skyldes grunnleggende ulikheter mellom foretakene, eller om det virkelig er skattemotiverte handlinger i det enkelte foretak som ligger bak. Det kan forsåvidt være begge deler. Men det er ingen grunn til å tro at skattemotiverte tilpasninger ikke har betydning. Det er tross alt ikke ulovlige

¹¹⁾ Forskjellen i koeffisientene er ikke alltid store men t-tester gir som resultat at for hele utvalget er koeffisientene for virkningen av henholdsvis resultat (DR og RES) og kapitalbeholdning (FKB) på AV, OAV og EOAV signifikant forskjellige på 1 pst. signifikansnivå. Når det gjelder forskjeller på koeffisientene for resultat (DR og RES) på henholdsvis OAV og EOAV gir også disse forholdsvis høye t-verdier. Koeffisientene for virkningen av RES på henholdsvis OAV og EOAV er svært like (h.h.v. 0.10 og 0.11), men likevel signifikant forskjellige på 2.5 pst.-nivå (enkeltsidig test). Resultatet av t-testene kan synes overraskende, men skyldes snarere et stort antall frihetsgrader enn egentlig svært høye t-verdier.

handlinger det er snakk om, men tiltak fra bedriftene som er aksepterte og som de har økonomiske incentiver til å foreta. Vi har også vanskelig for å tro at skattesystemet diskriminerer så sterkt mellom ulike foretak at det kan forklare så sterke utslag som her.

En oppfølging av vår undersøkelse kunne være å studere betydningen av andre skattemessige ordninger. Da ville en kanskje finne forklaringer på at det ikke synes å være noen sammenheng mellom lav »marginalskatt» i en næring og avskrivningenes følsomhet for variasjoner i driftsresultat.

Det videre arbeidet bør imidlertid i større grad rettes mot å forklare den enkelte bedrifts tilpasning. Den disaggregeringen vi har foretatt på næringsnivå er forholdsvis grov, og våre resultater gir derfor kun deking for å fastslå at det synes å foregå en ikke ubetydelig skattetilpasning gjennom regnskapsrapporteringen blant norske bedrifter, og at avskrivninger er et sentralt virkemiddel i denne sammenheng. Vi vet imidlertid lite om hvilke typer foretak som gjør dette, f.eks. hvor systematisk det er relatert til endelig årsresultat, de totale muligheter for avsetninger og ulike bedriftskarakteristika. Slike forhold må avklares i mer mikroorienterte studier av de enkelte bedrifter.

Litt om økonomiske konsekvenser

En avskrivningsatferd som beskrevet her, der utnyttelsesgraden varierer med svingninger i overskuddet, innebærer at den effektive skattesatsen på et investeringsprosjekt blir høyere enn om foretaket konsekvent utnyttet avskrivningsreglene maksi-

malt. Dette fordi kapitalkostnadene trekkes fra over et lengre tidsrom ved overskuddsregulerende avskrivninger. En konklusjon man kan trekke av dette er at de effektive skattesatser ikke bare avhenger av hvilke *muligheter* bedriftene har til å redusere skattbar inntekt, men også i hvilken grad de faktisk utnytter de skattemessige ordninger. Et viktig moment i denne sammenheng er hvilken økonomisk kontekst foretakene arbeider innen, jfr. det som er sagt innledningsvis om overskuddsrestriksjoner (kan det f.eks. tenkes at store, børsnoterte selskaper har en annen avskrivningsadferd enn mindre aksjeselskaper?).

Dersom foretakene har uutnyttede fradragmuligheter kan dette også få konsekvenser for provenyeffekten av *skattereformer*. Hvis myndighetene for eksempel reduserer adgangen til varelager nedskrivninger, kan dette helt eller delvis nøytraliseres ved at foretakene øker utnyttelsesgraden av andre ordninger. Videre vil en reduksjon i skattesatsene (formodentlig ledsaget av et utvidet skattegrunnlag) innebære at overskuddsregulering via fradragordningene blir billigere for selskapene, i den forstand at kostnadene i form av økt skatt blir lavere. Dette kan tenkes å medføre økt tilbøyelighet til overskuddsregulering.

Endelig vil overskuddsregulering og uutnyttede skattemessige fradrag gjøre provenyberegninger på grunnlag av inntektsprognoser mer usikre, siden skattegrunnlaget og dermed effektiv marginal skattesats kan varieres av det enkelte foretak.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

APPENDIKS

Tabell 1. Variabelliste og korrelasjonsmatrise

Variable	
Driftsresultat	DR
Resultat før avskrivninger (=DR+AV) ...	RES
Skatt på inntekt og formue (avsetninger til skatt)	SK
Totale avskrivninger	AV
Ordinære avskrivninger	OAV
Ekstraordinære skattemessige betingete avskrivninger (=AV+OAV)	EOAV
Verdi av fysisk kapitalutstyr (bygninger, maskiner, utstyr etc.)	FKB
Verdi av total kapitalbeholdning	TKB
Antall ansatte	ANS

Korrelasjonsmatrise

	DR	RES	TKB	FKB	ANS	AV	OAV
DR	1.0	0.95	0.05	0.42	0.44	0.53	0.46
RES		1.0	0.11	0.65	0.65	0.75	0.72
SK			1.0	0.17	0.17	0.21	0.2
FKB				1.0	0.77	0.85	0.91
ANS					1.0	0.78	0.84
AV						1.0	0.93
OAV							1.0
EOAV							
SK							
(AV/FKB)							
(EOAV/FKB)							
(OAV/FKB)							
(DR/FKB)							

	EOAV	SK	AV/FKB	EOAV/ FKB	OAV/FKB	DR/FKB
DR	0.5	0.65	-0.08	-0.08	-0.02	0.17
RES	0.59	0.65	-0.1	-0.1	-0.02	0.13
TKB	0.15	0.31	-0.03	-0.03	0.0	-0.02
FKB	0.52	0.4	-0.11	-0.11	-0.1	-0.02
ANS	0.47	0.48	-0.12	-0.12	-0.03	0.02
AV	0.83	0.53	-0.11	-0.11	-0.02	0.02
OAV	0.57	0.5	-0.11	-0.12	-0.01	0.0
EOAV	1.0	0.44	-0.06	-0.06	-0.02	0.05
SK		1.0	-0.1	-0.1	-0.01	0.09
(AV/FKB)			1.0	0.9998	0.59	0.09
(EOAV/FKB)				1.0	0.57	0.08
(OAV/FKB)					1.0	0.25
(DR/FKB)						1.0

Tabell 2. Gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumstall
Alle tall er i hele tusen (unntatt forholdstallene)

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min.	Maks.
SK	1 428.24	4 852.08	-3 801	116 060
DR	6 832.24	25 535.41	-216 096	547 061
RES	11 369.75	32 619.94	-113 996	672 434
FKB	16 685.6	49 823.98	0	741 973
AV	16 077.32	17 016.87	9 639	311 817
OAV	4 557.67	11 675.24	10	147 569
EOAV	11 538	7 406.76	9 639	186 444
Forholdstall:				
DR/FKB	0.52	1.82	-31.32	49.26
AV/FKB	5.2187	13.451	0.113	510.263
OAV/FKB	0.372	0.338	0.006	8.2
EOAV/FKB	4.846	13.26	0.013	507.316

Tabell 3. Regresjonskoeffisienter

Symboler:

* : Ikke signifikant på 10 pst.-nivå. (Signifikansnivået till koeffisientene er oppgitt i parantes.).

· : Alle observasjoner = 0 (gjelder dummyvariablene for størrelse i endel ligninger).

Observasjonene er målt i hele tusen.

(1) $SK = A^1 + b_1^1 \cdot DR + a_1^1 \cdot 81 + a_2^1 \cdot 82 + \dots + a_6^1 \cdot 86 + a_7^1 \cdot \text{middels} + a_8^1 \cdot \text{stor}$

	R ²	A ¹	b ₁ ¹	a ₁ ¹	a ₂ ¹	a ₃ ¹	a ₄ ¹	a ₅ ¹	a ₆ ¹	a ₇ ¹	a ₈ ¹
Alle	0.44	116	0.11 (.0001)	*	*	*	488 (.045)	*	*	1 952.5 (.0001)	1 966.1 (.0001)
31	0.59	68	0.12 (.0001)	*	*	*	*	558 (.03)	*	*	*
32	0.25	146	0.09 (0.001)	*	*	*	*	*	*	*	.
33	0.53	-51	0.15 (.0001)	*	*	*	*	*	*	-805 (.046)	-2 896 (.0001)
34	0.59	670	0.11 (.0001)	*	*	*	*	*	*	*	-2 754 (.0001)
35	0.15	1 139	-0.05 (.03)	*	*	*	3 788 (.03)	*	*	8 921 (.0001)	1 095 (.0001)
36	0.66	-115	0.13 (.0001)	*	*	*	*	*	*	2 743 (.005)	.
37	0.51	1 362	0.10 (.0001)	*	*	*	*	*	*	2 624 (.09)	*
38+39	0.74	-174	0.17 (.0001)	*	*	*	*	*	*	*	1 914 (.0001)

Den gjennomsnittlige skatten som andel av driftsresultatet var 0.238, eller ca. 24 pst.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

(2) $AV = A^2 + b_1^2 * SK + a_1^2 * 81 + a_2^2 * 82 + \dots + a_6^2 * 86 + a_7^2 * \text{middels} + a_8^2 * \text{stor}$

	R ²	A ²	b ₁ ²	a ₁ ²	a ₂ ²	a ₃ ²	a ₄ ²	a ₅ ²	a ₆ ²	a ₇ ²	a ₈ ²
Alle	0.59	11 820	0.86 (.0001)	*	*	*	1 324 (.05)	*	1 608 (.02)	12 968 (.0001)	45 989 (.0001)
31	0.82	10 769	0.27 (.0001)	*	*	*	1 058 (.09)	*	1 330 (.03)	7 163 (.0001)	8 099 (.0001)
32	0.41	10 313	2.65 (.0001)	*	*	*	*	*	*	11 967 (.0001)	
33	0.53	11 133	1.67 (.0001)	*	*	*	*	768 (.09)	787 (.086)	3 400 (.0002)	11 578 (.0001)
34	0.72	11 523	1.92 (.0001)	*	*	*	*	*	*	5 069 (.03)	55 251 (.0001)
35	0.58	15 150	0.31 (.0001)	*	*	*	*	*	*	16 883 (.0001)	40 567 (.0001)
36	0.65	12 807	-0.72 (.0001)	*	*	*	*	*	*	1 771 (.09)	19 330 (.0001)
37	0.49	8 733	1.1 (.0001)	*	*	*	20 268 (.04)	*	*	16 842 (.01)	56 721 (.0001)
38+39	0.73	11 635	0.83 (.0001)	*	*	*	*	*	1 623 (.03)	11 674 (.0001)	35 206 (.0001)

(3) $DR = A^3 + b_1^3 * FKB + a_1^3 * 81 + a_2^3 * 82 + \dots + a_6^3 * 86$

	R ²	A ³	b ₁ ³	a ₁ ³	a ₂ ³	a ₃ ³	a ₄ ³	a ₅ ³	a ₆ ³
Alle	0.4	994	0.36 (.0001)	*	*	*	4 725 (.0005)	4 481 (.001)	*
31	0.45	-1 966	0.58 (.0001)	*	*	*	*	*	3 867 (.03)
32	0.32	125	0.33 (.0001)	*	*	*	*	*	*
33	0.73	336	0.61 (.0001)	*	*	*	-1 764 (.009)	*	1 636 (.017)
34	0.4	-562	0.28 (.0001)	*	*	*	9 362 (.03)	11 653 (.009)	7 201 (.01)
35	0.19	2 991	0.37 (.0001)	*	*	*	*	9 252 (.05)	*
36	0.63	-4 073	0.8 (.0001)	*	*	*	*	*	*
37	0.47	13 939	0.33 (.0001)	-27 799 (.09)	-29 172 (.08)	*	44 285 (.009)	*	-28 592 (.08)
38+39	0.49	-1 301	0.54 (.0001)	*	*	*	*	*	*

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

(4) $RES = A^4 + b_1^4 * FKB + a_1^4 * 81 + a_2^4 * 82 + \dots + a_6^4 * 86$

	R ²	A ⁴	b ₁ ⁴	a ₁ ⁴	a ₂ ⁴	a ₃ ⁴	a ₄ ⁴	a ₅ ⁴	a ₆ ⁴
Alle	0.57	1 722	0.57 (.0001)	*	*	*	5 508 (.0002)	5 508 (.0002)	
31	0.54	-2 137	0.84 (.0001)	*	*	*	*	*	5 281 (.02)
32	0.52	211	0.57 (.0001)	*	*	*	*	*	*
33	0.78	845	0.85 (.0001)	*	*	*	-1 624 (.05)	*	2 050 (.01)
34	0.55	776	0.47 (.0001)	*	*	*	10 501 (.05)	14 170 (.01)	9 143 (.09)
35	0.42	3 247	0.68 (.0001)	*	*	*	*	9 723 (.04)	*
36	0.66	-4 242	1.11 (.0001)	*	*	*	*	*	*
37	0.63	16 437	0.51 (.0001)	-28 439 (.01)	-28 345 (.01)	*	50 332 (.005)	*	*
38+39	0.69	-1 301	0.81 (.0001)	*	*	*	*	*	*

(5) $AV = A^5 + b_1^5 * DR + b_2^5 * FKB + a_1^5 * 81 + a_2^5 * 82 + \dots + a_6^5 * 86$

	R ²	A ⁵	b ₁ ⁵	a ₁ ⁵	a ₂ ⁵	a ₃ ⁵	a ₄ ⁵	a ₅ ⁵	a ₆ ⁵	a ₇ ⁵
Alle	0.77	10 588	0.19 (.0001)	0.23 (.0001)	*	*	*	1 377 (.007)	876 (.09)	1 510 (.003)
31	0.83	9 457	0.26 (.0001)	0.26 (.0001)	*	*	*	1 040 (.08)	1 214 (.04)	1 508 (.01)
32	0.56	9 280	*	0.5 (.0001)	*	1 010 (.05)	*	*	*	*
33	0.68	10 349	0.22 (.0001)	0.17 (.0001)	*	*	*	*	*	*
34	0.82	12 422	0.38 (.0001)	0.15 (.0001)	*	*	-3 447 (.04)	*	*	*
35	0.68	11 018	*	0.43 (.0001)	*	*	*	*	*	*
36	0.73	10 495	0.23 (.0001)	0.21 (.0001)	*	*	*	*	*	*
37	0.78	9 857	0.18 (.0001)	0.21 (.0001)	*	*	*	16 708 (.001)	*	15 318 (.1)
38+39	0.83	9 785	0.03 (.0004)	0.35 (.0001)	*	*	*	978 (.098)	*	*

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

(6) $AV = A^6 + b_1^6 \cdot RES + b_2^6 \cdot FKB + a_1^6 \cdot 81 + a_2^6 \cdot 82 + \dots + a_6^6 \cdot 86$

	R ²	A ⁶	b ₁ ⁶	b ₂ ⁶	a ₁ ⁶	a ₂ ⁶	a ₃ ⁶	a ₄ ⁶	a ₅ ¹	a ₆ ¹
Alle	0.80	10 395	0.21 (.0001)	0.17 (.0001)	*	*	*	1 086 (.02)	*	1 236 (.01)
31	0.85	9 436	0.23 (.0001)	0.22 (.0001)	*	*	*	957 (.09)	958 (.09)	1 284 (.02)
32	0.56	9 257	*	0.44 (.0001)	*	999 (.059)	*	*	*	*
33	0.78	10 155	0.32	*	*	*	*	691 (.03)	*	*
34	0.84	11 961	0.32 (.0001)	0.1 (.0001)	*	*	-3 162 (.05)	*	*	*
35	0.69	10 821	*	0.4 (.0001)	*	*	*	*	*	*
36	0.80	10 599	0.24	0.12	*	*	*	*	*	*
37	0.80	9 134	0.2 (.0001)	0.17 (.0001)	*	*	*	14 787 (.02)	*	15 210 (.01)
38+39	0.84	9 849	0.08 (.0001)	0.30 (.0001)	*	*	*	*	*	*

(7) $OAV = A^7 + b_1^7 \cdot DR + b_2^7 \cdot FKB + a_1^7 \cdot 81 + a_2^7 \cdot 82 + \dots + a_6^7 \cdot 86$

	R ²	A ⁷	b ₁ ⁷	b ₂ ⁷	a ₁ ⁷	a ₂ ⁷	a ₃ ⁷	a ₄ ⁷	a ₅ ⁷	a ₆ ⁷
Alle	0.83	709	0.07 (.0001)	0.18 (.0001)	*	*	*	*	713 (.01)	1 067 (.0002)
31	0.87	251	0.20 (.0001)	0.15 (.0001)	*	*	*	*	938 (.006)	657 (.05)
32	0.68	78	0.06 (.005)	0.22 (.0001)	*	326 (.09)	*	*	*	*
33	0.67	472	0.11 (.0001)	0.17 (.0001)	*	*	*	*	*	*
34	0.93	1 464	0.22 (.0001)	0.12 (.0001)	*	*	-1 171 (.08)	*	*	*
35	0.72	416	-0.05 (.0002)	0.32 (.0001)	*	*	*	*	*	*
36	0.70	833	0.25 (.0001)	0.11 (.0005)	*	*	*	*	*	*
37	0.90	2 012	0.035 (.007)	0.17 (.0001)	*	*	*	4 500 (.08)	*	*
38+39	0.86	-59	-0.05 (.0001)	0.30 (.0001)	*	*	*	*	*	*

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

(8) $OAV = A^8 + b_1^8 * RES + b_2^8 * FKB + a_1^8 * 81 + a_2^8 * 82 + \dots + a_6^8 * 86$

	R ²	A ⁸	b ₁ ⁸	a ₂ ⁸	a ₁ ⁸	a ₂ ⁸	a ₃ ⁸	a ₄ ⁸	a ₅ ⁸	a ₆ ⁸
Alle	0.86	599	0.1 (.0001)	0.15 (.0001)	*	*	*	*	471 (.08)	917 (.0006)
31	0.91	249	0.18 (.0001)	0.11 (.0001)	*	*	*	*	722 (.01)	*
32	0.74	57	0.14 (.0001)	0.16 (.0001)	*	290 (.1)	314 (.07)	*	*	*
33	0.77	318	0.23 (.0001)	0.05 (.004)	*	*	*	509 (.05)	*	*
34	0.96	1 187	0.20 (.0001)	0.09 (.0001)	*	*	-1 020 (.06)	-910 (.1)	*	*
35	0.70	251	*	0.3 (.0001)	*	*	*	*	*	*
36	0.82	945	0.26 (.0001)	*	*	*	*	*	*	*
37	0.91	1 616	0.05 (.0001)	0.15 (.0001)	*	*	*	*	*	4 245 (.08)
38+39	0.85	-5	*	0.27 (.0001)	*	*	*	*	*	*

(9) $EOAV = A^9 + b_1^9 * DR + b_2^9 * FKB + a_1^9 * 81 + a_2^9 * 82 + \dots + a_6^9 * 86$

	R ²	A ⁹	b ₁ ⁹	a ₂ ⁹	a ₁ ⁹	a ₂ ⁹	a ₃ ⁹	a ₄ ⁹	a ₅ ⁹	a ₆ ⁹
Alle	0.40	9 879	0.12 (.0001)	0.04 (.0001)	*	*	*	925 (.01)	*	*
31	0.45	9 206	0.06 (.0001)	0.11 (.0001)	*	*	*	872 (.09)	*	850 (.09)
32	0.32	9 202	-0.11 (.015)	0.28 (.0001)	*	*	*	*	*	*
33	0.29	9 877	0.10 (.0001)	*	*	*	*	*	*	*
34	0.35	10 958	0.15 (.0001)	0.03 (.0007)	*	*	*	*	*	*
35	0.30	10 603	0.02 (.1)	0.1 (.0001)	*	*	*	*	*	*
36	0.32	9 663	*	0.09 (.0001)	1 489 (.002)	*	*	*	*	*
37	0.45	7 845	0.15 (.0001)	0.04 (.009)	*	*	*	12 208 (.03)	*	11 456 (.03)
38+39	0.48	9 845	0.08 (.0001)	0.05 (.0001)	*	*	*	*	*	*

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

(10) $EOAV = A^{10} + b_1^{10} * RES + b_2^{10} * FKB + a_1^{10} * 81 + a_2^{10} * 82 + \dots + a_6^{10} * 86$

	R ²	A ¹⁰	b ₁ ¹⁰	a ₂ ¹⁰	a ₁ ¹⁰	a ₂ ¹⁰	a ₃ ¹⁰	a ₄ ¹⁰	a ₅ ¹⁰	a ₆ ¹⁰
Alle	0.40	9 796	0.11 (.0001)	0.02 (.0001)	*	*	*	858 (0.02)	*	*
31	0.45	9 186	0.05 (.0001)	0.11 (.0001)	*	*	*	872 (.09)	*	832 (.1)
32	0.31	9 201	*	0.27 (.0001)	*	709 (.01)	*	*	*	*
33	0.30	9 837	0.09 (.0001)	*	*	*	*	*	*	*
34	0.36	10 773	0.13 (.0001)	*	*	*	*	*	*	*
35	0.30	10 570	0.03 (.03)	0.09 (.0001)	*	*	*	*	*	*
36	0.32	9 654	*	0.1 (.0001)	1 493 (.002)	*	*	*	*	*
37	0.45	7 518	0.15 (.0001)	*	*	*	*	11 444 (.04)	*	10 965 (.04)
38+39	0.49	9 854	0.09 (.0001)	0.02 (.0001)	*	*	*	*	*	*

(11) $AV / FKB = A^{11} + b_1^{11} * DR / FKB + a_1^{11} * 81 + a_2^{11} * 82 + \dots + a_6^{11} * 86$

	R ²	A	b ₁	a ₁ ¹	a ₂ ¹	a ₃ ¹	a ₄ ¹	a ₅ ¹	a ₆ ¹
Alle	0.17	3.59	2.65 (.0001)	*	*	*	*	*	-1.22 (.063)

(12) $OAV / FKB = A^{12} + b_1^{12} * DR / FKB + a_1^{12} * 81 + a_2^{12} * 82 + \dots + a_6^{12} * 86$

	R ²	A	b ₁	a ₁ ¹	a ₂ ¹	a ₃ ¹	a ₄ ¹	a ₅ ¹	a ₆ ¹
Alle	0.08	0.33	0.06 (.0001)	*	*	*	*	0.06 (.011)	0.05 (.017)

(13) $EOAV / FKB = A^{13} + b_1^{13} * DR / FKB + a_1^{13} * 81 + a_2^{13} * 82 + \dots + a_6^{13} * 86$

	R ²	A	b ₁	a ₁ ¹	a ₂ ¹	a ₃ ¹	a ₄ ¹	a ₅ ¹	a ₆ ¹
Alle	0.17	3.26	2.59 (.0001)	*	*	*	*	*	-1.27 (.047)

Vedlegg 4**En panelundersøgelse af efterskudspligtiges skattemæssige resultater***Af Christian Andersen og Jan Gaute Sannarnes, Senter for anvendt forskning***1 INDLEDNING OG BAGGRUND**

Skattestatistikken for efterskudspligtige 1986¹⁾ viser, at andelen af bedrifter med nul eller negativ skattemæssig indtægt er meget betydelig. Tabel 1 viser et uddrag fra skattestatistikens tabel 1 og 7 for hhv. kommune- og statsskatteligningen. Det fremgår, at det

bare er 40 pst. af de efterskudspligtige, som har positiv skattemæssig indtægt ved kommuneskatteligningen, og at de samlede skattemæssige underskud i absolut værdi udgør 85,6 pst. af de samlede skattemæssige overskud. De tilsvarende tal for statsskatteligningen er hhv 30 pst. og 60 pst.

*Tabel 1 Skattemæssig indtægt for efterskudspligtige 1986
Statsskattelikninga*

	Efterskuddspligtige		Sum beløb 1 000 kr	Gjennem- snitt 1 000 kr
	Antall	Prosent		
Efterskuddspligtige i alt	116 126	100	11 794 552	102
Efterskuddspligtige med skattbar nettoinntekt	35 037	30	28 935 332	826
Efterskuddspligtige med nettoinntekt uten skatt	2 034	2	21 589	11
Efterskuddspligtige med negativ nettoinntekt	27 657	24	+17 162 369	621
Efterskuddspligtige uten nettoinntekt	51 398	44	-	-

Kommune- og fylkesskattelikninga

	Efterskuddspligtige		Sum beløb 1 000 kr	Gjennem- snitt 1 000 kr
	Antall	Prosent		
Efterskuddspligtige i alt	116 126	100	3 077 840	27
Efterskuddspligtige med skattbar nettoinntekt	46 929	40	20 783 330	443
Efterskuddspligtige med nettoinntekt uten skatt	111	0	81 493	734
Efterskuddspligtige med negativ nettoinntekt	29 002	25	+17 786 984	+613
Efterskuddspligtige uten nettoinntekt	40 084	35	-	-

Undersøger man tal for tidligere år, finder man tilsvarende resultater. Alligevel vil det være vanskelig at tolke sådanne årlige tværsnit, da de ikke i sig selv giver noget bilde af utviklingen for de enkelte efterskudspligtige. Skattestatistikens tal kunne både dekke over store skift mellom overskud, underskud og nulindtægt for den enkelte efterskudspligtige, og en situation med stor stabilitet indenfor hver af de tre grupper. Betydningen af skattestatistikens tal vil være forskjellige i disse to situationer.

En af de mest anvendte metoder for analyse af bedriftsbeskatningens incentiv-virkninger har været beregning af effektive skattesatser for forskjellige investeringstyper. En forenklet tilnærming ved beregning av sådanne skattesatser er en antagelse om at alle skattemæssige afskrivninger eller fradrag

kan realiseres samtidig som de påløber. For saldoafskrivninger giver dette et meget enkelt uttrykk for nuverdien av de samlede afskrivninger. Sammenfald mellom påløb og realisering av skattemæssige afskrivninger forudsætter enten, at der alltid er et skattemæssigt overskud at fradrage i, eller at skattesystemet behandler skattemæssige over- og underskud helt symmetrisk, dvs at et skattemæssigt underskud fører til iligning av en negativ skat. Summarisk skattestatistik viser for de fleste lande, at den første forudsætning ikke er holdbar som en generell beskrivelse. Endvidere findes der næppe eksisterende eksempler på helt symmetriske skattesystemer i noget land. Som hovedregel foreskriver skattereglerne, at underskud kan modregnes i senere, og i nogen tilfælde i tidligere, års positive indtægt. Hvor stort avvig dette giver fra forudsætningerne i de tradisjonelle analyser afhenger både av fordelingen

¹⁾ Offentliggjort i statistisk ukehefte 19, 1988.

af skattemæssige positioner over tid på de enkelte bedrifter, og på den nøjagtige udformning af reglerne for skattemæssig behandling af underskud.

Dette har været udgangspunkt for en række udenlandske undersøgelser af betydningen af asymmetri i skattesystemet. De mest interessante af disse giver både data for betydningen af underskud og beregninger af effektive skattesatser på dette grundlag. Vi vil her specielt referere til et studie af Auerbach og Poterba (1986).²⁾ Skattereglerne i USA gav på undersøgelsestidspunktet adgang til at føre et underskud tilbage i de sidste tre års skattemæssige indtægt, dog sådan at refunderingen ikke oversteg de betalte skatter. For bedrifter hvor underskuddet oversteg muligheden for tilbageføring, var der mulighed for at føre underskuddet frem mod fremtidig indtægt, dog maksimalt 15 år. Regelen med tilbageføring virker fuldstændig symmetrisk. Problemer opstår for bedrifter med fremføring af underskud. For 1984 fandt A&P at 15 pst. af bedrifterne i undersøgelsen måtte fremføre underskud, men at denne gruppe bare svarede til 3 pst. af markedsværdien af bedrifterne i undersøgelsen. Andelen var dog relativt stor for enkelte næringer. A&P argumenterer for, at virkningen af underskudsfremføring er meget afhængig af *varigheden* af perioden med sammenhængende fremføring. Et eller to års underskud vil formodentlig have beskedent virkning (Auerbach og Poterba (1986) s. 14.). Deres opmærksomhed koncentrerer derfor om sammenhængende underskudsfremføring, hvor der viser sig at være en klar tendens til at bedrifter som en gang er kommet i underskudsposition, vil forblive i denne situation i flere år. A&P lader de beregnede sandsynligheder for at skifte mellem forskellige skattemæssige positioner indgå i beregninger af effektive skattesatser.

De norske regler for behandling af skattemæssige underskud er mere restriktive end reglerne for USA, som de er gengivet hos A&P. Underskud kan fremføres i fremtidig indtægt i op til ti år. Tilbageføring af underskud tillades kun ved ophør af næring, og da bare op til to år, jvf skattelovens § 53.

Denne undersøgelse tager for sig udviklingen i skattemæssige positioner og faktisk betalte indtægts- og formueskatter for et panel af efterskudspligtige i Norge fordelt på alle næringer. Formålet er at give et indtryk af hvordan de tidligere refererede tal fra skattestatistikken fremkommer som resultat af

udviklingen på skatteyderniveau. Hovedvægten vil blive lagt på skift mellem forskellige skattemæssige positioner i 5-års perioden 1983 til 1987. Tendensen til fastlåsnings i skattemæssige positioner, og omfanget af sammenhængende underskud vil blive analyseret. Undersøgelsen vil endvidere komme ind på de faktiske værdier for skattemæssig indtægt og de betalte indtægts- og formueskatter. Undersøgelsen er deskriptiv og vil ikke gå ind på beregning af effektive skattesatser under forskellige forudsætninger.

2 DATAGRUNDLAGET

SSB modtager hvert år kopi af skattedirektoratets efterskudsregister, som indeholder ligningsoplysninger for alle efterskudspligtige skatteydere i Norge. Som efterskudspligtig regnes alle selskaber hvor ejerne har begrænset ansvar for selskabets gæld, nærmere afgrænsning findes i skattebetalingslovens § 2. Efterskudsregistret indeholder oplysninger om selskabstype, som afgør den relevante beskatningsregel, skattemæssig indtægt til kommune og stat, skattemæssig formue, faktisk betalte indtægts- og formueskatter. Frem til 1982 har SSB bare registreret oplysninger for efterskudspligtige med positiv og nul skattemæssig indtægt. Efterskudspligtige med negativt resultat for både formue og indtægt er derfor ikke medtaget. Efterskudspligtige med skattepligtig formue men negativ skattemæssig indtægt er frem til 1982 blevet registreret med 0 i skattemæssig indtægt. Det kan derfor være vanskeligt at tolke tallene for den tidligste periode. Fra 1983 er alle efterskudspligtige registreret med deres reelle skattemæssige indtægt, uanset fortegnet. SSBs registrering indeholder videre oplysning om den efterskudspligtiges foretakstilknytning og foretakets næring.

For de efterskudspligtige som indgår i denne panelundersøgelse er følgende oplysninger registreret: 1) selskabstype 2) næring på 2-ciffer niveau 3) skattemæssig indtægt ved kommuneskatteligningen 4) skattemæssig indtægt ved statsskatteligningen 5) betalt indtægtsskat, dvs summen af indtægtsskat til kommune og fylke, fællesskat og indtægtsskat til staten 6) samlet betalt formueskat, uanset om den betales til stat eller kommune.³⁾

Oplysningerne om skattemæssig formue, indtægt og faktisk betalte skatter er af høj

²⁾ Auerbach, A. J. og Poterba, J. M. «Tax loss carryforwards and corporate tax incentives». NBER working paper no. 1863, March 1986.

³⁾ Vedlæg 1 indeholder en oversigt over beskatningsregler for forskellige selskabstyper gældende for 1985.

kvalitet i forhold til datakilder som bygger på det almindelige regnskabsskema. Oplysninger taget fra regnskabsskema vil ikke tillade at man skiller mellem formue- og indtægtsskatter, ligesom man er nødt til at benytte regnskabsskemaets post 350 som tilnærming til den skattemæssige indtægt.

På visse andre punkter er der dog problemer med at bruge efterskudsregistret som datagrundlag. Vi skal her trække frem de tre vigtigste.

Man kan skelne mellem flere niveauer for analyse af bedrifter. Foretaket er det højeste niveau, og betegner al virksomhed som drives af samme ejer. Et foretak kan bestå af flere bedrifter, dvs afgrænsede funktionelle enheder, og flere efterskudspligtige skatteydere. Med hensyn til skattemæssig tilpasning er det foretaket som er den mest relevante enhed for analyse. F.eks. giver konsernbeskatningsreglerne mulighed for overføring af bidrag og skattemæssige afsætninger mellem efterskudspligtige indenfor samme konsern. Registreringerne for de efterskudspligtige på skattebåndet indeholder en angivelse af næringstilknytning. I princippet skulle der derfor ikke være noget problem med at aggregere sammen de efterskudspligtige til foretaksniveau, men det er ikke gjort i denne undersøgelse.

Næringstilknytningen for de efterskudspligtige i skattestatistikken er baseret på foretakets næring. Dette har sin baggrund i, at skattedirektoratets oprindelige registreringer ikke indeholder nogen næringsvariable. Dette giver en mulighed for fejlregistrering af næringer for efterskudspligtige, som indgår i næringsmæssigt komplekse foretak. Foretakets næring på sin side er defineret som næringen til den største bedrift indenfor foretaket. Analyse på foretaksniveau vil ikke

løse problemet mht. vurderingen næringsstilknytningen for sammensatte foretak.

Det sidste problem i denne sammenhæng er mangelen på real- eller regnskabsoplysninger om de efterskudspligtige. Hverken den skattemæssige indtægt eller den skattemæssige formue giver noget indtryk af størrelse eller omsætning for den efterskudspligtige. Regnskabsoplysninger kan bare hentes på foretaksniveau.

3 UDVALGET AF EFTERSKUDSPLIGTIGE I PANELET^{*)}

Udvalget af efterskudspligtige til panelet er sammenfaldende med udvalget til SSBs formue og indtægtsundersøgelse for efterskudspligtige 1985. Til brug i denne undersøgelse er procentlignede kraftselskaber udeladt. Formue og indtægtsundersøgelsen dækker alle næringer og alle størrelser på efterskudspligtige, dog undtaget selskaber beskattet efter petroleumsskatteoven. Udvalget er stratificeret for at få den rette fordeling. Da udvalgssansynligheden ikke er den samme for hver efterskudspligtig i udvalget, er hver enhed i udvalget tilordnet en vægt. Stratificeringsvariablen er indtægt til kommune og stat, sådan at alle store enheder er medtaget. Vægten vil da blive størst for de mindre efterskudspligtige. Tabel 2 viser fordelingen af udvalget fordelt på næringer med og uden vægt. Totalt er det uvejede udvalg på 4660 efterskudspligtige. Det vejede udvalg er på 74.805 efterskudspligtige. De fleste analyser vil blive foretaget med de vejede tal.

^{*)} Arbejdet med sammenstillingen af panelet er foretaget ved kontoret for formue og inntektsstatistik, SSB Kongsvinger. Byråsjef Yngve Bergstrøm har været vores kontaktperson, og har ydet god hjælp i forberedelsesfasen.

Tabel 2 Fordelingen af udvalget på næringer, uvejete og vejete

Næringsgruppe	Uvejete		Vejete	
	Antal	Pst.	Antal	Pst.
0 Uopgivet	74	1,6	2 344	3,1
1 Primærnæringer	523	11,2	1 102	1,5
2 Bergverk mv.	239	5,1	330	0,4
3 Industri	522	11,2	10 119	13,5
4 Kraftværker mv.	16	0,3	120	0,2
5 Bygge og anlæg	214	4,6	5 277	7,1
6 Varehandel mv.	851	18,3	25 524	34,1
7 Transport mv.	817	17,5	4 783	6,4
8 Finans mv.	781	16,8	18 409	24,6
9 Tjenesteydelse	513	11,0	3656	4,9
Totalt	4 660	100	74 805	100

For næringsgrupperne 1, 2, 4, 7 og 9 er de uvejede andele af udvalget større end de vejede. For næringsgrupperne 3, 6 og 8 er de uvejede andele mindre end de vejede.

I vedlæg 1 er gengivet en fortegnelse over de forskellige selskabstyper i udvalget. Almindelige aktieselskaber (01) er den dominerende gruppe med 81,3 procent af det totale udvalg. Herefter følger boligselskaber (51) med 7,4 pst., forbrugsforeninger mv. (66) med 2,9 pst.; skibsaktieselskaber (05) med 2,5 pst.; og indenbys inst. (71) med 1,2 pst. Disse 5 grupper dækker alene 95,3 pst. af udvalget, og ingen anden selskabstype har en andel større end 1 pst.

Ser man på de enkelte næringsgrupper udgør almindelige aktieselskaber omkring 95 pst. af næringsgrupperne 2, 3, 5 og 6. For gruppe 7 er almindelige aktieselskaber og skipsaktieselskaber tilsammen 95 pst. Afvig fra dette mønster findes i næringsgruppe 1, primærnæringer, hvor forbrugsforeninger mv udgør 33 pst.; næringsgruppe 8, finans mv, hvor boligselskaber udgør 30 pst.; og næringsgruppe 9, tjenesteydelse, hvor type 71, institutioner, 77, samvirkeforetak og 86, udenlandske aktieselskaber, udgør nærmere 40 pst.

Skattestatistikens tal for kommuneskatte-ligningen, som er gengivet i tabel 1, viser at andelen efterskudspligtige med hhv. positiv, nul og negativ indtægt var hhv. 40 pst., 35 pst. og 25 pst.. De tilsvarende tal beregnet for udvalget, som bruges i denne undersøgelse, er hhv. 51,6 pst.; 25,2 pst. og 19,6 pst. For skattemæssig indtægt til kommunen manglede 3,7 pst. registreringer.

Panelet er bygget op ud fra dette 1985 udvalg. Udvalget som er basis for en 1985 statistik er trukket blandt efterskudspligtige, som eksisterede i 1984. For perioden 1977 til 1987 er de efterskudspligtige i dette udvalg trukket ud af efterskudsregistret. Ser man bort fra, at efterskudsregistret bare indeholder efterskudspligtige med positiv eller nul i skattemæssig indtægt frem til og med 1982, kan der være tre grunde til at en efterskudspligtig ikke findes i hele perioden. For det første kan der være tale om en nystartet bedrift i perioden frem til og med 1983. For det andet kan der være tale om konkurs i perioden 1985 til 1987. For det tredje kan der være tale om et hvilende selskab, dvs et selskab som i en pe-

riode ikke har økonomisk aktivitet, og derfor ikke beskattes, men som ikke er slettet af handelsregistret.

4 OPBYGNINGEN AF ANALYSEDELEN

Når man arbejder med et stort datamateriale, er det vanskeligt at give en beskrivelse af den dynamiske udvikling for alle efterskudspligtige. Det er derfor nødvendigt at dele bevægelsen op i flere elementer, som kan analyseres hver for sig. Når det drejer sig om skattemæssig indtægt, som kan variere mellem 3 positioner (-,0,+), kan man dele bevægelsen i en givet periode op i tre elementer. For det første antallet gange hver position forekommer, uden hensyn til rækkefølgen. For det andet bevægelsen mellem forskellige positioner. Dette kan være andelen efterskudspligtige, som følger en given sekvens, eller det kan være tendensen til fastlåsning i en enkelt position. For det tredje om skift mellem positioner eller fastlåsning i samme position svarer til små eller store bevægelser i de faktiske værdier for skattemæssig indtægt.

De næste 6 afsnit tager udgangspunkt i disse tre elementer. Afsnit 5 indeholder tælling af positioner i perioden 1983-87. Afsnit 6 og 7 tager for sig tendensen til fastlåsning i en enkelt position. Afsnit 8 indeholder en tilsvarende analyse for perioden 1977-87. Afsnit 9 analyserer skift i skattemæssig formue. Afsnit 10 giver beregninger over skift i de faktiske værdier for skattemæssig indtægt og formue. Afsnit 11 og 12 indeholder en nærmere analyse af fordelingen af de betalte formue- og indtægtskatter.

5 TÆLLING AF SKATTEMÆSSIGE POSITIONER 1983-87

5.1 Analysegrundlaget

Som nævnt i afsnit 3 er hele udvalget på 74.805 efterskudspligtige. Analysen i dette og flere andre afsnit vil blive udført på et udsnit af totalgruppen, for hvilke det gælder, at vi har registrering for alle 5 år på skattemæssig indtægt til kommunen. I alt er dette udsnit på 60.388 efterskudspligtige. Tabel 3 viser fordelingen af dette udvalg på næringsgrupper. Sammenligner man tabel 3 med tabel 2, ser man, at der bare er små afvig fra fordelingen af hele panelet.

Tabel 3 Udvalget repræsenteret i alle år 1983-87, fordelt på næring

Næringsgruppe	Antal	Pst.
0 Uopgivet.....	1 964	3,3
1 Primærnæringer	853	1,4
2 Bergværk mv	278	0,5
4 Kraftværker mv	55	0,1
5 Bygge og anlæg	4 734	7,8
6 Varehandel mv	20 583	34,1
7 Transport mv	3 854	6,4
8 Finans mv.	14 986	24,8
9 Tjenesteydelse	2 876	4,8
31 Næringsmidler	1 239	2,1
32 Tekstil	237	0,6
33 Trævarer	1517	2,5
34 Træforædling	2 125	3,5
35 Kemisk	3 987	0,7
36 Mineralsk	153	0,3
37 Metal	116	0,2
38 Værkstedsp.	2 793	4,6
39 Industri ellers	200	0,3
3 Industri samlet	8 873	14,8
Totalt	60 388	100

I alt er der altså 14.417 efterskudspligtige, som ikke er repræsenteret alle år. De tre årsager til dette er diskuteret i afsnit 3. Tabel 4 viser antallet efterskudspligtige, som i hvert af årene 1983 til 1987 for første gang optræder som manglende. I 1983 manglede 7100, i 1985 manglede 704, som havde været repræsenteret i 1983 og 1984. Totaltallet i tabel 4 er 14.417.

Det er naturligt at undersøge, om de udeladte efterskudspligtige har en anden fordeling af skattemæssige resultater end de, som tages med i den videre undersøgelse. En undersøgelse for de 7100 efterskudspligtige, som falder ud i 1983 viser en svag tendens til mere negative resultater end gennemsnittet af efterskudspligtige, som er repræsenteret i alle år. 5777 af de 7100 er repræsenteret i 4 år efter 1983, 1290 bare i tre eller to år. Resultaterne er dog ikke så atypiske, at det er en alvorlig fejkilde at udelade denne gruppe.

Halvdelen af frafaldet sker i årene 1985 til 1987, med hovedvægten på 1987. Det drejer

Tabel 4 Manglende observationer i årene 1983 til 1987

År	Antal
1983	7 100
1984	0
1985	704
1986	1 654
1987	4 959

sig her om efterskudspligtige, som går i hvileposition, afsluttes eller går konkurs. Der er ikke lavet nogen selvstændig analyse af denne gruppe. Der er grund til at tro, at efterskudspligtige, som går konkurs, har haft en stor andel negative resultater i de nærmest foregående år. Udeladelsen af denne gruppe kan derfor være at ændre sammensætningen i materialet i retning af mere positive resultater.

5.2 Analyse af skattemæssige positioner

Denne analyse er en tælling af efterskudspligtiges skattemæssige positioner i en fem års periode. Vi skelner mellem tre positioner: negativ, -1 og derunder, nul, akkurat nul i skattemæssig indtægt, positiv, +1 og derover. For hver efterskudspligtig registreres hvor mange gange i perioden hver af disse positioner forekommer, uden at tage hensyn til rækkefølgen. Totaltallet vil altid være fem, jvf afsnit 5.1. Der vil være 21 mulige kombinationer. For at gøre præsentationen af resultaterne mere oversigtlig, er de forskellige kombinationer slået sammen i 6 grupper, jvf tabel 5, hvor P, 0 og N står for hhv. positiv, nul og negativ.

Tabel 5 De forskellige grupper ved tælling af positioner

	P	O	N
1. Positiv dominerende	5	0	0
	4	0	1
	4	1	0
2. Blandet positiv	3	2	0
	2	3	0
	3	1	1
3. Blandet	3	0	2
	2	2	1
	2	1	2
	2	0	3
	1	3	1
	1	2	2
4. Blandet negativ	0	2	3
	0	3	2
	1	1	3
5. Negativ dominerende	0	0	5
	1	0	4
	0	1	4
6. Nul dominerende	0	5	0
	1	4	0
	0	4	1

I tabel 6 nedenfor vises resultaterne af tælling af positioner og placering i de seks grupper fra tabel 5. Resultatet er delt op på næringsgrupper på 1-ciffer niveau. For industrigruppen er opdelingen dog på 2-ciffer ni-

Tabel 6 Tælling af skattemæssige positioner 1983-87, fordelt på grupper

Næringsgruppe	Tællegruppe					
	1	2	3	4	5	6
0	16.3	16.4	17.3	3.3	0.1	46.8
1	40.2	18.8	8.6	8.9	10.3	13.1
2	26.3	8.1	35.8	13.9	3.8	12.1
4	69.3	3.0	0	23.4	0	3.6
5	63.5	9.9	16.8	2.7	0.1	6.9
6	53.4	13.1	16.1	7.7	1.2	8.4
7	35.2	11.7	21.1	14.5	3.7	13.8
8	40.4	8.2	22.3	7.7	13.0	8.5
9	45.2	16.9	12.2	11.2	0.6	13.9
31	61.7	6.3	20.7	0.2	0	11.1
32	61.0	0	39.0	0	0	0
33	58.1	15.6	8.6	12.7	5.1	0
34	50.6	9.3	27.0	4.0	0	9.1
35	44.8	16.3	17.1	21.3	0	0.5
36	37.5	0	20.5	0	0	42.0
37	28.9	12.3	1.7	57.1	0	0
38	43.9	16.3	21.4	6.9	4.6	6.9
39	67.6	0	0	32.4	0	0
XX	37.5	0	20.5	6.8	0	41.6
TOTALT	47.1	11.5	18.4	7.8	4.4	10.7
A/S	50.8	11.8	18.9	7.5	1.1	9.8
UVEJET	56.0	8.5	12.5	8.1	4.2	10.7

veau. Tabellen giver i tillæg totaltallene for alle næringer under et. Totaltallene er givet for udsnittet med alle selskabstyper, for aktieselskabsgruppen (selskabstype 1) alene, og for det uvejede materiale med alle selskabstyper.

Tager man udgangspunkt i gennemsnittet for alle næringer, fremgår det, at op mod halvdelen af materialet, 47 pst., ligger i tællegruppe 1 med positiv dominans. Gruppen med negativ dominans, tællegruppe 5, er forholdsvis lille. I tillæg til dette kommer en stor del af de efterskudspligtige i tællegruppe 5 fra næringsgruppe 8, finans mv, som har en stor vægt i materialet og hvor 13,0 pst. ligger i tællegruppe 5. Denne høje andel for næringsgruppe 8 skyldes sandsynligvis boligselskaber. Tager man alene aktieselskaber (type 1) fra næringsgruppe 8, er der bare to efterskudspligtige i tællegruppe 5. Næsten en femtedel af materialet befinder sig i tællegruppe 3, hvor der er skift mellem positive og negative resultater. Hovedtendensen i materialet er helt klart en overvægt i den positive og blandede del af tællegrupperne.

For næringsgrupperne på 1-cifferniveau

gælder det, at næringsgruppe 1, primær næringer, har høj andel i den negativt dominerede tællegruppe 5 og lav andel i den blandede gruppe, tællegruppe 3. Næringsgruppe 2, bergverk, har lav andel i den positivt dominerede tællegruppe 1 og tilsvarende højere i tællegruppe 3. Næringsgruppe 4, kraftværker mv, har meget høj andel i tællegruppe 1. Næringsgruppe 5, bygge og anlæg, har hovedtyngden forskudt mod de positive tællegrupper.

Industriundergrupperne 31 til 39 er mindre jævnt fordelt over de forskellige tællegrupper. Andelen i den negativt dominerede tællegruppe 5 er meget lav for alle industrigrupperne. Dette svarer til en noget højere andel i tællegruppe 4, blandet negativ. Andelen i den positivt dominerede tællegruppe 1 er høj i alle industrigrupper undtaget 36, 37 og 38. Specielt 37, metal, peger sig ud med meget lav andel i tællegruppe 1 og høj andel i tællegruppe 4. Industrigruppe 36, mineralske produkter, har høj andel i nul-gruppen, tællegruppe 6, ellers er også denne andel lav for industrigrupperne under et.

6 EFTERSKUDSPLIGTIGE IKKE I SKATTEPOSITION, 1983-87

Dette afsnit indeholder en analyse af efterskudspligtige som ikke er i skatteposition i fem-årsperioden 1983 til 1987. Ikke i skatteposition betyder, at det skattemæssige resultat *enten er 0 eller negativt*. Analysegrundlaget vil være det samme som beskrevet i afsnit 5.1. Der vil blive lagt vægt på at undersøge andelen af de efterskudspligtige, som ikke er i skatteposition *sammenhængende flere år i træk*. Reglerne for fremføring af underskud betyder, at nul i skattemæssig indtægt et givet år kan være resultatet af et positivt resultat, som opbruges ved fradrag for tidligere års underskud. Tal fra inntekts- og formuestatistikken for efterskudspligtige 1985 viser dog, at fremført underskud bare er en meget lille del af de totale underskud dette år.⁵⁾ En del efterskudspligtige vil formodentlig opnå nul i indtægt ved at tilpasse afskrivninger og afsætninger, for at undgå at vise negative resultater i regnskabet.

Tabel 7 Andel ikke i skatteposition, antal år fra basisår. Alle næringer

	Antal år ikke i skatteposition				
	1	2	3	4	5
1983	41.0	26.6 (12.7)	21.9 (5.4)	17.8 (2.3)	16.5 (1.1)
1984	30.9	24.5 (13.1)	19.8 (5.6)	18.3 (2.6)	
1985	42.3	32.9 (18.1)	29.5 (8.6)		
1986	42.7	36.3 (20.2)			
1987	47.4				

Tabel 7 viser andele af udvalget, alle næringer under et, som ikke er i skatteposition. Række-kriteriet er forskellige basisår. Kolonne-kriteriet er antal år de efterskudspligtige sammenhængende ikke er i skatteposition ud fra et basisår. Procent-tallene uden parentes angiver andelen af hele udvalget. Første kolonne viser andelen af udvalget som ikke var i skatteposition i hvert af årene 1983 til 1987. Andelen varierer fra 30,9 til 47,4 pst. De øvrige kolonner viser hvor stor del af udvalget, som sammenhængende ikke er i skatteposition 2 til 5 år ud fra et basisår. Det fremgår altså, at 16,5 pst. af udvalget ikke var i skatteposition i noget år fra 1983 til 1987. Ta-

⁵⁾ En anden forklaring på 0 i skattemæssig indtægt kan være, at ligningskontorer sætter skattemæssig indtægt til 0, hvis indtægten er så lille at den beregnede skat er mindre end mindstegrænsen for indkrævet skat.

bellens viser, at der er i de fleste år er et relativt stort fald mellem 1. og 2. år, men at niveauet derefter stabiliserer sig. Tallet i første kolonne for 1984 viser, at der i dette år var en meget lav andel efterskudspligtige, som ikke var i skatteposition.

Tallene i parentes i tabel 7 viser den forventede andel af udvalget under forudsætning om uafhængighed i skattepositionen mellem forskellige år. Den forventede værdi for 1983.2⁶⁾ er 12,7 pst., som fremkommer som 30,9 pst. af 41,0. Forudsætningen om uafhængighed siger altså, at andelen af efterskudspligtige med underskud i 1983.2 i forhold til 1983.1 skal være den samme som andelen 1984.1 i forhold til hele udvalget. Denne beregning giver mulighed for at tage hensyn til, at udviklingen fra f.eks. 1983.1 til 1983.5 ikke er uafhængig af udviklingen i 1984.1 til 1987.1. Tallene viser, at tendensen til afhængighed eller fastholdelse i samme position er stærk med 1983 som basisår.

Tendensen til afhængighed eller fastlåsning i position fremgår også af tabel 8 nedenfor. Koncentrerer man sig om tal udenfor parentes, viser kolonnerne 2 til 5 andelen af efterskudspligtige ikke i skatteposition i forhold til året før i samme række. Første kolonne er identisk med tallene fra tabel 7. Tallene viser, at jo flere år en efterskudspligtig sammenhængende ikke har været i skatteposition, jo større er sandsynligheden for ikke at være det næste periode. For tallene i parentes viser kolonnerne 2 til 5 andelen af de efterskudspligtige, som ikke var i skatteposition i basisåret, og som ikke kommer i skatteposition i løbet af to til fem år.

Tabel 8 Andel fra et år til næste, og i forhold til basisåret (.). Alle næringer

	Antal år fra basisår				
	1	2	3	4	5
1983	41.0	64.9 (64.9)	82.3 (53.4)	81.3 (43.4)	92.7 (40.2)
1984	30.9	79.3 (79.3)	80.1 (64.1)	92.4 (59.2)	
1985	42.3	77.7 (77.7)	89.7 (69.7)		
1986	42.7	85.0 (85.0)			
1987	47.4				

Bryder man disse tabeller ned på enkelt-næringer finder man det samme mønster i næringerne 5, bygge og anlæg, 6, varehandel, 7, transport, og 9, tjenesteydelse. Af de tre

⁶⁾ 1983.2 betyder 2. kolonne for 1983.

store grupper har næringsgruppe 5 den laveste andel efterskudspligtige ikke i skatteposition i basisåret, med variation mellem 23 og 29,3 procent. Næringsgruppe 8 har de højeste andele med variation mellem 48 og 52 procent. Indenfor industriundergrupperne finder man den største variation. De største grupper her, dvs 33, trævarer, 34, træforædling mv, og 38, værkstedsproduktion, følger dog samme mønster og har samme størrelsesorden som for alle næringer samlet. I næringsgruppe 32, tekstil, stiger andelen ikke i skatteposition fra 3,6 pst. i 1983 over 17,9 pst. i 1985 til 57,7 pst. i 1987. For de tre første år er tendensen til fastholdelse i positionen også lav. Næringsgruppe 37, metal, på sin side har en konstant andel på 55,5 i de tre første år, hvorefter andelen stiger til 67,9. Tendensen til fastholdelse er samtidig meget stor.

Tabel 9 nedenfor tilsvarende tabel 7, men udvalget er nu ændret så det indeholder *bare almindelige aktieselskaber*, gennemsnit for alle næringer. Det fremgår, at andelen af de efterskudspligtige, som ikke er i skatteposition, er lavere i hvert af årene 1983 til 1987. Afviget fra de beregnede forventede værdier er større, men alt i alt er mønsteret det samme som for alle selskabstyper under et.

Tabel 9 Andel ikke i skatteposition, antal år fra basisår, bare A/S

	Antal år fra basisår				
	1	2	3	4	5
1983	36.8	23.5	19.1	14.8	13.6
		(10.3)	(4.0)	(1.5)	(0.7)
1984	28.1	21.8	16.9	15.7	
		(10.8)	(4.2)	(1.9)	
1985	38.3	28.5	25.1		
		(14.9)	(6.6)		
1986	39.0	32.5			
		(17.2)			
1987	44.1				

Beregnede værdier tilsvarende tabel 8 for aktieselskaber (ikke gengivet i tabel) viser lidt lavere værdier for fastholdelse i efterfølgende år og i andelen som ikke er i skatteposition fra basisåret.

7 EFTERSKUDSPLIGTIGE MED NEGATIV SKATTEMÆSSIG INDTÆGT 1983 TIL 1987

Dette afsnit tager udgangspunkt i samme datagrundlag som beskrevet i afsnit 5.1 og brugt i afsnit 6. Dette afsnit behandler bare efterskudspligtige med negativ skattemæssig indtægt, og som i afsnit 6 vil vægten blive lagt på tendensen til fastholdelse i denne skattemæssige position.

Tabel 10 vist nedenfor opsummerer resultaterne for alle næringer og selskabstyper under et. Tallene uden parentes angiver andel af udvalget. Tallene i parentes angiver forventet værdi beregnet på samme måde som ved tabel 7. For årene 1983 til 1987 varierede andelen med negativ skattemæssig indtægt fra 7 pst. i 1984 til 22 pst. i 1985. Der er et klart bundpunkt i 1984 og top i 1985. Niveaulet er stabilt i årene 1985 til 1987. Tendensen til sammenhængende underskud er stærk. Dette fremgår klart når man sammenligner de observerede værdier med de forventede værdier i parentes.

Tabel 10 Negativt skattemæssigt resultat i årene 1983-87, alle næringer

	Antal år fra basisår				
	1	2	3	4	5
1983	19.2	4.0	2.8	2.0	1.5
		(1.3)	(0.3)	(0.06)	(0.013)
1984	7.0	4.3	2.6	1.8	
		(1.5)	(0.32)	(0.069)	
1985	22.5	10.7	6.6		
		(4.5)	(0.99)		
1986	20.0	10.3			
		(4.4)			
1987	21.9				

Sammenlignes tabel 10 med tabel 7 fremgår det, at andelen med negativ skattemæssig indtægt er omtrent halvdelen af de efterskudspligtige som ikke er i skatteposition i et enkelt år, undtaget 1984, hvor andelen er en trediedel. Sammenligner man imidlertid forholdet mellem forventede og observerede værdier for de to tabeller, viser tabel 10 den stærkeste tendens til afhængighed. Tendensen til sammenhængende underskud er altså større end tendensen til sammenhængende ikke at være i skatteposition i en periode.

Tendensen til bundpunkt i 1984 og et stabilt plateau 1985-87 for andelen med negativt resultat i et enkelt år genfindes i de fleste enkelt næringer, men niveau og stabilitet varierer. Næringsgruppe 5, bygge og anlæg, og 6, varehandel, er ikke stabile i de sidste tre år, hvor andelen varierer mellem 13 og 20 pst. Næringsgruppe 7, transport, har ikke bundpunkt i 1984, alle år ligger omkring 22 pst.. Næringsgruppe 8, finans mv, har bundpunkt i 1984 på 9,5 pst. og et stabilt plateau i 1985-87 omkring 33 pst.. Industriundergrupperne har de mest varierende resultater. Gruppe 34, træforædling, har 2 år som maksimal længde på sammenhængende underskud.

En analyse for aktieselskaber alene viser, at andelen med underskud er omkring 2 til 3

procent lavere for hvert af årene 1983 til 1987, jvf tabel 11. Tendensen til sammenhængende underskud er ikke væsentligt lavere, når man ser dette i forhold til de forventede værdier i parantes.

Tabel 11 *Negativt skattemæssigt resultat 1983-87, aktieselskaber, alle næringer*

	Antal år fra basisår				
	1	2	3	4	5
1983	16.1	2.1 (0.79)	1.1 (0.15)	0.6 (.025)	0.6 (.007)
1984	4.9	2.5 (0.95)	1.0 (0.16)	0.6 (.029)	
1985	19.4	6.6 (3.2)	2.6 (0.60)		
1986	16.4	6.2 (3.1)			
1987	18.9				

8 ANALYSER AF SKATTEMÆSSIGE POSITIONER PERIODEN 1977 TIL 1987

8.1 Sammenhængende overskud

Som beskrevet i et tidligere afsnit indeholder datamaterialet for årene 1977 til 1982 bare registreringer for efterskudspligtige med positiv og nul i skattemæssig indtægt. Det er derfor ikke muligt for disse år at gennemføre nøjagtige analyser som svarer til de tidligere analyser på femårsperioden. Problemet er, at man ikke kan vide, om efterskudspligtige, som ikke er registreret i de tidlige år, ikke eksisterede, eller blot havde negativt skattemæssigt resultat.

Dette afsnit analyserer sammenhængende positivt resultat i perioden 1977 til 1987. Analysegrundlaget er udvalget af efterskudspligtige, som eksisterede i alle årene 1983 til 1987. Resultaterne er gengivet i tabel 12 nedenfor.

Tabel 12 *Sammenhængende positivt skattemæssigt resultat, alle næringer*

	Antal år fra basisår									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1977	100 (37,9)	87.1	77.8	70.6	66.0	60.8	56.1	53.6	46.3	42.4
1978	100 (39,2)	88.0	78.3	72.9	66.9	61.6	58.6	49.8	45.6	41.4
1979	100 (41,2)	87.6	80.1	72.8	66.5	63.0	53.4	48.5	48.5	
1980	100 (44,7)	89.5	79.6	72.6	68.5	58.0	52.3	46.7		
1981	100 (49,0)	87.2	78.2	74.1	62.0	56.1	49.9			
1982	100 (52,2)	87.6	82.9	67.9	60.7	53.3				
1983	100 (59,0)	92.6	73.3	64.4	54.8					
1984	100 (69,1)	74.1	64.5	52.9						
1985	100 (57,7)	83.1	69.8							
1986	100 (57,3)	80.7								
1987	100 (52,6)									

I tabel 12 angiver tallene i parantes i første kolonne andelen af de 60.388 efterskudspligtige, som eksisterede i alle år 1983-87, som har et positivt skattemæssigt resultat i et givet basisår. Dette giver naturligvis ikke et korrekt billede af andelen af efterskudspligtige med positivt resultat, målt i forhold til det totale antal eksisterende efterskudspligtige i et

givet år. Vi lægger derfor ikke vægt på niveauet på disse tal, men koncentrerer opmærksomheden om andelen af disse efterskudspligtige, som forbliver i positiv position i flere år fremover. Kolonnerne to til ti angiver andelen af de efterskudspligtige med positivt resultat i basisåret, som sammenhængende har positivt resultat i 2 til 10 år

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

fremover. Som det fremgår af anden række, havde 41,4 pst. af de efterskudspligtige med positivt resultat i 1978 stadig positivt resultat i 1987.

8.2 Sammenhængende nul eller negativ skattemæssig indtægt

Problemet med negativ skattemæssig indtægt er, at det for de tidlige år ikke er til at skelne fra ikke eksisterende efterskudsplig-

tige. Analysegrundlaget i dette afsnit er derfor efterskudspligtige med nul eller positiv skattemæssig indtægt i 1977, dvs efterskudspligtige som vi ved eksisterer på dette tidspunkt. Analysen viser da, hvor stor del af disse efterskudspligtige som ikke havde positiv indtægt i årene 1978 og fremover. Dette vil blive tolket som at det skattemæssige resultat var nul eller negativt. Hvilende selskaber vil være en fejlkilde. Resultaterne er gengivet i tabel 13 nedenfor.

Tabel 13 Sammenhængende nul eller negativt resultat 1978 til 1987

	Antal år fra basisår									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1978	31.5	26.3 (10,9)	22.1 (3,7)	19.0 (1,2)	16.0 (0,43)	12.6 (0,15)	9.2 (,039)	7.7 (,014)	7.2 (,005)	6.7 (,002)
1979	34.7	26.5 (11,6)	22.3 (3,9)	19.0 (1,4)	15.3 (0,46)	11.6 (0,12)	9.9 (,045)	9.1 (,017)	9.1 (,0069)	
1980	33.5	27.0 (11,2)	22.7 (3,9)	18.7 (1,3)	14.3 (0,36)	11.9 (0,13)	10.1 (,049)	9.4 (,02)		
1981	33.4	27.5 (11,8)	22.4 (4,0)	16.0 (1,1)	13.1 (0,39)	10.8 (0,15)	9.9 (0,06)			
1982	35.2	26.4 (11,9)	18.7 (3,2)	15.2 (1,2)	12.0 (0,43)	11.0 (0,18)				
1983	33.7	22.6 (9,8)	18.8 (3,6)	14.1 (1,3)	12.9 (0,55)					
1984	26.9	21.2 (9,8)	15.7 (3,7)	14.4 (1,5)						
1985	36.5	27.5 (13,6)	24.2 (5,6)							
1986	37.3	30.9 (15,3)								
1987	41.1									

Tabellens kolonne 1 viser andelen af udvalget med nul eller negativ skattemæssig indtægt i hvert basisår. Kolonne 2 til 10 viser andelen af de efterskudspligtige i basisåret, som stadig er i denne situation et givet antal år efter. De observerede andele er en del højere end de forventede værdier, som er angivet i parentes.

Man kan få et indtryk af analysegrundlagets betydning for resultaterne, hvis man sammenligner andelen i første kolonne i tabel 13 for årene 1983 til 1987 med andelen med tallene fra første kolonne i tabel 8. Disse tal er gengivet nedenfor.

	Tabel 8	Tabel 13
1983	41,0	33,7
1984	30,9	26,9
1985	42,3	36,5
1986	42,7	37,3
1987	47,4	41,1

Fra 1984 til 1987 er afviget mellem 5 og 6 pst.-point, hvor tallene fra tabel 8 altid er størst. Det er naturligt af forvente, at tallene i tabel 13 undervurderer andelen med nul og negativt, idet udvalget er taget med udgangspunkt i positive resultater i 1977. Specielt vil dette føre til en undervurdering i de første år, hvor man mangler efterskudspligtige med sammenhængende underskud fra 1977, 1976 og tidligere.

9 EFTERSKUDSPLIGTIGE SOM BETALER FORMUESKAT 1983 TIL 1987

Dette afsnit indeholder en analyse af antal år de enkelte efterskudspligtige betaler formueskat i årene 1983 til 1987. Datamaterialet indeholder som tidligere beskrevet summen af formueskat til stat og kommune. Analysen skelner mellem år med 0 i betalt formueskat og år med formueskat større end nul. Analysegrundlaget er sammenfaldende med udval-

get registreret med skattemæssig indtægt i alle fem år 1983-87. I analysen af formueskat er i første omgang bare aktieselskaber taget med. Dermed opnås en homogen gruppe mht. beskatningsregler. Det totale antal efterskudspligtige i denne analyse er da 48.926.

Tabel 14 viser fordelingen af hele materialet, alle næringer under et, på antal år med betalt formueskat.

Tabel 14 Antal år med betalt formueskat 1983 til 1987, alle næringer

Fem år	56,7 pst.
Fire år	14,7 pst.
Tre år	7,4 pst.
To år	6,2 pst.
Et år	5,1 pst.
Ingen	9,9 pst.

Tabellen viser, at mere end halvdelen af de efterskudspligtige betaler formueskat i alle år. Bare ca. 10 pst. betaler ikke formueskat i noget år. De fleste næringsgrupper ligger meget tæt på gennemsnitstallene. Store afvig fra gennemsnittet findes i gruppe 4, kraftværker, hvor 75 pst. betaler formueskat i alle år. Blandt industriundergrupperne er der tre grupper med stor andel som betaler formueskat i alle 5 år. Det drejer sig her om gruppe 31, næringsmidler, med 85 pst.; gruppe 32, tekstil, med 95 pst.; og gruppe 37, metal, med 75 pst. Industriundergruppe 36, mineralske produkter, har en meget høj andel med nul i formueskat i alle fem år.

En tilsvarende tabel for alle selskabstyper giver samme fordeling for alle næringer under et. For visse enkelt næringer er der dog forskydninger. For næringsgruppe 1, primær næringer, falder andelen som betaler formueskat i alle fem år med 14 pst.-point, og samtidig stiger andelen, som aldrig betaler formueskat. For næringsgrupperne 7 og 9 falder andelen i gruppen med formueskat i fem år med hhv. 13 og 11 pst.-point.

Det er ikke overraskende, at kapitalintensive næringer som kraftværker og metalindustri har høje andele af efterskudspligtige med formueskat i alle år. Kemisk industri ligger på gennemsnittet for alle år, men en del over for 3 og 4 år med formueskat. Mere overraskende er måske næringsmiddelgruppen og tekstilgruppens høje andele. Ved tolkningen af disse tal må man dog være opmærksom på, at formueskattepositionen afhænger dels af kapitalstørrelsen, dels af finansieringsforholdene. Stor andel af lånefinansiering vil alt andet lige trække den skattepligtige formue ned.

10 VARIATION I SKATTEMÆSSIG INDTÆGT OG FORMUE 1983-87

De tidligere afsnit har behandlet skift mellem forskellige skattemæssige positioner. I dette afsnit skal opmærksomheden koncentrerer om ændringer i størrelsen på de skattemæssige resultater, dvs skattemæssig indtægt til kommunen og faktisk betalte formueskatter.⁷⁾ Dette vil ske ved at variationskoefficienten beregnes for hver af disse to variable for perioden 1983 til 1987. Variationskoefficienten beregnes som standardafviget delt med gennemsnittet. Formålet med at bruge dette spredningsmål er, at lette sammenligningen mellem store og små enheder. Analysegrundlaget er, som beskrevet i afsnit 5.1, efterskudspligtige som eksisterer i alle fem år. For efterskudspligtige, hvor gennemsnittet er nul for hhv. formueskat og skattemæssig indtægt, kan variationskoefficienten ikke beregnes for den pågældende variabel, og disse efterskudspligtige vil falde ud af analysegrundlaget. Betalt formueskat vil altid være et positivt tal eller nul. Skattemæssig indtægt kan variere mellem negative og positive værdier. Hvis gennemsnittet er negativt vil variationskoefficienten også blive negativ. I analysen vil det være den absolute værdi af variationskoefficienten som diskuteres. For skattemæssig indtægt vil det pga. pristalsregulering og negative værdier være muligt at opnå gennemsnit som ligger tæt på nul. Dette kan føre til meget høje værdier for variationskoefficienten.

Variationskoefficienterne for faktisk betalt formueskat er, som forventet, forholdsvis lave. Gennemsnittet for alle næringer under et er 0,711 mindste værdi er 0,15 og største værdi er 2,24. Standardafviget for gennemsnittet er dog 0,524, noget som indikerer stor spredning indenfor intervallet. Gennemsnitsværdien for enkelt næringer varierer mellem 0,496 for næringsgruppe 4, kraftværker, til 0,848 for næringsgruppe 7, transport mv.

Tabel 15 viser fordelingen af alle næringer under et på forskellige intervaller for variationskoefficienten for betalt formueskat.

De enkelte næringsgrupper følger stort set fordelingen for alle næringer under et. De største variationer findes mellem de to nederste intervaller. Næringsgruppe 7 har en stor andel i intervallet 1,7 og derover, hvilket svarer til den høje gennemsnitsværdi for denne gruppe.

Helhedsindtrykket er ellers, at der er *stabilitet* i betalt formueskat. Dette stemmer med indtrykket fra afsnit 9, hvor den største gruppe

⁷⁾ De faktiske beløb er regnet om til 1987 kroner for alle år vha. konsumprisindeksen opgivet i statistisk årbog.

Tabel 15 Variationskoefficienter, formueskat 1983-87, alle næringer

Interval	Andel af udvalget
0,0-0,3	33,5 pst.
0,3-0,4	12,4 pst.
0,4-0,5	7,7 pst.
0,5-0,6	9,5 pst.
0,6-0,7	4,8 pst.
0,7-0,8	4,1 pst.
0,8-1,0	8,1 pst.
1,0-1,3	9,5 pst.
1,3-1,7	3,4 pst.
1,7-	7,0 pst.

pe efterskudspligtige var i formueskatteposition i alle år.

For skattemæssig indtægt til kommunen er variationskoefficienterne større, og det er muligt at finde en del ekstremt høje værdier. Gennemsnitsværdierne for de enkelte næringsgrupper ligger mellem 0 og 3, undtaget for næringsgruppe 0, 2 og 7, hvor værdierne er hhv. 12, 13 og 7. For disse grupper er standard-afviget ekstremt højt, hvilket tyder på at vi her har med enkelte værdier, som trækker gennemsnittet op. Tabel 16 viser fordelingen på intervaller af variationskoefficienten for alle næringer under et.

Tabel 16 Variationskoefficienter, skattemæssig indtægt 1983-87, alle næringer

Interval	Nr. Bredde	Andel af udvalget
1.	0-1	42,9 pst.
2.	1-2	34,9 pst.
3.	2-3	9,4 pst.
4.	3-4	3,5 pst.
5.	4-5	1,6 pst.
6.	5-10	3,0 pst.
7.	10-20	3,4 pst.
8.	20-50	0,9 pst.
9.	50-100	0,1 pst.
10.	100-	0,3 pst.

Det fremgår af tabel 16, at 87,2 pst. af materialet befinder sig i de tre nederste intervaller, men at der findes ca 6 pst. i intervallerne 6 og 7, som går fra 5 pst. til 20 pst. Ser man på enkelt næringer, fremgår det, at næringsgrupperne 1, 2, 3, 4, 6, 7 og 9 har mere end gennemsnitligt i de tre nederste intervaller, mens 0, 5 og 8 har mindre. Næringsgruppe 5 har forholdsvis meget i 4. 7. og 8. interval. Af andelen i de tre nederste intervaller har næringsgrupperne 1, 3, 4 og 6 hovedparten i interval 1. Næringsgruppe 2 og 7 har hovedvægten i interval 2.

11 FORHOLDET MELLEM BETALT FORMUE- OG INDTÆGTSSKAT

En beholdningsskat som formueskatten står ikke nødvendigvis i noget forhold til bedrifternes mulighed for at dække skatten ud af løbende indtægt. Dette har specielt været fremført for dele af den konkurrenceudsatte industri, som har store formueværdier men periodevis lav indtjening. Der har derfor været fremsat forslag om at afskaffe den selvstændige formueskat, eller at gøre formueskatten fradragsberettiget i indtægtskatten for bedrifterne. Disse forhold blev bl.a. diskuteret i st.m.92 (1977-78), hvor man dog konkluderede med, at en lempelse af formueskatten bare kunne komme på tale ved en indstramning af reglerne for afskrivninger i fastsættelsen af den skattemæssige indtægt. I dette afsnit undersøges den betalte formueskat som andel af de totale betalte skatter for efterskudspligtige, målt over perioden 1983 til 1987. Dette giver mulighed for at trække frem næringsgrupper, hvor formueskatten er en stor andel af den samlede skattebetaling.

Analysegrundlaget er efterskudspligtige som eksisterer i alle 5 år, som beskrevet i afsnit 5.1. I forhold til dette udvalg på 60.388 vil der blive et frafald af de efterskudspligtige, som hverken betaler formue- eller indtægtskat i nogen af disse år. Tabel 17 giver fordelingen af efterskudspligtige på intervaller, alle næringer under et, for alle selskabstyper og for aktieselskaber alene.

Tabel 17 Formueskat som andel af totale betalte skatter 1983-1987

Interval	Nr. Bredde	Andel af udvalget	
		Alle Pst.	A/S Pst.
1.	0	5,3	5,3
2.	0,0-0,1	57,5	66,1
3.	0,1-0,2	9,3	9,5
4.	0,2-0,3	5,8	5,1
5.	0,3-0,4	3,8	3,1
6.	0,4-0,5	2,5	1,1
7.	0,5-0,6	1,4	0,6
8.	0,6-0,7	1,8	0,7
9.	0,7-0,8	1,0	0,5
10.	0,8-0,9	1,5	0,2
11.	0,9-1,0	10,0	7,8

Bare 5,3 procent af de efterskudspligtige, som betaler indtægtsskat, har ingen formueskat. Hoveddelen, 57,3 procent, har mellem 0 og 10 procent formueskat, 9,3 pst. har mellem 10 og 20 procent. 10 pst. af udvalget har 90 til 100 procent formueskat. For aktieselskaber alene er andelen i intervallet 0 til 10 pst. stør-

re, mens andelene i de højere intervaller er mindre.

Ser man på enkelt næringer for alle selskabstyper, er der en del afvig fra gennemsnitstallene. Næringsgruppe 1, primær næringer, har 22 pst. i intervallet op til 10 procent, og jævnt over 13-14 pst. i intervallerne op til 50 procent. Næringsgruppe 5, bygge og anlæg har næsten alt i intervallet 0 til 10 pst.. Næringsgruppe 6, varehandel, har hovedvægten på intervallerne op til 20 procent.

Industriundergrupperne viser større spredning end de øvrige næringsgrupper. Gruppe 31, næringsmidler har 76 pst. i intervallet op til 10 procent og 13 pst. i intervallet mellem 30 og 40 pst. Næringsgruppe 32, tekstil, har hhv. 56, 23 og 19 pst. i de tre intervaller mellem 0 og 30 pst.. Næringsgruppe 34, træforædling, er koncentreret i intervallet op til 10 procent. Det samme gælder for næringsgruppe 35, kemisk, men her finder man en andel på 21 pst. i intervallet mellem 90 og 100 procent. Også næringsgruppe 37, metal, og 39, diverse industri, finder man høje andele i intervallet mellem 90 og 100 procent, hhv. 56 og 32 pst. For begge disse grupper ligger resten koncentreret i intervallet mellem 0 og 10 pst. Næringsgruppe 38, værkstedsproduktion, har 17 pst. i intervallet mellem 20 og 30 procent, ellers svarer fordelingen til gennemsnittet. Flere af de nævnte industriundergrupper er meget kapitalintensive, og vil derfor normalt have stor formueskat. I år med dårlig indtjening vil formueskatten blive den dominerende del af skattebetalingen.

Ser man på aktieselskaber alene er der ingen ændring for industriundergrupperne, da andelen af andre selskabstyper er meget ringe for disse. For primær næringerne bliver koncentrationen stærkere i intervallerne mellem 0 og 20 procent, mens der bliver et fald i de højere intervaller. Dog øges andelen i det højeste interval til 24 pst. For næringsgrupperne 5-7 sker der bare en lille forøgelse i andelen i intervallerne mellem 0 og 20 pst. I næringsgruppe 8, finans, øges andelen i intervallet op til 10 procent fra 35 til 52 pst. Der sker da et tilsvarende fald i de højeste intervaller.

12 FORDELINGEN AF BETALTE SKATTER 1983-87

Dette afsnit indeholder analyser af fordelingen af de faktisk betalte formue- og indtægtsskatter over en fem-års periode. Dette gælder fordelingen mellem næringsgrupper og selskabstyper, men også fordelingen af de betalte skatter på de enkelte skatteydere. Da de enkelte efterskudspligtiges skatteposition

kan skifte mellem forskellige år, vil en analyse baseret på en fem-års periode give et bedre billede af skattebetalingen end tal for et enkelt år. På den anden side vil en analyse over f.eks. 10 år føre til problemer, pga. at ikke alle efterskudspligtige i materialet har eksisteret i alle disse år. Uligheden pga. forskellig levetid vil gøre det vanskeligt at sammenligne skattebetalingerne. Analysen i dette afsnit gennemføres på udvalget af efterskudspligtige, som eksisterer i alle årene 1983-1987. Uligheden i skattebetaling, som fremkommer på dette grundlag, vil være grundet i størrelsen af de efterskudspligtige, skift i skattemæssig positioner i perioden, men eventuelt også overføringer af midler mellem efterskudspligtige indenfor samme koncern.

Tabel 18 og 19 nedenfor viser fordelingen af skatter på hhv. næringsgrupper og selskabstyper. Tabellerne viser gennemsnitsbetalingen for efterskudspligtige i hver gruppe og næringsgruppens andel af den totale skatteindbetaling.

Tabellen viser, at både for formue- og indtægtsskat dominerer grupperne varehandel, finans, tjenesteydelse og industri. Formueskatten er totalt så meget mindre end indtægtsskatten, at fordelingen af total skat, altså formue- plus indtægtsskat, stort set er sammenfaldende med fordelingen af indtægtsskatten.

Tabel 19 nedenfor gengiver andelen af den totale formue- og indtægtsskat som betales af de største vigtigste selskabstyper, dvs. selskabstyper med over 1 pst. af enten formue- eller indtægtsskat. Disse 8 selskabstyper står for tilsammen 94,8 pst. og 97,3 pst. af hhv. indtægts- og formueskat.

Som det fremgår af vedlæg 1 er der specielle beskatningsregler for en del af disse selskabstyper. For sparebanker har skattereglerne ændret sig efter 1985.

Gennemsnitstallene for de efterskudspligtige indenfor hver næringsgruppe kan give et indtryk af størrelsen på de enkelte skatteindbetalinger. Man må dog være opmærksom på, at der indenfor hver næringsgruppe er meget store forskelle i skattebetalingen. For alle næringer under et betaler de 90 pst. af de efterskudspligtige, som har lavest indbetalt indtægtsskat, bare 30 pst. af de samlede indtægtsskatter. Den samme grad af skævfordeling gør sig gældende for formueskatterne. Figur 1 og figur 2 fremstiller dette grafisk for hhv. indtægts- og formueskatten.

Kurverne er beregnet ved at fordele udvalget på intervaller efter betalt skat. Observationspunkterne er andelen af total skat, som betales af efterskudspligtige i hvert interval.

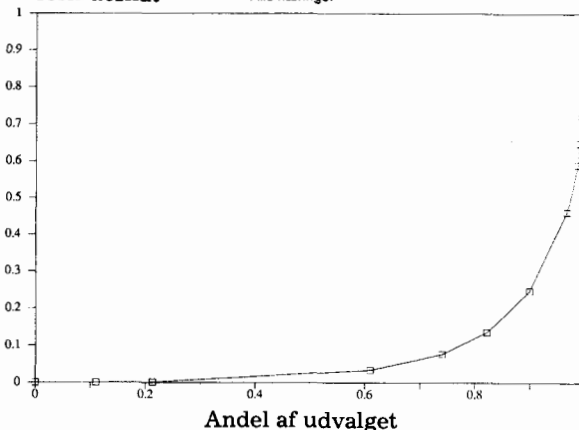
Tabel 18 Næringsgruppernes andel af total indtægts- og formueskat 1983-87

Næringsgruppe	Indtægtsskat		Formuesskat	
	Gennemsnit	Andel	Gennemsnit	Andel
0 Uopgivet	352 609	2,4	12 240	1.4
1 Primær	358 055	0.6	36 298	1.0
2 Bergverk	3 766 427	2.1	411 672	3.8
4 Kraftverk	1 599 665	0.2	758 727	1.4
5 Bygge mv	547 325	5.3	23 134	3.7
6 Varehandel	745 825	31.4	33 675	23.2
7 Transport	482 997	3.8	31 435	4.1
8 Finans mv	704 193	21.6	57 478	28.9
9 Tjenester	1 928 913	11.3	79 614	7.7
31 Næringsm.	1 046 886	2,7	69572	2.9
32 Tekstil	598 192	0.4	65 832	0.7
33 Trevarer	713 126	2.2	44 261	2.3
34 Treforedl.	1 045 804	4.5	55 381	3.9
35 Kemisk	2 426 502	2.0	250 822	3.3
36 Mineralsk.	2 481 527	0.8	317 213	1.6
37 Metal	2 155 256	0.5	421 136	1.6
38 Verksted	1 420 276	8.1	88 989	8.3
39 Div.Ind.	244 913	0.1	12 120	0.1
Industri i alt		21.3		22.2

Tabel 19 Selskabstypers andel af total indtægts- og formueskat 1983-87

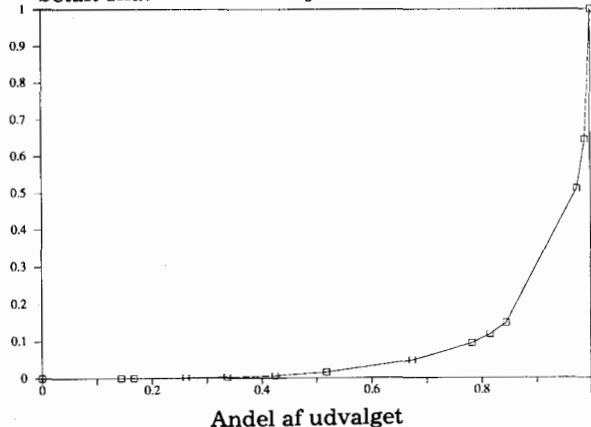
Selsk.type	Andel af total pst.	
	Indt.-skat	Formueskat
1 Aktieselsk.	79,2	69,1
5 Skips-A/S	1,6	1,7
8 Finans A/S	2,4	2,4
9 Oljeudv.	0,02	4,0
41 Sparebanker	1,2	3,7
51 Boligselsk.	0,2	5,8
66 Samvirke mv	1,3	4,7
71 Instit.	8,9	5,9

Andel af formueskat



Figur 2 Fordelingen af total formueskat 1983-87, alle næringer

Andel af betalt skat



Figur 1 Fordelingen af total indtægtsskat 1983-87, alle næringer

Intervallbredden er den samme for indtægts- og formueskatten. For indtægtsskatten betales mere end 80 pst. af skatterne af efterskudspligtige i de tre øverste intervaller, fra 1 million og op. For formueskatten er fordelingen jævner på de enkelte intervaller.

Figur 1 og 2 viser, at der ikke er nogen forskel i skævhed i fordelingen for indtægts- og formueskat. Fordelingskurverne for de enkelte næringsgrupper findes i vedlæg 2 og 3 for hhv. indtægts og formueskat.

For indtægtsskatten viser næring 5, bygge og anlæg, sig at have den jævreste fordeling, selv om denne isoleret set er ganske skæv.

Næringerne 1, primær, 3, industri, og 6, varehandel, er næsten identiske, og er jævne end gennemsnittet for alle næringer. Næring 7, transport, har en fordeling svarende til gennemsnittet, mens resten er skævere fordelt. Næring 2, Bergverk, har den skæveste fordeling.

For formueskatten har også næringsgruppe 2 den skæveste fordeling. Ellers er 0, 4, 7, transport, og 9, tjenesteydelse, skævere fordelt end gennemsnittet. Næringsgruppe 5 er igen jævnest fordelt, efterfulgt af næringsgruppe 1, primærnæring. Næringsgruppe 3, industri, 6, varehandel, og 8, finans, er jævne fordelt end gennemsnittet.

Analyserne tidligere i dette afsnit har koncentreret sig om den totalt betalte skat i årene 1983 til 1987. I vedlæg 4 og 5 er gengivet fordelingskurver for hhv. indtægts- og formueskat for hvert enkelt år fra 1983 til 1987, alle næringer taget under et.

Figurerne viser, at der ikke er megen variation i fordelingen mellem de enkelte år. For

indtægtsskatten er 1984 året med den jævneste fordeling, men forskellen til andre år består blot i en lidt jævner fordeling for de højeste 10 pst. af udvalget, dvs at lidt flere efterskudspligtige befinder sig i den forholdsvis lille gruppe af store skattebetalere for dette år. For de lavere dele af udvalget er kurverne stort set identiske. I 1986 er der et afvig fra de øvrige år mellem 70 og 90 pst. af udvalget, hvor 1986 er noget jævner fordelt. Vi har tidligere set, at 1984 var et år med lav andel af efterskudspligtige med underskud.

For formueskatten er fordelingen i årene 1983 og 1984 identiske. 1985 har en lidt jævner fordeling end 1984, og 1986 igen en lidt jævner fordeling end 1985. 1987 er identisk med 1986. Der er på denne måde en svag tendens til jævner fordeling over perioden, men det må understreges, at forskellene er ganske små, og tager udgangspunkt i en ganske skæv fordeling.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Undervedlegg 1*Selskapstyper/beskatningsformer for inntektsåret 1985*

Sel- skap- Betegnelse	Kommuneskatt					Statsskatt								
	Formue			Inn- tekt (K+F)	Fel- les- skatt	For- mue	Inntekt							
	0,3 pst.	0,5 pst.	1,0 pst.				21,0 pst.	2,0 pst.	0,3 pst.	I 27,8 pst.	II Tab. 1	III Tab. 2	IV 16 pst.	VI Tab. 3
01	Vanlige aksjeselskaper + 02 ..				x	x	x	x						
04	Fangst og bergingsvirks. ¹⁾				x	x		x						
05	Skipsaksjeselskaper				x	x		x						
07	Skipsmegleraksjeselskaper og flyselskaper				x	x	x	x						
08	Aksjebanker og forsikrings- selskaper				x	x	x	x						
09	Oljeutvinningsselskaper				x	x	x	x						
10	Utenby(gd)s aksjeselskaper ..				x	x								
20	Aksjefond				x	x		x						
21	Selgende grupper				x	x								x
22	Utenlandske styre- medlemmer				x	x								x
31	Gjensidige livsforsikrings- selskaper	x			x	x		x						
41	Sparebanker	x			x	x								
42	Gjensidige skadeforsikrings- selskaper	x			x	x				x				
51	Boligselskaper		x		x									x
61	Kraftselsk./ledningsnett m.v.			x	x	x								
65	Andelsmeierier	x			x	x		x ²⁾	x					
66	Forbruksforeninger, inn- kjøps- og salgslag/samvirke- foretak	x			x	x		x ²⁾	x					
71	Innenby(gd)s institusjoner ...			x	x	x					x			
72	Innenby(gd)s foreninger			x	x	x					x			
73	Innenby(gd)s pensjonsfond ..			x	x	x					x			
75	Utenby(gd)s gjensidige livs- forsikringsselskaper	x			x	x								
76	Utenby(gd)s inst. og foren. ...			x	x	x								
77	Utenby(gd)s samvirkeforetak	x			x	x								
78	Utenby(gd)s pensjonsfond ...			x	x	x								
81	Konsignasjonslager			x	x	x								
86	Utenlandske aksjeselskaper			x	x	x	x	x						
87	Utenlandske forsikrings- selskaper			x	x	x	x	x						
91	Utenby(gd)s fangst og berging				x									
92	Utenby(gd)s skipsaksje- selskap				x									
93	Utenby(gd)s sparebanker	x			x									
94	Utenby(gd)s andelsmeierier ..	x			x									

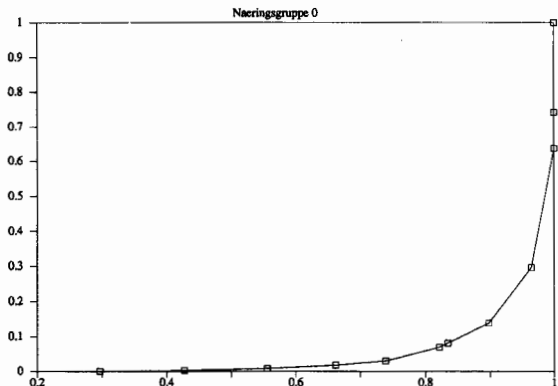
¹⁾ Formue stat utenom rederiansettelser skattlegges med 0,3 pst. (Rederier skattlegges med 0 pst. for 1985.)

²⁾ Inntekt fra salg til andre enn medlemmer etc.

Undervedlegg 2

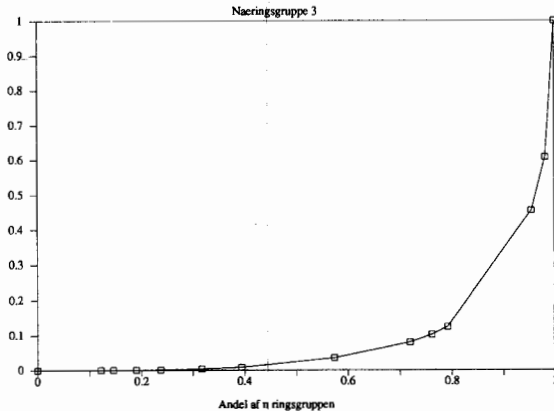
Betalt indtægtsskat 1983–87

Andel af
betalt skat



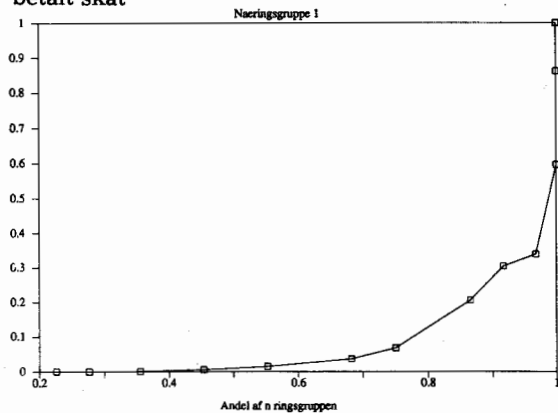
Betalt indtægtsskat 1983–87

Andel af
betalt skat



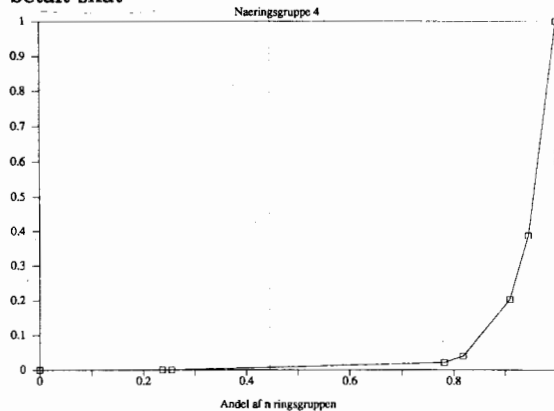
Betalt indtægtsskat 1983–87

Andel af
betalt skat



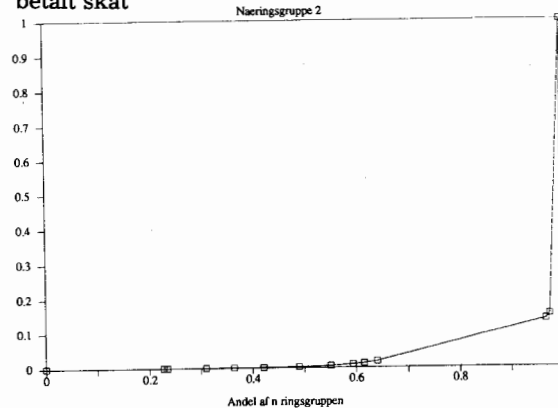
Betalt indtægtsskat 1983–87

Andel af
betalt skat



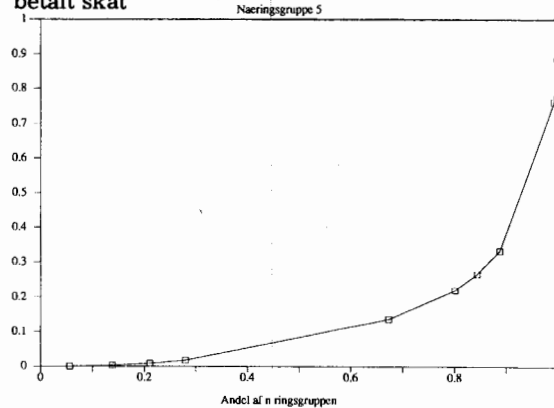
Betalt indtægtsskat 1983–87

Andel af
betalt skat



Betalt indtægtsskat 1983–87

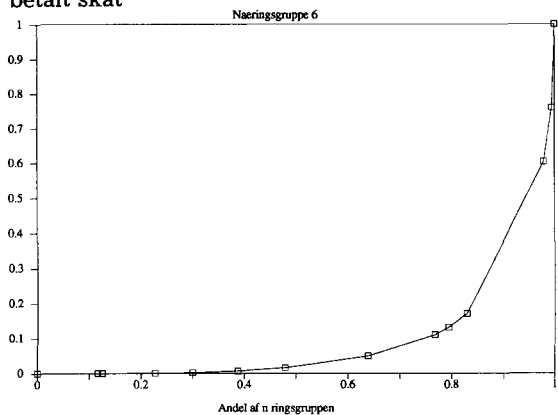
Andel af
betalt skat



Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

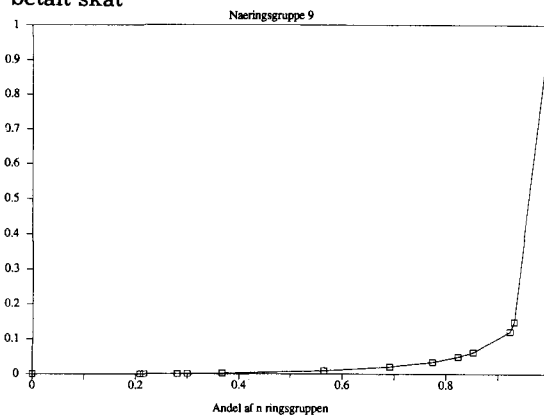
Betalt indtægtsskat 1983–87

Andel af
betalt skat



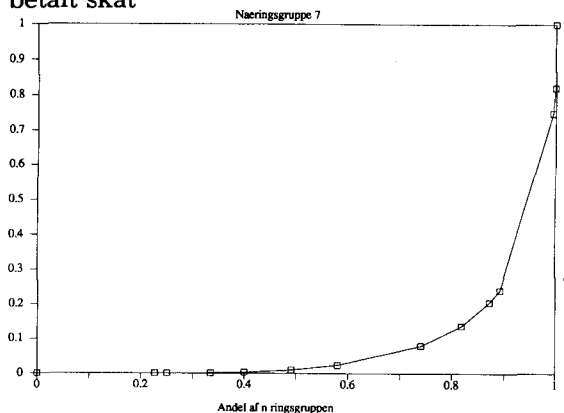
Betalt indtægtsskat 1983–87

Andel af
betalt skat



Betalt indtægtsskat 1983–87

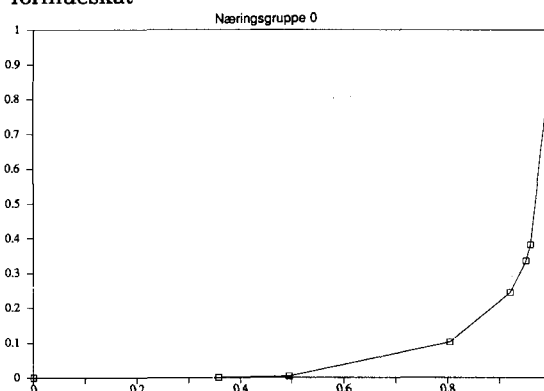
Andel af
betalt skat



Undervedlegg 3

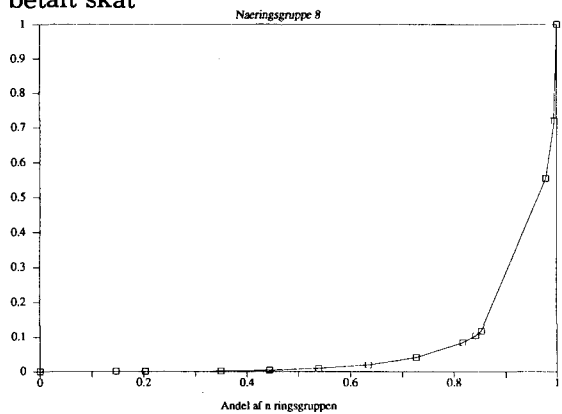
Formueskat 1983–87

Andel af
formueskat



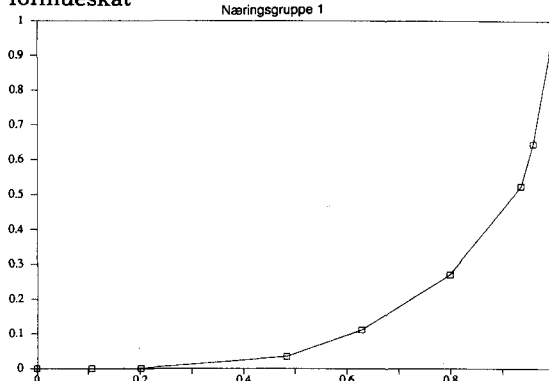
Betalt indtægtsskat 1983–87

Andel af
betalt skat



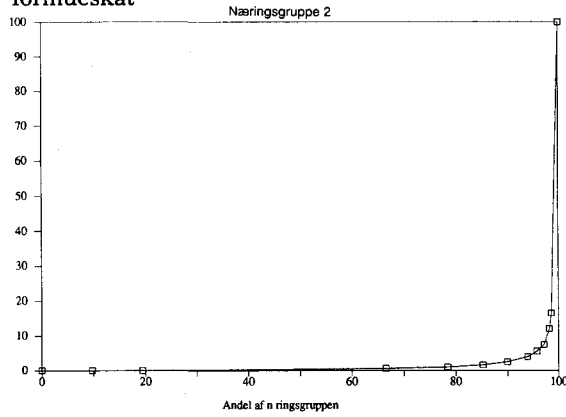
Formueskat 1983–87

Andel af
formueskat



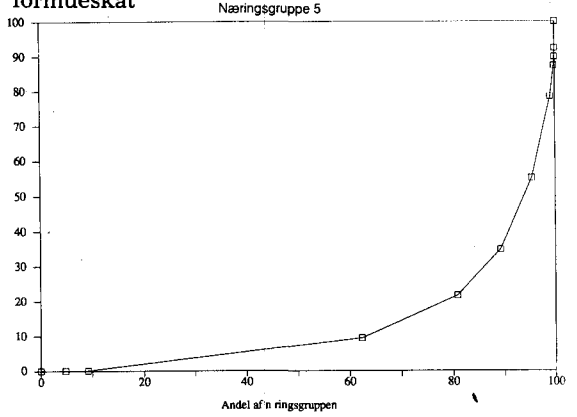
Formueskat 1983–87

Andel af formueskat



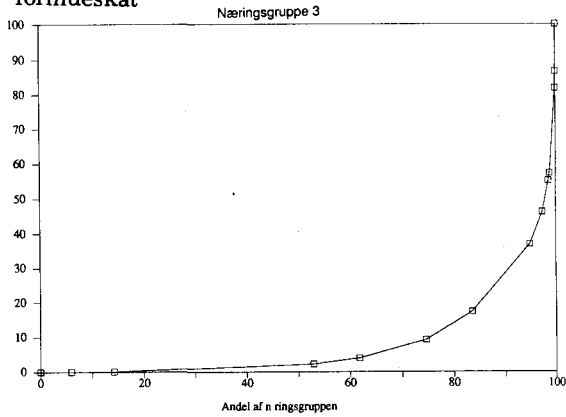
Formueskat 1983–87

Andel af formueskat



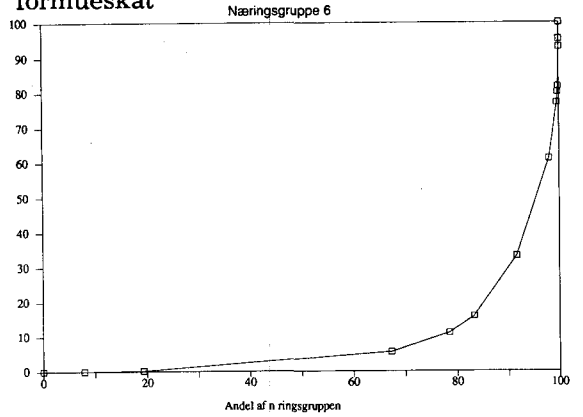
Formueskat 1983–87

Andel af formueskat



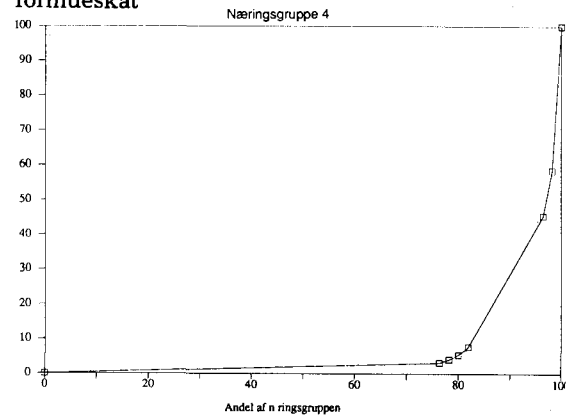
Formueskat 1983–87

Andel af formueskat



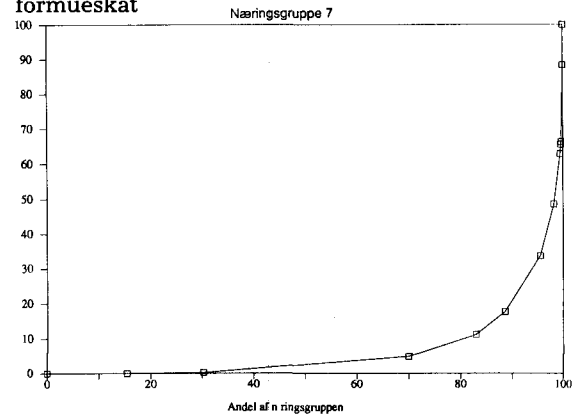
Formueskat 1983–87

Andel af formueskat



Formueskat 1983–87

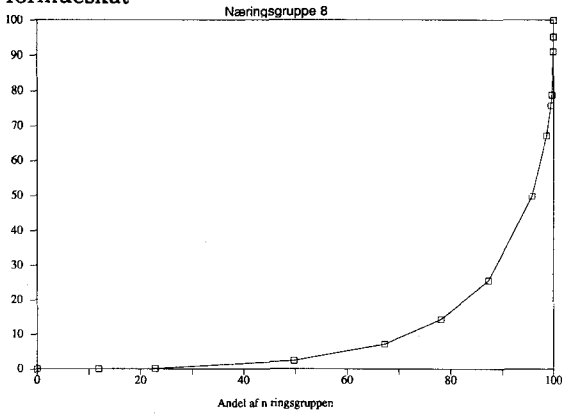
Andel af formueskat



Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

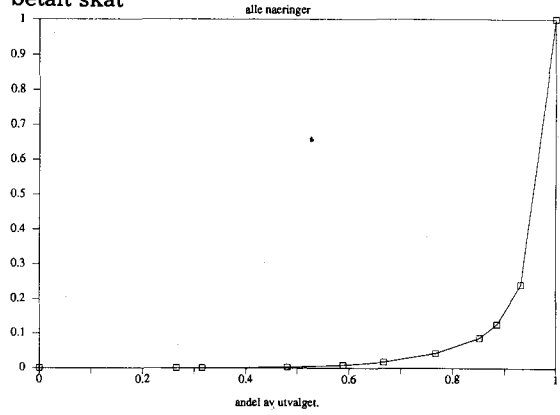
Formueskat 1983–87

Andel af formueskat



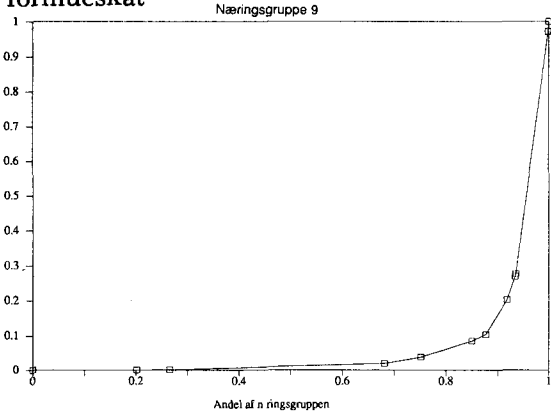
Indtægtsskat 1984

Andel af betalt skat



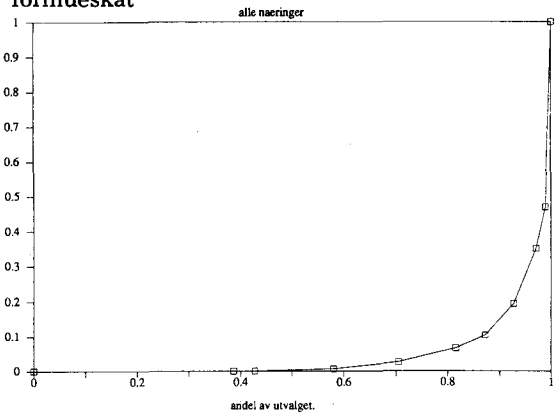
Formueskat 1983–87

Andel af formueskat



Indtægtsskat 1985

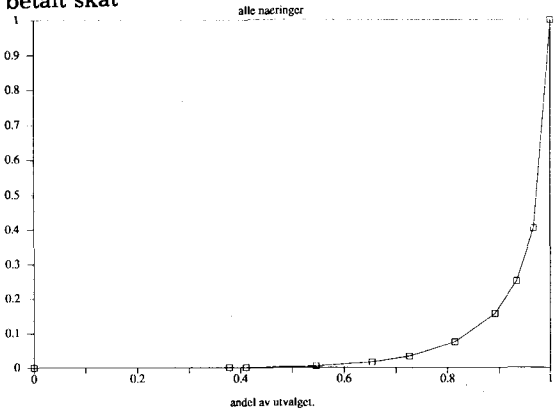
Andel af formueskat



Undervedlegg 4

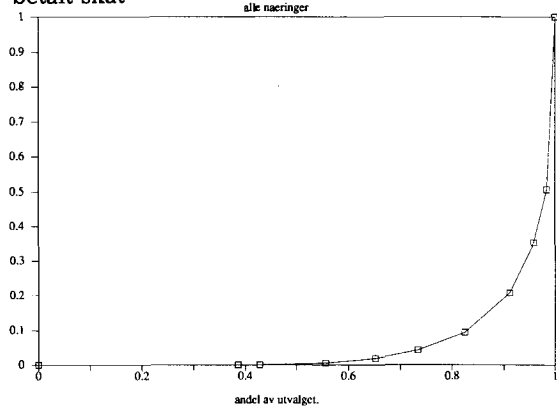
Indtægtsskat 1983

Andel af betalt skat



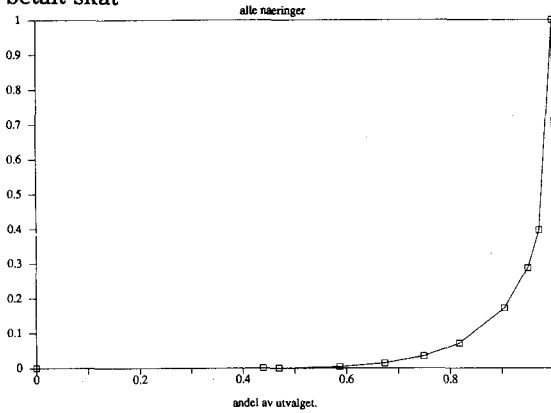
Indtægtsskat 1986

Andel af betalt skat



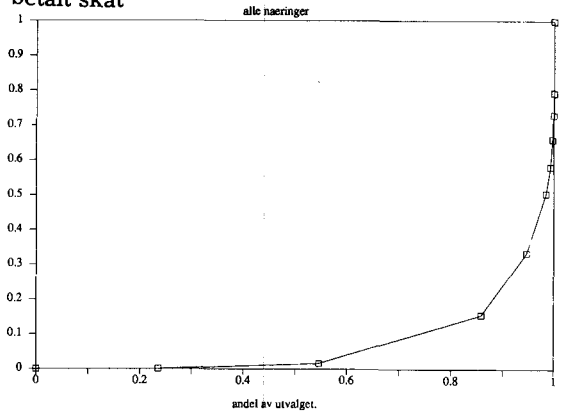
Indtægtsskat 1987

Andel af
betalt skat



Formueskat 1985

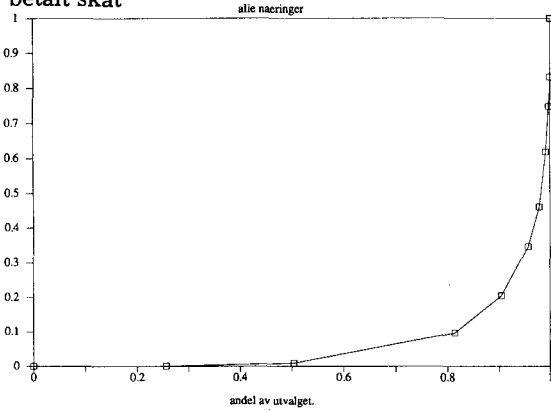
Andel af
betalt skat



Undervedlegg 5

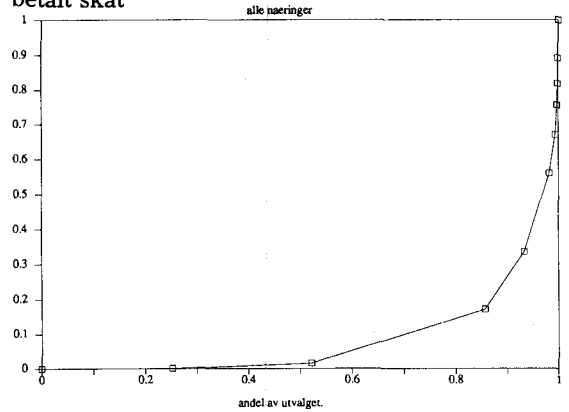
Formueskat 1983

Andel af
betalt skat



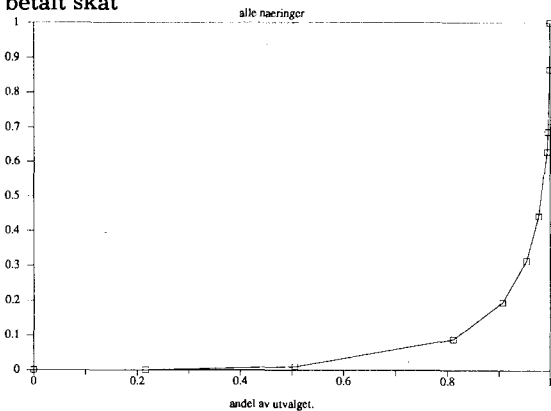
Formueskat 1986

Andel af
betalt skat



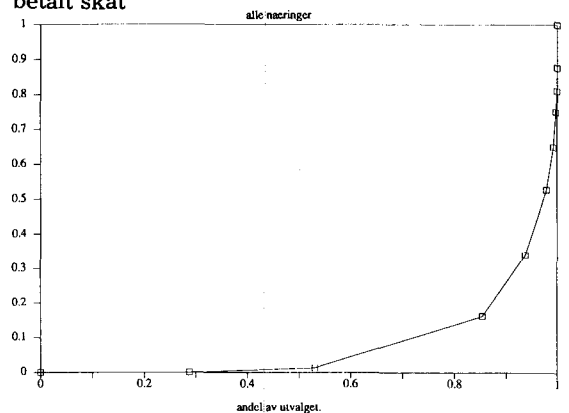
Formueskat 1984

Andel af
betalt skat



Formueskat 1987

Andel af
betalt skat



Vedlegg 5**Nærmere om skattekreditter**

Av Ernst Ravnas, Bedriftsøkonomisk institutt

1. SKATTEKREDITTBEGREPET**1.1 Problemstilling**

Hele problematikken omkring skattekreditter henger sammen med *periodiserings-spørsmålet*: Hvordan fordele skattepliktige inntekter og fradragsberettigede kostnader mellom ulike inntektsår med virkning for beskatningen?

Begrepet «skattekreditt», slik det brukes i praksis, er ikke gitt noe entydig innhold. Det anvendes i ulike sammenhenger og på svært forskjellige måter. Det hevdes at skattekredittordningene innenfor det eksisterende beskatningssystemet er mange og betydelige. Men dette kan først vurderes når man har klargjort hva man mener med skattekreditt. En slik avklaring mht. hva man skal forstå med begrepet er det derfor nødvendig å foreta.

Problemstillingen kan illustreres slik:

Eksempel

En næringsdrivende antas å kunne velge mellom to skattemessige beskatningssituasjoner:

	År 1	År 2
Nettoinntekt alternativ I	1 000	1 100
Nettoinntekt alternativ II	900	1200
Differanse i nettoinntekt	-100	100
Differanse i skatteinstrøm (40pst. skatt)	-40	40

Forskjellen mellom beskatningssituasjon I og II kan f.eks. skyldes at den næringsdrivende i tilfelle II har foretatt nedskrivning av varelageret i år 1 med 100 mer enn i tilfelle I.

Hvis utgangspunktet er en sammenlikning av ovennevnte to beskatningsalternativer, kan man si at alternativ II gir en skatteutsettelse - en *skattekreditt* - på 40 i forhold til alternativ I. Kredittiden er ett år.

Hvilken kreditt som oppnås gjennom tilpasning II, avhenger imidlertid av hva man sammenlikner med. Dette kommer kanskje klarere frem hvis man f.eks. antar at det eksisterer et tredje tilpasningsalternativ:

	År 1	År 2
Nettoinntekt alternativ II	900	1 200
Nettoinntekt alternativ III	850	1 250
Differanse i nettoinntekt	50	-50
Differanse i skatteinstrøm	20	-20

I forhold til alternativ III ser man at alternativ II *ikke* gir noen skattekreditt. Snarere tvert imot: Skattebetalingen det første året blir høyere. Man kan derfor si at i forhold til alternativ III gir beskatningsalternativ II en *negativ skattekreditt*.

Når man skal fastsette hva det skal menes med «skattekreditt», og beregne hvilke skattekreditter som er innebygget i bedriftsskattesystemet, må man således fastslå hvilke alternative tilpasninger som skal sammenliknes og danne utgangspunkt for kredittvurderingen.

1.2 Bedriftsøkonomisk riktig periodisering som referansepunkt

Når en næringsdrivende står overfor valget mellom ulike skattemessige tilpasningsalternativer som loven åpner for, vil problemet ligge i å velge mellom disse. Blant annet kan det være snakk om å velge mellom alternative fradrags-/beskatningstidspunkter. Sagt på en annen måte innebærer den valgfriheten skattelovgivningen åpner for at man ved å velge ett alternativ, ofte kan oppnå en skattekreditt i forhold til et annet alternativ.

Kredittbegrepet brukt på denne måten blir *relativt*: Det sier bare noe om relasjonen mellom to eller flere *mulige* skattemessige posisjoner - ikke noe om hvilket alternativ som gir best uttrykk for den «riktige» beskatningssituasjonen. Det gir derfor heller ikke noen ubetinget veiledning når det gjelder spørsmålet om de skattemessige handlingsalternativene innebærer en subsidiering fra det offentlige side, ved at periodiseringsreglene er gunstigere enn en beskatningssituasjon bygd på skattelovens hovedregel eller bedriftsøkonomiske prinsipper. I skattepolitisk sammenheng er det ikke minst sistnevnte problemstilling som er interessant.

Når forslag om endring i bedriftsbeskatningen skal vurderes, vil en helt sentral problemstilling være om, eventuelt i hvilken grad, det bør tilstrebes overensstemmelse mellom skattemessige og bedriftsøkonomiske periodiseringsregler for fastsettelse av resultat. I denne sammenheng er skattekredittbegrepet viktig - som utgangspunkt for måling av hvilken subsidiering det er lagt inn/foreslås lagt inn i beskatningen i forhold til hva som ville følge av en bedriftsøkonomisk riktig periodisering. I det følgende vil periodisering etter sistnevnte prinsipp fremstå som referansepunkt for skattekredittberegninger.

Relatert til eksemplet i avsnitt 1.1 over, blir altså problemstillingen følgende:

- 1) Hvilket av alternativene I, II og III gir uttrykk for den skattemessige tilpasning, og hvilket gir uttrykk for den bedriftsøkonomiske tilpasning - referansepunktet?
- 2) Hvor stor er avstanden mellom de to alternativene (fastsettelse av skattekreditten)?

1.3 Hva er bedriftsøkonomisk riktig periodisering - referansepunktet?

Skattelovens utgangspunkt er iht. § 50 at skattepliktig inntekt skal fastsettes ut fra selskapets årsregnskap og regnskapslovgivningen. Regnskapsloven forutsetter et nominelt system, hvor periodiseringen skjer med utgangspunkt i vurderinger av når inntekter er opptjent og når kostnader har påløpt (regnskapsprinsippet). Dette er imidlertid bare et utgangspunkt, da man regnskapsmessig modifierer en slik periodisering gjennom forsiktighetsprinsippet.

Etter dagens regnskapsregler har forsiktighetsprinsippet særlig anvendelse mhp. kostnader som har sammenheng med fremtidige inntekter. Kostnader/tap kan i stor grad foregripes før de endelig er konstatert - dels med hjemmel i spesielle regler i skattelovgivningen, f.eks. sktl. § 44 første ledd bokstav i (klassifikasjonsfond), § 50 bokstav a (nedskrivning for prisfallsrisiko på varebeholdning og varekontrakter og nedskrivning for oppfyllelsesrisiko vedrørende fordringer), og dels med hjemmel i sktl. § 50 annet ledd, som viser til god regnskapsskikk.

En vurdering av hvilke skattekreditter som måtte ligge i systemet, og størrelsen på disse, er det imidlertid mest naturlig å vurdere med utgangspunkt i avvik i skattelovgivningen fra et rent regnskapsprinsipp. Regnskapsprinsippet i ren form gir bedre uttrykk for bedriftsøkonomisk riktig periodisering, gitt et nominelt beskatningssystem, enn et tilsvarende prinsipp, modifisert gjennom forsik-

tighetsprinsippet. Forsiktighetsprinsippet fører til asymmetri i periodiseringsreglene, bl.a. ved at man resultatmessig skal ta hensyn til negative, ikke-realiserede, verdiendringer, men ikke positive verdiendringer.

I det følgende vil jeg med «skattekreditt» således forstå:

den skattereduksjon man oppnår et inntektsår gjennom redusert overskudd som følge av at skattelovens periodiseringsregler avviker fra periodisering etter regnskapsprinsippet.

Hvilken periodiseringsregel man velger som referansepunkt avhenger i stor grad av hva man vil analysere. Hvis utgangspunktet, som her, er ønsket om å vurdere det eksisterende skattesystem, kan man ikke komme ifra at systemet i det alt vesentligste er basert på årsregnskapets prinsipper for periodisering, og dette påvirker valget. Et alternativ ville være å vurdere bedriftsbeskatningen fullstendig løsrevet fra dette, gjennom en sammenlikning med et helt annet periodiseringsprinsipp, som f.eks. et kontantstrømsregnskap. Et annet alternativt referansepunkt for fastsettelse av skattekredittens størrelse, ville være realisasjonsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at kostnader og inntekter først skal medtas ved realisasjon. Selv om realisasjonsprinsippet står sterkt innenfor skattelovgivningen, er regnskapsprinsippet valgt i dette notatet ut fra den begrunnelse at det på en mer konsekvent måte gir uttrykk for en bedriftsøkonomisk riktig periodisering innenfor et nominelt inntektsbeskatningssystem.

Gitt referansepunkt, reiser spørsmålet seg om man skal ta utgangspunkt i faktisk gjennomførte skattemessige disposisjoner eller maksimal skattemessig regelutnyttelse ved beregning av skattekredittens størrelse. En skattekredittberegning med utgangspunkt i gjennomførte skattemessige disposisjoner medfører at kredittstørrelsen blir lavere enn den ville ha vært om man tok utgangspunkt i maksimal utnyttelse av skattelovens regler. I dette notatet avhenger valget mellom disse av den sammenheng man diskuterer innenfor.

En skattekreditt oppstår med utgangspunkt i definisjonen over når de skattemessige periodiseringsreglene avviker fra regnskapsprinsippet på en positiv måte for skattelyter, ved at:

- 1) en inntekt blir beskattet ett eller flere år etter opptjeningsåret, eller
- 2) en utgift påløper ett eller flere år etter det (de) året (årene) det gis skattemessig fra-drag, eller

3) hele, eventuelt deler av det skattemessige overskuddet, som i utgangspunktet er fremkommet, blir beskattet ett eller flere år etter regnskapsåret.

En fjerde form for skattekreditt oppstår når selve skattebetalingen foretas ett eller flere år etter beskatningsåret. Denne kredittformen er vesentlig forskjellig fra de tre andre, ved at den *ikke* rører ved periodiseringsreglene i skatteloven, men kun ved betalingstidspunktet for fastsatt skatt. Dermed er det ingen usikkerhet mht. skattens nominelle størrelse. En vurdering av sistnevnte form for skattekreditt vil kreve en gjennomgang av skattebetalingslovgivningens regler. I dette notatet legges det ikke opp til noen slik diskusjon.

1.4 Nærmere om skattekredittstørrelsen

Et felles kjennetegn ved skattekredittene, slik begrepet brukes her, er som nevnt at de er knyttet til periodiseringsavvik mellom skattemessige vurderingsregler og et generelt periodiseringsprinsipp (regnskapsprinsippet) - ikke avvik mellom hva som er relevante kostnader og inntekter per se.

I utgangspunktet er det en nødvendig betingelse for å kunne snakke om en «skattekreditt» at man i ett eller flere senere år vil få en økning i skattene som følge av den initiale bruk av skattekreditten. Ellers står man overfor en direkte skattelette. Dette må imidlertid presiseres: For det første kan skattesatserne være andre de årene som kreditten blir oppløst, slik at den nominelle skatteøkningen kan bli mindre/større enn den opprinnelige kreditten. For det annet må det understrekes at en kreditt oppstår gjennom forskyvninger i kostnads- og/eller inntektsposter, slik at den fremtidige skatteøkningen vil avhenge av de reglene for fradrag og beskatning som gjelder i oppløsningsårene. For det tredje kan hele den latente skatteforpliktelsen etter gjeldende regler falle bort i enkelte tilfeller i tilknytning til terminalsituasjoner, som arveovergang, konkurs mv. Den *diskontinuitet* som dette representerer, innebærer at kreditt som er opparbeidet i realiteten må betraktes som skattelette.

For såkalte åpne reserver gjelder i utgangspunktet kontinuitetsprinsippet, f.eks. i forbindelse med overdragelse av personlig drevet virksomhet til barna: Arvtakerne kan i stor grad beholde de åpne reservene mot å innestå for den latente skattegjelden.

Når det gjelder skulde reserver (undervurdering av eiendelsposter), er situasjonen imidlertid annerledes. I forbindelse med arveovergangen blir det fastsatt hva som er eiendelens markedsverdi med sikte på beregning av arveavgiften. Når de beregnede verdiene er høyere enn nedskrevne verdier, innebærer arveovergangen at arvtakerne

kan avskrive med utgangspunkt i et nytt høyere avskrivningsgrunnlag - uten å bli beskattet for differansen.

Årsaken til slike forskjeller mellom oppnådd nominelt skattekredittbeløp og det beløp som tilbakebetales, er asymmetrier i skattesystemet mht. skattesatser eller skatteregler.

2 RENTEFORDELEN AV SKATTEKREDITTER

En skattyter som har oppnådd en skattekreditt, har alltid en latent skatteforpliktelse; det er denne det knytter seg kreditt til. Et hensiktsmessig verktøy for å måle hvilken verdi det har for en skattyter å skaffe seg en skattekreditt, har man i *nåverdimetoden*. Denne tar som utgangspunkt at beløp som henføres til forskjellige tidspunkter, først kan sammenliknes når man har korrigeret for tidsfaktorens betydning. Korrigeringen skjer ved *diskontering* (baklengs renteregning), ved at man beregner *nåverdien* (verdien idag) av fremtidige beløp.

Den sentrale forutsetning knyttet til nåverdimetoden er at man ikke kan sammenlikne beløp henført til forskjellige år *uten* å ta hensyn til tidsfaktorens betydning for beløpens verdi. Etter nåverdimetoden tar man dette hensyn gjennom *diskontering*. Med et gitt rentenivå vil man gjennom diskontering få frem *verdien idag - nåverdien* - av et beløp som inn- eller utbetales i et senere år. Nåverdimetoden kan illustreres gjennom et eksempel:

Hvis en skattyter disponerer 100 kr. i år 0, og beløpet benyttes til sparing, vil skattyteren oppnå en risikofri avkastning (rente) på beløpet svarende til bankrenten. Er denne 10 pst., vil beløpet etter ett år ha vokst til 110 kr. Sistnevnte beløp kan ses på som *sluttverdien* år 1 av å investere 100 kr. i bank år 0 til 10 pst. rente. På generell form kan dette uttrykkes ved:

$$(1) S_1 = B_0 + B_0 \times p = B_0 \times (1+p), \text{ hvor}$$

S_1 = sluttverdien år 1

B_0 = opprinnelig kapital år 0, bankinnskuddet

p = bankrenten.

Hvis beløpet står på bankkonto to år, vil sluttverdien år 2, S_2 , være:

$$(2) S_2 = S_1 + S_1 \times p = S_1(1+p) = B_0(1+p)(1+p) = B_0(1+p)^2$$

Forutsettes det at renten, p , er konstant over tid, kan man stille opp følgende generelle sluttverdi-formel:

$$(3) S_n = B_0(1+p)^n.$$

Med utgangspunkt i formel (3) kan man beregne sluttverdien år T av en investering B_0

idag når den forrentes etter satsen p hvert år. Sagt på en annen måte uttrykker S_T hva som vil stå inne kontoen år T med renter og rentesrenter hvis man setter inn beløpet B_0 idag. Uttrykket $(1+p)^n$ kalles rentefaktoren.

I forbindelse med en skattekreditt er det imidlertid mer vanlig å gå den motsatte veien og finne nåverdien av et fremtidig beløp:

På samme måte som 110 kr. anses for sluttverdien år 1 ved å sette 100 kr. inn på en bankkonto i år 0, kan 100 kr. betraktes som verdien idag - nåverdien - av å få 110 kr. om ett år.

I formel (1) over fant man at:

$$S_1 = B_0(1+p).$$

Løses denne ligningen mhp. B_0 , får man:

$$(4) B_0 = S_1 \times 1/(1+p).$$

Innsatt for tallene over, får man:

$$B_0 = 110 \times 1/(1+0,1) = 110 \times 1/1,1 = 100.$$

Omregningen fra S_1 (110) til B_0 (100) kalles diskontering (baklengs renteregning), og faktoren $1/(1+p)$ kalles diskonteringsfaktoren.

Den generelle diskonteringsformelen (nåverdiformelen) kan utledes direkte av sluttverdiformelen (3):

$$(3) S_n = B_0 (1+p)^n$$

Løser man (3) mhp. B_0 , får man:

$$(5) B_0 = S_n/(1+p)^n.$$

Formel (5) uttrykker nåverdien av et hvilket som helst beløp i et hvilket som helst år.

Nåverdien B_0 av et fremtidig beløp reduseres når tiden, T , øker (jo flere år det går før beløpet S mottas) og når rentesatsen, p , øker.

Gjennom diskontering/nåverdiberegning får man frem hvor mye mer verdt det er å få et beløp idag enn å få et tilsvarende nominelt beløp på et senere tidspunkt. Forskjellen kan forklares ved rentefordelen.

Relatert til skattekredittproblematikken kan nåverdimetoden illustreres med noen eksempler:

Eksempel

En skattyter kan år 0 nedskrive utgående varelager med 100, men velger i stedet å vurdere varebeholdningen til kostpris. Dette innebærer at beholdningsverdien det første året blir 100 høyere enn den kunne ha vært, og varekostnaden tilsvarende lavere. Overskuddet vil således bli 100 høyere enn hvis skattyteren hadde nedskrevet. Året etter vil imidlertid situasjonen være snudd: Ved å unnlate nedskrivning år 0, vil skattyteren år 1 ha en inngående varebeholdning som er 100 høyere enn i nedskrivningstilfellet. Dette vil i år 1 gi en varekostnad som blir 100 høyere og derved et resultat som er 100 lavere.

Ved å nedskrive i år 0 blir dermed nettoeffekten følgende i forhold til ikke å nedskrive:

	År 0	År 1
Resultateffekt	-100	+100
Skatteeffekt (50pst. skatt)	-50	+50

Netto nåverdi av å nedskrive år 0 kan nå måles ved å diskontere merskatten år 1 og sammenholde dette beløpet med den reduserte skatten man oppnår i år 0 (forutsetter 10 pst. rente):

$$\begin{aligned} NV &= 50 \text{ (skattebesparelsen år 1)} - 50/1,1 \\ &\quad \text{(nåverdien av merskatten år 2)} \\ &= 50 - 45 = 5. \end{aligned}$$

Skattyteren har ved å nedskrive i år 0 hatt en (rentefri) skattekreditt på 50 i ett år. Nåverdien av dette tilsvarer rentefordelen i ett år, dvs. 5.

Eksempel

Et aksjeselskap kan i år 0 avsette 100 til konsolideringsfond, og derved redusere det skattepliktige overskudd med et tilsvarende beløp. Regner man med 50 pst. skatt, vil skatten dette året bli redusert med 50.

En konsolideringsfondsavsetning kan selskapet etter dagens regler «sitte» på så lenge det ønsker. Det er mao. selskapet selv som bestemmer kredittiden.

Velger det å inntektsføre avsetningen i år 1, vil verdien av kreditten bli som i varelager-eksemplet over. Sitter selskapet på avsetningen f.eks. i fem år, blir imidlertid netto nåverdi av kreditten:

$$NV = 50 - 50/1,1^5 = 50 - 31,5 = 18,5.$$

Nåverdien av skattekreditten er nå ca. 3,5 ganger større enn i varelager-nedskrivningstilfellet.

Venter selskapet hele 10 år før det inntektsfører avsetningen, blir netto nåverdi av kreditten:

$$NV = 50 - 50/1,1^{10} = 50 - 19,5 = 30,5.$$

Nåverdien av skattekreditten er her ca. 6 ganger større enn i varelager-nedskrivningstilfellet.

For selskapet er det åpenbart gunstigst å «sitte» lengst mulig på en konsolideringsfondsavsetning. Nåverdien av den fremtidige skatteøkning som følger av en inntektsføring blir jo mindre for hvert år som går. I konsolideringsfondstilfellet kan man på det nærmeste se bort fra den latente skatten på avsetningen, da man i normaltillfellene kan regne med at selskapene vil «sitte» på foretatte avsetninger svært lenge - på ubestemt tid, jfr. avsnitt 3.3.3 under.

Skattekredittene er som nevnt normalt rentefrie. Den rentefordel som oppnås er det vesentlige «subsidie»-element ved kredittordningene. Gjennom nåverdianalyser kan man generelt få beregnet verdien av denne rentefordelen for en hvilken som helst skattekreditt. Under følger et eksempel som illustrerer nåverdien av en skattekreditt som oppløses eller »tilbakebetales» over flere år.

Eksempel

En næringsdrivende oppnår en reduksjon i skattepliktig inntekt på 200 i år 1 ved å utnytte en skattekredittordning. Med 50 pst. skatt gir det en skattekredittfordel på 100.

Skattekreditten oppløses f.eks. over fire år med 25 hvert år.

Effekten på skattestrømmen ved å utnytte kreditten i forhold til ikke å gjøre dette blir:

	År 1	2	3	4	5
Endring i skattestrøm	-100	25	25	25	25

Rentefordelen, uttrykt ved nåverdien av å ha benyttet denne skattekreditten, blir med f.eks. 10 pst. rente:

$$NV_{\text{netto}} = 100 - 25/1.1^2 - 25/1.1^3 - 25/1.1^4 - 25/1.1^5 = 100 - 79,25 = 20,75.$$

20,75 uttrykker den totale verdien i fireårsperioden av rentefordelen (målt i nåverdi) man oppnår gjennom den rentefrie skattekreditten.

Ut fra eksemplet over kan man utlede at nåverdien av en skattekreditt vil øke med:

- økt skattesats
- økt rente
- økt kredittid.

Enkelte kreditter oppløses ikke nødvendigvis med faste beløp pr. år. Verdien av kreditten vil generelt øke, gjennom rentefordelen, jo mindre del av kreditten som oppløses de første årene.

Unntak fra rentefriheten for skattekreditter finnes dog i enkelte tilfeller, når det er knyttet betingelser til kredittordningene og disse betingelsene brytes. Det gjelder f.eks. for avsetning etter distriktsskatteloven (l. av 19/6-69 nr.72), hvor det skal svares en »straf-

ferente» fra og med året etter avsetningsåret når en avsetning til distriktsutbyggingsfond ikke er brukt innen fem år mv. For øvrig kan differansen mellom kredittbeløp og økt skatt i senere år, som kan oppstå pga endringer i beskatningsregler og/eller skattesatser, betraktes som en rente. Men denne kan både være positiv og negativ.

Eksempel

En personlig næringsdrivende benytter muligheten for å skaffe seg en skattekreditt på 100, som oppløses året etter. I inneværende år er marginalskatteprosenten 50, mens den neste år er:

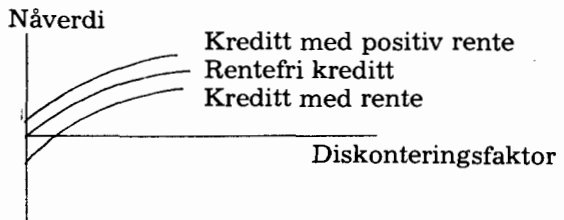
- a) 30 pst.
- b) 60 pst.
- c) 50 pst.

Dette gir følgende skattestrømmer:

Netto	År 1	År 2	Sum
a) Skatteendring	-50	30	-20
b) Skatteendring	-50	60	10
c) Skatteendring	-50	50	0

I tilfelle a) oppnår den næringsdrivende ikke bare en kreditt på 50. Like riktig vil det være å si at han får en ettårig skattekreditt på 30 og en nominell skattelette på 20. Sistnevnte beløp kan også ses på som en negativ rente. I tilfelle b) er det motsatt. Her får den næringsdrivende en kreditt på 50, men dette koster 10 i økt skatt utover »tilbakebetalingen» av det nominelle kredittbeløp. Økningen på 10 kan betraktes som en rentekostnad. I dette tilfellet bør kreditten ut fra en privatøkonomisk vurdering bare benyttes hvis man ikke kan skaffe en tilsvarende kapital på annen måte til en lavere rente, og man har investeringsprosjekt som minst gir minst tilsvarende i avkastning. I tilfelle c) er kreditten rentefri.

Dette kan illustreres slik:



3. GJENNOMGANG AV SENTRALE SKATTEKREDITTORDNINGER

3.1 Overskuddsavhengige og ikke-overskuddsavhengige skattekredittdordninger

De skattemessige skattekredittdordningene kan grupperes i to hovedgrupper:

- 1) Avsetninger (fradrag) med sikte på å møte forventede fremtidige kostnader, eller utsettelse med beskatningen av inntektsposter. Slike avsetninger er ikke overskuddsavhengige. Det innebærer at det ikke er noen forutsetning for avsetningsrett at det aktuelle selskapet har overskudd før avsetning. Eksempler på slike avsetninger er klassifikasjonsfondsavsetning, avsetning til garanti- og servicefond, avsetning med gevinst ved salg av driftsmidler m.v.
- 2) Avsetninger av overskudd. Slik avsetning kan bare foretas når man har et skattemessig overskudd/positiv nettoinntekt.

Det går altså et hovedskille mellom avsetnings-/skattekredittdordninger som er *overskuddsavhengige*, og de som *ikke er overskuddsavhengige* for å kunne benyttes.

Det som særkjenner de overskuddsavhengige ordningene (fondsavsetninger), er at de i sin helhet representerer skattemessig merfradrag i forhold til hva som er riktig etter regnskapsprinsippet. Det er innenfor et bedriftsøkonomisk basert system utenkelig med slike ordninger. Skattekredittdordningen i tilknytning til slike ordninger vil derfor være avsetningens størrelse multiplisert med relevant skattesats.

Mer problematisk blir det å fastsette skattekredittdørrelsen i tilknytning til ikke-overskuddsavhengige disposisjoner, som varelagernebeskrivelse, gevinstnedskrivning og avskrivninger. Det har sammenheng med at det ikke er ubetinget lett å bestemme hva som er riktig periodisering av disse postene etter et rent regnskapsprinsipp. Verdiendringer frem til 31/12 inntektsåret skal i prinsippet medtas i resultatregnskapet etter regnskapsprinsippet, mens forventet verdiendring etter 31/12 ikke skal medtas. Skjønntemaet blir stort. Beregninger av skattekreditter må derfor også bli relativt omtrentlige.

Nar det gjelder den beskatningsutsettelse som det åpnes for i relasjon til ulike typer gevinster, kan den nok i sin helhet betraktes som en skattekredittdordning, så lenge det er snakk om beskatningsutsettelse til år etter salgsåret. Skattereduksjoner gjennom av- og nedskrivninger utover faktisk verdifall må betraktes som skattekreditter.

I avsnitt 3.2 gjennomgås de viktigste ikke-overskuddsavhengige skattekredittdordningene, mens 3.3 er viet de overskuddsavhengige. Oppstillingen er ikke fullstendig, hverken for beskrivelse av situasjonen for næringslivet generelt eller for spesielle næringsgrupper.

3.2 Ikke-overskuddsavhengige skattekredittdordninger

3.2.1 Aktivisering av kostnader. Avsetninger som er begrunnet i forsiktighetsprinsippet

Skattemessig har man ikke eksplisitte regler som regulerer aktivisering kontra direkte utgiftsføring av ulike typer kostnader som påløper ett år, men som kan ha inntektsskappende betydning for bedriften flere år frem i tid. Typiske eksempler er forsknings- og produktutviklingskostnader, markedsføringskostnader og byggelånsrenter. Den skattemessige praksis følger stort sett den regnskapsmessige periodisering, som bygger på god regnskapsskikk og forsiktighetsprinsippet, jfr. sktl. § 50. Nevnte faktorer gjør det sannsynlig at det skjer en betydelig direkte utgiftsføring av kostnader som etter regnskapsprinsippet burde ha vært aktivert. Sannsynligvis står man her overfor en vesentlig, kanskje den vesentligste skattekredittdordning blant de skjulte reservene.

Granseoppgangen mellom vedlikehold og påkostning representerer en parallell problemstilling til aktiviseringsspørsmålet. Kostnader som klassifiseres som vedlikeholdsutgifter kan utgiftsføres løpende, mens såkalte påkostninger må aktiveres og avskrives sammen med driftsmidlet kostnadene er tilknyttet. Nåverdien av fradragene blir da atskillig lavere ved aktivisering - desto lavere jo lavere avskrivningssatsen er for den saldogrupper hvor kostnadene alternativt ville ha blitt aktivert. Det er lite tvilsomt at både gjeldende regler (god regnskapsskikk/forsiktighetsprinsippet) og ikke minst praksis har åpnet for direkte utgiftsføring i større grad enn hva som følger av regnskapsprinsippet. Derved åpnes det for skattekreditter.

Avsetning til garanti- og service-fond skal dekke forventede utgifter som følger av garantier eller forpliktelse til å utføre etterarbeider, bytting av deler mv. uten vederlag i forbindelse med leverte varer og tjenester.

Avsetningsperioden er kun på ett år: Året etter avsetningsåret skal det foretas en avregning, som innebærer at avvik mellom fradragført avsetning foregående år, og faktiske utgifter i inneværende år skal tilbakeføres til beskatning. Effekten av en slik avsetning

blir således en ett-årig skattecreditt i forhold til periodisering etter pådragelsestidspunktet - en parallell til nedskrivning av varelagre, jfr. avsnitt 3.2.3.

Kvantifisering av hvilke skattecreditter som ligger innebygget i gjeldende praksis mhp. kostnadsarter som nevnt over, er det ikke mulig å foreta ut fra eksisterende datakilder. At de kan være betydelige, slik at man i det konkrete tilfelle kan ha vesentlige avvik mellom Resultat før årsoppgjørdisposisjoner og et bedriftsøkonomisk resultat basert på regnskapsprinsippet, er imidlertid ganske sannsynlig.

3.2.2 Avsetning til klassifikasjonsfond

Sktl. § 44 bokstav i åpner for fradragsrett for avsetning til klassifikasjonsfond. Reglene gir mulighet til å forskuttede de forventede klassifikasjonskostnadene i fire-årsperioden før klassifikasjonsomkostningene pådras. Klassifisering av skip og fly skjer normalt hvert fjerde år. De forventede kostnadene kan man altså i sin helhet kreve fradrag for gjennom avsetning i ett av de foregående årene eller fordelt på flere av disse. Det er således tale om en inntil fireårig skattecreditt.

I klassifikasjonsåret må foretatte avsetninger i den passerte 4-årsperioden avregnes mot de faktiske klassifikasjonskostnader som påløper. Eventuelt avvik kommer til beskatning/fradrag i klassifikasjonsåret.

Klassifikasjonsfondsutgiftene må betraktes som en rullerende 4-årig investering i fremtiden. En riktig utgiftsføring etter regnskapsprinsippet vil vel da være fordeling fra klassifikasjonsåret og utover mellom årene. En alternativ betraktningmåte er å se på utgiftene som vedlikeholdsutgifter, som utgiftsføres i klassifikasjonsåret.

Klassifikasjonskostnadene kan utgjøre betydelige beløp. Fordelen ved forskutteringen/skattecreditten kan dermed også bli stor. Særlig gjelder dette hvis f.eks. skipet eller andel i K/S som eier skip selges. Ved salg av andel eller driftsmiddel som har gitt grunnlag for klassifikasjonsavsetning før klassifikasjonsomkostningene er pådratt, skal avsetningen tilbakeføres til beskatning. Avsetningsbeløpet blir imidlertid ikke lignet særskilt, og inngår derfor i den gevinsten som oppnås i forbindelse med salget. Dermed vil man kunne benytte nedskrivningsreglene i skatteloven §§ 44A-6 og 8, som sikrer en ytterligere kreditt på 8 år før inntektsbeskatning gradvis finner sted over flere år gjennom nedskrivning. Reelt sett innebærer dette at man nesten kan se bort fra den latente skatten på avsetningen.

Ved f.eks. salg av andel i et skip vil dessuten den nye andelseier ha rett til å foreta avsetning til klassifikasjonsfond. Ved hyppige kjøp og salg kan således de *akkumulerte* klassifikasjonsfondsavsetninger vesentlig overstige de beregnede kostnadene. Dette gir betydelige skattecredittfordeler.

Klassifikasjonsavsetningsordningen har stor økonomisk effekt i mange skips-/flyprosjekter. Det er imidlertid en ordning som kan virke sterkt forvridende på investeringsbeslutninger, og således trenger en særskilt begrunnelse for å opprettholdes. Muligheten for akkumulering av avsetninger utover beregnede kostnader gjennom kjøp og salg av driftsmidlet/andeler i driftsmidlet, kan uansett ikke gis noen skikkelig begrunnelse.

3.2.3 Varelagervurdering

1. Varelagrene har en svært sentral plass blant et selskaps eiendeler. Ikke minst gjelder det for varehandelsbedrifter, men også for eksempel på industrisektoren har en stor del av bedriftene betydelige beløp bundet i lagre av råvarer, halvfabrikata og ferdigvarer.

Den verdien som settes på utgående varebeholdning (UB), avgjør hvor stor varekostnaden blir, og derved størrelsen på overskuddet:

- Reduseres verdien på UB gjennom nedskrivning, vil varekostnaden øke og overskuddet bli redusert tilsvarende.
- Økes verdien på UB gjennom oppskrivning, vil varekostnaden bli redusert og overskuddet øke.

Den verdivurdering som foretas i år 1 vil også påvirke resultatet i år 2. Vurderingen av UB i år 1 avgjør størrelsen på inngående beholdning (IB) neste år, og dermed varekostnaden dette året.

Sett i sammenheng virker således disse faktorene inn på varekostnad og derved på overskuddet det enkelte år:

- Den vurderingen av UB som ble foretatt forrige år.
- Den vurderingen av UB som blir foretatt i innværende år.

Det en næringsdrivende derfor oppnår ved å foreta en nedskrivning av UB, er en *skattecreditt* på ett år, som svarer til skatten på nedskrivningsbeløpet, gjennom redusert overskudd i år 1 mot tilsvarende økt overskudd året etter.

Effekten vil være motsatt hvis den næringsdrivende alternativt skriver opp varelagerets verdi.

2. Det er på ingen måte enkelt å skulle fastsette størrelsen på de eventuelle skattekre-

ditter som ligger innebygd i de skattemessige varelagervurderingsreglene, sett i forhold til en vurdering bygd på regnskapsprinsippet.

Regnskapslovgivningens varelagervurderingsregler, jfr. aksjeloven § 11-9, åpner for nedskrivning for ukurans. Samtidig åpnes det for prisfallsnedskrivning gjennom henvisningen til forsiktighetsprinsippet. Hvor langt denne nedskrivningsadgangen går i forhold til reglene i skattelovens § 50, er neppe helt avklart. Man er her på et felt hvor det ut fra lovens ord ikke skulle være nevneverdig forskjell mellom de skattemessige og de regnskapsmessige nedskrivningsreglene. I praksis har nok dette spørsmålet uansett mindre betydning, da de fleste næringsdrivende foretar samme nedskrivninger i finansregnskapet som i skatteregnskapet.

Det er ikke usannsynlig at man i praksis ofte kan konstatere at de regnskapsmessige nedskrivningene er større enn hva som bedriftsøkonomisk, i henhold til regnskapsprinsippet, kan anses for riktig, fordi størrelsen på de regnskapsmessige nedskrivningene brukes som innfallsport til/argument for å få fradrag for like store skattemessige nedskrivninger.

Regnskapsprinsippet tilsier at *inntrådt* verdiendring pr. 31/12 i inntektsåret skal utgifts/inntektsføres. Svinn og inntrådt verdifall frem til dette tidspunktet skal det således nedskrives for. Dette åpnes det adgang til etter gjeldende skatteregler. Men sannsynligvis er nivået på nedskrivningene for ukurans/svinn ofte høyere enn hva som er reelt verdifall. Hvor mye høyere det er, er det ikke lett å si noe om. Det blir derfor svært vanskelig å skulle fastsette empirisk hva som kan anses for reelle skattekreditter innebygd i nedskrivningspraksisen når det gjelder ukurans/svinn, målt i forhold til bedriftsøkonomisk sett riktige nedskrivninger.

Lettere er det med nedskrivningsmuligheten for forventet fremtidig prisfall. Her er det snakk om nedskrivning for verdifall som pr. 31/12 *ikke* er inntrådt. Dette harmonerer ikke med regnskapsprinsippet, og må betraktes som en ren skattekredittfordel, slik skattekreditt er definert her. I regnskapslovgivningen er det som nevnt åpnet for slike nedskrivninger, men det er som en følge av forsiktighetsprinsippet - ikke regnskapsprinsippet.

3. Man har nok hatt lett for å overvurdere den resultatmessige betydningen på sikt av å kunne foreta nedskrivninger på varelager. Normalt fører som nevnt en nedskrivning til en skattekreditt på ett - 1 - år. Sett over tid ser man at nåverdien av å kunne nedskrive med

et konstant beløp hvert år er lik den skattereduksjon man oppnår det første året gjennom nedskrivningen.

Eksempel

Anta at et aksjeselskap har et overskudd på 500.000 før det er tatt hensyn til eventuell nedskrivning på varelager hvert år. Anta videre at det årlig kan foretas nedskrivning med 100 000 i all fremtid.

Skatteeffekten av å foreta nedskrivning i forhold til ikke å gjøre dette blir (forutsatt 50 pst. skatt):

År	1	2	3
Nedskrivning	-100 000	-100 000	-100 000
Tilbakeføring		100 000	100 000
Resultateffekt	-100 000	0	0
Skatteeffekt	-50 000	0	0

Fra og med år 2 vil oppløsningen av foregående års nedskrivning påvirke resultatet i positiv retning like mye som den nye nedskrivningen påvirker dette negativt. Resultateffekten blir derved null - vurdert netto.

Nedskrivningen utgjør her årlig 20 pst. ($\frac{1}{5}$) - regnet av overskuddet. Skal den næringsdrivende kompenseres for ikke å kunne foreta nedskrivning, må det således i dette tilfellet foretas en reduksjon på 10 prosentpoeng i skattesatsen år 1 (10pst. av 500.000) eller en reduksjon på ca. 1 prosentpoeng pr år (forutsatt nåverdivurdering og 10 pst. diskonteringsrente) i all fremtid.

Av Regnskapsstatistikken for 1986 (for bergverk, oljevirkosomhet og industri) fremgår det at resultat etter årsoppgjørdisposisjoner før skatter er 16 milliarder kroner i 1986. Årets varelagerreserve var 4,6 milliarder kroner (skattereduksjon på 2,3 milliarder med 50 pst. skatt), dvs. noe over $\frac{1}{3}$ av resultatet. Varelagerreserven viser normalt den nedskrivning som er foretatt for prisfallsrisiko. Oppheves nedskrivningsretten for slik risiko, kan dette således kompenseres gjennom en reduksjon i skattesatsen første året på rundt 12 prosentpoeng (12 pst. av 16 + 4,6 milliarder er ca. 2,3 milliarder) eller ca. 1,2 pst. pr. år.

Det er imidlertid grunn til å anta at varelagerreserven vil øke i gjennomsnitt over tid. Iht. regnskapsstatistikken økte f.eks. reserven med ca 7 pst. fra 1985 til 1986. For å kompensere også for en generell vektsfaktor i varelagerreservene over tid, må den generelle skattesatsen reduseres med 1,5 - 2 pst. hvert år.

Ovennevnte beregninger indikerer at nedskrivningsreglene for prisfallsrisiko kan opp-

heves og kompenseres gjennom en relativt beskjeden reduksjon i skattesatsen - avhengig av forholdet mellom korrigert overskudd og nedskrivning. Tar man utgangspunkt i tallene hentet fra Regnskapsstatistikken for 1986, er dette forholdet ca. 3:1. Er forholdet mellom overskudd og nedskrivning for prisfallsrisiko f.eks. 10:1, ville det være nok med en reduksjon i årlig skattesats på rundt 0,5 pst. pr. år, altså helt ubetydelig.

Varelagerreserven viser ikke hvilke nedskrivninger som er foretatt for ukurans. Ifølge Regnskapsstatistikken for 1986 utgjorde nedskrevne varebeholdningsverdier i balansen ca. 29 milliarder. Hvis man antar at det i gjennomsnitt er nedskrevet med 20 pst. for ukurans, utgjør ukuransnedskrivningen ca. 6 milliarder. Totalt blir nedskrivningene for ukurans og prisfall i så fall 10,6 milliarder (5,3 milliarder i skattereduksjon), eller ca. 50 pst. av resultatet (30 pst. av resultatet før nedskrivning). En opphevelse av all nedskrivningsadgang ville med disse tallene kreve en reduksjon i den generelle skattesatsen på ca 22 pst. år 1 (22 pst. av 13 + 10,7 milliarder = 4,7 milliarder) eller 2,2 pst. pr. år.

Tallberegningene over er svært omtrentlige, ved at man har tatt utgangspunkt i ett år, forutsatt samme overskudd i all fremtid etc. Siden oljevirkksomheten inngår i Regnskapsstatistikken tall, blir dessuten varebeholdningene relativt lave i forhold til f. eks. innen varehandelen. Det som imidlertid likevel står fast er at det er relativt små endringer i de generelle skattesatser som skal til for å kompensere for en opphevelse av nedskrivningsadgangen for ukurans og prisfallsrisiko. Selv om man endrer forutsetningene ganske mye, vil det ikke slå vesentlig ut på konklusjonen. En reduksjon i skattesatsen på mellom 2 og 6-7 pst. ville sannsynligvis i de fleste tilfelle være nok til å kompensere for en generell opphevelse av nedskrivningsretten.

Det kan selvsagt tenkes til dels betydelige variasjoner fra bransje til bransje og bedrift til bedrift. Men derved vil også skattefordelene være skjevt fordelt med dagens regler.

3.2.4 Avskrivning på varekontrakt

Skatteloven § 50 bokstav a åpner adgang til å skrive ned verdien av varekontrakter for inntrådt prisfall fra kontraktsinngåelsestidspunktet og frem til 31/12 i regnskapsåret. Videre gis det adgang til å skrive ned for forventet prisfall fra slutten av året og frem til varene skal leveres i det påfølgende år. Nedskrivningsbeløpet skal reduseres med 10.000 kr.

Nedskrivningsbestemmelsen er skjønnsmessig formulert, og reiser mange av de samme problemstillinger som reglene om nedskrivning på varelagre.

Muligheten for å oppnå uberettigede kreditter gjennom etableringen av fiktive kontrakter er her absolutt til stede. Særlig muligheten for å inngå kontrakter i desember og kansellere dem i januar er nærliggende.

Den skattereduksjon som oppnås gjennom nedskrivning for forventet prisfall etter 31/12 i inntektsåret, må på samme måte som for varer betraktes som en skattekreditt vurdert i forhold til en periodisering etter regnskapsprinsippet.

Nedskrivningsregelen virker skattekredittmessig på samme måte som varelagernedskrivningsreglene. Man oppnår en ett-årig skattekreditt, og dette gjelder selv om man ikke har betalt noen del av kjøpesummen.

Nedskrivningene på varekontrakter utgjør betydelige beløp – varierende med bransje. Ifølge Regnskapsstatistikken utgjorde nedskrivningene innen bergverk, industri og oljevirkksomhet i 1986 på varekontrakter (2 milliarder) ca. 45 pst. av nedskrivning for prisfallsrisiko på varer (varelagerreserven). Hvor mye av beløpet som representerer inntrådt verdifall, og hvor mye som er antepert verdifall i det påfølgende år, er umulig å si. Beregning av skattekredittstørrelsen blir derfor vanskelig.

3.2.5 Delkredereavsetning

Tap på fordringer som er endelig konstatert er fradragsberettiget etter skatteloven § 44 første ledd bokstav d. I henhold til § 50 annet ledd bokstav a kan det imidlertid også foretas nedskrivning på utestående fordringer som antas å ville bli uerholdelige. Det er altså her tale om en fradragsrett før tapet er realisert. Slik sett er regelen en paralell til nedskrivningsadgangen for forventet prisfall på varer - i den grad tapet ikke kan anses for inntrådt pr. 31/12 i inntektsåret.

Skattefordelen som oppnås gjennom en avsetning blir den samme som ved nedskrivning av varelagre og varekontrakter: Man oppnår en ettårig kreditt med betaling av skatt på avsetningsbeløpet.

Provenymessig betyr denne avsetningsmuligheten relativt lite når man ser bort fra finansinstitusjoner mv.

3.2.6 Avskrivninger

1. En næringsdrivende har rett til fradrag i inntekten for utgifter til inntekts ervervelse, jfr. skatteloven § 44 første ledd. Et driftsmidlets kostpris vil således kunne være fra-

dragsberettiget, dersom driftsmidlet reduseres i verdi over tid.

Siden en næringsdrivende normalt har nytte av driftsmidlet i mer enn ett år, vil det imidlertid være bedriftsøkonomisk feil å utgiftsføre hele kjøpesummen i anskaffelsesåret. Aksjeloven § 11-10 annet ledd fastsetter at anleggsmidler som blir verdiforringet på grunn av alder eller bruk skal utgiftsføres over tid (levetid, brukstid), det vil si *avskrives*. Dette er også utgangspunktet i skatteloven, jfr. § 44A, hvor det åpnes for avskrivning på varige (levetid over 3 år) og betydelige (kostpris over 10.000 kr.) driftsmidler som verdiforringes pga. slit eller elde.

Det må imidlertid sondres klart mellom regnskapsmessige og skattemessige avskrivninger. De regnskapsmessige avskrivningene blir gjennomført innenfor rammene av god regnskapsskikk og regnskapslovgivningen. De skattemessige avskrivningene er bestemt ut fra reglene i skatteloven, og har betydning for fastsettelse av skattemessig inntekt og formue.

De regnskapsmessige avskrivningene i finansregnskapet skal fastsettes ut fra en avskrivningsplan basert på hva som er en «fornuftig» bedriftsøkonomisk utgiftsføring over tid, jfr. aksjel. § 11-10 annet ledd. Fastsettelsen av årlig avskrivning vil være gjenstand for skjønn, men gjennom henvisningen til fornuftig avskrivningsplan er det klare grenser for skjønnsutøvelsen. Da de regnskapsmessige avskrivningene også vil være påvirket av forsiktighetsprinsippet, må man imidlertid skille mellom slike avskrivninger og riktige verdifulderinger etter regnskapsprinsippet. Regnskapsprinsippet tilsier at årlige avskrivninger må følge det faktiske verdifallet det enkelte år. Det inkluderer også oppskrivning hvis verdien til driftsmidlet øker.

Selv om det regnskapsmessig er klart mest vanlig å gjennomføre lineære avskrivninger i finansregnskapet, er det ikke noe krav etter loven at denne metoden skal anvendes ved fastsettelse av årlig avskrivning. Det er heller ikke noe teoretisk godt argument for å velge denne metoden fremfor andre. Ingen avskrivningsmetode vil gi riktig avskrivningsprofil i ethvert tilfelle. At ordinære avskrivninger i regnskapet normalt foretas etter et lineært prinsipp, må derfor generelt sett skyldes andre årsaker enn at dette bedre beskriver faktisk økonomisk verdifall. I siste instans er dette selvsagt et empirisk spørsmål.

Hvis de regnskapsmessige avskrivningene avviker fra hva som er riktig etter regnskapsprinsippet, vil ikke skattemessige mer-

avskrivninger under årsoppgjørdisposisjoner gi eksakt uttrykk for den skattekreditt man i året oppnår gjennom de skattemessige avskrivningene.

2. Ved fastsettelse av de skattemessige avskrivningene står man ikke fritt mht. avskrivningsmetode. Historisk sett har hovedelementet i skattelovens avskrivningsregler ligget i et lineært system. Ved innføringen av saldosystemet i 1982, gikk man over til en degressiv modell (saldosystemet). Saldoavskrivningene regnes alltid i prosent av bokført verdi (saldoverdi) - i motsetning til lineære avskrivninger som blir beregnet ut fra *kostpris*.

Det er viktig å få presisert at de skattemessige avskrivningsreglene kun angir hvor mye man maksimalt kan avskrive. Den enkelte næringsdrivende avgjør selv i hvilken grad man vil benytte seg av avskrivningsretten i skatteloven det enkelte år. Det faktiske forløp på avskrivningene i et selskap trenger derfor hverken være degressivt eller lineært, men fullstendig uten noen form for systematikk. Forskjellen fra hva som gjelder ved fastsettelse av de regnskapsmessige avskrivningene kommer her klart frem. Dette viser seg også ved at de regnskapsmessige avskrivningsreglene primært skal sikre at man ikke avskriver for lite, jfr. forsiktighetsprinsippet.

I den grad man ikke skattemessig avskriver maksimalt, vil de skattemessige meravskrivningene under årsoppgjørdisposisjoner ikke gi uttrykk for hvor mye gunstigere skattelovens regler er enn regnskapslovens, men hvor mye mer man har valgt å avskrive skattemessig i forhold til regnskapsmessig. Og hvis de regnskapsmessige gjennomførte avskrivningene avviker fra riktig avskrivning etter regnskapsprinsippet, vil det som nevnt vanskeliggjøre empiriske beregninger av hvilke skattekredittfordeler som reelt sett er innebygget i de skattemessige avskrivningsreglene.

I praksis vil det nesten være umulig å skille skattemessige avskrivninger ifra skattemessige nedskrivninger på en fornuftig måte, pga. den effekt nedskrivningene har på det skattemessige avskrivningsgrunnlag i nedskrivningsåret og de påfølgende år. Det vil kreve en detaljeringsgrad på datasiden som langt overstiger hva man idag har i offentlige databaser.

3. Saldosystemets degressive utforming gir økte (permanente) skattekreditter for bedrifter som ekspanderer, og oppløsning av kreditter for bedrifter som trapper ned når de skattemessige avskrivningssatsene overstiger faktisk verdifall. Dette kan illustreres ved følgende eksempel:

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Eksempel

Et selskap anskaffer ett løøsredriftsmiddel år 1 for 100.000, to løøsredriftsmidler år 2, tre løøsredriftsmidler år 3 osv. over en fireårsperiode. De neste fire årene anskaffes ingen

driftsmidler. Driftsmidlenes levetid er 8 år. Bedriftsøkonomiske avskrivninger forutsettes å være lineære. Skattesatsen settes til 40 pst. og diskonteringsfaktoren til 10 pst.:

År	1	2	3	4	5	6	7	8 (Rest)
Kostpris	100 000	200 000	300 000	400 000	0	0	0	0
Maks.sk.m. avskrivn.	30 000	81 000	146 700	222 690	155 883	109 118	76 383	178 226
Bedr.øk. avskrivning	12 500	37 500	75 000	125 000	125 000	125 000	125 000	375 000
Avskrivningsdifferanse	17 500	43 500	71 700	97 690	30 883	-15 882	-48 617	-196 774
Akkum. avskrivn. diff.	17 500	61 000	132 700	230 390	261 273	245 391	196 774	0

Nåverdien av avskrivningsdifferansen: 69 024.

Den akkumulerte avskrivningsdifferansen øker den første delen av perioden og synker i den siste delen. Ved maksimal utnyttelse av saldosalsene, får man (for ulike kombinasjoner av levetid og skattemessig avskrivnings-

sats) følgende nåverdidifferanse mellom skattemessige og bedriftsøkonomiske avskrivninger, under forutsetning av lineære bedriftsøkonomiske avskrivninger:

Levetid	Skattemessig avskrivningsprosent				
	2	10	15	20	30
2	-28 044	-14 711	-10 711	-8 044	-4 711
5	-23 660	-10 326	-6 326	-3 660	-326
10	-17 912	-4 578	-578	2 088	5 422
15	-13 617	-283	3 717	6 384	9 717
20	-10 361	2 973	6 973	9 639	12 973
30	-5 903	7 431	11 431	14 097	17 431
40	-3 113	10 221	14 221	16 888	20 221
50	-1 266	12 068	16 068	18 735	22 068
70	959	14 293	18 293	20 960	24 293
99	2 627	15 960	19 960	22 627	25 960

Positivt tall i tabellen betyr at de skattemessige avskrivningsreglene gir en gunstigere avskrivningsprofil enn lineære bedriftsøkonomiske avskrivninger. Tallet angir nåverdien av differanse i skattestrøm forutsatt 10 pst. diskonteringsrente.

I praksis vil man kunne motvirke likviditetseffekten av skattekredittoppløsning gjennom fusjonering med annet selskap eller integrering med annet prosjekt som er inne i en ekspansjonsfase.

4. Det foreligger fire hovedalternativer for beregning av avskrivningsdifferanse/skattekreditt i tilknytning til avskrivningssystemet:

- A: Differansen mellom regnskapsmessig gjennomførte og skattemessig gjennomførte avskrivninger
- B: Differansen mellom regnskapsmessig gjennomførte og maksimale skattemessige avskrivninger
- C: Differansen mellom bedriftsøkonomisk riktige (iht. regnskapsprinsippet) og maksimale skattemessige avskrivninger
- D: Differansen mellom bedriftsøkonomisk

riktige (iht. regnskapsprinsippet) og skattemessig gjennomførte avskrivninger

Avskrivningsdifferansen behøver ikke nødvendigvis være forskjellig i de fire tilfellene, men den vil normalt være det.

I skattepolitisk sammenheng er det av betydning å få frem forskjellen på alle de fire alternativene nevnt over:

- A: Uttrykker »skattekreditt» iht. regnskapet (gjennom skattemessig meravskrivning under årsoppgjørdisposisjoner)
- B: Uttrykker »skattekreditt» ved max skattemessig avskrivning i forhold til regnskapsmessig avskrivning
- C: Uttrykker den reelle skattekreditt som maksimalt kan oppnås
- D: Uttrykker den faktisk benyttede, reelle skattekreditt

Alle ovennevnte uttrykk for beregning av skattekreditt innebygd i saldosystemet kan anvendes. Hvilket man velger, er i første rekke et hensiktsmessighetsspørsmål - ut fra hva man ønsker å måle. I denne utredningen har jeg generelt benyttet skattekredittbegrepet i den betydning det har i tilfelle C og D.

Ifølge Statistisk Sentralbyrås Regnskapsstatistikk for 1986 (bergverk og industri) utgjorde de skattemessige mer av- og nedskrivninger 2,6 milliarder i forhold til de tilsvarende regnskapsmessige postene. Dette uttrykker differansen vist ved alternativ A over. Hvor mye av beløpet som skyldes meravskrivninger, og hvor mye som skyldes nedskrivning med gevinster mv., vet man ikke. Uansett representerer gunstige avskrivningsregler et helt sentralt element blant skattekredittordningene.

Provenyeffektene (gjennom skattekredittene) av gjeldende avskrivningssystem er betydelige - i alle fall statisk vurdert - og uoversiktlige. Vridninger i investeringsmarkedet som følge av ujevnt fordelt skattekredittpotensiale innenfor de forskjellige saldo-gruppene kan ha ført til omfattende feilinvesteringer og derved samfunnsøkonomiske tap. En forutsetning for at skattesystemet skal virke nøytralt på investeringsbeslutningen, er at de skattemessige avskrivningene følger økonomisk verdifall på driftsmidlene.

Opparbeidede skattekreditter gjennom høyere avskrivninger enn hva som følger av regnskapsprinsippet, tilbakeføres ikke automatisk ved realisasjon av det avskrevne driftsmidlet. Gjennom de skattekredittmuligheter som gevinstbeskatningsreglene åpner for, kan kredittiden forlenges betydelig - spesielt for enkelte typer driftsmidler, jfr. avsnitt 3.2.10.

3.2.7 Kontraktsavskrivninger

I henhold til § 44 A-4 kan man avskrive på kontrakt om kjøp eller bygging av:

1. skip, fiske- og fangstfartøy, borefartøy, fly osv. (gruppe 6)
2. bygg, anlegg, hoteller osv. (gruppe c)

Man kan ikke avskrive på kontrakt om bygging eller kjøp av alminnelig forretningseiendom.

§ 44A-4 fastslår at totale kontraktsavskrivninger maksimalt kan svare til den øvre grensen for ett års saldoavskrivning, det vil si 25 pst. for skipsgruppen og 7 pst. for bygningsgruppen (11 pst. for bygninger med en levetid på under 20 år). Når det gjelder skipsgruppen, er årlig kontraktsavskrivning begrenset til 15 pst. Disse begrensingsreglene slår skjevt ut mellom driftsmidlene som kan kontraktsavskrives, jfr. under.

Foretar man avskrivning som nevnt over, skal saldo i leveringsåret påplusses kostpris redusert med foretatte kontraktsavskrivninger. Det man oppnår gjennom slike avskrivninger, er således en skattekreditt, som oppløses gjennom lavere fremtidige saldoavskrivninger.

Eksempel

Et selskap inngår i år 1 tre kjøpskontrakter. Den ene gjelder en lagerbygning (7 pst. avskrivning), den andre et skip og den tredje en maskin. Kontraktssummene var i alle tre tilfellene 10.000.000. Levering finner sted i år 3.

Verdien av å foreta kontraktsavskrivning i 1988 blir (forutsatt 40 pst. skatt og 10 pst. diskonteringsrente):

SKIP År	Kontraktsavskrivning foretas		Kontraktsavskrivning foretas ikke		Avskrivningsdifferanse
	Saldo 1.1.	Avskrivn.	Saldo 1.1.	Avskrivn.	
1	0	1 500	0	0	1 500
2	0	1 000	0	0	1 000
3	7 500	1 875	10 000	2 500	-625
4	5 625	1 406	7 500	1 875	-469
5	4 219	1 055	5 625	1 406	-352
6	3 164	791	4 219	1 055	-264

Nåverdien av den skattekreditten man oppnår gjennom kontraktsavskrivningene på skip blir 344 000, eller ca. 3,5 pst. av kontraktssummen.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

BYGNING År	Kontraktsavskrivning foretas		Kontraktsavskrivning foretas ikke		Avskrivnings- differanse
	Saldo 1.1.	Avskrivn.	Saldo 1.1.	Avskrivn.	
1	0	700	0	0	700
2	0	0	0	0	0
3	9 300	651	10 000	700	-49
4	8 649	605	9 300	651	-46
5	8 044	563	8 649	605	-42
6	7 481	524	8 044	563	-39

Nåverdien av den skattekreditt man oppnår gjennom kontraktsavskrivningene på bygningen blir her 198 000, eller ca. 2 pst. av kontraktssummen.

Nåverdien viser hva man får i subsidie ved å investere i bygning eller skip i forhold til investering i maskin. Kontraktsavskrivningsmuligheten vil vri investeringene, slik at det bedriftsøkonomisk etter skatt blir lønnsomt å investere mer i førstnevnte driftsmidler og mindre i sistnevnte enn hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Som man ser er imidlertid verdien av kontraktsavskrivningene betydelig høyere i skipstilfellet enn i bygningstilfellet. Kontraktsavskrivningsreglene virker således heller ikke nøytralt mellom driftsmidler som kan kontraktsavskrives. Det siste henger sammen med at størrelsen på den kreditt man prosentvis kan få, og oppløsningen av denne over tid, varierer med driftsmidlets art.

Også kontrakt om kjøp av brukte driftsmidler av ovennevnte art kan avskrives. Det innebærer at selgeren i kontraktsåret kan foreta saldoavskrivning på det solgte, men ikke leverte, driftsmidlet han har, samtidig som kjøperen kan foreta kontraktsavskrivning. Muligheten for misbruk, gjennom opprettelse av fiktive kontrakter som senere kanselleres eller selges, er nærliggende, særlig fordi det ikke er noen forutsetning at deler av kjøpesummen er betalt, eventuelt at byggearbeid er påbegynt for å avskrive.

Riktignok fastsetter § 44A-6 tredje ledd at gevinst ved salg eller kansellering av kontrakt om kjøp av brukt driftsmiddel skal tilbakeføres til beskatning i kontraktsåret, slik at negativ saldo-reglene (jfr. kap. 10) ikke kan anvendes, men likefullt har man gjennom kontraktsavskrivningen fått en rentefri skattekreditt.

Og hvis det dreier seg om salg/kansellering av kontrakt om kjøp av nytt driftsmiddel, kan man etter dagens regler «sitte» på eventuell gevinst i 8 år før nedskrivning på positiv saldo må foretas.

Kontraktsavskrivningsreglene er ikke generelt utformet. Det er kun enkelte typer

driftsmidler som tilgodeses gjennom retten til å utgiftsføre deler av kjøpesummen før levering har funnet sted. Slik sett vil reglene føre til vridninger i investeringssammensetningen, ved at man subsidierer enkelte typer investeringer mer enn andre.

3.2.8 Avskrivning på immaterielle eiendeler

Etter dagens regler kan kjøpt goodwill avskrives lineært med inntil 20 pst. av kostpris pr år. Foretas det maksimal avskrivning, vil utgiftsføringen skje over 5 år. Hvorvidt dette innebærer en raskere utgiftsføring enn hva som følger av regnskapsprinsippet, er det umulig å si noe generelt om. Til det er det her snakk om altfor forskjelligartede former for goodwill. Lineær avskrivning med inntil 20 pst. pr. år representerer nok imidlertid i mange tilfeller en gunstigere behandling skattemessig enn hva som følger av regnskapsprinsippet. I regnskapslovgivningen er utgangspunktet lineær avskrivning over maksimum 10 år.

Det er vel neppe slik at goodwill faller i verdi over tid etter et gjennomgående annet mønster enn andre avskrivbare driftsmidler. Noen grunn for et eget avskrivningssystem for denne type eiendeler skulle det derved heller ikke være.

Når det gjelder immaterielle eiendeler (goodwill, firmarett, varemerkerett osv), og økonomiske posisjoner som ikke har karakter av rettigheter (know how ol.), kreves det i praksis ikke aktivering når de ikke er ervervet fra andre mot vederlag. Kostnader forbundet med slike poster periodiseres derfor i praksis i samsvar med god regnskapsskikk og forsiktighetsprinsippet, jfr. avsnitt 3.2.1 over, og verdiøkninger på slike poster kommer på vanlig måte først til beskatning ved realisasjon. Det er vanskelig å anslå hvilke skattekreditter som oppnås gjennom dagens praksis, men det er åpenbart at verdier som nevnt etter regnskapsprinsippet ofte burde vært aktivert og avskrevet over tid.

3.2.9 Startavskrivning i utbyggingsområder

Etter distriktsskatteloven § 3 kan næringsdrivende foreta ekstraordinær startavskrivning med 40 pst. av kostprisen på driftsmidler til bruk under utøvelse av næring i Finnmark og Nord-Troms og inntil 25 pst. i Nord-Norge ellers og Namdalen.

Dette representerer en særlig skattefordel ved investering i slike områder. For driftsmidler som nevnt vil hver ny eier erverve den samme ekstraordinære avskrivningsretten. Sett i sammenheng med mulighetene for å utsette beskatningstidspunktet for gevinst ved salg av slikt driftsmiddel, jfr. kap. 3.2.10, vil dette lett føre til skattemotiverte kjøp og salg av samme driftsmiddel eller andel i slikt driftsmiddel.

3.2.10 Gevinst ved salg av driftsmidler

1. I dette avsnittet behandles de skattefordeligheter som er innebygget i skattereglene ved salg av sentrale avskrivbare og ikke-avskrivbare driftsmidler.

2. Sktl. § 45 åttende ledd flg. åpner for at gevinst ved salg av tomt i næring og aksjer i næring kan avsettes inntil 4 år for deretter å brukes til (investering og) nedskrivning på samme type driftsmiddel ev. avskrivbart driftsmiddel med visse begrensninger. Dette gir betydelige skattefordeligheter i forhold til beskatning ut fra regnskapsprinsippet, jfr. gjennomgangen av gevinstbeskatningsreglene for avskrivbare driftsmidler under.

3. I henhold til hovedregelen i § 44A-6 skal hele salgssummen beskattes ved avhendelse av avskrivbart driftsmiddel, medmindre man skriver helt eller delvis ned på saldo med denne. Gjennom nedskrivning reduseres avskrivningsgrunnlaget og dermed avskrivningene. Gevinsten kommer indirekte frem til beskatning over flere år gjennom reduserte avskrivninger og høyere skattbart overskudd.

Også i tapstilfeller gjelder bestemmelsen, slik at tapet i beste fall kommer til fradrag over tid gjennom avskrivning av gjenværende nedskrevet verdi på det solgte driftsmiddel. Dette innebærer en fradragsføring av tapet som er ugunstigere for næringsdrivende enn hva periodisering ut fra regnskapsprinsippet skulle tilsi. Slik sett åpner bestemmelsen i tapstilfeller for negative skattefordeligheter.

Sktl. § 44A-2 siste ledd åpner for å føre driftsmidler med kostpris over 1,3 millioner (inkludert investeringsavgift) på egen saldo. Bestemmelsen representerer et avvik fra hovedregelen om *gruppevis saldoavskrivning* og er ikke begrunnet i forenklingshensyn. Bestemmelsen er innført for å åpne for en

ekstraordinær skattefordelighet ved salg av store driftsmidler.

Ved å føre et driftsmiddel på egen saldo, vil det alltid komme frem en *negativ* saldo når driftsmidlet selges med gevinst og salgssummen nedskrives på saldoen.

I tilfeller hvor det oppstår en negativ saldo, fastsetter skatteloven § 44A-8 at man kan «sitte» på denne i 4 år (8 år for skip og fly) før den må inntektsføres eller nedskrives på annen positiv saldo med samme eller høyere avskrivningssats. For skipsgruppen er det også åpnet mulighet for nedskrivning på bygninggruppen.

Nedskrivningsreglene innebærer i prinsippet «bare» at man i gevinststilfeller oppnår en skattefordelighet. Normalt vil den *nominelle* skatten over tid bli den samme under forutsetning av uendrede skatteregler og -sats. Pga. rentefordelen man oppnår gjennom skattefordeligheten, kan imidlertid den effektive skattesats bli vesentlig redusert. Hvor mye den reduseres, avhenger av kredittens oppløsningsprofil, som igjen avhenger av reglene for negativ saldo og avskrivningssatsen for den gruppen driftsmidler som salgssummen er nedskrevet på.

I eksemplet under sammenliknes skattebelastningen som oppstår hvis hele salgssummen nedskrives på saldo i forhold til det tilfellet at gevinsten beskattes direkte (gjennom delvis nedskrivning og delvis inntektsføring). I tillegg vises resultatet hvis det solgte driftsmiddel står på egen saldo. Derved kan man måle verdien av den skattefordeligheten man oppnår gjennom full nedskrivning, da gevinstbeskatning må anses som det normale innenfor vårt skattesystem, og samtidig det som samsvarer med regnskapsprinsippet.

Eksempel

Et selskap har en saldo innenfor skipsgruppen på kr. 20 000 000. Så kjøper selskapet et skip for kr. 2 000 000. Senere samme år blir skipet solgt igjen for kr. 2 500 000.

Alternativ a)

Blir skipet ført opp på fellessaldoen for skip, får man:

Saldo 1.1.	kr. 20 000 000
+ Nyinvestering	kr. 2 000 000
	<u>= kr. 22 000 000</u>

Skriver man salgssummen ned på saldo, blir gevinsten (kr. 500 000) oppløst fra og med salgsåret gjennom reduserte avskrivninger. Den skattefordeligheten man oppnår, blir imidlertid ikke (med 50 pst. skatt) kr. 500 000 × 0,5 = kr. 250 000. Fra dette beløpet må man nemlig trekke reduserte avskrivninger i salgsåret, det vil si kr. 500 000 × 0,25 = kr. 125 000. Skattefordeligheten blir altså på kr. 375 000 × 0,5 =

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

187 500 kr. i forhold til gevinstbeskatning i salgsåret.

Kreditten blir oppløst slik gjennom reduserte avskrivninger (avrundet):

År	1	2	3	4	5	6	7...
	-188	47	35	26	20	15	11...

På figuren under angir den heltrukne linjen (alternativ a) hvordan kreditten blir oppløst. Vi ser at etter 6 år er det relativt lite igjen av den.

Alternativ b)

Velger selskapet å benytte seg av adgangen i § 44A-2 femte ledd til å føre det nye skipet opp på egen saldo, får man:

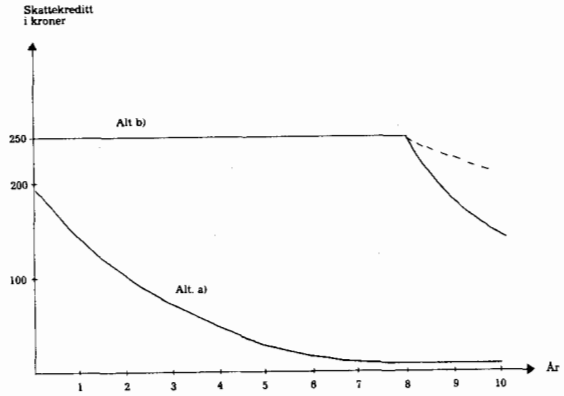
Saldo for M/S «Kreditt»	kr. 2 000 000
÷ Nedskrivning med salgssum	kr. 2 500 000
Negativ saldo	- kr. 500 000

Den negative saldoen, som svarer til gevinsten, kan selskapet altså nå «sitte på» i inntil 8 år før det må få et nytt driftsmiddel inn på saldoen (slik at den blir positiv). Eventuelt må selskapet overføre den negative saldoen til en annen saldogruppe eller la den komme til beskatning.

Forutsetter man overførsel til en annen, positiv, skipssaldo i år 9, blir kreditten oppløst slik (avrundet):

År	1..	..9	10	11	12	13..
	-250	63	47	35	26	20..

Grafisk kan det vises slik:



Man kan nå sammenlikne hvor mye mer lønnsomt det blir når selskapet kan bruke (alternativ b), slik at man oppnår en større skattecreditt og en forlenget skattecredittid:

År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Rest
Alt I	-188	47	35	26	20	15	11	8	6	5	4	3	2	6
Alt II	-250								63	47	35	26	20	59
Diff.	-62	-47	-35	-26	-20	-15	-11	-8	57	42	31	23	18	53

Nåverdien av alternativ II fremfor alternativ I blir:

$$NV^{10} = 62 + \frac{47}{1,1} + \dots + \frac{8}{1,1^7} - \frac{57}{1,1^8} - \dots - \frac{53}{1,1^{13}} \approx 101$$

Man ser at muligheten for å føre skipet opp på egen saldo, i stedet for på fellessaldoen, innebærer at nåverdien av skattekreditten øker med hele 101.

Hvis man forutsetter at selskapet etter 8 år brukte den negative saldoen til nedskrivning på bygningsgruppen i stedet for på skipsgruppen, ville gevinstoppløsningen skje vesentlig gunstigere (jfr. stiplede linje f.o.m. år 9 i figuren) og nåverdien ville bli enda høyere.

Resultatene i eksemplet over viser klart hvilken fordel man har hvis man kan utnytte egen saldo-bestemmelse.

Verdien av å nedskrive, eventuelt føre på egen saldo og nedskrive, vil avhenge av hva slags type avskrivbart driftsmiddel det gjelder. Dette henger sammen med flere forhold:

- 1) Størrelsen på selve den oppnådde skattekreditten vil avhenge av saldogrubbens avskrivningsprosent. Nedskrivning med salgssum ved salg av forretningsbygg vil f.eks. gi beskatningsutsettelse for 98 pst. av gevinsten. Er det snakk om salg av maskin, blir den samme prosentsatsen bare 70.

- 2) Oppløsningen av selve skattekreditten vil avhenge av hvilken maksimal avskrivningsprosent som gjelder for saldogruppen man skriver ned på. Jo høyere denne er, desto mer av kreditten oppløses de første årene.
- 3) Reglene om negativ saldo og egen saldo-bestemmelsen i § 44A-2 femte ledd gir en betydelig tilleggsfordel for næringsdrivende som kan utnytte disse bestemmelsene. Bestemmelsene vil i første rekke være noe større næringsdrivende kan utnytte, da det er disse som foretar den langt overveiende delen av store investeringer. En slik skjevhet i systemet virker lite gjennomtenkt, jfr. tidligere års diskusjon angående åpningsavskrivning.

Egen saldo-bestemmelsen er knyttet opp til et nominelt kronebeløp - for tiden på 1,3 millioner. Dette innebærer at for hvert år som går, vil en stadig større andel av nyinnkjøpte driftsmidler bli egen saldo-driftsmidler. Bestemmelsens reelle innhold og faktisk

BOKS**SKISSE TIL ET ALTERNATIVT SKATTEKREDITTSYSTEM**

Istedet for de eksisterende skattekredittordninger ved salg av driftsmidler, kunne man tenke seg et system hvor kredittordningene ble *atskilt* fra de materielle skattekredittreglene. Dette kunne skje ved at man knyttet kreditten til selve skattebetalingstidspunktet. Man kunne lage regler som regulerte når selve den utlignede skatten på gevinsten skulle betales.

I utgangspunktet behøvde man således ikke røre ved skattelovens hovedregel for periodisering: Gevinster kunne komme til inntekt det år de ble oppjent og tap til fradrag det år de påløp. Helt uavhengig av dette kunne man imidlertid legge inn regler som regulerte når selve den utlignede skatten på gevinsten skulle betales.

Skisse til løsning:

- 1) Hvis en skattyter ikke straks reinvesterer salgssummen, kan man fastsette at skattebetalingen (skatt på gevinsten) skal skje i salgsåret. Foretar skattyteren delvis reinvestering, kan man foreta delvis beskatning og delvis kredittgivning.
- 2) Hvis man vil åpne for at en skattyter skal få betenkningstid mht. reinvesteringsspørsmålet, kan man f.eks. legge inn en kredittperiode før ev. gevinstskatt skal innbetales. Skattekreditten kan eventuelt sikres gjennom bankgaranti. Foretas det ikke noen reinvestering, må skattyter innbetale kreditten. Man kan også renteberegne skattekreditten, slik at skattyteren ikke oppnår noen rentefordel ved å utsette skattebetalingen.
- 3) Foretar skattyteren reinvestering innenfor fristen, kan kreditten bli stående. Gode grunner taler for det: Kapitalmobilitet krever at skattesystemet ikke har innlåsningsmekanismer: Så lenge en gitt kapital bindes i næringsvirksomhet, bør det ikke nødvendigvis medføre beskatning om kapitalen flyttes fra en type investering over i en annen (kontinuitetstankegangen).

Eksempel

Et driftsmiddel A kjøpes for 100 i år 1. I eiertiden avskrives det med 40, og selges i år 4 for 70.

Gevinsten blir: $70 - (100 - 40) = 10$.

Med 50 pst. skatt gir det en gevinstskatt på 5.

Hvis skattyteren reinvesterer salgssummen innenfor fristen, f.eks. i et nytt driftsmiddel B til kostpris 70, kan skatteforpliktelsen ved salg av A tenkes å bli stående. Den må imidlertid registreres, og medtas i beregningen av gevinstskatt ved et eventuelt senere salg av driftsmiddel B:

Hvis driftsmiddel B selges i år 9 for 50, og har vært avskrevet med 30, blir gevinsten:

$50 - (70 - 30) = 10$.

Med 50 pst. skatt gir det en gevinstskatt på 5.

Hvis skattyteren nå ikke reinvesterer, må gevinstskatten på både driftsmiddel A og B (5 + 5) innbetales - praktisert gjennom en porteføljemodell. Foretas ny reinvestering, blir løsningen som etter salg av A.

Fordelene med et system som skisert over er mange:

- 1) Det er relativt enkelt å administrere.
- 2) Man kan lage et saldosystem som på en helt annen måte enn idag blir oversiktlig og enkelt.
- 3) Gevinstbeskatningsreglene virker nøytralt (i motsetning til dagens regler) når det gjelder hva en skattyter reinvesterer i.
- 4) Gevinstbeskatningsreglene hindrer ikke kapitalmobiliteten.
- 5) Skattekredittreglene kan gjøres så gunstige man til enhver tid måtte ønske, uten at de materielle skatte-reglene påvirkes.

Et problem med et slikt system er at man vil måtte endre saldoreglene, slik at det blir mulig å identifisere gevinsten, noe som igjen krever at man må kunne finne det solgte driftsmidlets

nedskrevne verdi. Det kan man ikke idag. Tar man imidlertid bort dagens nedskrivningsregler, vil saldogrunnlage grovt sagt være: Kostpris - avskrivninger. Forutsetter man at bedriften har avskrevet maksimalt hvert år, kan gevinsten beregnes slik:

Salgspris

- Kostpris + påkostninger - maksimale avskrivninger i eiertiden

= Gevinsten

Eksempel

Selskapet kjøper et løse driftsmiddel år 1 for 1000. År 5 selges driftsmidlet for 800.

Sum maksimale avskrivninger i eierperioden blir (30 pst. avskrivningssats):

$$300 + 210 + 150 + 100 = 560.$$

$$\text{Beregnet gevinst: } 800 - (1000 - 560) = 360.$$

Har selskapet avskrevet maksimalt vil gevinstberegningen bli ganske riktig. Har det ikke avskrevet maksimalt vil gevinsten bli for høy. Det vil imidlertid skatteøkonomisk i alle normale tilfeller være lønnsomt å avskrive maksimalt. Muligheten for å fremføre underskudd, dele ut utbytte mv. kan imidlertid redusere bruken av avskrivninger enkelte år. Dette er likevel et marginalt problem for såvidt gjelder underskuddstilfellene. Når det gjelder utbyttilfellet, kan selskapslovens regler endres, slik at skattemessig avskrivningspolitikk ikke begrenser mulighetene for å dele ut utbytte.

ke rekkevidde vil uten justering bli endret over tid. Andelen egen saldodriftsmidler (av det totale antall nyanskaffede driftsmidler) vil for hvert år øke. Uten tidvise justeringer av beløpsgrensen (det er gjort en gang, gjennom en justering fra 1 til 1,3 millioner), kan resultatet bli at *tyngdepunktet* i avskrivningssystemet flyttes fra saldoavskrivning til individuell avskrivning på hvert enkelt driftsmiddel - ikke minst vurdert i akkumulerte verdier, noe som vil ha en reell økonomisk betydning ved salg av en rekke driftsmidler.

Gjeldende nedskrivningsregler virker sterkt kompliserende på saldosystemet, blant annet ved at det blir vanskelig å forstå hva årlige avskrivninger, avskrivningsgrunnlag mv. egentlig uttrykker.

Man kan stille seg spørsmålet i hvilken grad man har vært klar over den svært store forskjellen det er mht. nedskrivningsreglens økonomiske virkemåte, og derigjennom effekt på næringslivets tilpasninger. Gjennom beregninger kan det vises at spredningen i reell skatteprosent går fra under 10 pst. til rundt 43 pst. - forutsatt at salgssummen nedskrives på saldo. Slike skjevheter i gevinstbeskatningsreglene kan føre til betydelige investeringsvridninger.

4. I forarbeidene til de nye beskatningsreglene (Ot.prp. nr. 19, 1983-84 og Innst. O. nr. 47, 1983-84) ved salg av avskrivbare driftsmidler, er det ikke foretatt analyser av hvilke reelle skattelettelser kredittene innebærer. Synspunkter som klargjør hvilke intensjoner man hadde med hensyn til grad av skattefordel

mangler også. Det står heller ikke noe om hvorfor man la opp til en gevinstbeskatningsmåte som måtte føre til en skattebelastning som ble avhengig av hva slags driftsmiddel man solgte.

Gevinstbeskatning ved salg av driftsmidler vil i seg selv virke innlåsende og hindre den naturlige kapitalmobilitet man ville ha hatt innenfor et system uten gevinstbeskatning. Gjeldende gevinstnedskrivningsregler virker imidlertid dempende på den effektive beskatningen, og demper derved også dette innlåsningsproblemet. Innlåsningsproblemet oppstår f.eks. først i negativ saldo-tilfeller når kreditten begynner å bli oppløst etter 4/8 år. Sett ut fra en slik synsvinkel, virker reglene positivt. Men skal man løse innlåsningsproblemet, gjøres det enklest ved å oppheve gevinstbeskatningen helt eller redusere gevinstskattesatsen.

Dersom gevinst ved salg kan nedskrives på saldo med samme avskrivningssats uansett hva man reinvesterer i, vil skattesystemet virke nøytralt på beslutningen om salg eller fortsatt bruk av driftsmidlet. Skattemotivert kjøp og salg av samme driftsmiddel, ved at man på selgersiden oppnår kreditt på gevinsten samtidig som man på kjøpersiden får et høyere avskrivningsgrunnlag vil ikke lenger være lønnsomt.

Et slikt nedskrivningssystem eliminerer imidlertid ikke det problemet som relaterer seg til innlåsningsproblemet i en type anvendelse: Nedskrivningsrett med gevinst innenfor saldogruppe som avskrives med samme saldossats vil ikke sikre lik effektiv beskat-

ning av gevinster ved salg av ulike typer avskrivbare driftsmidler. Driftsmidler med lavest avskrivningssats vil fortsatt komme gunstigst ut. Både når det gjelder initiale investeringsbeslutninger og spørsmålet om valg mellom å selge f.eks. en bygning eller en maskin, vil man ha vridningseffekter.

Hvis hensikten med gunstigere gevinstbeskatningsregler for enkelte driftsmidler er å stimulere den generelle investeringslysten og virke nøytralt i forhold til omstillinger, burde skattefordelene gjøres uavhengig av hva slags type driftsmiddel som ble solgt og hva slags næring det ble solgt innenfor. Fordelen burde i prinsippet være like stor enten man solgte en maskin eller en aksje, og enten man reinvesterte i bygning eller skip. Slik er det ikke idag: Forskjeller i avsetnings- og nedskrivningsmuligheter, og måten disse er koblet til saldossystemet på, gjør at det relativt sett gis størst fordeler ved salg av enkelte ikke-avskrivbare driftsmidler og ved salg av driftsmidler som avskrives etter de laveste avskrivningssatsene (med unntak for skipsgruppen, som har en 8-års negativ saldo-frist og reinvesteringmulighet i bygning).

Når nedskrivningsadgangen i utgangspunktet er begrenset til nedskrivning på driftsmiddel med samme eller høyere avskrivningssats, har man dessuten et beskatningssystem som virker segmenterende/innlåsende på en gitt investeringsstruktur - istedet for å virke nøytralt i forhold til omstillinger.

Heller ikke hvis målet er å stimulere til investeringer i bestemte typer driftsmidler og/eller næringer, er gevinstbeskatningsreglene særlig gode. Riktignok kan man si at gunstigere bestemmelser ved salg av skip enn ved salg av løse driftsmidler vil virke positivt for skipsinvesteringer relativt sett. Men gitt at man ønsker å kanalisere gevinstkapital til rederinæringen, burde det åpnes for samme beskatningsregler enten gevinsten skriver seg fra maskin, bygning eller skip. Og når målet er reinvestering i bestemte typer driftsmidler/næringer burde reglene virke nøytralt i forhold til gevinstens art. Fordelene man kan oppnå i forbindelse med salg av driftsmidler burde mao. være de samme uansett hva slags type driftsmiddel man solgte. Avsetningsperioden burde bli standardisert, og nedskrivningssystemet burde avvikes. Det siste fordi systemet med nedskrivning på driftsmidler nødvendigvis vil favorisere ikke-avskrivbare driftsmidler og driftsmidler som avskrives etter de laveste satser.

Gevinstbeskatningsreglene er også uheldige, ved at skattekreditter, i form av skatteut-

settelse og nedskrivning, vil føre til utilsiktede og vanskelig registrerbare følger for hyppigheten i kjøp og salg av driftsmidler - gjennom formaltransaksjoner som ikke øker investeringsnivået reelt sett (kjøp-salg, salg-gjenkjøp.), jfr. avsnitt 5.1 under.

3.3 Overskuddsavhengige skattekredittordninger

3.3.1 Innledning

I dette kapitlet behandles de *overskuddsavhengige avsetningsordningene*, det vil si avsetninger som kun kan foretas når det foreligger et overskudd - positiv nettoinntekt ved kommuneskatteligningen. Dette i motsetning til hva som gjelder for klassifikasjonsfondsavsetninger og gevinstavsetninger, som kan foretas selv om virksomheten går med underskudd, jfr. kap. 3.2 over.

Det er et fellestrekk ved de overskuddsavhengige avsetningsordningene at foretatte avsetninger reduserer det skattepliktige overskuddet, og derved skatten, i avsetningsåret. Utover det er imidlertid virkningene av og formålet med de ulike ordningene varierende.

I noen tilfeller kommer hele avsetningsbeløpet til beskatning på et senere tidspunkt, eventuelt over flere år. I andre tilfeller gjelder dette for deler av beløpet, mens resten forblir ubeskattet. Til noen ordninger er det knyttet krav om bruk av avsetningsmidlene, med strafferente hvis kravene ikke oppfylles. Til andre er det ikke knyttet slike krav.

Det er således ikke noen entydighet over fondsavsetningsordningene. Dette inntrykket forsterkes av at avsetningsmulighetene avhenger bl.a. av hva slags skattesubjekt det er snakk om.

3.3.2 Avsetninger etter distriktsskatteloven av 19/6-69 nr. 71

Formålet med DU-loven har særlig vært å styre midler til distrikter med svakt næringsgrunnlag og stor arbeidsløshet (jfr. § 1), gjennom støtte til eksisterende og ny næringsvirksomhet.

Virkemidler etter DU-loven er en kombinasjon av direkte skattelettelser og skattekreditter.

Lovens anvendelsesområde er imidlertid nå vesentlig begrenset, ved at det kun er næringsdrivende etablert i utbyggingsområder som kan foreta avsetning.

Avsetning kan kreves med inntil 15pst. av nettoinntekten ved kommuneskatteligningen, redusert med den delen av brutto lønnsinntekt som overstiger kr 100 000, jfr. § 2. Bestemmelsen innebærer at personer

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

som primært er lønnstakere, bare i mindre grad kan avsette til DU-fond.

Minimumsavsetningen er satt til kr 15.000.

I henhold til lovens § 4 skal det stilles sikkerhet for eventuelle skatter som kan påløpe hvis betingelsene i loven ikke blir oppfylt. For inntekt som blir skattlagt i Nord-Norge, skal sikkerhet for skatt være 40pst. av de avsatte midlene ved bundet innskudd i en lokal forretnings- eller sparebank.

Dette bindingskravet gjør avsetningsordningen mindre lønnsom enn før, da det ikke var noe slikt bindingskrav. Likviditetsfordelen ved en DU-avsetning forsvinner mer eller mindre i avsetningsperioden som følge av bindingskravet - avhengig av skattyters skattesats.

I avsetningsåret blir den skattepliktige inntekten redusert med avsetningsbeløpet (jfr. § 1). Den skattereduksjonen man dermed får, avhenger selvsagt av skatteprosenten og øker i takt med den.

Innen fem år etter utløpet av avsetningsåret må normalt avsetningen brukes til investering i nytt driftsmiddel i samsvar med § 1 (jfr. §§ 6 og 7). Gjør man det, skal 65 pst. (35 pst. i Finnmark og Nord-Troms og 45 pst. i Nord-Norge forøvrig og Namdalen) av det beløpet som er tatt fra fondet, brukes til ned-

skrivning på driftsmidlet. Dette beløpet beskattes delvis i investeringsåret og delvis i de neste årene gjennom reduserte avskrivninger som følge av nedskrivningen. Renten av avsetningsbeløpet er skattefritt.

Normalt vil den skattekreditten man oppnår gjennom DU-avsetning, være rentefri og dermed en svært billig kapitalkilde. Blir ikke avsetningen brukt slik loven fastsetter, skal imidlertid det avsatte beløpet beskattes i sin helhet, gjennom tilbakeføring og etterligning i avsetningsåret. Det skal svares 14pst. rente p.a. av beløpet (jfr. § 6). Rentetillegg blir beregnet med virkning først fra året etter avsetningsåret.

Verdien av å foreta en avsetning for en næringsdrivende kan illustreres med følgende talleksempel:

Eksempel

Et selskap avsetter 100.000 i år 0. 5 år senere frigjøres avsetningen for investering i et driftsmiddel som saldoavskrives med 30 pst. - en investering selskapet uansett ville ha foretatt. Driftsmidlet utrangeres etter 8 år. Ut-rangeringsverdi settes til null. Selskapets skatteprosent er 50. Verdien av å avsette i forhold til ikke å gjøre dette kan vises slik:

a) DU-avsetning er ikke foretatt:

År	5	6	7	8	9
Avskrivning	30 000	21 000	15 000	10 000	7 000

b) DU-avsetning foretas:

År	0	5	6	7	8	9
DU-avs.	-100 000					
Avskrivning		13 500	9 500	7 000	4 900	3 400

Her er det forutsatt nedskrivning med 55 pst. av avsetningsbeløpet. Nedskrivningsprosenten er nå endret, jfr. over.

Avskrivningsgrunnlag år 5: $100.000 - 55.000^1) = 45.000$.

Avskrivning år 5: $45.000 \times 0,3 = 13.500$.

Differansestrømmen blir:

År	0	5	6	7	8	9
Differanse	-100 000	16 500	11 500	8 000	5 100	3 600

Forklaring:

I år 0 reduseres inntekten med 100.000. Av dette er 45.000 skattefritt, mens resten, 55.000, blir beskattet fom. år 5 gjennom reduserte avskrivninger som følge av nedskrivningen.

Nåverdien av den skattefordel som oppnås blir ca. 36.500 med 10 pst. rente, dvs. at den

reelle skatten på den delen av overskuddet som avsettes i år 0 blir:

$$100.000 \times 0,5 - 36.500 = 13.500$$

som tilsvarer en skatteprosent på 13,5.

Lønnsomheten av å foreta avsetning ville blitt enda større hvis nedskrivning foretas på

driftsmiddel som avskrives etter en lavere sats (kreditten oppløses senere).

Spørsmålet er om DU-loven er et hensiktsmessig virkemiddel i distriktspolitikken. Loven åpner for så betydelige skattefordeler at det burde kreves god avkastning i form av samfunnsøkonomisk fornuftige investeringer for å rettferdiggjøre dens eksistens.

DU-loven blir et svært upresist styringsmiddel, ved at den favoriserer investering i kapital. Det er liten styring med hva slags driftsmiddel det investeres i. Hvorvidt det skapes nye arbeidsplasser i særlig grad, eller om avsetningene primært virker som en indirekte skattelette til selskaper/næringsdrivende (som ikke har sin hovedinntekt fra lønnsarbeid) etablert i utbyggingsområder. For de beløp som kan avsettes er imidlertid skattefordelene tilnærmet uendret, selv om kapitalbindingen i bank kan redusere fordelene noe.

Loven er vesentlig strammet inn de siste årene: fra 50 pst. avsetningsmulighet for alle næringsdrivende til 15 pst. for næringsdrivende (som ikke har sin hovedinntekt fra lønnsarbeid) etablert i utbyggingsområder. For de beløp som kan avsettes er imidlertid skattefordelene tilnærmet uendret, selv om kapitalbindingen i bank kan redusere fordelene noe.

3.3.3 Avsetning til konsolideringsfond

1. I St.meld. nr. 92 for 1977/78 («Bedriftsskattemeldingen») uttales det at man overveide å innføre en ny adgang til avsetning som var bedre egnet til å styrke bedriftenes egenkapital.

I 1982 ble det i tråd med dette innført adgang til konsolideringsfondsavsetning med inntil 10 pst. av nettoinntekten ved kommuneskatteligningen. Bestemmelse om dette ble inntatt i l. av 19.6.69 nr. 71 § 8A for aksjeselskaper (senere overført til l. av 1.6.84 nr 38), og i l. av 17.12.82 for personlig næringsdrivende.

2. Næringsdrivende selskaper kan for tiden avsette inntil 23 pst. av nettoinntekten til konsolideringsfond.

Det er ikke noe krav at avsetning til konsolideringsfond skal brukes på noen bestemt måte. Intensjonen med avsetningsordningen har vært å styrke egenkapitalsituasjonen innen næringslivet, ikke å fremme bestemte typer av investeringer o.l. En avsetning til konsolideringsfond fordrer således ikke at man må «lete» etter investeringsprosjekter.

En konsolideringsfondsavsetning vil i avsetningsåret redusere den skattepliktige inntekten, og dermed i neste omgang skatten,

jfr. konsolideringsfondsloven § 1. Det er likevel i prinsippet bare tale om en skattekreditt, fordi avsetningsbeløpet i sin helhet blir beskattet ved oppløsning, jfr. l. av 1.6.84 nr. 38 § 8. Her er det imidlertid viktig å presisere at det er selskapet selv som bestemmer oppløsningstidspunktet og derved kredittiden. Det er nemlig ingen lovbestemt plikt til å inntektsføre en avsetning etter et bestemt antall år. Så lenge fondet fremføres i balansen, kommer det ikke til beskatning. Først ved inntektsføring i resultatregnskapet skal det beskattes.

Siden skatten på avsetningsbeløpet skal betales ett eller flere år senere i tilknytning til en eventuell oppløsning av fondet, vil nåverdien av den fremtidige økningen i skatter bli lavere enn den opprinnelige skattereduksjonen.

Neddiskontert blir skatteansvaret:

$$NV = \frac{50,8 \text{ pst.}}{(1+p)^n}, \text{ der } p = \text{diskonteringsrente.}$$

Skyver man skattebetalingstidspunktet (skattekredittiden) uendelig ut i tid, vil man gjennom maksimal avsetning til konsolideringsfond i realiteten redusere den reelle overskuddsskatten fra 50,8 pst. til 39,1 pst. (ser bort fra utbytteavsetningens innvirkning på selskapsskatten). Avsetning til konsolideringsfond fremstår således som den klart gunstigste kredittordning som aksjeselskaper kan benytte seg av.

Det er ingen lovbestemt begrensning mht. hvor stort konsolideringsfondet samlet kan bli. Totale, akkumulerte konsolideringsfondsavsetninger i næringslivet vil derfor ganske sannsynlig stige for hvert år som går, og tilta betydelige dimensjoner. Dette kan føre til sterke innlåsingseffekter for enkeltbedrifter, ved at et salg av virksomheten, en utvikling eller annen omorganisering kan medføre at hele den akkumulerte latente skatten som hviler på konsolideringsfondsavsetningen kommer til beskatning.

Akkumuleringsmuligheten man har i forbindelse med konsolideringsfondsavsetninger er spesiell for denne kredittordningen. Forøvrig er det et gjennomgående trekk når det gjelder øvrige skattekredittordninger, at det etter et eller annet mønster skjer en oppløsning av opparbeidede kreditter *parallelt* med opparbeidelsen av nye.

Siden det ikke stilles noe annet krav for å kunne avsette til konsolideringsfond enn at selskapet har en positiv nettoinntekt, vil det normalt være bedriftsøkonomisk fornuftig å avsette maksimalt. Krav til utbetaling av et

visst utbytte, ønsket om å kunne vise et positivt årsoverskudd mv., kan likevel føre til at det enkelte selskap kanskje ikke benytter avsetningsadgangen fullt ut, eller i det hele tatt.

På samme måte som det i normaltilfellene er lønnsomt å avsette maksimalt det enkelte år til konsolideringsfond, er det også fornuftig, bedriftsøkonomisk sett, å «sitte» på avsatte beløp så lenge som mulig. Selv i år med underskudd er det som regel lønnsomt, fordi et eventuelt underskudd kan fremføres i overskudd de neste ti årene.

Konsolideringsfondsordningen har ikke innebygget de svakheter som andre skatte-kredittordninger har, som f.eks. vridnings-effekter i investeringsmarkedet. Ordningen bør imidlertid vurderes i sammenheng med eventuell endring i utbytte- og aksjegevinst-beskatningsreglene og eventuelle endringer i skattesatsnivået for aksjeselskaper.

Hvorvidt avsetningsordningen har ført til større tilbakeholdelse av overskudd i aksjeselskaper, er usikkert. Det avhenger av om selskapene har redusert utbytteutdelingen for å øke konsolideringsfondsavsetningene. Hvis det siste er tilfelle, vil konsoliderings-fondsordningen påvirke egenkapitaloppbyggingen i næringslivet. I motsatt fall vil den kun fungere som en skattesatsreducerende ordning.

3. Også konsolideringsfondsloven for personlig næringsdrivende ble innført for å styrke næringsdrivendes kapitalsituasjon, jfr. 1 17.12.82 nr. 73, men samtidig skulle ordningen styrke sysselsettingen. Derfor er det en forutsetning at man har ansatte for å kunne avsette etter loven, og maksimalavsetningen avhenger av størrelsen på lønnskostnadene. Avsetningssatsen er den samme som for aksjeselskaper.

Konsolideringsfondsordningen for personlig næringsdrivende har en langt mer begrenset betydning enn den tilsvarende ordningen for selskaper, pga. følgende restriksjoner:

- Fra beregningsgrunnlaget gjøres et bunnfradrag på 110.000.
- Det kan ikke avsettes mer enn det som tilsvarer 10 pst. av arbeidsgiveravgiftspliktige lønnsutbetalinger.
- Man kan ikke ha mer enn 3 avsetninger stående samtidig.

Foretas en fjerde avsetning, blir automatisk den eldste av de eksisterende tre avsetningene inntektsført.

Ordningen er relativt teknisk og komplisert. Den styrker ikke nødvendigvis egenka-

pitalsituasjonen til personlig næringsdrivende som avsetter, så lenge de beskattes samlet for nærings- og lønnsinntekter mv. Uten deling av inntektene i nærings- og persondel kan den skatte-kreditt som oppnås i næringsdelen like gjerne åpne for økt privat forbruk og ingen egenkapitaloppbygging i næringsdelen. Som styringsmiddel, med sikte på styrking av egenkapitalsituasjonen, er konsolideringsfondsordningen for personlig næringsdrivende derfor lite egnet. Ordningen virker dessuten diskriminerende, ved at ikke alle næringsdrivende har mulighet til å benytte seg av den, jfr. restriksjonene nevnt over.

3.3.4 Avsetning etter lov av 14.12.62

Iht. til avsetningsloven av 1962 kan personlig næringsdrivende avsette inntil 30 pst. av nettoinntekten til miljøinvesteringer (kap. 1) og 20 pst. til markedsbearbeiding i utlandet og forskning- og produktutvikling (kap. 2).

Kap. 2-avsetning reduserer beregningsgrunnlaget for avsetning etter kap. 1. Begge beregningsgrunnlagene reduseres med foretatt DU-avsetning.

For avsetning etter kap. 1 gjelder at 15 pst. er skattefritt. Resten skal komme til beskatning ved investering (innen 4 år), ev. indirekte gjennom reduserte avskrivninger over tid hvis 85pst.-delen nedskrives på investeringsobjektet.

For avsetning etter kap. 2 gjelder at hele beløpet kommer til beskatning senest etter 5 år.

Avsetningsbeløpene skal bindes i Norges Bank. Renten er såpass lav at hele avsetningsordningen er lite gunstig. Avsetning etter kapittel 2 vil generelt bare være gunstig hvis den næringsdrivendes kapitalkostnad etter skatt er under 7 pst. (forutsatt 50 pst. skatt). For avsetning etter kapittel 1 går lønnsomhetsgrensen ved en noe høyere kapitalkostnad, da 15 pst. av avsetningen er skattefri. Avsetningsordningen brukes lite.

Miljøinvesteringer, produktutvikling og markedsbearbeiding i utlandet burde være minst like viktig (for ikke å si viktigere) for aksjeselskaper og andre selskaper som idag ikke kan benytte avsetningsordningen. Det synes derfor lite rasjonelt at loven kun gjelder for enkelte typer næringsdrivende. Hvis man ønsker å prioritere den type investeringer som avsetningsordningen gjelder for gjennom skatte-kreditter, bør avsetningsordningen utformes på en slik måte at den ikke diskriminerer mellom typer næringsdrivende og næringsdrivende selskaper.

4 VALG MELLOM SKATTEKREDITTMULIGHETER

1. Ut fra bedriftsøkonomisk teori vil en bedrift ha som overordnet målsetting å maksimere formuen til eierne på lang sikt. Sett i sammenheng med bedriftens skatteplanlegging, innebærer det at også denne vil ha som overordnet mål å maksimere eierens formue. Umiddelbart skulle man tro at det innebærer at man vil søke til enhver tid å minimere skattene. Dette er imidlertid ikke riktig: Andre hensyn kan ofte føre til at man unnlater å benytte alle de disposisjonsmuligheter man har skattemessig.

Et vesentlig element i arbeidet med årsoppgjøret består for mange selskaper og næringsdrivende i å foreta skattemessige disposisjoner med sikte på å minimere eller redusere skattepliktig inntekt. Skattelovgivningen åpner for betydelig valgfrihet ved fastsettelsen av enkelte poster i resultatregnskapet. I første rekke gjelder det bestemmelser som gir næringsdrivende mulighet for å påvirke fradragstidspunktet for utgifter og beskatningstidspunktet for inntekter, eventuelt deler av overskuddet, jfr. kap. 3.2 og 3.3 over.

Når det gjelder fradragstidspunktet for utgifter, åpnes det til dels for valgfrihet i begge retninger: I den ene retningen ved at man kan fradragføre mer enn hva som følger av regnskapsprinsippet. Eksempelvis gjelder det muligheten for å avskrive enkelte driftsmidler de første årene skattemessig mer enn hva verdifallet, og dermed den bedriftsøkonomiske avskrivningen er. På den måten oppnås en *skattekreditt*, som gradvis oppløses gjennom tilsvarende lavere skattemessige avskrivninger senere år. Men avskrivningsreglene kan også brukes som eksempel på hvordan skatteloven åpner for *lavere* skattemessige fradrag enn hva som skulle følge ut fra regnskapsprinsippet: Skatteloven fastsetter *maksimumsregler* - en øvre grense for hvor mye som kan avskrives. Ønsker man å avskrive mindre et år, eventuelt ikke avskrive i det hele tatt, er dette fullt mulig. De unnlatte avskrivningene kan da tas igjen senere, som følge av høyere avskrivningsgrunnlag. Blir denne muligheten benyttet, kan det således oppstå en *negativ skattekreditt* i forhold til en bedriftsøkonomisk tilpasning.

Den fleksibiliteten som er lagt inn i blant annet av- og nedskrivningsreglene og reglene om fondsavsetninger mv., er betydelig. Dette innebærer at næringsdrivende i mange tilfeller i stor grad selv kan bestemme om, og i tilfelle hvor mye, de vil redusere eller øke skattepliktig inntekt med i forhold til hva som skulle følge av regnskapsprinsippet.

Ethvert selskap vil således ha et gitt *skattekredittpotensiale*, som angir hvor store positive og negative skattekreditter som maksimalt kan oppnås i året (blant annet) gjennom regnskapsmessige disposisjoner.

For aksjeselskaper vil det være lønnsom politikk, skatteøkonomisk sett, i de langt fleste tilfeller å utnytte skattekredittordningene maksimalt. Nåverdien av skattene over tid vil bli lavest på den måten. Unntak gjelder for mer spesielle situasjoner, som for eksempel i forbindelse med underskudd. For ansvarlige selskaper kan også spørsmål om inntektsutjevning stå sentralt på grunn av det progressive beskatningssystemet. I år med dårlig inntjening reduseres ofte bruken av skattemessige disposisjoner for å hindre at inntekten blir for lav i forhold til fremtidige år - progresjonen og tidsfaktoren tatt i betraktning.

I praksis ser man imidlertid at næringsdrivende også ellers unnlater å utnytte skattekredittmulighetene fullt ut. Til dels kan årsaken ligge i at man ikke er interessert i å påta seg de bibetingelser som er knyttet til enkelte skattedisposisjoner, for eksempel avsetning etter distriktsskatteloven. At manglende forståelse for kredittordningenes virkemåte og lønnsomhet er en forklaringsfaktor, er det empirisk ikke vanskelig å dokumentere. Men det kan også være andre, ikke-skattemessige hensyn som har blitt tillagt vekt. Det sentrale eksempel her er ønsket om en fast utbyttepolitikk. Blir årsoverskuddet for lite til å kunne dekke inn et budsjettert utbytte (jfr. aksjeloven § 12-5), ser man i praksis stadig eksempler på at selskaper blant annet reduserer årsoppgjørdisposisjonene (bruken av skattekredittordninger) for derigjennom å øke årsoverskuddet og muligheten for utbytteutdeling.

Redusert bruk av skattemessige disposisjoner kan også henge sammen med et mer generelt ønske om å pynte på resultatet - enten ut fra bedriftsledelsens interesser eller forholdet til potensielle långivere, nye eiere, kunder osv.

I sum er det ikke tvilsomt at næringslivet ikke utnytter alle skattekredittmulighetene fullt ut. Grad av utnyttelse kan variere mye fra næringsdrivende til næringsdrivende og fra år til år.

Allerede på dette punkt ser man at det kan føre til helt gale konklusjoner når man forutsetter maksimal utnyttelse av f.eks. nye fradrag som legges inn i eller tas ut av systemet. Effekten av systemendringen kan bli en helt annen enn hva slike beregninger skulle indikere: En redusert fradragmulighet, f.eks. redusert avskrivningssats for enkelte typer

driftsmidler, kan av næringsdrivende bli kompensert (substituert) gjennom bruk av andre ubenyttede fradrag som man har, jfr. avsnitt 5.2 under. På den annen side kan en økt fradragmulighet, f.eks. økt avskrivningssats på fly, føre til at betraktelig mer kapital tilføres flysektoren. Effekten av satsendringen vil derved ikke bare bli totalt avskrivningsgrunnlag multiplisert med endring i avskrivningssats. Her må man også ta hensyn effekten av en mulig endring i investeringsnivået innen flysektoren og derved en endring i det totale avskrivningsgrunnlag.

2. Når et eller flere forhold er til stede som tilsiir reduksjon i bruken av skattemessige fradrag, må den næringsdrivende fastsette hvilke skattemessige disposisjoner som bør gjennomføres *innenfor* de rammebetingelser som er fastsatt og hvilke som bør unnlates.

De fleste skattekredittdisposisjoner kan foretas uavhengig av hverandre - i den forstand at man ved å foreta en disposisjon ikke påvirker muligheten til å foreta andre. Dette gjelder særlig for *ikke-overskuddsavhengige* disposisjoner. Eksempelvis vil mulighetene for nedskrivning med salgssum i henhold til § 44A-6 være helt uberørt av om det foretas nedskrivninger på varelagrene.

Avhengigheten mellom ulike skattekredittdisposisjoner kommer imidlertid tydelig frem når man sammenholder ikke-overskuddsavhengige med *overskuddsavhengige* disposisjoner. Alle ikke-overskuddsavhengige tilpasninger, som gir økt fradrag eller reduserte inntektsposter i året, vil redusere nettoinntekten og derved den maksimale størrelsen på eventuelle overskuddsavhengige disposisjoner.

Det vil dessuten i stor grad være en gjensidig avhengighet mellom overskuddsavhengige ordninger. Dette følger av at man, når en disposisjon er foretatt, må redusere det i utgangspunktet felles beregningsgrunnlag for en ytterligere disposisjon kan gjennomføres.

Det er således en klar *konkurranse* mellom enkelte skattekredittordninger, i den forstand at benyttelsen av en ordning kan redusere mulighetene for å bruke en eller flere andre. Av den grunn vil ikke det totale kredittpotensialet utgjøre noe entydig beløp. Den innbyrdes konkurransen nødvendiggjør en *prioritering* med sikte på å finne den optimale skatteøkonomiske tilpasningen. Det blir et spørsmål om å veie opp mot hverandre 1 kr brukt på en kredittordning kontra 1 kr brukt på en annen.

For mange selskaper vil antall skattemessig relevante variable fort komme opp i flere titalls. Ved hjelp av EDB vil man idag lett kunne programmere inn en prioriteringslis-

te, eventuelt data om den enkelte disposisjonsmulighet, slik at datamaskinen selv leder seg frem til den optimale pakke.

5 SAMVIRKNING MELLOM SKATTEMESSIGE DISPOSISJONER. SYSTEMEFFEKTER

Innsikt i reglenes faktiske virkemåte blir helt fundamentalt viktig i tilknytning til en reform av bedrifts- og kapitalbeskatningssystem. En fortløpende diskusjon av enkeltreglers virkemåte, er ikke tilstrekkelig. Det vil også bli nødvendig å vie *systemeffektene* større oppmerksomhet i den grad det er mulig. Det er en vesentlig forskjell på å analysere effekten av enkeltregler, og hvordan et sett av regler, eventuelt et helt skattesystem, fungerer.

Kunnskap om næringsbeskatningsreglenes virkemåte er helt avgjørende for om man skal kunne vurdere på rimelig sikkert grunnlag om det er samsvar mellom mål og midler: Vedtar man de regler man burde, gitt det man ønsker å oppnå med disse?

Det er neppe særlig langt fra sannheten om man besvarer spørsmålet benektende. Lovforarbeidene viser klart at man i liten grad har noen velbegrunnet oppfatning av hvordan nye næringsbeskatningsregler vil virke, og normalt nesten ingen oppfatning av hvordan effekten av disse blir, sett i sammenheng med andre lovregler. Forståelse for systemeffekter synes åpenbart å mangle. Man mangler såvel praktiske modeller som empirisk materiale som er nødvendig for å kunne få analysert hvordan næringsbeskatningsreglene:

- kombineres av næringsdrivende
- diskriminerer mellom næringsdrivende
- utnyttes av næringsdrivende
- påvirker næringsdrivendes realdisposisjoner (kjøp, salg, eierstruktur, kontraktsutforming etc), og derved fører til feil ressursbruk.

Det er en til dels uoverkommelig oppgave å skulle besvare slike spørsmål tilfredsstillende, men det bør være et mål at man i langt større grad enn hva som har vært tilfelle hittil, sikter mot en størst mulig faglig begrunnet vurdering av hvordan systemet må forventes å ville fungere.

Effektene av skattekreditter er f.eks. i realiteten svært vanskelige å måle, siden de innvirker på beskatningssituasjonen i en årrekke. Dette kommer ikke minst frem når man forlater slike isolerte beregninger av skattekreditters virkemåte, som er vist hittil, for

istedet å se på en skattyters *samlede* bruk av skattemessige disposisjoner over tid.

For forståelsen av skattekredittordningers virkemåte, er det imidlertid svært viktig å poengtere at de ikke bare fører til direkte regnskapsmessige merfradrag (formaldisposisjoner), som føres opp i forbindelse med årsavslutningen, men at de også påvirker næringsdrivendes realbeslutninger: valg av selskapsform, finansieringsstruktur, kjøp og salg av driftsmidler osv. Dette henger sammen med at de realdisposisjoner som gjennomføres ofte har konsekvenser for hvor store regnskapsmessige fradrag (skattekreditter) som kan oppnås.

Når man innfører bestemmelser som gir mulighet for avvik fra regnskapsprinsippet gjennom skattekredittordninger, åpner man også i betydelig grad for at næringsdrivende selv kan bestemme hvilket nettoresultat man ønsker til enhver tid. Det som isolert sett er en skattekreditt, kan derfor i en større sammenheng få et såpass permanent preg at det i realiteten vil være mer naturlig å snakke om en skattelette. Den reelle skatteprosenten, for eksempel på gevinst ved salg av avskrivbare driftsmidler, kan således bli betydelig lavere enn det isolerte beregninger skulle tilsi, ja endog komme ned mot null.

En regels virkemåte kan til dels endre karakter, eller først få skikkelig betydning når den ses i sammenheng med andre skatteregler eller regler forøvrig. Et illustrerende eksempel er bestemmelsen om egen saldo, jfr. sktl. § 44A-5 femte ledd, kombinert med negativ saldo-regelen i § 44A-8 og regelen om fastsettelse av avskrivningsgrunnlag i § 44A-5:

Eksempel

Et kommandittselskap kjøper i november 1987 et fly for 80 millioner kr. Selskapet inngår kontrakt om salg av flyet allerede i februar 1988 for 80 millioner kr (beløpets størrelse er ikke så viktig, men settes her lik kostpris for å få frem gevinstelementet, som svarer til avskrivningene, best mulig).

Hvis man ser bort fra øvrige inntekter og kostnader som måtte ligge i kommandittselskapet i 1987, vil kommandittistene oppnå et fradrag i sin øvrige inntekt på 20 millioner kr, som tilsvarer 25 pst. avskrivning på flyet. Antar man at gjennomsnittlig skatteprosent blant kommandittistene er 50, reduseres kommandittistenes skatt med 10 millioner i 1987.

I forbindelse med salg av flyet i 1988, oppstår det en gevinst, som tilsvarer avskrivningsfradraget i 1987. I henhold til sktl. § 44A-6 er denne skattepliktig, men man kan utsette beskatningstidspunktet betydelig

gjennom nedskrivning og bruk av negativ saldo-bestemmelsen i § 44A-8. Realiteten blir derved følgende:

Skattemessig fradrag i 1987: 20.000.000.

Skattepliktig inntekt i 1988: 0.

Forutsetningen for inntektsanslaget i 1988 er at flyet ble ført på egen saldo, slik § 44A-2 femte ledd åpner for, og man skriver ned med salgssummen iht. § 44A-6, og man benytter seg av muligheten til å »sitte» på den negative saldoen (= gevinsten) i 8 år, slik § 44A-8 åpner for. Gevinsten vil i så fall først komme til beskatning fra og med 1996 gjennom reduserte avskrivninger, som følger av at den negative saldoen nedskrives på annen positiv saldo. Ved å gjøre dette reduseres nåverdien av skatten fra 10 millioner kr til ca. 2,5 millioner kr. Ved nedskrivning på bygningssaldo vil nåverdien av skatten bli enda lavere.

Dette innebærer så betydelige fordeler at reglene åpenbart vil bli gjort til gjenstand for skatteplanlegging. Ikke minst fordi selskapet som kjøper driftsmidlet i 1988 vil starte med et avskrivningsgrunnlag på 80 millioner, som tilsvarer hva dette selskapet har betalt for skipet, jfr. sktl. § 44A-5. Med dagens regler vil man gjennom hyppige (årlige) kjøp og salg av andeler innenfor et »marked» med et visst antall deltakere i realiteten oppnå avskrivningsfradrag flere ganger på det samme driftsmidlet. Muligheten for å skaffe seg de skattefradrag man til enhver tid ønsker er således til stede.

Reglene vil imidlertid ikke bare kunne føre til høyere omløpshastighet mht. kjøp og salg av driftsmidler mellom fullstendig uavhengige selskaper. De vil også kunne ha en slik effekt overfor selskaper med større eller mindre grad av interessefellesskap - uten at dette er så klart at man i praksis vil kunne foreta gjennomskjæring.

I denne sammenheng bør det dessuten understrekes at man også vil kunne få betydelig høyere omsetning av second-hand andeler i kommandittselskaper og andre deltakerlig-nede selskaper med store avskrivningsgrunnlag, da deltakerne får avskrivningsgrunnlag ut fra hva de har betalt for andelen (sin del av driftsmidlene).

Den samvirkning som kan påvises ved å se flere lovregler i sammenheng gjør det mulig å skape seg delbilder av skattesystemets faktiske virkemåte: hvordan formal- og realdisposisjoner veves sammen i en helhet som muliggjør en utnyttelse av reglene som går langt utover hva man kan påvise gjennom isolerte analyser av skattekredittordningers virkemåte.

6 NULLSKATTYTERFENOMENET

Det er tidligere understreket at man isolert sett oppnår en rentefordel gjennom utsettelse med betalingen av skatt - ikke noen skattelette. Men det er også påpekt at den reelle beskatningen kan bli *permanent lavere*, ved at næringsdrivende gjennom kontinuerlig opprettelse av nye skattecreditter, når eldre kreditter oppløses, kan opprettholde et konstant, kanskje stigende kredittnivå over tid. Derved åpnes det for til dels betydelig personlig forbruk finansiert gjennom skattecredittene.

Denne problemstillingen har særlig vært fremme i forbindelse med såkalte nullskattytere, det vil noe upresist si fysiske personer som ikke betaler inntektsskatt, men likevel kan opprettholde et meget høyt privat forbruk gjennom de likviditetsfordeler man oppnår via skattecredittene. Dette følger av at fradragposter, som gir grunnlag for skattecreditter, er rene regnskapsmessige fradrag som ikke motsvares i tilsvarende utbetalinger, slik at det kan bli svært stor avstand mellom skattbart overskudd og kontantoverskuddet, og derved faktiske forbruksmuligheter.

Kan man i stor grad påvirke beskatnings-/fradragstidspunktet for enkelte poster, vil man gjennom selvbestemt kombinasjon av formal- og realdisposisjoner også ha utstrakt mulighet til selv å bestemme størrelsen på den skattepliktige inntekten. Muligheten for å redusere denne til null, er derved absolutt til stede - både på kort og lang sikt. Skattefordeler som er lagt inn i skattesystemet for å fremme næringsvirksomhet, distriktspolitikk osv. har på en nokså direkte måte blitt skattefordeler for deltakerne.

Dette henger sammen med at man ikke har noe klart skattemessig skille mellom persondelen og næringsdelen når en virksomhet drives gjennom selskap som ikke er eget skattesubjekt. Særlig i relasjon til diskusjonen angående beskatning av kommandittister og såkalte nullskattytere har dette vært et sentralt moment.

Fokuseringen på nullskattyterne er imidlertid i en viss forstand uheldig. Likviditetsfordelen av å oppnå skattecreditter gjelder generelt for næringsdrivende som utnytter skattecredittordninger - ikke bare for nullskattyterne. Nullskattyterne utgjør bare en liten ekstrem del av en langt større gruppe som har ervervet likviditetsfordeler gjennom skattecreditter.

Eksempel

Anta at man tar utgangspunkt i to personlig næringsdrivende, A og B, som har en netto næringsinntekt på hhv. 1.000.000 og 200.000 før skattemessige fradrag utover hva som følger av bedriftsøkonomiske periodiseringsregler.

A har gjennom egen næringsvirksomhet rett på 300.000 i skattemessig merfradrag. I tillegg går han inn i andre prosjekter, og erverver derigjennom skattemessige merfradrag på 600.000 gjennom skattecredittordninger. Skattepliktig inntekt blir derved:

$$1.000.000 - 300.000 - 600.000 = 100.000.$$

Den skattecreditt A har oppnådd, forutsatt 40 pst. skatt, blir:

$$900.000 \times 0,4 = 360.000.$$

B har gjennom egen næringsvirksomhet rett på 50.000 i skattemessig merfradrag. I tillegg er han deltaker i andre prosjekter som gir tilsvarende merfradrag på 150.000. Skattepliktig inntekt for B blir derved:

$$200.000 - 50.000 - 150.000 = 0.$$

Den skattecreditt B har oppnådd, forutsatt 40 pst. skatt blir:

$$200.000 \times 0,4 = 80.000.$$

Som man ser av eksemplet er det bare B som er såkalt nullskattyter. Likefullt er det A som har ervervet den langt største skattecreditten. Tar man i tillegg i betraktning at man har et progressivt personskattesystem, kan man også vise at det gir større skattereduksjon for A å redusere inntekten med f. eks. 200.000 enn for B.

Nullskattyterne representerer en relativt liten *marginal* gruppe skattytere. Oppmerksomheten burde istedet fokuseres mot den langt større og viktigere gruppen som drar fordeler av skattecreditter på samme måte som nullskattyterne, men uten å komme helt ned i null i skattepliktig inntekt. Når debatten så relativt ensidig fokuserer på nullskattyterne, mister man av syne hva problemet egentlig bunner i, og hvilket omfang det er på gruppen som har fordeler gjennom ulike former for skattecreditt.

I denne sammenheng må det imidlertid samtidig understrekes at hvis en skattemessig fordel legges inn i systemet, enten gjennom en skattecredittordning eller på annen måte, må denne fordelen være en fordel for eierne av den enkelte næringsvirksomhet

hvor kredittordningen utnyttes for at den skal ha noen effekt. I relasjon til personlig drevet næringsvirksomhet viser det seg direkte gjennom den samordnede beskatningsmåten, som automatisk gjør en fordel i næringsvirksomheten til en fordel for eierne.

Men også for selskaper, som beskattes som egne skattesubjekter, f.eks. aksjeselskap, gjelder dette: En skattekredittfordel, som selskapet oppnår, vil ha verdi for selskapet. Dette vil medføre økt markedsverdi på aksjene, og derigjennom en fordel for eierne. Effekten blir mer indirekte, men er der likefullt.

Det vil være lite meningsfylt å diskutere hvordan man kan sikre at eventuelle skattefordeler man ønsker å legge inn i næringsbeskatningen bør utformes for at de ikke skal komme eierne til gode. Det er i prinsippet ikke mulig å skille. Får ikke eierne før eller siden noen fordel av de ordningene som etableres, vil de ikke ha noen effekt. Diskusjonen må derfor heller gå på om skattesystemet bør brukes som incitamentsverktøy. Ønsker man det, må erfaringene med dagens nullskattytere avstedkomme følgende problemstilling: På hvilke måte skal dette avleires som fordel for eierne av de virksomheter man ønsker å favorisere?

7 BEREGNING AV SKATTEKREDITTENES STØRRELSE OG INNVIRKNING PÅ EFFEKTIV SKATTESATS

7.1 Muligheten for å anslå størrelsen på totale skattekreditter med utgangspunkt i årsregnskapstall

Det er over tatt utgangspunkt i at regnskapsprinsippet er et naturlig referansepunkt hvis man ønsker å beregne omfanget av skattekreditter på et gitt tidspunkt. Regnskapsprinsippet anses da for å gi rimeleg bra uttrykk for det bedriftsøkonomisk riktige referansepunkt.

Regnskapsmessig kan skattekredittene fremstå som *åpne reserver*, som vises eksplisitt som egne skattemessige poster (i resultatregnskapet under årsoppgjørdisposisjoner og i balansen under skattemessig betingede avsetninger), eller som *skjulte reserver*, ved at de regnskapsmessige disposisjoner avviker fra regnskapsprinsippet på en måte som reduserer overskuddet. Ikke minst innebærer forsiktighetsprinsippet en undervurdering av balanseposter og legger derved grunnlaget for oppbygging av skjulte reserver/skattecreditter.

Skattecreditter som regnskapsmessig er representert ved skjulte reserver, oppstår ba-

re i tilknytning til ikke-overskuddsavhengige disposisjoner. De overskuddsavhengige disposisjonene vil alltid fremstå som åpne reserver i regnskapet:

	Skjulte reserver	Åpne reserver
Ikke overskuddsavhengige	x	x
Overskuddsavhengige		x

Den største usikkerhet knytter seg til fastsettelse av skattekredittene som oppstår gjennom skjulte reserver. Sannsynligvis er de for mange næringsdrivende svært store. En beregning av hvor mye totale skattecreditter reduserer det bedriftsøkonomiske overskudd med får man derfor ikke ved å sammenholde Resultat før årsoppgjørdisposisjoner med årsoppgjørdisposisjonene. De skjulte reserveoppbygginger innebærer at Resultat før årsoppgjørdisposisjoner avviker fra et bedriftsøkonomisk resultat basert på et rent regnskapsprinsipp.

Men også når det gjelder de åpne reservene under årsoppgjørdisposisjonene, er det usikkerhet knyttet til skattekredittenes størrelse - vurdert i forhold til regnskapsprinsippet. Den skattemessige mer- av- og nedskrivning som fremkommer under årsoppgjørdisposisjonene vil bare gi eksakt grunnlag for beregning av skattekredittene gjennom åpne reserver hvis den regnskapsmessige verddivurdering av eiendelene har fulgt regnskapsprinsippet. Avviker vurderingen fra dette, vil skattekreditten være større eller mindre enn hva årsoppgjørdisposisjonene skulle tilsi.

Differansen mellom et selskaps skattemessige og regnskapsmessige resultat fremkommer i årsoppgjøret i en viss utstrekning gjennom årsoppgjørdisposisjoner (åpne reserver). Forøvrig vises differanser gjennom korreksjonsposter i avregnings skjemaet ved beregning av skattepliktig inntekt. Noe samlet empiri foreligger ikke enda, men det skulle være uomtvistelig at årsoppgjørdisposisjonene i kroner utgjør et betydelig større beløp enn avregningspostene med negativt fortegn (økte fradrag i forhold til det som er gjennomført i finansregnskapet). Dette gjelder i alle fall så lenge man ser bort fra fradrag for fremførbare underskudd. Med unntak for oppskrivningsposten og skatter, vil samtlige poster blant årsoppgjørdisposisjonene i utgangspunktet representere skattemessig merfradrag som følge av avvikende periodiseringsregler skattemessig og regnskapsmessig -mao. skattecreditter. Skattecredittordningene er således helt sentrale innenfor næringsbeskatningen, og som forklarings-

faktor til forskjellen mellom nominell og effektiv skattesats.

7.2 Måling av skattekredittene gjennom Regnskapsstatistikken

Den totale provenymessige effekt av skattekreditter kan man få anslag på gjennom Statistisk Sentralbyrås Regnskapsstatistikk. Bl.a. følgende faktorer vil imidlertid redusere beregningenes holdbarhet:

- For empirisk beregning av det faktiske nivået på skattekredittene, er det, som tidligere påpekt, ikke tilfredsstillende å ta utgangspunkt i regnskapsførte årsoppgjørdisposisjoner, da det slett ikke er åpenbart at resultat før årsoppgjørdisposisjoner er identisk med et bedriftsøkonomisk riktig resultat. Årsoppgjørdisposisjonene vil derved heller ikke gi et riktig uttrykk for skattekredittenes samlede størrelse. En rekke regnskapsførte poster er klart fastsatt ved skjønn - et skjønn som kan ha blitt påvirket av skattemessige hensyn. Regnskapspraksis bygger dessuten bl.a. på forsiktighetsprinsippet. Som uttrykk for bedriftsøkonomisk riktig periodisering, vurdert ut fra regnskapsprinsippet, er derfor regnskapspraksis nødvendigvis ikke særlig veiledende. Dette får betydning for i hvilken grad Resultat før årsoppgjørdisposisjoner kan betraktes som et bedriftsøkonomisk riktig resultat.
- Regnskapspraksis, særlig gjennom forsiktighetsprinsippet, vil gi et referansepunkt som gir et mål på skattekredittene som blir lavere enn hva man reelt sett ville ha fått ved å sammenholde skattelovens periodiseringsregler med regnskapsprinsippet. Siden det gjennomgående er skjulte reserver (som følge av undervurdering av eiendeler og overvurdering av gjeld) i regnskapene, vil man ved beregning av skattekredittens størrelse også måtte ta hensyn til disse.

I tillegg til de generelle betenkeligheter ved å bruke Regnskapsstatistikkenes årsregnskapstall til beregning av skattekredittens størrelse, kan bedriftene følge varierende praksis mht. verdivurdering og regnskapsførsel:

- Varelageret kan ha blitt nedskrevet for ukurans mer enn hva som er reelt. Slik mernedskrivning kommer i så fall til fradrag ved beregning av driftsresultatet.
- Enkelte regnskapsposter kan være bokført med andre beløp enn bedriftsøkonomisk riktig: F.eks. kan de bedriftsøkon-

miske avskrivningene være for lave i forhold til det riktige.

- Kostnader som ut fra sin art burde ha vært aktivert og avskrevet over flere år, vurdert etter regnskapsprinsippet, kan være utgiftsført direkte under driftskostnader.
- Enkelte avsetninger som ut fra regnskapsprinsippet bør vises under årsoppgjørdisposisjoner, kan være fratrukket under driftskostnader. Det gjelder f.eks. klassifikasjonsfondsavsetninger.

Når det gjelder postene i regnskapsstatistikken under årsoppgjørdisposisjoner, må man dessuten være oppmerksom på følgende:

- Forsåvidt gjelder lagerreserver, må man ta i betraktning at mindre aksjeselskaper ikke har plikt til å foreta bruttoføring. Det innebærer at man ikke trenger å vise varelagerreserven som åpen reserve. Varelagerreserven er derfor ganske sikkert betydelig større enn det regnskapsdataene gir uttrykk for.

Førøvrig må man være oppmerksom på at de resultatdataene som fremkommer skjuler effekten av f. eks. underskudd: En del av populasjonen er underskuddsbedrifter. I tillegg kommer at mange bedrifter har fremførbare underskudd, som vil påvirke årets skatter.

7.3 Beregning av effektiv skattesats

En metode for beregning av skattekredittens provenymessige effekt, vil være å sammenlikne selskapenes *effektive* skattebelastning med den nominelle skattesatsen. Aksjeselskaper betaler en flat skatt på 50,8 pst., når det ikke tas hensyn til utbyttebeskatningsreglene. Ved beregning av effektiv skattesats, definert som betalt skatt i prosent av bedriftsøkonomisk resultat, blir imidlertid problemet, som presisert i foregående avsnitt, å fastsette hva det bedriftsøkonomiske resultat er.

Tar man utgangspunkt i SSB's Regnskapsstatistikk for 1986, finner man at den gjennomsnittlige effektive skattesats ligger mellom 15 og 20 pst. når skatten regnes i pst. av resultat før årsoppgjørdisposisjoner. Skal man få et noe mer fullstendig anslag på beskatningssituasjonen for kapital investert i aksjeselskaper, må man imidlertid også inkludere gevinstskatt ved aksjesalg og utbytteskatt på aksjonærenes hender. Den effektive skattesats vil da øke ikke ubetydelig. Hvor mye er imidlertid vanskelig å si, pga. progressiv utbyttebeskatning på personlige aksjonærens hånd, og betydelige variasjoner i re-

gelverket når det gjelder beskatningen av aksjegevinster. En vesentlig del av aksjegevinstene vil være skattefrie.

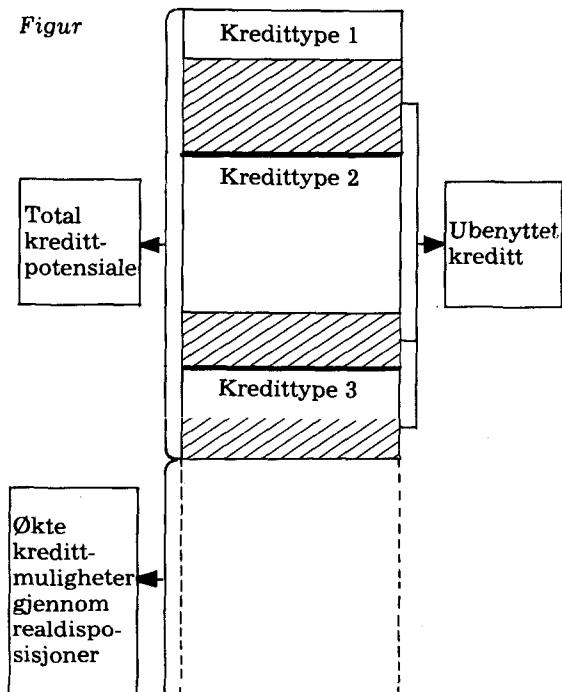
På den annen side må man som nevnt ta i betraktning at en måling av effektiv skattesats med utgangspunkt i Resultat før årsoppgjørdisposisjoner, ofte er lite tilfredsstillende, da et riktig bedriftsøkonomisk beregnet resultat med utgangspunkt i regnskapsprinsippet, ville ha gitt et vesentlig annerledes, normalt høyere resultat. Dette moment tilsier, isolert sett, at man gjennom bruk av regnskapsstatistikkens tall kan overvurdere den effektive skattebelastning.

7.4 Utnyttelsesgrad og forutsetninger om atferd

Med utgangspunkt i et fastsatt bedriftsøkonomisk referansepunkt kan man analysere hvilke skattekreditter det ligger innebygget i det eksisterende beskatningssystemet, sammenliknet med beskatning bygd på bedriftsøkonomiske prinsipper. I forhold til den bedriftsøkonomiske situasjonen kan analysen ta utgangspunkt i beregning av de skattemessige fordeler som kan oppnås gjennom:

- 1) full utnyttelse av skattereglene, og
- 2) faktisk tilpasning.

En slik analyse vil kunne vise hvor stor ubrukt skattebesparelse som ligger i systemet -og derigjennom hvilke substitusjonsmuligheter som foreligger (se fig. under). Dette vil i seg selv være av vesentlig betydning å få avklart for å kunne beregne hvilken effekt endring i enkeltregler/-sats kan få -substitusjonsmuligheten tatt i betraktning:



En innstramning i regelverket, slik at f.eks. kreditttype 1 ikke lenger eksisterer, kan «kompenseres» av næringsdrivende ved å utnytte kreditttype 2 og/eller 3 tilsvarende mer, slik at benyttet kredittnivå ikke reduseres. Det eneste som i så fall reduseres er størrelsen på den ubenyttede kreditten.

I den grad «friheten» til å bestemme sitt eget skattemessige resultat er stor, vil det være vanskelig å måle provenyvirkinger av å innføre eller fjerne en skattemessig ordning.

Eksempelvis kan det med utgangspunkt i Regnskapsstatistikken vises at konsolideringsfundsordningen for industri m.v., i industri og bergverk i 1984 «kostet» det offentlige ca 350 millioner kroner i tapte skatteinntekter. For tre-årsperioden 1982-84 er det tilsvarende tallet 728 millioner. Målt i prosent innebærer det at skatteinntektene fra denne gruppen av bedrifter ville økt med ca. 30 pst. dersom ordningen ikke hadde eksistert og bedriftens øvrige disposisjoner var uendret. Men her er det viktig å understreke forutsetningen om at øvrige disposisjoner holdes uendret. Er den faktiske situasjonen slik at bedriftene i stor grad selv kan fastsette størrelsen på skattepliktig inntekt, vil opphevelsen av konsolideringsfundsordningen sannsynligvis i stor grad bli substituert av andre skattemessige disposisjoner. Den provenymessige effekten av konsolideringsfundsordningen og andre skattemessige ordninger blir det i så fall svært vanskelig å beregne.

Hvis man skal danne seg et bilde av hvordan endringer i en kredittordning slår ut på provenyet for enkeltbedrifter og totalt, må man altså kunne beregne hvilke substitusjonsmuligheter bedriftene har og substitusjons tilbøyeligheten.

Først hvis næringsdrivende utnytter eksisterende kredittordninger fullt ut, kan man få relativt sikre anslag på effekten av endringer i skatte kredittreglene.

I tillegg kommer som nevnt at næringsdrivende også tilpasser seg det til enhver tid gjeldende skattesystem gjennom realdisposisjoner. Dette vil redusere verdien av statiske effektberegninger av lov- eller satsendringer, da slike endringer kan føre til »justeringer» i realdisposisjonene, noe som i neste omgang vil påvirke mulighetene for å oppnå skatte kreditter gjennom formaldisposisjoner - ikke minst på lengre sikt, jfr. figuren over.

7.5 Tax Expenditure- (skatteutgifts-)budsjetter

7.5.1 Innledning

Den internasjonale debatten om «Tax Expenditure» har sin opprinnelse i USA. Debatten kan spores tilbake til 60- årene. Fremtre-

dende teoretikere hevdet at inntektsskattesystemet var gjennomhullet av unntak og fradragmuligheter. For å illustrere dette, innførte man Tax Expenditure-budsjetter. Det amerikanske Treasury presenterte et slikt budsjett første gang i 1968. I budsjettet forsøkte man å kvantifisere fradragposter mv., som man mente representerte avvik fra et normativt skattesystem. «Tax Expenditure» ble mao. innført som et budsjettbegrep. Det skulle gi uttrykk for det subsidielement som staten hadde lagt inn i skattesystemet i forhold til et tenkt (ideelt) eller normativt skattesystem, inneholdende regler om skattesubjekter, skatteobjekter, periodisering mv. og skattesatser.

«The Congressional Budget Act of 1974» gjorde analyser av skatteutgifter til en del av den nye budsjettprosessen i kongressen. Alle budsjetter fra 1975 har inneholdt spesielle skatteutgifts-analyser. I 1976 spesifiserte man en reduksjon i skatteutgiftene som et mål på skattereformlovgivning. I 1976-77 gjorde International Fiscal Association skatteutgifts-begrepet til hovedtema. I 1979 publiserte Canada en omfattende liste og begrepsanalyse mht. skatteutgiftselementer. Samme år inkluderte GBR en tabell over skatteutgifter i sitt Expenditure Plans Paper. Og i 1984 avsluttet OECD-land en komparativ studie av sine skatteutgiftsposter.

Utviklingen demonstrerer klart den raske vekst i anerkjennelsen av skatteutgiftsbegrepet i tilknytning til både budsjettpolitikk og i skattepolitiske saker. I Norge er det ikke utviklet noe selvstendig skatteutgiftsprogram, selv om anslag og beregninger gjennomføres på enkeltposter i tilknytning til stats- og nasjonalbudsjettet.

Skatteutgiftsanalyser har til nå særlig vært fokusert på inntektsskatten, men analysemodellen passer også på andre skattearter, som f.eks. moms og formuesskatt.

7.5.2 Nærmere om skatteutgiftsteorien

1. Hver gang myndighetene bestemmer seg for å gi økonomisk støtte til en aktivitet eller gruppe, kan den velge mellom en rekke virkemidler - bl.a. gjennom spesielle skattebestemmelser, som investeringskreditter (avsetning til investeringsfond, liberale avskrivningsregler mv.), skattefrihet for visse inntekter, avsetningsordninger og lave skattesatser ved beskatning av enkelte inntekstyper.

Gjennom skatteutgiftsanalyser blir slike innebygde skatteutgifter *synliggjort*: Man må i budsjettsammenheng ta direkte stilling til de beløp som fremkommer.

Skatteutgiftsanalyser, anvendt på en bestemt skatteform, forutsetter en forståelse av den normative skattestrukturen, som referansepunkt, for å kunne fastsette om en bestemmelse er en del av strukturen eller en skatteutgifts-/subsidiekomponent.

Inntektsskatten antas å bestå av to hovedelementer: Det første elementet omfatter strukturelle bestemmelser som er nødvendig for å gjennomføre en normal inntektsbeskatning -som f.eks. definisjonen på »nettoinntekt», spesifikasjonen av regnskapsregler, fastsettelsen av skattesubjekter, skattesatser, klassefradrag, og anvendelsen av skatt på internasjonale transaksjoner. Samlet utgjør disse den *normative skattestrukturen*. Det andre elementet består av de spesielle preferansene som er innebygget i ethvert inntektsskattesystem. Disse bestemmelsene, skatteincentivene/skatteutgiftene, representerer avvik fra den normative skattestrukturen, og er utformet for å favorisere bestemte næringer, aktiviteter mv. De tar mange former, som skattefrihet, utvidet fradragrett, bortfall av skatteansvar, skattekreditt og spesielle skattesatser.

Uansett form: Slike avvik fra den normative skattestrukturen representerer det myndighetene bruker på prioriterte aktiviteter og grupper - effektivt gjennom skattesystemet i stedet for gjennom direkte tilskudd, lån mv. I Norge er bruken av skattekredittordninger den viktigste blant skatteutgiftskomponentene forsåvidt gjelder bedriftsbeskatning.

Gitt et definert normativt skattesystem, vil man kunne tallfeste den reduksjon i skatteinngangen som blir resultatet av avvik fra dette systemet. Listen over skatteutgiftsposene blir således komplett med estimat på inntektstapet, dvs. beløpet brukt på hver post. Derved muliggjør man sammenlikninger mellom direkte overføringer, lån mv. og skatteutgifter, hvor »overføringene» indirekte kommer gjennom gunstige skatteregler.

2. I USA baseres det normative nettoinntektsbegrep på Schanz-Haig-Simons' (SHS) økonomiske definisjon på inntekt, dvs. en økning i nettoformuen mellom to tidspunkter pluss konsum i perioden. «Konsum» omfatter alle utgifter, unntatt de som oppstår som kostnad for å skaffe inntekter (fradragberettigede utgifter). S-H-S-normen når imidlertid ikke langt.

Skatteenheten - skattesubjektene - er f.eks. ikke definert i S-H-S-definisjonen. Spørsmålet om beskatning av enslige kontra gifte, valg av skattesatsnivået, skatteprogresjon og skattefrie beløp løses heller ikke gjennom denne.

Men når skattesubjektene og de generelle skattesatsene mv. først er fastsatt, vil *avvik* i favør av enkelte skattytere eller skattytergrupper fra disse representere skatteutgifter. En generell reduksjon i skattesatsene vil ikke være en skatteutgift, men en spesiell reduksjon i skattesatsen for enkelte inntektsposter vil være det.

Noen normativ struktur på bedriftsbeskatningen finnes ikke. Men når f.eks. forholdet mellom foretaksskatt og individbeskatningen er fastsatt, vil spesielle avvik representere skatteutgifter.

S-H-S-normen sier f.eks. ikke noe om hvilke regnskapsteknikker som skal anvendes. Generelt aksepterte regnskapsstandarder brukes derfor - ut fra en generell forståelse av hva som er den aksepterte strukturen på en inntektsskatt.

Normen sier i utgangspunktet heller ikke noe om fastsettelsen av skattebasen - skattegrunnlaget - om det f.eks. er nominelle eller deflaterede beløp man bør forholde seg til. Men når et valg er gjort, vil igjen positive avvik for enkelte skattytere bli å betrakte som skatteutgifter. Et forsøk på å justere kostnaden ved en eiendel (avskrivning) for inflasjon - uten f.eks. å inflasjonsjustere verdistigning/avkastning på andre eiendeler, vil være en skatteutgift.

3. En hovedsvakheter ved hele skatteutgiftsteorien, er forutsetningen om at man *ville* ha fått inn det skatteproveny som er beregnet ut fra det normative systemet hvis *avvikene/skatteutgiftene* ble tatt bort. Dette forutsetter at utformingen av enkeltregler og avvikende bestemmelser ikke har noen påvirkning på helheten - på hva som gjøres skattepliktig, på periodiseringsregler, på skattesatsnivået osv.

Eksempel

Anta at følgende tall gjelder for et selskap:

	Normativt	Faktisk	Differanse
Inntekt	1 000	900	100
Utgifter	-500	-800	300
Nettooverskudd	500	100	
Overskudds- avsetning		-50	50
Skattepliktig inntekt	500	50	450

Skatt (40 pst. forutsatt): $50 \times 0,4 = 20$.

«Skatt» med normativt overskudd som beregningsgrunnlag ville blitt:

$500 \times 0,4 = 200$.

Faktisk skattebelastning i pst. av normativt overskudd blir:

$$\frac{20 \times 100 \text{ pst.}}{500} = 4 \text{ pst.}$$

Skatteutgiften blir: $200 - 20 = 180$.

Men er dette den faktiske subsidie/utgift? Ville skattesatser m.v. ha vært de samme hvis man hadde beregnet skatten i pst. av det langt høyere normative resultatet?

En slik forutsetning samsvarer dårlig med den politiske beslutningsprosessen, slik den faktisk foregår. I den politiske prosessen tenker man i en forstand i helhet: Innstramninger på ett område vil over tid lett gi seg utslag i lettelse på andre. Store skattemessige fradragsmuligheter, bl.a. gjennom liberale periodiseringsregler, kan føre til høyere marginalskattesatser enn ellers osv. Den senere tids debatt i Norge skulle illustrere dette: Det signaliseres relativt entydig fra politisk hold at man vil redusere marginalskattesatsene hvis man klarer å utvide skattegrunnlagene. Med utgangspunkt i et gitt eksisterende skattegrunnlag og -satsnivå, blir det derfor langt på vei meningsløst å beregne hvilke subsidie - skatteutgift - som ligger innebygget i systemet *uten* å ta hensyn til *det politisk akseptable og ønskelige* nivå på skatteinngangen.

Skattenivået bestemmes ut fra en rekke faktorer, men det er nærliggende å anta at det i stadig større utstrekning vil være relativt sterkt internasjonalt bestemt, og derved også relativt stabilt. Et gjennomgående trekk ved skattereformer i ulike land de seneste årene har vært en målsetting om utvidet skattegrunnlag og reduserte skattesatser. Hvis selskapsbeskatningen vurderes med dette som utgangspunkt, kan konklusjonene bli vesentlig annerledes enn hva statiske beregninger viser:

En sammenlikning av den skattemessige situasjonen med den bedriftsøkonomiske (normative) for gitte skatteregler og -satser, vil bare gi et *statisk* bilde av f.eks. hvilke skattekreditter som er lagt inn i forhold til et system uten de aktuelle kredittene, men for øvrig helt identiske regler. Den dynamiske prosessen fanges ikke opp. Man kan med en viss rett hevde at skattekredittordningene langt på vei eksisterer som en kompensasjon for et høyt nominelt skattesatsnivå.

Eksempel

Problemstillingen kan illustreres slik:

2 aksjeselskaper, A og B, har et bedriftsøkonomisk overskudd på 100 hver. Med 50 pst. skatt ville det gi 50 i skatt for hvert selskap.

Som følge av at selskapene har utnyttet skattekredittmulighetene, har imidlertid den skattepliktige inntekten blitt redusert til hhv. 80 og 40. Den faktiske skatten blir dermed 40 for A og 20 for B. Vurdert statistisk innebærer det at selskapene har betalt hhv. 10 og 30 for lite i skatt dette året i forhold til hvis periodiseringsreglene i skattelovgivningen hadde vært utformet i samsvar med det driftsøkonomisk riktige.

Det er imidlertid en vesentlig svakhet ved et slikt resonnement, som har sammenheng med at man antar at man kan endre deler av systemet med betydelige konsekvenser for beskatningssituasjonen *uten* at dette vil innvirke på andre deler av systemet.

Antar man f.eks. at en fjerning av alle skattekredittordningene, slik at skattepliktig inntekt blir lik det driftsøkonomisk beregnede overskudd, balanseres med en reduksjon i skattesatsen fra 50 til 30 pst., ser man at selskapenes skatt blir på 30 for hver av dem. I forhold til den eksisterende beskatningssituasjonen innebærer det en lettelse for selskap A på 10 og en skjerpelse for selskap B på 10. Selv om begge selskapene idag utnytter skattekredittordninger, ser man at selskap B likevel betaler mer skatt enn det ville ha gjort innenfor et beskatningssystem uten kredittmuligheter, men med lavere skattesats.

Det blir mao. mer et spørsmål om hvordan et gitt skatteproveny er fordelt mellom bedriftene: Noen slipper klart billigere unna enn innenfor et alternativt system med lavere skattesatser og færre fradragssystemer, mens andre kommer dårligere ut av det. Men for næringslivet vurdert under ett, representerer innføringen av en rekke skattekredittordninger ikke nødvendigvis noen fordel. Kredittene vil langt på vei være en «kompensasjon» for høye satser - eller omvendt: kredittene må kompenseres med høye satser.

I tillegg til dette kommer at en omlegging av skattesystemet vil påvirke selskapenes disposisjoner og derved kanskje også det overskuddet beregningene bygger på jfr. kap. 7.4. En omlegging av skattesystemet, gjennom opphevelse av skattekredittordningene og reduksjon i skattesatsen vil føre til omfordeling av skattebyrden, ved at de som har utnyttet eksisterende skattekredittordninger i utstrakt grad får høyere skattestrykk, og de som har utnyttet slike i liten grad får lavere skattestrykk gitt en forutsetning om totalt uendret skattenivå.

Ovennevnte viser at man ikke uten videre kan konkludere at et selskap blir »subsidiert» av det offentlige fordi det har kunnet benytte seg av enkelte skattekredittordninger. Det er derved heller ikke åpenbart at

skattekredittfordeler bør ses på som skatteutgifter for det offentlige totalt sett.

Den vesentligste kunnskap man kan få er av *relativ* art: Man kan si noe om hvor gunstig et selskap, en næring e.l. kommer ut av det i forhold til andre bedrifter/næringer innenfor det eksisterende beskatningssystemet, og mindre om hvilke reelle subsidier systemet inneholder. Men det må understrekes at førstnevnte kunnskap er viktig, da man derigjennom får mulighet til å analysere vridningseffekter i investeringsmarkedet og fordelings-effekter i personsektoren av eksisterende kredittordninger. Sett i en slik sammenheng kan en synliggjøring av «subsidiene» gjennom skatteutgiftsbudsjetter være svært nyttig.

En konklusjon på diskusjonen over må bli at innføringen av skatteutgiftsbudsjetter vil være positivt i flere henseende, men man bør være relativt forbeholdne når det gjelder måten informasjonen skal tolkes og brukes på. Dette forsterkes ved at man sannsynligvis vil ha vanskelig for å skape seg et noenlunde riktig bilde av hva et normativt skattesystem ville ha vært, slik at størrelsene på skatteutgiftene kan bli noe tilfeldige.

8 BRUKEN AV SKATTEKREDITT-ORDNINGER I NÆRINGSPOLITIKKEN

8.1 Innledning

Næringspolitiske hensyn har i de senere år klart påvirket utformingen av de materielle skattereglene. De næringspolitiske hensyn, som slår igjennom ved utformingen av skatteregler og skattesatser, vil normalt representere positive korreksjoner sett fra næringslivets side. Sett fra lovgivers side er det, isolert vurdert, snakk om subsidier/skatteutgifter, ved at beskatningen »lettes» i forhold til en normal beskatningssituasjon, se dog kap. 7.4 over.

Det offentlige kan subsidiere næringslivet gjennom inntektsskattesystemet på flere måter, bl.a.:

- gjennom liberale materielle regler mht hva som er skattepliktig/fradragberettiget
- gjennom fastsettelse av skattesatser og differensiering av skattesatsene
- gjennom periodiseringsregler.

Særlig har det vært en tendens til å øke omfanget av gunstige periodiseringsregler, det vil si bestemmelser som gir mulighet for opparbeidelse av *skattekreditter*.

Det meste av forskjellen mellom nominell og effektiv skattesats i aksjeselskaper skyl-

des skattekredittordninger, som uthuler skattebasen. I forbindelse med en eventuell reform av bedriftsbeskatning må derfor skattekredittordningene stå sentralt.

Som andre kreditter bedrer skattekredittene skattyterens likviditet. I motsetning til de fleste andre kreditter, er de imidlertid stort sett rentefrie. Og likeledes i motsetning til de fleste andre kreditter har skattekredittene lang eller ubestemt løpetid. Skattekredittordningene er likevel innbyrdes svært forskjellige - både mht. «oppløsningsprofil» og kredittid. Enkelte skattekreditter er ett-årige, andre tidsbestemte. Enkelte oppløses etter et lovbestemt mønster, andre oppløses innenfor visse lovgitte grenser, men så lenge man ikke overskrider disse, bestemmer den næringsdrivende selv når og på hvilken måte oppløsningen skal skje. De ulike kredittordningene er således langt fra like gunstige sett fra næringslivets side. En av de største svakhetene ved det nåværende system for inntektsbeskatning av næringsdrivende, er nettopp reguleringen, eller snarere mangelen på regulering, av forfallstidspunktet for ulike skattekreditter.

Det synes å ha vært reflektert lite rundt spørsmålet om hva slags kredittbetingelser man burde knytte til den enkelte ordning: Man har slått seg til ro med at det bare er snakk om kreditter. Betydningen av å få en utsettelse med selve skattebetalingen har imidlertid blitt sterkt undervurdert i lovgivningsarbeidet. En skattekreditt gir ikke bare en utsettelse av skattebetalingen. Utsettelsen har - som annen kreditt - direkte realøkonomisk effekt - som øker i takt med kredittiden.

Skattekredittordningene er åpenbart ikke utformet som ledd i et samlet, gjennomtenkt system. De er kommet til på forskjellige tidspunkter og ut fra forskjellige grunnlag. Noen har til formål å konsolidere den enkelte bedrift, f.eks. ordningen med betinget fritakelse for skatteplikt på kapitalgevinster og ordningene med konsolideringsfond. Andre har til formål å styre ressurser mot bestemte typer av næringer, eller mot bestemte typer av eiendeler, f.eks. skip. Atter andre har til formål å styre ressurser mot bestemte distrikter, og gjerne også mot bestemte typer av eiendeler i distriktene, f.eks. anleggseiendeler som benyttes der.

Skattekredittordningene er videre ikke utformet slik at alle næringsdrivende har samme muligheter til å utnytte dem fritt. Det følger til dels av ordningenes art: Det er selvsagt bare de som investerer i skip, som kan utnytte kredittmulighetene knyttet til slike investeringer. Men det henger også delvis

sammen med at enkelte ordninger bare skal brukes av visse grupper næringsdrivende. Det gjelder f.eks. avsetningsordningen av 1962, som bare kan benyttes av personlig næringsdrivende. Enkelte kredittordninger stiller i en viss forstand også krav til virksomhetens størrelse: det gjelder f.eks. reglene om å føre driftsmidler på egen saldo, jfr. § 44A-2 femte ledd.

Vurdert i sammenheng er inntrykket at de ulike skattekredittordningene er innført uten at det har vært noen klar forståelse for hvordan de ville virke på markedstilpassninger osv., og uten særlig forståelse for omfanget av kredittene som det ble åpnet for. Det synes således å ha vært svært lite kunnskap om hvordan kredittordningene påvirker skattebelastningen for næringslivet totalt, og innenfor enkelt næringer. Samlet vurdert fremstår de ulike skattekredittordningene således som lite homogene.

8.2 Markedsvridninger

Skattekredittordningene vil som nevnt påvirke lønnsomheten etter skatt, og derved investeringsnivået, om enn i varierende grad. De forskjeller det er mht. mulighetene for å opparbeide skattekreditter for ulike typer investeringer, ulike typer næringsdrivende mv., vil også føre til vridninger i investeringsstrukturen i næringslivet.

Konkurransforholdet mellom realaktiva på kapitalbrukersiden vil f.eks. bli påvirket: Investeringene blir forskjøvet i favør av områder der skattyterne har størst mulighet til å skyve skatt foran seg gjennom skattekreditter. Investerings sammensetningen kan således bli styrt mer ut fra muligheten for å legge opp/beholde skattekreditter (privatøkonomisk lønnsomhet etter skatt) enn ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Særlig gjelder det for ledig kapital, som naturlig vil bli plassert i skattemotiverte prosjekter.

Førskattanalyser kan derfor bare gi en første indikator på absolutt og relativ lønnsomhet. Investeringsanalyser må normalt baseres på kontantstrømmer etter skatt.

Eksempel

Anta at et selskap år 1 investerer i to driftsmidler, A og B, som begge koster 100. Driftsmidlene gir følgende netto kontantinnbetalinger til selskapet før skatt:

	År 1	2	3	4
Investering A	40	40	40	40
Investering B	39	40	40	40

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Gjennom nåverdberegning vil man kunne vise at investering A er mest lønnsom. Det er forøvrigt noe man ganske lett kan se ut av tabellen, ved at netto kontantinnbetaling år 1 er 1 høyere i tilfelle A, mens det for de øvrige årene ikke er noen forskjell. Netto nåverdi (år 1) vil i dette tilfelle bli 1 høyere enn for B før skatt og 0,5 etter skatt (forutsatt 50 pst. skatt). Altså bør investering A velges.

Anta nå at de skattemessige avskrivningsreglene er lineære, med avskrivning over levetiden 4 år, dvs. 25 pr. år. Anta også at selskapet har en netto kontanttilførsel (inntekt) fra annen virksomhet på 100 hvert år. Skal man finne kontantstrømmen etter skatt, må man ta hensyn til skatteeffekten av avskrivningsfradraget:

	År 1	2	3	4
Kontantstrøm A før skatt	140	140	140	140
Skatt	70	70	70	70
Differanse	70	70	70	70
Skattereduksjon gjennom avskrivning (50pst. av 25)	12,5	12,5	12,5	12,5
Kontantstrøm etter skatt	82,5	82,5	82,5	82,5

For investering B vil den tilsvarende kontantstrøm etter skatt være den samme, dog slik at det i år 1 vil stå 82 istedet for 82,5. Altså vil investering A fremstå som mest lønnsom også etter skatt når avskrivningssystemet er likt for A og B.

Hvis man imidlertid nå antar at det er innført en skattebestemmelse som åpner for direkte utgiftsføring av investeringer av typen driftsmiddel B, vil Bs kontantstrøm etter skatt bli:

	År 1	2	3	4
Kontantstrøm før skatt ..	139	140	140	140
- Skatt	69,5	70	70	70
Differanse	69,5	70	70	70
Skattereduksjon, direkte utgiftsføring (50 pst. av 100)	50	0	0	0
Kontantstrøm etter skatt	119,5	70	70	70

Man kan nå sammenholde kontantstrømmene etter skatt for de to investeringene:

	År 1	2	3	4	Sum
Investering A	82,5	82,5	82,5	82,5	330
Investering B	119,5	70	70	70	329,5
Differanse	37	-12,5	-12,5	-12,5	-0,5

Nåverdien av differansen i skattestrøm blir:

$$NV = 37 - (12,5/1,1 + 12,5/1,1^2 + 12,5/1,1^3 + 0,5/1,1^4) = 6,2.$$

Dette viser at netto nåverdi er 6,2 høyere i tilfelle B. Altså er det mer lønnsomt å investere i driftsmiddel B når man tar hensyn til skatt. Konklusjonen blir snudd i forhold til når man forutsatte at også driftsmiddel B måtte avskrives over levetiden.

Den gunstigere skattemessige behandlingen av driftsmiddel B (adgang til direkte utgiftsføring) gir altså en skattefordel som mer enn oppveier at avkastningen før skatt er lavere. Dette fører til at man her vil få en vridning i investeringsstrukturen, ved at det vil bli investert mer i driftsmidler av typen B og mindre i driftsmidler av typen A enn hva som er bedriftsøkonomisk lønnsomt før skatt og derved normalt samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det vil således oppstå et samfunnsøkonomisk tap, ved at ressursene ikke anvendes på den måten som gir høyest avkastning for samfunnet.

Eksisterende avskrivnings- og gevinstbeskatningsregler favoriserer noen driftsmiddelinvesteringer mer enn andre, som vist i eksemplet over, og vil således virke markedsvidende og samfunnsøkonomisk tapsbringende.

Enkelte av skattefordordningene hemmer sannsynligvis også *kapitalmobiliteten* - ettersom man ofte kan få forlenget en rentefri kreditt bare ved å holde kapitalen i samme anvendelse. Det kan mao. være privatøkonomisk lønnsomt å beholde kapital i eksisterende virksomhet selv om alternative plasseringer ville ha gitt høyere samfunnsøkonomisk avkastning. For å beholde den skattefordelt som ligger i en betinget fritakelse for skatteplikt på en kapitalgevinst, kjøper f.eks. skattyteren en anleggseiendel han ellers ikke ville ha kjøpt, eller som han ville ha kjøpt, men på et senere tidspunkt. Skattefordordningene får en *innlåsingeffekt* som kan være svært uheldig. Hvor sterk innlåsing blir avhenger bla. av skattesatsnivået.

Eksempel

Anta at et selskap kan redusere den skattepliktige inntekten gjennom nedskrivning på varelager med 100 år 1 mot å få tilsvarende økt inntekt det påfølgende år.

Beskattes selskapet etter en skattesats på 50 pst., vil skattereduksjonen år 1 bli på 50. Året etter vil den bli tilsvarende høyere.

Forutsettes det 10 pst. diskonteringsrente, vil skattekredittfordelen målt i nåverdi bli: $50 - 50/1,1 = 4,5$.

Skattekredittmuligheten gjør det mer lønnsomt å investere i varelager alt annet likt enn hva det ellers ville ha vært. Selskapet kan derfor tenkes å binde mer kapital i varelagre enn hva som er samfunnsøkonomisk gunstig og bedriftsøkonomisk fornuftig før skatt.

Antar man imidlertid at skattesatsen ikke er 50 pst., men 25, vil fordelene selskapet oppnår gjennom nedskrivningen bli:

$$25 - 25/1,1 = 2,25.$$

Fordelen blir altså halvert når skattesatsen halveres. Det innebærer også at innlåsingseffekten/vridningen i kapitalbruken blir mindre skattemotivert enn innenfor systemet med høyere skattesats.

Skattekreditordningene innføres ofte for å stimulere forhold som eksisterer i en bestemt periode, f.eks. stimulering av bestemte typer investeringer. Skattekreditordningene har imidlertid vist seg vanskelige å utvikle. Det har vært lett å skape politisk motstand mot opphevelse. Selv om grunnlaget for en skattekreditordning er falt bort, f.eks. ved at næringer man ønsket å støtte som følge av konjunkturendringer klarer seg meget bra uten spesielle støttetiltak, oppheves den ofte ikke. Kredittfordelene vil dermed gjøre lønnsomme investeringer enda lønnsommere, samtidig som ulønnsomme investeringer samfunnsøkonomisk sett, blir lønnsomme etter skatt. Skattekreditordningene er således ofte lite fleksible, og er alene av den grunn lite egnet som styringsmiddel.

Hvorvidt skattekreditordningene faktisk har hatt de virkninger som var tilsiktet da de ble innført, er ofte usikkert. For noen ordningers vedkommende foreligger det utredninger, men generelt er de lite undersøkt. Kompleksiteten i de ordningene man har, og til dels uvitenhet mht. hvordan næringslivet bruker dem, gjør at kreditordningene i seg selv vanskeliggjør styring: Man vet ikke effekten av hva man legger inn av virkemidler. Som eksempel kan her nevnes det forhold som tidligere er diskutert, nemlig at en rekke selskaper, bl.a. av hensyn til utbyttepolitikken, ikke utnytter skattekredittmulighetene fullt ut. Avskrivninger gjennomføres med reduserte satser, varelagermedskrivninger unnlates osv. Enkelte selskaper unnlater til og med å foreta konsolideringsfondsavsetning enkelte år. Innen næringslivet vil det således hvert år være betydelige ubrukte fradrag-

muligheter. Hvis det i en slik situasjon strammes inn i enkelte næringsbeskatningsregler, f.eks. ved å redusere maksimale avskrivningssatser, blir det svært vanskelig å beregne effekten av en slik innstramning. - Ikke bare fordi endringen kan påvirke selskape-nes investeringsbeslutninger, men også fordi en innstramning som nevnt kan bli møtt med økt utnyttelse av andre fradragsordninger: *Substitusjonsmuligheten* reduserer/ødelegger effekten av innstramninger innenfor enkelte kredittordninger. Et skattesystem som åpner for stor grad av valgfrihet for skattyterne, gjør det generelt svært vanskelig å forutse dets virkemåte. Tilpasningsmulighetene er ofte mange og uoversiktlige. Man får dermed et system hvor det blir nærmest umulig å beregne effekten av endringer innenfor systemet. Som *styringsverktøy* blir skattekreditordningene derfor ytterligere forringet.

Skattekreditordningene fører også til at næringsbeskatningsreglene blir svært kompliserte og uoversiktlige. Saldosystemet for avskrivning av driftsmidler, som ble innført bl.a. ut fra en målsetting om forenkling, har f.eks. i flere henseender blitt langt mer komplisert enn det tidligere avskrivningssystemet. Dette skyldes ikke minst at man har lagt inn en rekke skattekreditmotiverte bestemmelser. Ønsker man forenklinger i næringsbeskatningsreglene, kommer man ikke utenom at det ikke minst er skattekreditordningene man må vurdere endringer i.

Forskjellen mellom næringsdrivende når det gjelder muligheter for å skyve skatt foran seg, vil også redusere den reelle skattebelastning i varierende grad, noe som får betydelige konsekvenser for *fordelingen* av skattebyrden både innen bedriftssektoren og mellom næringsdrivende og lønnstakere. Systemet med skattekreditordninger, slik de idag er utformet, innebærer at det ikke blir noen nødvendig sammenheng mellom en næringsdrivendes skattemessige overskudd og hans faktiske forbruksmuligheter. Et skattesystem som er bygd på betydelig individuell mulighet for påvirkning av inntektsgrunnlagets størrelse, vil dessuten føre til en tilfældighet i beskatningen som fordelingsmessig kan være uheldig. Muligheten for år etter år å styre den effektive skattesats mot null, er til stede. Tilfældighetenes spill, og den enkelte skattyters dyktighet, får stor betydning for resultatet.

Lovgivningningen åpner for valgfrihet, og dermed skatteplanlegging, bl.a. i to retninger:

- 1) En skattyter kan gjennom sin posisjonering (realdisponering) fullstendig legalt påvirke hvilke skatteregler og skattesatser

som skal komme til anvendelse. F.eks. vil valg av selskapsform og investeringer i høy grad innvirke på hvilke skattekredittmuligheter man kan oppnå, og derved også den etterfølgende skattemessige behandlingen av formue og inntekt.

- 2) En skattyter har i flere sammenhenger skattemessig valgfrihet også når selve den reelle posisjoneringen/realdisposisjonene er gjennomført. Ikke minst gjelder det den valgfrihet skattelovgivningen åpner for når det gjelder årsoppgjørdisposisjoner (formaldisposisjoner). Valgfri fastsettelse av avskrivningsprosent innenfor rammen av et øvre tak, valgfrihet når det gjelder beskatningstidspunktet for gevinster og mulighetene til å avsette deler av nettoinntekten til ulike fonds, er eksempler på hvordan den faktiske skattebelastning kan påvirkes gjennom skattyters selvvalgte formaldisposisjoner. At skattyterne innenfor rammene av den valgfrihet som loven åpner for, planlegger disposisjonene slik at det skattemessig blir mest gunstig for dem, må betraktes som en naturlig del av systemet.

Her er det også viktig å presisere at en rekke av skattereglene er utformet nettopp for å brukes/utnyttes: De fordelene som er knyttet til å foreta en avsetning etter distriktskatteloven eksisterer selvfølgelig for å få skattytere til å foreta avsetning. For at incitamentlovgivningen skal ha noen effekt må nødvendigvis de incitamentene som er lagt inn i systemet påvirke skattyternes beslutningssituasjon.

Skattene vil således, sett fra skattyternes side, naturlig bli gjort til gjenstand for påvirkning gjennom planlegging. Så lenge skatteplanleggingen ikke baseres på ulovlige disposisjoner eller en illojal utnyttelse av

svakheter/huller i lovverket, må slik planlegging betraktes som en naturlig del av skattyternes øvrige økonomiske planlegging.

Skattesystemets kompleksitet gjør imidlertid at det vil eksistere store forskjeller mellom skattytere når det gjelder de reelle mulighetene til å drive effektiv skatteplanlegging. Ressurssterke skattytere vil enten selv besitte eller kjøpe inn den kompetanse som er nødvendig for å planlegge sine skatteposisjoner. Samme muligheter har ikke de mindre ressurssterke. Det vil således alene av den grunn ligge innebygget en skjevhet i den valgfrihet som lovgivningen åpner for. Finner man at de skattemessige virkningene ikke er akseptable politisk sett, bør man likevel primært ikke kritisere at næringsdrivende tenker skatt, men heller gjøre noe med reglene.

Skatteplanleggingsaktivitetene krever betydelige ressurser fra skattyternes side. Denne ressursbruken kan være rasjonell nok for den enkelte skattyter, ved at skattebesparelsene overstiger de ressurser som nedlegges på marginen for å oppnå besparelsene. Samfunnsøkonomisk sett er slik aktivitet likevel i utgangspunktet ikke verdiskapende. Generelt sett må man kunne si at man samfunnsøkonomisk ikke kan forsvare de betydelige ressurser som skattyterne bruker på skatteplanlegging gjennom året.

Redusert ressursbruk på skatteplanlegging kan best oppnås ved å redusere på handlingsfriheten innenfor skattesystemet, gjøre skattesystemet mer nøytralt og den enkeltes skattebelastning mindre påvirkbart gjennom ulike typer disposisjoner. En sanering av eksisterende skattekredittordninger, kombinert med en overgang til lavere skattesatsnivå, vil være det helt sentrale element i tilknytning til en slik omlegging.

Vedlegg 6**Definisjon og forklaring av en del faguttrykk**

Absolutt fortrinn eller fordel brukes når for eksempel et land er bedre til å produsere et bestemt produkt enn et annet land. Et land har absolutte fordeler i å produsere et produkt når det medgår mindre innsatsfaktorer pr. produsert enhet enn i det andre landet. Se komparative fortrinn.

Absolutt pris for en vare gir uttrykk for hvor mange kroner en må gi (eller kan få) for én enhet av varen. Se også relativ pris.

Administrerte priser. Priser som ikke blir bestemt av markedsforholdene. Slike priser blir ofte fastsatt av myndighetene direkte eller av samvirkeorganisasjoner med hjemmel i lov.

Ad valorem, etter verdien. -skatt. Skatt som pålegges i prosent av en vares verdi, i motsetning til en skatt som pålegges med et fast beløp pr. enhet. For eksempel merverdiavgiften og investeringavgiften.

Adverse selection kan best oversettes med «ugunstig utvalg». Begrepet benyttes om det fenomenet at produkter med høy kvalitet forsvinner fra et marked med asymmetrisk informasjon. Denne prosessen oppstår fordi det i et marked for tilsynelatende like produkter, i realiteten er produkter av forskjellig kvalitet, samtidig som etterspørerne ikke kan skille gode produkter fra dårlige. Følgende eksempler kan være illustrerende:

- a) Bruktbilmarkedet: I et marked for bruktbiler er det biler med varierende kvalitet. Selgeren kjenner kvaliteten på de bilene han selger, mens kjøperne bare kjenner til den gjennomsnittlige kvaliteten på bruktbiler. Siden kjøperne ikke kan skille gode biler fra dårlige, vil de bare betale det de synes en gjennomsnittsbil er verdt. Enkelte selgere med biler bedre enn gjennomsnittet vil ikke lengere være interessert i å selge, med den følge at gjennomsnittskvaliteten synker. Prisen på bruktbiler vil dermed synke, med den følge at flere av de beste bilene ikke frembys for salg, osv. I sin ytterste konsekvens kan markedet bli bestående av bare de dårligste bilene.
- b) Forsikringsmarkedet: Forsikringsselskapene vil bare i begrenset grad kunne skille forsikringstakerne i forskjellige risikogrupper. Forsikringspremiene blir der-

med basert på gjennomsnittlige skadefrekvenser og -kostnader. Derimot vil den enkelte forsikringstaker kunne ha mer nøyaktig kunnskap om sin egen skadesannsynlighet. Siden alle må betale samme premie, vil det være mest lønnsomt for høyrisikogruppene å forsikre seg, mens de med lav risiko vil være tilbøyelige til å unnlate å tegne forsikring. Dermed stiger skadefrekvensen, og med den forsikringspremiene. Flere i lavrisikogruppen vil la være å forsikre seg, osv. Se også moral hazard.

Agio (mots. disagio) er det beløpet som kursverdien (markedsverdien) på en valuta eller et verdipapir overstiger bokført eller pålydende verdi med. Kursgevinst.

Akkord. Gjeldsordning, forlik mellom en skyldner og hans kreditorer om nedskrivning av skyldnerens gjeld for å unngå konkurs. Dersom kreditorene godtar et tilbud om akkord, må disse nøye seg med å få utbetalt en nærmere bestemt andel av sine fordringer. Det skilles mellom: 1) *Offentlig akkord* som kommer i stand ved skifterettens bistand. Slik akkord kan enten være frivillig, der samtlige kreditorer gi samtykke til ordningen, eller tvangsakkord, der et flertall av de uprioriterte fordringshaverne gir samtykke. 2) *Underhåndsakkord* som kommer i stand uten skifterettens medvirkning. Slik akkord er bare bindende for de kreditorene som vedtar den.

Aksje er en eierandel i et aksjeselskap. Som eiere i bedriften får aksjonærene avkastning i form av utbytte eller kursgevinst. Ved en eventuell konkurs har obligasjoner og annen lånekapital prioritet foran aksjer. Dette innebærer at en investering i aksjer er mer risikofylt enn eksempelvis plassering i obligasjoner, under ellers like forhold. Hovedregelen er at alle aksjer skal gi lik rett i selskapet og fritt kunne overdras og erverves. Selskapet kan i vedtektene likevel bestemme at det skal være aksjer av ulike slag og begrense omsetteligheten av aksjene.

Aksjebrev er et dokument som viser eierandel i et aksjeselskap.

Aksjeemisjon. Se emisjon.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Aksjefond er et fond som forvalter kapitalinnskudd fra en ubestemt krets av deltakere. Midlene plasseres hovedsakelig i aksjer og andre verdipapirer.

Aksjegevinstbeskatning er beskatning av gevinster ved avhendelse av aksjer.

Aksjekapital er bundet egenkapital i aksjeselskap som er fremkommet ved innskudd eller ved fondsemisjon.

Aksjeselskap er en juridisk selskapsform. Eiernes (aksjonærenes) ansvar for foretakets gjeld er begrenset til det innskuddet hver enkelt har forpliktet seg til å skyte inn i foretaket.

Aksjeutbytte. Den delen av et selskaps overskudd/fondsmidler som utdeles til samtlige aksjonærer uten at det er arbeidsvederlag eller vederlag for mottatte verdier m.m.

Aksjonærbidrag. Bidrag fra aksjonærer til et aksjeselskap som aksjonærene på visse vilkår kan få fradrag for i skattepliktig inntekt. Viktige vilkår er at bidraget skal dekke et underskudd i selskapet, og at selskapet er i etableringsperioden, dvs. stiftelsesåret og de 4 påfølgende årene.

Aktiva. En persons eller bedrifts eiendeler. Aktiva kan bestå av
omsetningsaktiva: realaktiva (for eksempel varelagre, råvarebeholdning) og finansielle aktiva (for eksempel tilgodehavende hos kunder, kontanter og fordringer).
anleggsaktiva: realaktiva, driftsmidler, som er bestemt til varig bruk i inntektsskapende virksomhet, for eksempel fast eiendom, maskiner og biler, immaterielle aktiva som goodwill, patenter o.l. og finansielle aktiva som for eksempel aksjer og pantobligasjoner, dvs. verdipapirer som er anskaffet som langsiktig investering. I skatteretten kreves det i tillegg at finansaktiva har særlig betydning for kreditors virksomhet.

Aktivere vil si å føre en utgiftspost som har langsiktig verdi opp som eiendel i balansen. Eksempler på varige driftsmidler som skal aktiveres i skatteregneskapet er bygninger, maskiner og transportmidler. Driftsmidler som aktiveres skal i senere år avskrives. Alternativet til aktivering er direkte utgiftsføring.

Aktivitetsnivå. Mest presist brukt om produksjon og sysselsetting i forhold til en kapasitetsgrense som er bestemt av størrelsen på

den arbeidsdyktige befolkningen, mengde produksjonskapital o.l. Ofte brukt som en fellesbetegnelse for etterspørsel, produksjon og sysselsetting.

Allokering. Fordeling, benyttes i økonomisk terminologi særlig om fordelingen av produksjonsfaktorer mellom bedrifter eller næringer. Ordet «fordeling» benyttes derimot om fordeling av inntekt, formue og levekår (velferd) mellom personer eller grupper.

Allokeringsgevinst (-tap). Gevinst (tap) som oppstår ved å allokere produksjonsressurserne på en alternativ måte. Slik gevinst (tap) kan generelt måles ved endringer i en velferdsindikator, for eksempel i nasjonalproduktet.

Alminnelig inntekt er av gruppen definert som all inntekt som opptjenes av personer og bedrifter. I den alminnelige inntekten inngår både arbeids- og kapitalinntekter.

Alternativkostnad (opportunity cost). Økonomiske ressurser kan som regel anvendes til alternative formål, for eksempel til ulike typer produksjon eller til konsum. Når en lar en enhet av et objekt gå til en bestemt anvendelse, går en samtidig glipp av den produksjonen eller behovstilfredsstillelsen som denne enheten kunne gitt i alternativ anvendelse. Verdien i alternativ anvendelse kan derfor betraktes som en kostnad (alternativkostnaden) ved å velge en bestemt anvendelse. Mer presist kan alternativkostnaden til et objekt i en bestemt anvendelse defineres som den verdien en marginal enhet av objektet har i beste alternative anvendelse. Eksempelvis vil alternativkostnaden for én time fritid for en person, være den inntektsøkningen vekomende kunne oppnådd ved å jobbe én time mer. Se også skyggepris.

Annenhåndsmarked. Marked for brukte driftsmidler etc. og for allerede utstedte verdipapirer, typisk børser.

Anleggsaktiva/-eiendeler. Se aktiva.

Ansvarlig kapital. Den delen av en bedrifts (en institusjons) aktiva (inkl. garantier) som har til formål å sikre at bedriftens forpliktelser og gjeld blir innfridd, for eksempel ved konkurs. Den ansvarlige kapitalen skal dekke den økonomiske risikoen knyttet til bedriftens virksomhet. Det er tre hovedtyper av ansvarlig kapital:

1) *Egenkapital:* Midler som er innbetalt til bedriften av stifterne eller andre interes-

senter (for eksempel aksjekapital eller grunnfond) og fondsmidler som er lagt opp av foretakets overskudd.

- 2) *Ansvarlig lånekapital*: Lån til bedriften som har prioritet etter foretakets gjeld, men foran den ordinære egenkapitalen.
- 3) *Garantikapital*: Kapital som en bedrift kan kreve innbetalt hvis den kommer i betalingsvansker e.l., men som den ellers ikke kan råde over.

Ansvarlig lånekapital er en type ansvarlig kapital (s.d.).

Ansvarlig selskap (ANS) er en eierform der økonomisk virksomhet utøves for to eller flere deltakeres regning og risiko. Alle deltakerne har ubegrenset eller delt personlig ansvar for virksomhetens samlede forpliktelser.

Ansvar pro rata brukes når deltakerne i et selskap bare har ansvaret for en viss andel av selskapets samlede forpliktelser. Det motsatte er solidarisk ansvar (s.d.).

Appresiering (mots. depresiering), er økning i en valutas verdi i forhold til andre valutaer. Appresiering brukes gjerne om økning i flytende valutakurser, mens begrepet revaluering brukes om oppskrivning av faste valutakurser. Det er vanlig å si at den norske kronen appresierer (depresierer) når den innenfor svingningsmarginene i kurven blir mer (mindre) verd i forhold til de andre valutaene i kurven. Revaluering/devaluering benyttes når myndighetene fastsetter en ny sentralkurs for kronen. Se valutakursordninger.

Arbeidsintensiv brukes om produksjonsprosesser som bruker mye arbeidskraft i forhold til andre innsatsfaktorer.

Arbeidsproduktivit. Produksjonen i forhold til arbeidsinnsatsen målt i timeverk e.l.

Arbitrasje brukes om utnyttelse av kurs- eller prisforskjeller i vare-, penge- eller valutamarke- nedene med sikte på å kunne foreta de mest fordelaktige transaksjonene. Arbitrasjeforretninger forekommer hyppig i valutamarke- det, og går ut på å kjøpe valuta i det markedet den er billig og selge der den er dyr. Omfat- tende arbitrasjevirkosomhet vil bidra til at kursen på en valuta tenderer mot det samme nivået i alle markeder (indifferensens lov), slik at fortjenesten ved slike forretninger blir mindre. Se også skattearbitrasje.

Arbitrær. Skjønnsmessig, vilkårlig.

Assuranse, se forsikring.

Asymmetrisk informasjon vil si at to (eller fle- re) markedsdeltakere har ulike kunnskaper, for eksempel om et produkt, konsekvensene av en transaksjon eller en kontrakt. Asym- metrisk informasjon kan oppstå når selgeren har bedre kunnskaper om et produkt enn kjøperen, eksempelvis ved salg av bruktbiler eller helsetjenester. En følge av asymmetrisk informasjon kan være adverse selection (s.d.), som i sin ytterste konsekvens kan føre til at markedet bryter sammen.

Atferdsbetinget risiko. Se moral hazard.

Autarki. Nasjonal selvberging. Benyttes om land som er selvforskynt med alle varer og tjenester, og som derfor ikke har handels- samkvem med andre land.

Automatisk stabilisering betyr at visse meka- nismer i økonomien automatisk bidrar til å stabilisere det økonomiske forløpet og dem- pe konjunktursvingninger. Et eksempel på en automatisk stabilisator er arbeidsløshets- trygden, som varierer i motsatt retning av lønnsinntektene i økonomien, og dermed bidrar til å stabilisere det private forbruket. Progressive skatter har tilsvarende egenska- per, ved at en stor del av en inntektsøkning som følger av økning i produksjonen, trekkes inn som skatt i stedet for å slå ut i økt etter- spørsel som i neste omgang ville forsterke produksjonsveksten. En inntektsskatt bidrar dermed til å redusere inntektsmultiplikato- ren, og denne vil bli mindre desto høyere marginals kattene er. Fordelen ved automa- tiske stabilisatorer i forhold til en mer aktiv stabiliseringspolitikk, er bl.a. at de stabili- serende kreftene kan komme inn på et tidli- gere tidspunkt. Dermed kan en lettere unngå både store konjunktursvingninger og drama- tiske endringer i den økonomiske politikken.

Avkastning (forrentning) er inntekter fra en real- eller finansinvestering, ofte regnet i pro- sent av den investerte kapitalen. Vanlige av- kastningsbegrep på finansinvesteringer:

Nominell avkastning: For verdipapirer uten- om aksjer blir det på forhånd normalt avtalt en pålydende rentesats. I de senere årene er det blitt mer vanlig med rentejusteringsklau- suler. Den nominelle avkastningen på aksjer er utbetalt utbytte (dividende) til eierne (ak- sjonærene), beregnet i prosent av aksjekapi- talen, dvs. aksjenes pålydende verdi.

Effektiv avkastning: Siden aksjer, obligasjo- ner og sertifikater kan omsettes i annen-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

håndsmarkedet til en pris (kurs) forskjellig fra pålydende, vil den renten som er påtrykt obligasjonen eller sertifikatet, eller aksjeutbyttet i prosent av aksjekapitalen, ikke nødvendigvis gi uttrykk for den avkastningen investoren får. Den effektive avkastningen er den avkastningen som gjør at markedsverdien av verdipapiret blir lik den neddiskonterte verdien av de årlige avkastningene tillagt verdien av papiret på salgs/innfrielsestidspunktet. For obligasjoner som ikke selges før forfall, vil den effektive avkastningen ligge lavere enn den nominelle, dersom obligasjonen er kjøpt til en kurs som er høyere enn den pålydende.

Realavkastning: Denne fremkommer når vi korrigerer den nominelle avkastningen for inflasjon. En del av den nominelle avkastningen må betraktes som en kompensasjon for at finanskapital blir mindre verdt når prisene stiger. Realavkastningen er det som blir tilbake etter at investoren har fått slik kompensasjon.

Avkastning etter skatt: Denne fremkommer ved å benytte et av de forannevnte avkastningsmålene og korrigerer for den skatten som investoren må betale. Dersom marginalskatten på nettoinntekten er 25 pst., og den nominelle avkastningen er 10 pst., vil nominell avkastning etter skatt være 7,5 pst. Ved inflasjon vil verdien av det investerte beløpet og den nominelle avkastningen begge være redusert i realverdi når beløpene utbetales til investoren. Ved lav inflasjon ser en ofte bort fra det siste leddet. Ved 5 pst. inflasjon blir da realavkastningen etter skatt i tilfellet ovenfor 2,5 pst.

Avkastningskrav. Det kravet til avkastning som stilles for at en investering skal bli gjennomført. Avkastningskravet etter skatt avhenger bl.a. av avkastningen etter skatt på andre investeringsprosjekter, herunder av avkastningen/lånerenten på finansielle plasseringer. Avkastningskravet før skatt bestemmes av avkastningskravet etter skatt og av den effektive skattesatsen.

Avskrivning (nedskrivning) er reduksjon i den bokførte verdien for et produksjonsmiddel fra en periode til den neste. De regnskapsmessige avskrivningene skal i prinsippet tilsvare den verdiforringelsen (kapitalslitet) som har foregått i løpet av perioden på grunn av slitasje, teknisk utvikling m.v., men er oftere anskaffelseskostnadene fordelt over driftsmidlets levetid. Visse retningslinjer for avskrivning av anleggsmidler er bl.a. gitt i regnskapsloven. Disse reglene, som gir uttrykk for et forsiktighetsprinsipp, sier at

driftsmidler skal avskrives med et beløp som er minst like stort som en fornuftig avskrivningsplan tilsier, jf. aksjeloven § 11-10.2, med mindre driftsmidlene åpenbart er tilstrekkelig avskrevet. Bedriftene har imidlertid stort spillerom for selv å definere hva som er en fornuftig avskrivningsplan, og må gjøre et valg med hensyn til avskrivningsprofil og avskrivningssatser. Ofte benytter bedriftene avskrivningsplaner som svarer til reglene for skattemessige avskrivninger. Valg av avskrivningsplan bør imidlertid skje ut fra formålet med avskrivningene. Dette kan være: 1) å beregne et så korrekt årsresultat som mulig, 2) å beregne produksjonsmidlets verdi på et bestemt tidspunkt eller 3) å avsette tilstrekkelige midler slik at en kan anskaffe en ny maskin når den gamle er utslitt. Alternativ 1 er finansregnskapets hovedalternativ. I driftsbokføring er hensikten med avskrivningen å beregne verdien av de tjenestene som driftsmidlet yter i produksjonen.

Avskrivningsprofilen viser utviklingen i bokført verdi av et produksjonsmiddel etter hvert som det avskrives. De mest vanlige avskrivningsprofilene eller -metodene er:

- a) *Lineære avskrivninger*, der en fast andel av avskrivningsgrunnlaget, for eksempel anskaffelseskostnadene, avskrives hvert år inntil driftsmidlet er fullstendig nedskrevet.
- b) *Saldoavskrivninger* eller geometrisk avskrivningsprofil (declining balance), der en bestemt andel av den bokførte verdien (saldoen) avskrives hvert år. Avskrivningsbeløpet vil dermed være størst det første året, og deretter synke (degressivt) over tid, men produksjonsmidlet vil i prinsippet aldri bli helt nedskrevet. Avskrivningsbeløpet (A) i år t etter at produksjonsmidlet er kjøpt, kan skrives som: $A = aK(1-a)^t$, der K er anskaffelseskostnaden og a er avskrivningssatsen, dvs. den andelen av gjenstående saldo produksjonsmidlet kan avskrives med hvert år.
- c) *Direkte utgiftsføring*, dvs. at produksjonsmidlet nedskrives helt i anskaffelsesåret.

Balanse. En oppstilling av eiendeler, gjeld og egenkapital på et bestemt tidspunkt.

Balansestructuren sier hvordan virksomhetens aktiva og passiva er sammensatt av forskjellige typer eiendeler og gjeld. Balansestructuren vil til en viss grad avdekke virksomhetens risikoeksponering, det vil si hvor mye risiko som er tilknyttet bedriftens balanseposter. Eksempel: Dersom virksomhetens

aktiva består av mye aksjer og lite obligasjoner innebærer dette større risiko (men muligens høyere forventet avkastning) enn hvis aktiva besto av lite aksjer og mye obligasjoner.

Bedrift kan defineres som en lokalt avgrenset funksjonell enhet som driver økonomisk virksomhet. Se også foretak.

Bedriftsbeskatning er skattlegging av bedriftens formue, periodisert overskudd og innsatsfaktorer.

Bedriftsøkonomisk avkastning/lønnsomhet. Se lønnsomhet.

Betalingsbalansen er en oppstilling av et lands behov for finansiering (saldoen på driftsbalansen) og hvordan dette blir finansiert, kapitalregnskapet.

Betalingsbalansen (utenriksregnskapet):

- Driftsregnskapet (driftsbalansen)
 - Vare- og tjenestebalansen
 - Eksport av varer og tjenester
 - Import av varer og tjenester
 - + Rente- og stønadbalansen
 - Netto renter, aksjeutbytte m.v. til Norge
 - + Netto stønader fra utlandet til Norge
- + Kapitalregnskapet
 - Langsiktige kapitaltransaksjoner, netto til Norge
 - + Kortsiktige kapitaltransaksjoner, netto til Norge (inkl. statistiske feil)
 - + Endringer i fordringer og gjeld forårsaket av valutakursendringer

= 0

En positiv (negativ) saldo på driftsregnskapet vil alltid tilsvares av en like stor negativ (positiv) saldo på kapitalregnskapet. Underskudd på driftsbalansen kan dekkes ved at landet enten reduserer sine fordringer på utlandet eller opptar nye lån i utlandet.

Bokført verdi er anskaffelsesprisen fratrukket summen av de av- og nedskrivninger som er foretatt for et driftsmiddel. Bokført verdi behøver ikke stemme overens med markedsværdien. Det må skilles mellom regnskapsmessig bokført verdi, som fastsettes ut fra regnskapslovens regler, og skattemessig bokført verdi, som følger av skattelovens regler.

Brukerprisen på kapital uttrykker bedriftens reelle kostnader ved å disponere kapital i én tidsperiode, for eksempel ett år. Brukerpri-

sen inkluderer: Rentekostnader (verdien av realkapitalen kunne alternativt vært plassert i rentebærende fordringer), kapitalslit og verdiendring på kapitalutstyret som følge av annet enn kapitalslit, og skatteendringen som følge av å bruke realkapitalen. Beskatningen vil avhenge av den skattemessige behandlingen av renteutgifter, avskrivninger og salgsgevinster som er knyttet til kapitalgjensstanden.

Bruttofordring(-gjeld) er summen av fordringer (gjeld). Netto fordring er summen av fordringer fratrukket summen av gjeld.

Bruttoinntekt. Skattemessig definisjon: Summen av skattepliktige inntekter før fradragposter. Bruttoinntekt minus fradrag gir nettoinntekt.

Bruttoligning. Gjeldende ligningsmåte for deltakere i ansvarlige selskaper og kommandittselskaper. Deltakerne tilskrives en forholdsmessig andel av selskapets bruttoinntekter og -utgifter. Skattemessige disposisjoner som bl.a. avskrivninger og nedskrivninger beregnes individuelt hos den enkelte deltaker. De enkelte deltakerne kan selv velge bl.a. avskrivningssats innenfor de maksimalsatsene loven setter. Se også nettoligning.

Bruttoskatt. 1) Inntektsskatt som er beregnet på et bruttopreget skattegrunnlag, dvs. uten at det er gitt fradrag for utgifter som er knyttet til opptjeningen av den skattepliktige inntekten. 2) Samlet skatteinnang for det offentlige uten at det er gjort fradrag for direkte overføringer til personer og bedrifter.

Bruttosparing. Se sparing.

Bunnfradrag er generelle fradrag som gjøres i inntekten eller i formuen for å komme frem til den skattepliktige inntekten eller formuen. Bunnfradragene utgjør dermed en skattefri inntekt eller formue. Hensikten med slike fradrag kan være å gi et skjønnsmessig fradrag for utgifter til inntekts ervervelse, eller å sikre større inntektsutjevning. Eksempler på bunnfradrag er klassefradrag, minstefradrag og oppgjørsfradrag.

Børsnotering. En børs er en markedsplass for notering av kurser (priser) og omsetning av aksjer, obligasjoner og sertifikater. Kursene offentliggjøres i daglige kurslister som bl.a. inneholder kjøper- og selgerkurser, endringer siden forrige børsdag og omsetningsvolum. Børsnotering gjør omsetningen av

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

aksjer lettere, noe som vil være en fordel for investorene og for selskapene ved utstedelse av aksjer. Dessuten blir informasjon om omsetningskurser og kvantum lettere tilgjengelig. Disse faktorene kan redusere kravene til avkastning på aksjene, og gjøre det lettere for virksomheten å foreta aksjeutvidelser.

Cash flow skatt. Se skatt på kontantoverskudd.

Debitor. Skyldner, låntaker.

Delmarked. En del av et marked som naturlig kan skilles ut fra resten av markedet på grunn av spesielle kjennetegn. Disse kan være for eksempel geografisk beliggenhet eller forskjellige egenskaper ved produktene i markedet.

Depresiering av realkapital. Det kan skilles mellom fysisk depresiering (kapitalslit) og økonomisk depresiering. Den fysiske depresieringen skyldes slitasje og foreldelse av realkapitalen, og fører til at tjenestestrømmen fra realkapitalen avtar over tid. Depresieringen i en periode uttrykker endringen i tjenestestrømmen fra begynnelsen til utgangen av perioden.

Den økonomiske depresieringen uttrykker den økonomiske verdiforringelsen på kapitalen fra et tidspunkt til et annet. Økonomisk depresiering i en periode er avhengig av den fysiske depresieringen i perioden, kapitalens forventede gjenstående levetid og utrangeringsverdi, endring i realprisen ved gjennanskaffelse av kapitalen og av markedets diskonteringsrente (skyggeprisen på kapital).

Depresiering av valuta. Se appresiering.

Devaluering. Se appresiering.

Devalueringsforventninger. Forventning om at en valuta skal bli devaluert. Hvis aktører som kan velge hvilken valuta de skal plassere sine midler i, forventer et kursfall på for eksempel norske kroner i den tiden de sitter med kronefordringen, vil de måtte kreve en høyere rente ved plassering i norske kroner enn ved plassering i egen valuta. Den høye renten skal med andre ord kompensere investor for den forventede kronenedskrivningen. Derfor kan slike forventninger påvirke økonomien gjennom rentenivået.

Direkte regulering. Forbud, påbud, bevilninger, konsesjoner m.m. som tar sikte på å regulere utøvelsen av næringsvirksomhet direkte. Se også indirekte regulering.

Direkte skatter. Skatter som betales direkte av en fysisk eller juridisk person. Direkte skatter atskiller seg fra indirekte skatter, som betales i tilknytning til produksjon, omsetning, import eller eksport.

Disagio. Se agio.

Diskonteringsfaktor. Den faktoren som fremtidige inntekter og utgifter multipliseres med for å bli uttrykt i nåverdi (s.d.). Hvis diskonteringsrenten er r , vil diskonteringsfaktoren for inntekter og utgifter i år t være $1/(1+r)^t$.

Diskonteringsrente. Den renten som legges til grunn for diskonteringen i en nåverdiregning. Se nåverdi.

Disponibel inntekt er den inntekten som står til den enkeltes rådighet etter at skatt er betalt.

Diversifisere. Spre, særlig om å spre sin formue og investeringer på ulike typer av aktiva. Hensikten er ofte å spre den økonomiske risikoen som er knyttet til ulike typer aktiva.

Dividende. 1) Utbytte som utbetales til aksjonærene i et aksjeselskap. 2) Utbetaling til uprioriterte fordringshavere ved en konkurs.

Dobbeltbeskatning. Begrepet er lite presist og kan gis ulike definisjoner. I utredningen regnes det som dobbeltbeskatning dersom samme type inntekt eller formue skattlegges flere ganger hos samme skattesubjekt eller hos to subjekter med interessefelleskap.

Driftsbalanse. Se betalingsbalanse.

Driftsmiddel. Realaktiva til bruk i produksjon. Se aktiva.

Driftsresultat. 1) Post i bedriftenes resultatregnskap (s.d.) som gir resultatet av driften før finansinntekter og -utgifter, ekstraordinære poster og årsoppgjørdisposisjoner. 2) I nasjonalregnskapet er driftsresultatet den delen av bedriftenes inntekter som er igjen til å dekke kapitalkostnadene når kapitalslit, lønn, vareinnsats, energi m.m. er fratrukket.

Effektiv avkastning. Se avkastning.

Effektivitet. Samfunnsøkonomisk effektiv produksjon vil være oppnådd når så lite ressurser som mulig anvendes for å fremskaffe en gitt produksjonsmengde, og produksjonen er sammensatt slik at den avspeiler forbrukernes ønsker.

Effektivitetstap oppstår fordi det benyttes mer ressurser enn hva som er nødvendig for å fremskaffe en gitt produksjonsmengde, eller fordi produksjonen ikke er riktig sammensatt i forhold til forbrukernes ønsker, noe som reduserer deres nytte.

Effektiv rente. Nominell rente på et lån eller innskudd regnet om til årlig etterskuddsrente, der en også regner med gebyrer og andre kostnader.

Effektiv skattesats. Ofte vil de skattesatsene som formelt gjelder skille seg fra de reelle eller effektive skattesatsene. Liberale regler for skattemessige av- og nedskrivninger og skattemessige avsetningsordninger fører til at skattepliktig overskudd blir lavere enn det bedriftsøkonomiske overskuddet. Skatt i prosent av bedriftsøkonomisk riktig overskudd, effektiv skattesats, blir dermed lavere enn den formelle skattesatsen.

Effektiv valutakurs. Se konkurranseevne.

Effisient. Ressursene benyttes effektivt i produksjonen.

Egenkapitalen er differansen mellom de samlede eiendelene og den samlede gjelden. Se ansvarlig kapital.

Egenkapitalkrav. Krav pålagt finansinstitusjoner.

Ekstern balanse benyttes både om balanse i driftsregnskapet, og om balanse i valutamarkedet. Balanse i valutamarkedet har en nær kapitalinngangen til privat sektor, for en gitt valutakurs, akkurat dekker sektorens driftsunderskudd overfor utlandet uten at det skjer endringer i sentralbankens valutareserver. Se betalingsbalanse.

Ekstern finansiering er tilførsel av ny kapital, enten i form av fremmedkapital eller økning av egenkapitalen til virksomheten.

Elastisk tilbud/etterspørsel. Elastisiteten er et mål på hvor mye tilbudet (etterspørselen) endres i prosent når prisen endres med en prosent. Dersom tilbudet (etterspørselen) endres mye, er tilbudet (etterspørselen) elastisk. Endres det (den) lite, er det (den) uelastisk.

Emisjon er utstedelse av aksjer, obligasjoner eller sertifikater.

Emisjonsmarkedet er førstehåndsmarkedet for aksjer, obligasjoner og sertifikater.

Emitterende selskap er det selskapet som utvider aksjekapitalen eller opptar et obligasjons- eller sertifikatlån.

Empirisk. Bygd på erfaring. Her brukt om tallfesting av økonomiske sammenhenger ved hjelp av statistiske metoder.

En-bloc-avsetning. Avsetning i finansinstitusjonenes regnskaper til dekning av fremtidige tap på utlån. Avsetningen foretas samlet for hele utlånsmassen og ikke for de enkelte lånene.

Faktor. Se produksjonsfaktor.

Faktorinntekt. Den inntekten som totalt tilfaller produksjonsfaktorene arbeid og kapital som vederlag for den produksjonsinnsatsen de har ytt.

Faktorskatt. Skatt som er lagt på bruken av en produksjonsfaktor.

Fast valutakurs. Se valutakursordninger.

Fastkurspolitikk tar sikte på å holde fast kurs på et lands valuta. Se valutakursordninger.

Finansformue. Beholdning av finansielle fordringer fratrukket finansiell gjeld.

Finansiell balanse er den delen av balansen som består av finansielle størrelser.

Finansielle aktiva. Finansielle fordringer.

Finansinstitusjoner er statsbankene, sparebankene og forretningsbankene, finansieringsselskapene, kredittforetakene, livsforsikringsselskapene og skadeforsikringsselskapene.

Finansinvestering er investering i verdipapirer som aksjer, obligasjoner, sertifikater, bankinnskudd o.l. samt nedbetaling av gjeld.

Finansmarkedene. Samlebetegnelse for alle markeder hvor aktørene tilbyr og etterspør kreditt. Pengemarkedet, obligasjonsmarkedet osv.

Finansobjekter er obligasjoner, aksjer, bankinnskudd etc.

Finanspolitikk er det samme som budsjettpolitikk. Betegnelse for den delen av statlig sektors virksomhet som gir seg uttrykk i inntekter og utgifter over statsbudsjettet. I norsk språkbruk omfatter finanspolitikken

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

også virksomheten i trygdeforvaltningen. De finanspolitiske virkemidlene kan skjematisk grupperes som følger:

Innbetalinger til det offentlige: skatter, avgifter, toll, inntekter ved salg av varer og tjenester og renteinntekter på fordringer.

Utbetalinger fra det offentlige: utbetalinger ved kjøp av varer og tjenester, utbetaling av subsidier og stønader (overføringer) og renteutgifter på gjeld.

En ekspansiv finanspolitikk tar sikte på å øke aktiviteten i økonomien, mens en kontraktiv (stram) finanspolitikk føres for å dempe aktiviteten. For å vurdere om et budsjett er ekspansivt eller kontraktivt benyttes forskjellige indikatorer, bl.a. for å måle overskuddet på statsbudsjettet.

Firma-spesifikk risiko. Risiko tilknyttet et bestemt firma.

Fisjon. Motsatt: Fusjon (s.d.).

Fiskal. Som har med de offentlige inntektene å gjøre.

Flytende valutakurs. Se valutakursordninger.

Fondsemisjon er å omgjøre et selskaps fonds eller overskudd til aksjekapital.

Fordring. Et tilgodehavende/gjeldsforhold mellom to parter. Som oftest er det knyttet til et verdipapir som angir beløpets størrelse, rentesatsen som skal betales i løpetiden, innfrielsestidspunktet og eventuelle avdragsvilkår.

Foretak er en institusjonell enhet som omfatter all økonomisk virksomhet som drives av samme eier. Et foretak kan dermed bestå av mange bedrifter (s.d.). Utredningsgruppen har imidlertid ikke gjennomført et konsekvent språklig skille mellom foretak og bedrift, og bruker ofte begrepet «bedrift» i betydningen «foretak».

Forfall. Forfallsdagen er den dagen en gjeldspost eller en fordring må betales hvis en vil unngå morarenter og andre misligholdsvirkninger.

Formuesinntekt. Inntekt av personlig eid realkapital og avkastning på finansiell formue, slik som renter på bankinnskudd, utbytte og kursgevinster på verdipapirer.

Forsikring har til formål å gi sikkerhet mot økonomisk risiko generelt, spesielt tap ved

skade på ting eller mennesker eller ved dødsfall. Prinsippet ved forsikringsvirksomhet er å spre risikoen på mange forsikringstakere ved å koble risikable prosjekter.

Forsiktighetsprinsippet tilsier generell forsiktighet i regnskapsførselen. Et slikt prinsipp er laveste verdis prinsipp, som innebærer at en skal velge den laveste av anskaffelsesprisen og virkelig verdi ved vurderingen av om løpsmidler.

Forventninger. Størrelser på priser, inntekter, m.m. på et fremtidig tidspunkt er ofte av stor betydning for en beslutningstaker. Disse størrelsene er ikke kjent, men en kan danne seg forventninger om dem, som beslutningene kan fattes på grunnlag av. Forventninger spiller en stor rolle i økonomien.

Fremføring av underskudd. Underskudd som er oppstått ett år og som ikke fradras i annen skattepliktig inntekt samme året, kan normalt fremføres, dvs. fradras i inntekter senere år. Adgangen til fremføring er begrenset til 10 år.

Fremmedkapital. Den delen av en virksomhets passiva som ikke er egenkapital (s.d.).

Friaksje er aksje som utstedes uten at det foretas noen innbetaling til aksjeselskapet. I Norge kan friaksjer bare forekomme ved overføring fra overskudd eller fonds eller ved oppskrivning av anleggseiendeler, som alternativ til forandring av de gamle aksjenes pålydende verdi. Forhøyelse av aksjekapitalen uten nytegning og innskuddsplikt kan bare finne sted i den utstrekning selskapets nettoformue overstiger gammel aksjekapital.

Frikonkurransemodellen (fullkommen konkurranse) er et økonomisk teoretisk system hvor de viktigste kjennetegn er som følger: Det finnes mange kjøpere og selgere av hver vare, og alle aktørene betrakter prisene som gitte og upåvirkelige av egne handlinger. Bedriftene tilpasser seg slik at overskuddet blir størst mulig og konsumentene slik at nytten av forbruket blir størst mulig. Alle har fullt kjennskap til alle priser og andre forhold som er av betydning for deres tilpasning. Alle produkter og produksjonsfaktorer kan flyttes hvor som helst i markedet uten kostnader, og det er fri adgang til å opprette ny virksomhet.

I praksis er det vanskelig å finne et marked hvor alle disse egenskapene er oppfylt samtidig. Det er imidlertid vanlig å anta at de konklusjonene en kan trekke av økonomiske

modeller som bygger på disse forutsetningene, også har utsagnskraft innenfor en økonomi hvor frikonkurransmodellens forutsetninger bare i tilnærmet grad kan sies å gjelde, for eksempel i en økonomi basert på desentraliserte beslutninger og uten for sterke monopolistiske innslag. Modellen benyttes også til å rendyrke effekter av forskjellige typer avvik fra frikonkurranseforutsetningene i markedene.

Fringe benefit. Se naturalytelser.

Frynse-gode. Se naturalytelser.

Full informasjon (teori) er en forutsetning i frikonkurransmodellen om at alle markedsaktørene fullt ut kjenner alle egenskapene og prisen på produktet som omsettes i markedet.

Fusjon er sammenslåing av flere virksomheter (selskaper) til én virksomhet (ett selskap). Det motsatte er fisjon, dvs. oppsplitting av en virksomhet (et selskap) i flere selvstendige enheter (selskaper).

Førstehåndsmarked. Markedet for utleggelse av nye sertifikater, obligasjoner og aksjer.

Garanti. Sikkerhet ved at en person, et firma eller en finansinstitusjon inntår for en annens oppfyllelse av en forpliktelse.

Garantiprovisjon er betaling for å påta seg en garantiforpliktelse.

Garantist er den som stiller en garanti, dvs. har påtatt seg en garantiforpliktelse.

Gjennomsnittsavkastningen er samlet avkastning delt på samlet investert kapital. Dette til forskjell fra marginalavkastningen som gir meravkastningen ved å investere én ytterligere enhet kapital i tillegg til den allerede investerte kapital.

Grunnlagsinvesteringer (infrastruktur) betegner basisinvesteringer i et samfunn som er nødvendige for å drive næringsvirksomhet. I tillegg til faste anlegg som flyplasser, veier, jernbaner, vannforsyning o.l., kan også skoler, helsevesen o.l. betraktes som en del av infrastrukturen.

Grunnrenten er avkastningen ut over normal avlønning til arbeidskraft og kapital som oppstår i produksjonsprosesser som utnytter knappe naturressurser.

Handelsbalanse. Se betalingsbalanse.

Hovedposter. Refererer til postene i en virksomhets balanse. Se balanse.

Illikviditet. Betegner problemer med å møte løpende betalinger/forpliktelser, selv om markedsverdien av formuen er positiv. Formuen kan være sammensatt av formuesobjekter som ikke kan realiseres på kort sikt. Se likviditet. Illikviditet er ikke det samme som insolvens.

Imperfeksjoner i markedet. Se markedssvikt.

Incitament/incentiv. Spore, beveggrunn eller tilskyndelse til å handle på en bestemt måte.

Indeksert skattesystem gir automatisk kompensasjon for endringer i det generelle prisnivået, for eksempel ved at avskrivningsgrunnlaget for en kapitalgjenstand oppjusteres med endringene i prisnivået. Et annet eksempel er realbeskatning av finansinvesteringer, der man ikke skattlegger den delen av avkastningen som er en kompensasjon for prisstigningen.

Indikatorer. Tallstørrelser som en antar gir et bilde av utviklingen i det en ønsker å betrakte. Eksempelvis er konsumprisindeksen en indikator på det generelle prisnivået for konsumvarer.

Indirekte regulering. Regulering via markedet som tar sikte på å regulere næringsvirksomhet ved å påvirke den privatøkonomiske lønnsomheten av næringsdriften. Typiske virkemidler er skatter og subsidier. Se også direkte regulering.

Indirekte skatter. Se direkte skatter.

Indirekte virkemidler. Skatter og subsidier som tar sikte på å korrigere markedsadferden.

Indirekte virkninger (eksterne virkninger) er utilsiktede virkninger av en handling. For den som foretar handlingen betyr virkningene lite, og han tar derfor ikke hensyn til dem, men virkningene kan ha stor betydning for samfunnet som helhet. Eks.: Bruk av privatbil med indirekte virkninger som kødannelse og forurensning. Indirekte virkninger er en type markedssvikt (s.d.) og dermed et brudd på frikonkurranseforutsetningene.

Ineffisiens. Det motsatte av effisiens (s.d.).

Informasjonssvikt (teori). Aktørene kjenner ikke, med full sikkerhet, alle priser og andre forhold av betydning for deres egen tilpasning. Brudd på frikonkurranseforutsetningene. En spesiell type informasjonssvikt er asymmetrisk informasjon (s.d.).

Infrastruktur, se grunnlagsinvesteringer.

Innlåsning brukes i utredningen om det forholdet at skattlegging av gevinster hemmer omsetning av kapital. Innlåsning foreligger når det er mer lønnsomt å unnlate å avhende en eiendel, og dermed realisere en gevinst, selv om kapitalen kunne oppnådd like høy eller høyere avkastning i annen plassering.

Innlån betegner generelt plassering av penger i en kredittinstitusjon som forplikter seg til å tilbakebetale pengene på anmodning eller etter en viss oppsigelsestid.

Innovasjon. Produktutvikling, innføring av noe nytt.

Inntektseffekt. Se substitusjonseffekt.

Inntektsfordeling.

Den funksjonelle inntektsfordelingen: Beskrivelse av hvordan inntektene som opptjenes i den løpende produksjonen fordeles på produksjonsfaktorene arbeidskraft og kapital.

Den personlige inntektsfordelingen: Beskrivelse av hvordan den personlige inntekten (før eller etter skatt) i et samfunn fordeles på enkeltindivider, husholdninger og sosiale grupper.

Inntektspolitikk. Tiltak for å påvirke utviklingen i priser og lønninger (ofte kalt det nominelle forløpet i økonomien).

Inntektsskatt er skatt på inntekt beregnet etter inntektens størrelse. Forekommer dels som statlig inntektsskatt, dels som kommunal og fylkeskommunal inntektsskatt. Inntektsskatt er en del av den direkte beskatningen. Inntektsskatten beskatter inntekten når den opptjenes i motsetning til utgiftsskatten som beskatter inntekten når den forbrukes. Det kan vises at den skattemessige behandlingen av sparing blir forskjellig i de to systemene.

Insidens. Overveltning av skatter fra den som blir pålagt skatten til andre gjennom endringer i priser eller lønninger. Eksempelvis kan en produksjonsavgift helt eller delvis bli veltet over på forbrukerne gjennom økning i produktprisen.

Insolvens. Manglende evne til å betale forfalt gjeld eller for øvrig oppfylle sine forpliktelser. Insolvens foreligger likevel ikke når skyldnerens eiendeler og inntekter tilsammen antas å kunne gi full dekning for forpliktelsene, selv om oppfyllelsen av forpliktelsene vil bli forsinket ved at dekning må søkes ved salg av eiendelene. Insolvens er konkursgrunn.

Integrasjon. Sammensmeltning. Benyttes f.eks. for å betegne at skillet mellom forskjellige (del)markeder utviskes, markedene blir integrert.

Intern balanse eksisterer når innenlandsk etterspørselsnivå gir en kombinasjon av høy sysselsetting og lav prisstigning.

Intervenere. Statlig inngripen i et marked, bl.a. brukt om et lands sentralbanks salg eller kjøp av valuta for å stabilisere valutakursene.

Investor. Person eller virksomhet som gjør en real- eller finansinvestering.

Juridisk person. Et rettssubjekt som ikke er en fysisk person, men som rettslig sett opptrer utad som en enhet og påtar seg rettigheter og plikter. Eksempler på juridiske personer er staten, kommuner, selskaper, foreninger, m.m.

Kapital. Realkapital: Fysisk kapital som fast eiendom, maskiner, bygninger m.m. Finanskapital: Finansobjekter (s.d.).

Kapitalavkastning. Kapitalinntekt (s.d.).

Kapitalavkastningsraten er kapitalavkastningen som prosent av kapitalbeholdningen.

Kapitalbeskatning. Skatter som legges på inntekter fra eller bruk av kapital, eller på kapitalen selv.

Kapitalbevegelser. Omvekslinger mellom norske kroner og utenlandsk valuta som skyldes endrede gjeldsforhold mellom Norge og utlandet. En skiller mellom omvekslinger som har sin årsak i løpende valutatransaksjoner og kapitaltransaksjoner. Med løpende valutatransaksjoner menes betaling mellom valutainnlending og valutautlending (s.d.) i forbindelse med betaling for varer og tjenester og avkastning på kapital. Kapitaltransaksjoner omfatter i første rekke omsetning av innenlandske og utenlandske verdipapirer og fordringer, samt realkapital.

Transaksjoner der muligheten for å oppnå en gevinst (eller unngå et tap) som følge av valutakursendringer er et viktig motiv for transaksjonen, kalles gjerne kursmotiverte kapitalbevegelser. De blir gjerne også kalt destabiliserende kapitalbevegelser fordi de har en tendens til å forsterke en allerede urolig valutasituasjon.

Kapitalforsikring kan være en ren dødsfallsforsikring med utbetaling ved eventuelt dødsfall innenfor den avtalte forsikringstiden, eller en sammensatt livsforsikring hvor summen utbetales enten ved død eller på avtalt tidspunkt.

Kapitalgevinst er verdistigning på en kapitalgjenstand eller verdipapir fra ett tidspunkt til et annet.

Kapitalinngang/-utgang. Kapitalinngang er inngående kapitalbevegelser, for eksempel ved at utlendinger foretar plasseringer i norske kroner eller ved at innlendinger selger valuta i forbindelse med eksportinntekter, opp-tak av lån i valuta, m.v. Se kapitalbevegelser.

Kapitalinntekt er et samlebegrep for ulike inntekter av å disponere kapital (finans- eller realkapital). Slike inntekter kan være renteinntekter, aksjeutbytte, leieinntekter, kapitalgevinster o.l.

Kapitalintensitet. Mengde realkapital pr. selskapsatt.

Kapitalisering er den teknikken en anvender for å bestemme nåverdien av for eksempel en maskins fremtidige avkastning. For å beregne nåverdien av denne avkastningen, må den fremtidige inntektsstrømmen fra maskinen neddiskonteres, og en må trekke fra de kostnadene som det medfører å holde maskinen i drift. Se nåverdi.

Kapitalkostnader. Kostnader ved bruk av realkapital. Se brukerpris.

Kapitalmarkedet er markedet for langsiktige fordringer og gjeld. Ofte brukt som en samlebetegnelse på aksje- og obligasjonsmarkedet. Pengemarkedet benyttes gjerne som betegnelse på markedet for kortsiktige fordringer.

Kapitalmobilitet. Bevegelser av kapital (real- og finanskapital) mellom næringer, distrikter eller land. Jo færre naturlige begrensninger og reguleringer for kapitalbevegelsene, desto mer mobil vil kapitalen være.

Kapitalslit (fysisk depresiering). Betegnelse for reduksjon i tjenestestrømmen fra realkapital som finner sted fra ett tidspunkt til et annet på grunn av slitasje, foreldelse o.l. Se depresiering.

Kapitalstøtte. Offentlig støtte til virksomheter ved anskaffelse av realkapital. Benyttes som en del av distriktspolitikken både i form av investeringstilskudd fra Distriktenes Utbyggingsfond og ved investeringer etter distriktsskatteloven.

Kartell. Betegnelse på en frivillig, tidsbegrenset avtale mellom konkurrerende virksomheter med formål å regulere den innbyrdes konkurransen. Kartelldannelse er ikke tillatt i Norge uten dispensasjon fra myndighetene.

Kjøpskurs. Den høyeste prisen (kursen) en mulig kjøper er villig til å akseptere ved kjøp av aksjer, obligasjoner og sertifikater. Se salgskurs.

Klarering. Se likevektspriser.

Kollektive goder er goder som kan gjøres tilgjengelige i samme omfang for alle individer eller bedrifter, og hvor den enkeltes forbruk av godet ikke begrenser andres muligheter til å forbruke av det samme godet. Et trekk ved kollektive goder er at de ikke kan stykkes ut og selges i et marked. I en ren frikonkurranseøkonomi vil det bli produsert for lite av slike goder.

Kommandittselskap (K/S). Selskap (eierform) der minst ett medlem (komplementaren) hefter personlig og udelt for selskapets gjeld, mens minst ett medlem (kommandittisten) bare hefter for et avtalt beløp.

Komparative fortrinn. Et lands evne (fortrinn) til å produsere ulike varer og tjenester relativt til andre land. Ideen er at forskjeller i evnen til å produsere et bestemt gode best kan måles ved det antall enheter av andre goder man må gi opp for å produsere en ekstra enhet av det godet en ser på. Et land har komparative fortrinn i produksjonen av en vare, x, hvis det antall enheter av andre varer, y, en må gi opp for å produsere en ekstra enhet av x, er mindre i vedkommende land enn i andre land. Dette kan da forklare at det kan eksistere handel mellom to land, selv om det ene landet er mest effektivt (har absolutt fortrinn, s.d.) i fremstillingen av begge varene.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

Konkurransesevnen for et land er evnen til å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien samtidig som en har en full ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling. Konkurransesevnen for en næring karakteriserer evnen til å hevde seg i konkurransen med utenlandske bedrifter på sitt produktmarked og med alle andre norske næringer på markedet for arbeidskraft, kapital og råvarer. Vanlige mål på et lands konkurranseevne, eller endring i denne er:

Relative lønnskostnader pr. produsert enhet: Norsk industris konkurranseevne måles ofte ved utviklingen i relative lønnskostnader pr. produsert enhet (RLPE). Denne størrelsen fanger opp forskjeller i utviklingen i lønnskostnader (utbetalt lønn pluss sosiale kostnader inkludert arbeidsgiveravgiften), arbeidsproduktiviteten og valutakursendringer for norske bedrifter sammenlignet med utenlandske konkurrenter. En svakhet ved RLPE som mål på konkurranseevnen, er at det bare tar hensyn til lønnskostnader og ikke for eksempel kapital- og energikostnader.

Bytteforholdet overfor utlandet: Eksportprisindeksen dividert på importprisindeksen. Eksportprisindeksen gir et samlet uttrykk for prisene på de produktene landet eksporterer, mens importprisindeksen på tilsvarende måte gir et samlet uttrykk for priser på produktene landet importerer. Normalt regnes en økning i bytteforholdet som en svekkelse av konkurranseevnen.

Endring i effektiv valutakurs: Endring i nominelle valutakurser korrigert for forskjell i en nærmere spesifisert prisstigningsrate. For gitte nominelle valutakurser vil et land tape konkurranseevne dersom priser og lønninger stiger sterkere enn i konkurrentlandene. Tilsvarende vil en appresiering av valutaen for gitte priser og lønninger bety at et lands konkurranseevne svekkes, idet landets eksportprodukter vil stige i pris relativt til konkurrentlandene. Dette målet tar hensyn til disse effektene.

Konkurransopolitikk. Politikk med sikte på å stimulere konkurransen mellom markedsaktørene innenlands for å effektivisere produksjonen. Dette kan være restriktive regler for fusjoner eller konkurranseregulerende samarbeid, eller for eksempel nedbygging/fjerning av etableringshindringer.

Konkurs. En skyldner som er insolvent, dvs. ute av stand til å betale gjelden etter hvert som den forfaller, kan erklæres konkurs. Skyldneren mister råderetten over sin formue og det kan ikke tas utlegg i formuen.

Formuen i konkursboet inndras for å gå til dekning av kreditorenes krav.

Konsern. Betegnelse for næringsvirksomhet som består av flere selskaper som er bundet sammen ved at ett av selskapene (morselskapet) eier hoveddelen av aksjene (andelene) i de andre selskapene (datterselskapene).

Konsernbidrag. Aksjeselskaper som inngår i et konsern kan kreve fradrag ved inntektsligningen for bidrag til et annet aksjeselskap i konsernet, når morselskapet eier mer enn 90 pst. av aksjene i datterselskapet. Bidraget regnes som skattepliktig inntekt for mottakeren. Konsernbidrag gjør at underskudd i et selskap kan komme til fradrag i overskudd i et annet selskap i konsernet, slik at konsernet i praksis blir skattlagt som om det var ett aksjeselskap.

Konsesjon. Tillatelse fra Kongen. Bevilling (ofte med enerett) fra offentlige myndigheter til å drive en virksomhet av samfunnsmessig betydning. Blant annet er livsforsikring og bankvirksomhet konsesjonspliktige.

Konsolideringsfond. Innteksreguleringsfond hvor avsetninger kan trekkes fra ved beskatningen i avsetningsåret. Avsetningen er begrenset oppad til en bestemt andel av nettoinntekten. Når fondet benyttes, tilbakeføres avsetningen og går inn som en inntektspost i bedriftens regnskap. Dermed oppnår bedriften en skattekreditt.

Konsolidert basis betyr at flere virksomheter med samme eier vurderes regnskapsmessig som én virksomhet. Dette innebærer at fordrings- og gjeldsforhold og transaksjoner mellom disse virksomhetene forsvinner ut av regnskapet, som konsolideres.

Kontantbelastning. Økonomisk transaksjon som slår direkte ut i løpende inntekter/utgifter. I motsetning til for eksempel påløpte størrelser som uttrykker når et fordrings-/gjeldsforhold oppstår, ikke når det gjøres opp.

Kontantoverskuddsbeskatning. Se skatt på kontantoverskudd.

Kontantprinsippet gjelder ved skattlegging av personer ved at inntekter beskattes i den perioden de er innbetalt og utgifter først kan fradras i den perioden de er utbetalt. Dette til forskjell fra opptjeningsprinsippet (s.d.).

Kontantstrøm. Forskjellen mellom inn- og utbetalinger i en periode. Kontantstrømmen er for eksempel en viktig del av bedriftens likviditet, dvs. dens evne til å møte sine betalinger.

Konvertibel. Dersom en valuta uten vanskeligheter kan veksles til en hvilken som helst annen valuta, sier man at valutaen er konvertibel. En fordring, for eksempel en obligasjon, kan være konvertibel med en aksje.

Koppskatt (av tysk: Kopf=hode). En skatt som pålegges alle individer med samme beløp. Se også lumpsumskatt.

Kostnadsriktig prissetting. I økonomisk teori: Prisen settes lik kostnadene ved å produsere den siste enheten, marginalkostnaden. I en situasjon med likevekt avspeiler disse kostnadene hva ressursene anvendt i produksjonen alternativt kunne vært benyttet til.

Kreditor. Den som har en fordring på en annen, långiver.

Kreditt. 1) Innvilgelse av lån. 2) Betalingsutsettelse i forbindelse med kjøp av varer eller tjenester. 3) Tillit som en person eller firma har i økonomiske forhold.

Kredittfølsomhet. Realetterspørsel som lett påvirkes av tilgangen på kreditt og lånevilkårene, kalles kredittfølsom. Dette vil som oftest være prosjekter som finansieres med kreditt og i liten grad av løpende inntekter. For husholdningene gjelder det i første rekke boliger og varige konsumgoder, for bedriftene nye investeringsprosjekter.

Kredittinstitusjon. Finansinstitusjon (s.d.).

Kredittmarkedet. Omfatter pengemarkedet, obligasjonsmarkedet og lånemarkedet.

Kredittrasjonering oppstår når finansinstitusjonenes utlån overfor en del kundegrupper er begrenset i forhold til hva disse til eksisterende vilkår (rente og avdragstid) ville ønske å låne. Kredittrasjonering kan også forekomme i et uregulert kredittmarked som følge av «adverse selection» (s.d.).

Kursgevinst/-tap. Gevinst eller tap som følge av endringer i markedsverdien (kursen) på aksjer, obligasjoner, sertifikater og på valuta (agio/disagio).

Kursmotiverte kapitalbevegelser. Se kapitalbevegelser.

Kurssikring. Sikring av finansielle forpliktelser eller rettigheter mot valutakursendringer.

Kurvlånrenten. En veiet gjennomsnittlig rente på plasseringer med samme løpetid for de valutaene som inngår i kursindeksen. Vektene er de samme som i valutakurven (s.d.).

Kurvsystem. Se valutakursordninger.

Leasing. Leiefinansiering. En kunde får rett til å disponere et kapitalobjekt mot å betale leie til finansinstitusjonen som eier kapitalobjektet.

Likevekt. Et begrep som benyttes i økonomisk teori for å beskrive en tilstand uten tendens til forandring. Begrepet innebærer at det er balanse mellom tilbud og etterspørsel, enten for økonomien som helhet (generell likevekt) eller for deler av den (partiell likevekt). I et marked som er i likevekt, vil ingen av markedsdeltakerene ønske å endre sin handlemåte.

Likevektspriser. De prisene som i teoretisk forstand gir markedslikevekt (se likevekt). Ønsket tilbud er da lik faktisk tilbud som igjen er lik realisert etterspørsel etter produktet (= ønsket etterspørsel). En bruker ofte begrepet at prisene (eller renten i kredittmarkedet og lønnen i arbeidsmarkedet) «klarerer markedet». Skal en slik likevekt realiseres, forutsettes det som oftest at prisene er fleksible.

Likvid. Lett omsettelig, som kan disponeres raskt.

Likviditet. Beholdning av midler som uten vesentlige kostnader kan anvendes på kort varsel. Med et verdipapir eller annet aktivums likviditet menes dets realiserbarhet, dvs. muligheten for at det raskt kan omsettes i penger, uten vesentlig tap.

Likviditetsbelastning. Et foretak eller en persons samlede betalinger av renter, provisjoner og avdrag.

Lisens. Samtykke fra myndighetene. I næringslivet brukes lisens om retten til å bruke patenter, know-how, varemerker eller mønstre, når denne overlates fra en virksomhet til en annen.

Lukket økonomi. En sektor (et land) som ikke har økonomisk samkvem med andre sektorer (andre land). Økonomisk analysebegrep,

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

oftest brukt for å rendyrke enkelte økonomiske mekanismer.

Lumpsumskatt. En skatt som pålegges ut fra karakteristika som skattyteren selv ikke kan påvirke, for eksempel skatt etter alder eller en skatt som rammer alle individer likt (koppeskatt). Siden skattyteren gjennom sin tilpasning ikke kan påvirke skattebelastningen, gir lumpsumskatter ingen skattemotiverte disposisjoner og ikke noe samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

Lønnsomhet. Det er vanlig å skille mellom bedrifts-(foretaks-)økonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Med ordet lønnsomhet brukt alene menes vanligvis bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

Bedriftsøkonomisk lønnsomhet: En virksomhets evne til å gi avkastning på den investerte kapitalen, beregnet til de priser på ferdigprodukter og innsatsfaktorer (for eksempel arbeidskraft) som foretaket står overfor i markedet.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet: Den bedriftsøkonomiske lønnsomheten korrigert for eventuelle effekter som ikke inngår i den bedriftsøkonomiske lønnsomhetskalkylen, men som må tas hensyn til ved en samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet. Årsaken til disse forskjellene er at det eksisterer markedsimperfeksjoner, som for eksempel at markedene ikke er i likevekt, eller at virksomheten kan forurense omgivelsene uten kostnader for den selv. Ved arbeidsløshet vil lønnen ikke avspeile avkastningen for samfunnet ved alternativ anvendelse av arbeidskraften. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk av arbeidskraft i virksomheten vil da være lavere enn det som fremgår av bedriftens regnskap. Markedsimperfeksjoner kan føre til at et prosjekt som er lønnsomt fra en bedrifts side, ikke trenger være lønnsomt å gjennomføre for samfunnet som helhet, og omvendt.

Løpende avkastning. Realisert avkastning av for eksempel et verdipapir i løpet av en regnskapsperiode.

Lånekapital. Innskutt kapital i et prosjekt som er å betrakte som gjeld. Lånekapital skal betales tilbake etter en bestemt plan, i motsetning til egenkapital og garantikapital. Med prioritet fremfor disse er risikoen lavere, og lånekapitalen vil derfor kreve en mindre avkastning enn egenkapital m.v. Se risikokapital og ansvarlig kapital.

Makroøkonomi. Sammenslåtte økonomiske størrelser slik at disse gir uttrykk for hele samfunnets økonomi. Eksempel: Total inntekt, totalt forbruk, total sysselsetting osv.

Marginale kostnader. Kostnader ved å øke produksjonen med én enhet.

Marginalskatt. Marginal skatteprosent. Angir hvor stor del av den sist tjente kronen som skal betales i skatt. Ved et progressivt skattesystem vil marginalskatten være større enn gjennomsnittsskatten på hele inntekten.

Markedsimperfeksjoner. Se markedssvikt.

Markedsklarering. Markedslukevekt. Se likevektspriser.

Markedskorrigerende skatter er skatter som skal korrigere for ulike typer markedssvikt (s.d.).

Markedsmakt. En virksomhets mulighet til å påvirke markedsløsningen, for eksempel priser, ved egne beslutninger.

Markedsmessig bestemt. Bestemt ved tilpasningen i markedet i motsetning til bestemt av det offentlige ved bruk av direkte virkemidler. Myndighetene påvirker produsentene og forbrukerne indirekte ved å endre markedsforholdene, for eksempel gjennom skatter eller subsidier. Se direkte og indirekte reguleringer.

Markedssvikt er avvik fra frikonkurransetilsetningene som gjør at markedet ikke fungerer perfekt. Dermed får man en fordeling av ressursene som ikke er optimal.

Markedsverdi. Angir en gjenstands eller vares verdi i markedet på det tidspunktet omsetningen av gjenstanden kan skje. Markedsverdien kan være forskjellig fra bokført verdi.

Migrasjon. Flytting mellom land, inn- og utvandring.

Mobilitet i arbeidsmarkedet. Graden av skiller mellom delmarkeder i arbeidsmarkedet som skyldes geografisk plassering av arbeidskraften, krav til utdanning og opplæring eller arbeidstakernes mulighet for å skifte arbeid.

Moral hazard (adferdsbetinget risiko). Benyttes bl.a. i forsikringsteorien om det problemet at forsikringstakere bevisst er uvørne og dermed øker sannsynligheten for og/eller

omfanget av skadene. Eksempelvis vil en bilfører være tilbøyelig til å ta noe større sjanser når forsikringselskapet dekker alle skade- og ulykkeskostnadene. Generelt antar en at jo bedre en kan forsikre seg mot risiko, desto mindre incitament vil en ha til å forebygge eller på annen måte unngå at skade oppstår. Blant annet av denne grunn krever forsikringselskaper egenandeler ved skade, dvs. at forsikringstakeren selv må betale en del av kostnadene. Problemene med moral hazard og adverse selection (s.d.) bidrar til at de som velger å forsikre seg har høyere ulykkesrisiko eller større skadeomfang enn gjennomsnittet.

Motkonjunkturpolitikk/konjunkturpolitikk.

Betegnelse på offentlige tiltak som har til hensikt å utjevne konjunktursvingningene. Med konjunktursvingninger menes gjentatte vekslinger mellom ekspansjon og kontraksjon i den totale økonomiske aktiviteten. Se også stabiliseringspolitikk.

Naturalytelser (frynse-gode, fringe benefits) er ytelser i form av varer og tjenester. De forekommer først og fremst i arbeidsforhold som ytelser til ansatte i tillegg til vanlig lønn. Eksempler på naturalytelser kan være gratis bruk av firmabil privat, rimelige lån fra eller gjennom arbeidsgiver, gratis privattelefon, rabatt ved kjøp av visse varer eller tjenester m.v. En vesentlig årsak til et stort omfang av slike ytelser er at disse ofte behandles skattemessig gunstigere enn kontantytelser.

Neddiskontering. Beregning av nåverdi. Se nåverdi.

Negativ saldo oppstår når salgsvederlaget på et driftsmiddel som avhendes overstiger nedskrevet verdi (saldoen). Differansen kalles negativ saldo, og blir en skattepliktig gevinst.

Nest-best teori (second best), er den delen av velferdsteorien som benyttes til å analysere velferdsvirkninger i ikke-Pareto-optimale situasjoner. Se Pareto-optimalitet.

Nettoinntekt. Se bruttoinntekt.

Nettoligning er en alternativ ligningsmetode til bruttoligning (s.d.) av ansvarlige selskaper og kommandittselskaper. I stedet for å beregne ett resultat for hver deltaker i selskapet som ved bruttoligning, beregnes et samlet resultat på selskapets hånd som deretter fordeles mellom deltakerne. Nettoligning fører dermed til at deltakerne ikke kan foreta indi-

viduelle avskrivninger på sine andeler av selskapets driftsmidler.

Netto næringsinntekt er nettoinntekten fra personlig næringsvirksomhet. I netto næringsinntekt inngår også kapitalinntekter, samtidig som kapitalutgifter, herunder renteutgifter, er fratrukket.

Nominell aksjeverdi. Pålydende. Se pålydende rente.

Nominell rente. Se pålydende rente.

Nominell-/nominalbeskatning. Beskatning på grunnlag av nominelle verdier, for eksempel nominelle renteinntekter, og som derfor er påvirket av inflasjonstakten. Et finansobjekt får sin løpende avkastning i form av en nominell rente (renter, dividende, utbytte), som dels består av en reell avkastning for eieren (belønning for å utsette eller avstå fra konsum) og dels av kompensasjon for den reduksjonen i finansobjektets kjøpekraft overfor varer og tjenester som inflasjonen innebærer. Begge disse komponenter av den nominelle avkastningen regnes som skattepliktig inntekt i et nominalbeskatningssystem. Dette innebærer at skatten vil øke dersom inflasjonen øker, selv om den reelle avkastningen er uendret. Med reelt baserte skattesystemer er det realverdien av inntektene som kommer til beskatning. Inflasjonstakten får derfor ikke denne direkte effekten på beskatningen.

Nyemisjon. Utstedelse av nye aksjer mot innskudd.

Næringsinntekt. Inntekt fra næringsvirksomhet. For personlig næringsdrivende vil næringsinntekt både inneholde arbeidsinntekt og kapitalinntekt.

Nøytralt skattesystem/nøytral beskatning. Et skattesystem som er slik innrettet at rangeringen av de enkelte investeringsprosjektene etter størrelsen på avkastningsraten blir den samme enten en ser bort fra skatter eller tar hensyn til dem. Mer omfattende er det brukt slik at ulike kapitalanvendelser og spa-reformer beskattes likt.

Nåverdi. Verdien i dag av et fremtidig beløp, inntekt eller utgift. Nåverdiberegninger gjør det mulig å sammenligne inntekter og utgifter som påløper på ulike tidspunkter. Dermed kan lønnsomheten ved investeringsprosjekter med ulike inntekts- og utgiftsprofiler beregnes. Beregning av nåverdien skjer

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

ved å diskontere fremtidige beløp med en rentesats. Denne rentesatsen kalles en diskonteringsrente eller kalkulasjonsrente. Eksempel: Hvis kalkulasjonsrenten er 7 pst. vil nåverdien (den neddiskonterte verdien) av 100 kr. utbetalt om 1 år være: $100/(1+0,07) = 93,46$ kr. Nåverdien av 100 kr. utbetalt om 2 år: $93,46/(1+0,07) = 87,34$ kr. Det generelle uttrykket for nåverdien av en netto inntektsstrøm er

$$N = \sum_{t=0}^{T-1} \frac{a_t}{(1+r)^t} - K_0$$

der N er netto nåverdi, a_t er nettoinntekten på tidspunkt t, T er antall perioder inntektsstrømmen varer, r er diskonteringsrenten og K_0 er investeringskostnaden. Ved nåverdi-beregninger kan en også fastsette verdien i dag av skatteutsettelse (skattekreditter) som en skattyter etter loven kan oppnå.

Obligasjon. Fritt omsettelig rentebærende verdipapir med opprinnelig løpetid over ett år som utstedes i forbindelse med låneopptak.

Omgåelser. Transaksjoner som ikke har noen egenverdi, men som gjennomføres fordi de gir gunstige skattemessige virkninger for skattyteren.

Opptjeningsprinsippet anvendes i hovedsak ved beskatning av næringsdrift. Det betyr at inntekter beskattes i den perioden de er oppjent, selv om de ikke er innbetalt, og at kostnader kommer til fradrag i den perioden de er påløpt, selv om de ikke er utbetalt. Se også kontantprinsippet.

Opsjoner gir innehaveren en rett, men ikke en plikt til å kjøpe (kjøpsopsjon) eller selge (salgsopsjon) et finansinstrument (eller en vare) til en på forhånd fastsatt pris, for eksempel rente (renteopsjon), innen eller på en bestemt dato.

Optimal. Den løsningen på et problem som sikrer at beslutningstakerens målsetting i størst mulig grad blir oppfylt.

Optimalisere. Å finne den optimale løsningen på et problem.

Overkurs. Dersom en ved en aksjeemisjon legger ut aksjene til en kurs som ligger over pålydende (pari kurs, s.d.), er aksjene lagt ut til overkurs. Aksjer kan ikke legges ut til underkurs. Obligasjoner kan ikke ved første-håndsomsetning (emisjon) selges til lavere

kurs enn det som tilsvarer en effektiv rente på 0,1 pst. over det pari kurs gir.

Overvurdering av valutakurser/aksjer.

Valutakurser: Pris på valutaen som er for høy i forhold til den valutakursen som vil gi langsiktig balanse i utenriksøkonomien, i motsetning til kortsiktig balanse i valutamarkeket. Valutakursen er både et «realøkonomisk bytteforhold» og en pris på en finansiell fordring. Prisdannelsen i finansielle markeder kan derfor føre valutakursen ut av det leiet som gir likevekt ut fra langsiktige realøkonomiske forhold.

Aksjer: Markedsverdien av aksjene er høyere enn bedriftens verdi, substansverdien.

Pant. Et formuesgode som pantaveren (kreditor) har sikret seg en særlig rett til å søke dekning i hvis pantsetteren (debitor) ikke overholder sine forpliktelser.

Pareto-optimalitet (teori). En økonomisk situasjon der det ikke er mulig å øke nytten til ett individ uten at nytten til minst ett annet individ blir redusert.

Pari kurs. Den kursen, markedsverdien, en aksje, obligasjon e.l. står i når den er i overensstemmelse med verdipapirets nominelle verdi/pålydende.

Passiva. Passivasiden viser kapitalanskaffelsen som finansierer aktivmassen. Passiva består av gjeld (fremmedkapital) og egenkapital. Se aktiva.

Pengemarkedet. Betegnelse på markedet for kortsiktige fordringer. Se kapitalmarkedet.

Pensjonsgivende inntekt er grunnlaget for beregning av medlemsavgift til folketrygden. I inntekten inngår bl.a. lønn og annen godtgjørelse for arbeid, honorarer, provisjoner, visse naturalytelser, og pensjoner. Boks 2.3.4a og b viser beregningen av pensjonsgivende inntekt i næring.

Periodisere. Å fordele kostnader og inntekter på forskjellige regnskapsperioder. Dette er særlig viktig når regnskapsperiodene er korte, og kostnadene for eksempel dekkes på forskudd eller etterskudd. Skattereglene fastlegger hvordan bedriftene må periodisere sine utgifter og inntekter ved beregning av skattegrunnlaget. Se skattekreditt.

Personlig næringsdrivende. Person som driver næringsvirksomhet i egen regi, og som personlig er ansvarlig for alle økonomiske for-

pliktelser ved virksomheten. Vanligvis vil bl.a. bønder, advokater, arkitekter og leger være personlig næringsdrivende.

Portefølje. Beholdning av tilgodehavender eller gjeld.

Porteføljinvesteringer. Investeringer i finansobjekter uten formål å etablere en varig økonomisk relasjon eller øve innflytelse på virksomheten som har utstedt investeringsobjektet. I motsatt fall kalles det direkte investeringer.

Porteføljemodell. En metode for skattlegging av aksjegevinst. Se appendiks 8.2.

Prisfølsomhet. Mål på hvor følsom etterspørselen (tilbudet) er overfor prisendringer. Er prisfølsomheten stor vil etterspørselen (tilbudet) reduseres (øke) mer ved en prisøkning enn hvis følsomheten er liten.

Privatøkonomisk lønnsomhet. Vanligvis samme betydning som bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Se lønnsomhet.

Produksjonsfaktor. Arbeidskraft, realkapital, energi eller vareinnsats som benyttes i produksjonen.

Produksjonskapital. Realkapital utenom boliger og varige konsumgoder. For eksempel fabrikkanlegg o.l.

Produktivitet. Produksjonsresultat i forhold til innsats av én eller flere produksjonsfaktorer, for eksempel produksjon eller bearbeidingsverdi pr. sysselsatt.

Produsentpris. Den prisen en produsent av et gode mottar ved salg. Avviker som regel fra markedsprisen på grunn av merverdiavgift og andre avgifter eller subsidier.

Proforma. For formens skyld.

Proformadisposisjon. En handling som har formelle trekk som en reell disposisjon, men som er uten reell betydning.

Progressivt skattesystem. (Motsatt: regressivt skattesystem.) De to mest brukte definisjonene av et progressivt skattesystem er når a) skatten utgjør en større prosentvis andel av inntekten jo høyere inntekten er (økende gjennomsnittsskatt), b) marginals-katten øker med økende inntekt (økende marginals-katt). Arbeidsgruppen har holdt seg til definisjon a).

Prohibitive kostnader. Kostnader som er så høye at enhver produksjon blir ulønnsom.

Pro rata ansvar, se ansvar pro rata.

Proveny. Inntekt, utbytte, gevinst. Benyttes gjerne i forbindelse med statens inntekter, for eksempel skatteproveny.

Pålydende rente/verdi. Den pålydende renten er den renten som er trykt på en finansiell fordring som for eksempel en obligasjon eller et pantebrev. Den pålydende renten utgjør en fast prosent av den pålydende verdien, som er den verdien som er påtrykt den aktuelle fordringen. En snakker også om pålydende verdi for aksjer. Av og til benyttes betegnelsene nominell rente eller kupongrente og nominell verdi.

Realaktiva. Realformue. Eiendeler i form av realkapital. Se aktiva.

Realavkastning etter skatt. Se avkastning.

Realbeskatning. Se nominell-/nominalbeskatning.

Realdisponibel inntekt. Et uttrykk for hvor mye som blir igjen av den disponible inntekten når en korrigerer for prisstigningen. Utviklingen i realdisponibel inntekt, realinntektsveksten, uttrykker utviklingen i den enkelte kjøpekraft.

Realinvestering. Endring i beholdningen av realkapital (s.d.). Bruttoinvestering betegner kjøp av ny realkapital fratrukket salg av kapitalgjenstander. I nettoinvesteringsbegrepet trekker en i tillegg fra beregnet kapitalslit på beholdningen av kapital.

Realkapital. Kapitalgjenstander av fysisk art, for eksempel maskiner, fabrikkbygninger, transportmidler og boliger.

Realrente. Forrentning etter å ha tatt hensyn til faktisk eller forventet inflasjon. Realrenten er tilnærmet lik den nominelle renten fratrukket prisstigningstakten.

Realrente etter skatt. Den nominelle renten korrigert for skatt og faktisk eller forventet inflasjon.

Realøkonomi. Tilbud (produksjon) av og etterspørsel etter varer og tjenester.

Realøkonomiske effekter/virkninger. Endringer i realøkonomiske størrelser. For eksem-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

pel redusert etterspørsel etter arbeidskraft som følge av kostnadsstigning eller økte realinvesteringer som følge av rentefall.

Realøkonomiske kostnader. Realøkonomiske virkninger i form av lavere produksjon, lavere forbruk o.l.

Refinansiering. Innbringelse av ny kapital i en virksomhet. Refinansiering brukes gjerne når en bedrift ikke selv lengre kan oppfylle sine betalingsforpliktelser, og innebærer en ny sammensetning av virksomhetens passiva.

Regnskapsprinsippet innebærer at bokføring skal skje ved levering og mottak av varer eller tjenester. Tidspunktet for bokføring skal være ved eiendomsrettens overgang, men av praktiske grunner benyttes ofte fakturatidspunktet dersom det i rimelig grad faller sammen med leveringen.

Regressivt skattesystem. Det motsatte av et progressivt skattesystem (s.d.).

Relativ pris. Prisforholdet. Prisen på ett gode i forhold til prisen på andre goder.

Renprofitt. Se grunnrente.

Rentabilitet. Mål på lønnsomheten av kapitalinnsats. Rentabiliteten er avkastningen i prosent av kapitalinnsatsen.

Rente. Godtgjørelse for retten til å disponere kapital, avkastningen av kapital i prosent av det aktuelle beløp, målt som pro-anno-størrelser.

Rentedifferensiering. I et fungerende kredittmarked skal renten differensieres mellom lån med forskjellige risiki og forskjellig løpetid. Hvis kunder står overfor forskjellige rentesatser på plasseringer eller lån, der den underliggende risikoen er den samme og betingelsene for øvrig er identiske, er det tegn på utilstrekkelig konkurranse i markedet.

Rente etter skatt. Rente etter at det er tatt hensyn til at renteinntekt/-utgift vil påvirke innbetalingen av skatt. Dersom marginalskatten på renteinntekter er 40 pst., vil 10 pst. innskuddsrente gi 6 pst. rente etter skatt ved å spare én krone ekstra.

Rentefølsomhet. Etterspørsel, for eksempel etter investeringsprosjekter, som lett påvirkes av renteendringer, blir ulønnsomme ved en liten renteøkning eller lønnsomme ved

rentenedgang, kalles rentefølsomme. Dette kan være prosjekter med lav forventet avkastning.

Rentesubsidier. Forskjellen mellom de kostnadene vedkommende låntaker står overfor ved låneopptak i henholdsvis det private kredittmarkedet og ved statlige lån, for eksempel i statsbankene.

Reserver. Fondsavsetninger. En del av overskuddet avsettes til reserver med forskjellige formål. I aksjeselskap er man for eksempel pliktig til å avsette en viss andel av overskuddet til reservefondet. Se også skjulte reserver.

Residual/residualt bestemt. Det som er igjen, gjenværende. I økonomi benyttes begrepet for å si at størrelsen ikke er observert, men utregnet på grunnlag av «det som er igjen» når andre observerte størrelser er trukket fra.

Ressursallokering. Se allokering.

Ressurser i økonomisk forstand er innsatsfaktorer som kan brukes til produksjon av varer og tjenester. Se produksjonsfaktorer.

Resultatregnskapet viser en virksomhets resultat (overskudd eller underskudd) for en periode, gjerne for ett år. Det tar utgangspunkt i driftsinntekter (omsetning) som etter fradrag for driftskostnader (råvarer, lønninger, avskrivninger o.l.) gir driftsresultatet. Etter fradrag for finanskostnader og tillegg av finansinntekter fremkommer ordinært resultat før skatt. Etter fradrag for ekstraordinære inntekts- og utgiftsposter fremkommer resultat før årsoppgjørdisposisjoner (s.d.).

Risiko. Økonomisk risiko har sammenheng med at det er usikkerhet om utfallet av de økonomiske beslutningene som treffes. Usikkerheten vil omfatte muligheter for såvel negative som positive avvik fra det som er forventet.

Risikoeksponering. Grad av risiko tilknyttet en person eller en virksomhet.

Risikokapital/risikovillig kapital. Den kapitalen som er mest utsatt ved en uheldig utvikling av prosjektet. Den som først går tapt om ikke verdien av aktiva er stor nok til å dekke de ulike kravene. Avkastningen varierer derfor sterkere enn avkastningen på lånekapital med fast forrentning. Se også ansvarlig kapital og lånekapital.

Risikopremie. Betaling for å påta seg risiko.

Risikospredning. I forbindelse med investeringer i usikre prosjekter ønsker investor ofte å spre risikoen for tap ved å satse på forskjellige områder. Satsningen kan for eksempel skje ved kjøp av aksjeposter i forskjellige bedrifter eller ved investeringer i ulike prosjekter innen én bedrift. Forsikrings- og aksjemarkedet er viktige markeder for omfordeling og spredning av risiko. Slike markeder gjør det mulig å skille oppgavene med å produsere fra oppgaven ved å påta seg risiko.

Risikovillig kapital. Se risikokapital.

Risikovurdering. Vurdering av usikkerheten tilknyttet et prosjekt.

Saldoavskrivning. En avskrivningsmetode hvor man hvert år avskriver med samme prosent av den gjenstående restverdien. Gjeldende hovedsystem i norsk bedriftsbeskatning siden 1982. Se avskrivningsprofiler.

Salgskurs. Det laveste bud en mulig selger er villig til å akseptere ved omsetning av aksjer, obligasjoner etc. Se kjøpskurs.

Samfunnsøkonomisk avkastning. Se lønnsomhet.

Samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Fordeling av samfunnets knappe ressurser som gir den høyeste avkastningen sett fra samfunnets side. Se Pareto-optimalitet.

Samfunnsøkonomiske kostnader. De bedriftsøkonomiske kostnadene, korrigert for verdien av produksjonens positive eller negative (eksterne) effekter på forhold som bedriftene ikke tar hensyn til i sine kostnadsvurderinger. Tilsvarende gjelder også for en persons konsumbeslutninger. Da brukes ofte begrepet privatøkonomiske kostnader. Se lønnsomhet og indirekte virkninger.

Samfunnsøkonomiske vurderinger. Se lønnsomhet.

Samordnet beskatning brukes gjerne om det forholdet at flere inntektsarter slås sammen til ett felles skattegrunnlag. Det fører til at tap eller underskudd i en type inntekt kan trekkes fra i en annen type inntekt.

Selgende gruppe beskatning (stort aksjesalg). Skatting av gevinst ved salg av en større andel av aksjene i et selskap når det er sannsynlig at hensikten er å selge/kjøpe selska-

pets eiendeler eller hele næringsvirksomheten. Skattingen er knyttet til at avhendelsen er ledd i en samlet eller sammenhengende overdragelse av normalt minst 45 pst. av aksjene i selskapet.

Selvregulerende mekanismer. Mekanismer i økonomien som gjør at markedene uten inngrep vender tilbake til likevekt etter å ha vært utsatt for forstyrrelser i form av kraftige prisøkninger o.l. Styrken i mekanismen vil avgjøre hvor lang tid gjenopprettingen tar og hvor fullstendig den vil være. Disse mekanismene kan grovt sett deles i prismekanismer og formueseffekter. Prismekanismene er basert på at prisene (priser på varer og tjenester, renter, valutakurser osv.) justeres slik at vi får likhet mellom tilbud og etterspørsel. Formueseffektene kan belyses som følger: Hvis et land eller individ over tid har høyere forbruk enn inntekt vil formuen avta eller gjelden øke. På sikt må da forbruket avta fordi individet/landet er pålagt en budsjettrestriksjon, en ramme for samlet forbruk i forhold til inntekt over tid (frivillig eller tvungen) som må holde på noe sikt. Bruker man mer enn inntekten i en periode, vil en økende del av inntekten i senere perioder gå med til gjeldsbetjening. Dette begrenser da forbruket i disse periodene.

Et eksempel på selvregulerende mekanismer for utenrikshandelen kan være: Dersom det oppstår en forstyrrelse som fører til et handelsunderskudd i et land som fører en fastkurspolitikk, vil det innebære at privat sektor må dekke valutaunderskuddet ved å kjøpe valuta fra sentralbanken. Dette vil føre til reduserte valutareserver og en nedgang i publikums beholdning av likvide midler (pengemengden). (Valutakursen skal holdes fast, og sentralbanken er da nødt til å selge den valuta som publikum etterspør/ønsker til denne kurs). Nedgangen i pengemengden gir økt rente (pris på å sitte med penger) som igjen virker kontraktivt på samlet etterspørsel på varer og tjenester. Dermed går også importen ned og handelsunderskuddet rettes opp.

Selvstendig næringsdrivende. Personlig næringsdrivende (s.d.).

Sentralkurs. Se valutakursordning.

Servitutt. Heftelse som påhviler fast eiendom, og som gir andre enn eieren rett til å rå over eiendommen i en viss utstrekning, positivt eller negativt.

Skatt brukes om lovbestemte ytelser til det offentlige som det ikke er knyttet noen bestemt og individuell motytelse til.

Skattearbitrasje består i å redusere skatten ved å bytte en hardt beskattet inntekt over i en mindre hardt beskattet, eller skattefri, inntekt. Lønnsomheten av dette avhenger av den skattemessige diskrimineringen mellom ulike former for inntekt. Se også arbitrasje og skattemotivert tilpasning.

Skatteavståelse. Se skatteutgift.

Skatteavtale. Avtale som regulerer beskatningsretten mellom to land. Skatteavtalene tar i første rekke sikte på å unngå at selskaper og personer skal betale skatt til flere land av samme inntekt og formue. Se kapittel 3.1.

Skattebase. Skattegrunnlag, dvs. det grunnlaget som en skatt skrives ut på.

Skattefølsomhet. Graden av endringer i grunnlaget for en skatt når skattesatsen endres. Endringene i skattegrunnlaget følger av at produsenter og/eller forbrukere endrer tilpasning når skattesatsen endres.

Skatteinsidens. Se skatteoverveltning og insidens.

Skattekil. Differansen mellom den marginale avkastningen av en produksjonsfaktor før skatt, og avkastningen etter skatt. I arbeidsmarkedet er skattekil forskjellen mellom arbeidskraftens marginale verdi i produksjonen og det marginale offeret ved økt arbeidstilbud. I en frikonkurransøkonomi er dette differansen mellom bedriftens lønnskostnader, og den lønnen som arbeidstakerne sitter igjen med etter skatt. Skattekil viser den samfunnsøkonomiske nettogevinsten ved en økning av arbeidstilbudet. I kapitalmarkedet er den samlede skattekil forskjellen mellom avkastningskravet til en (marginal) realinvestering og avkastning etter skatt av å stille (en siste enhet) finanskapital til rådighet. For gitt realrente før skatt kan denne deles i skattekil for investeringer og for sparing.

Skattekommune. Den kommunen der en skal innlevere selvangivelse og andre oppgaver og betale skatt. Skattekommunen er den kommunen en var bosatt i 1. november i året før inntektsåret. Hvis en har eiendom eller virksomhet i andre kommuner, kan det bli aktuelt å sende selvangivelse og betale skatt også til andre kommuner.

Skattekreditt. Den utsettelsen av skattebetalingen som følger av at skatteloven åpner for å periodisere inntekter og utgifter på en annen måte enn hva en korrekt økonomisk vurdering skulle tilsi. Skattekreditten som oppnås i en periode vil da være den reduksjonen i skatt som følger av at en benytter skattelovens periodiseringsregler i stedet for et bedriftsøkonomisk riktig overskuddsbegrep. Verdien av skattekreditter kan fastsettes gjennom nåverdiberegninger. Se nåverdi.

Skattemessig avskrivning. Avskrivninger på investeringsobjekter som den enkelte virksomhet kan foreta for skatteformål. Dette reduserer skattegrunnlaget, og dermed minsker skattebetalingen. Avskrivningsreglene innebærer en fordel (skattekreditt) for bedriften hvis kapitalgjenstanden kan avskrives raskere enn den økonomiske levetiden. Hvis avskrivningene baseres på historisk anskaffelsespris slik at det ikke tas hensyn til inflasjon, er dette isolert sett en ulempe. De fleste driftsmidler avskrives etter saldometoden. Se avskrivningsprofiler.

Skattemessig levetid. Tiden fra anskaffelse av investeringsobjektet til det er skattemessig helt avskrevet.

Skattemotivert tilpasning er en lovlig utnyttelse av og tilpasning til skattereglene i den hensikt å redusere skattbar inntekt. En klar form for skattemotivert tilpasning er skattearbitrasje (s.d.).

Skatteobjekt. Gjenstand for beskatning, for eksempel formue, inntekt og arv.

Skatteoverveltning skjer når skatter, avgifter og subsidier påvirker prisene i økonomien. For eksempel kan en skatt som pålegges en produsent i større eller mindre grad føre til prisøkning (overveltes i prisen) på produktet. Se insidens.

Skatteplikt er en lovbestemt plikt til å betale skatt til det offentlige av inntekt, formue o.l. Plikten omfatter også nødvendig informasjon til ligningsmyndighetene for å kunne fastsette skattepliktig inntekt og formue.

Skatteproveny benyttes ofte om statens skatteinntekter.

Skattesubjekt. Den personen (fysisk eller juridisk) som skatt utlignes på.

Skattetakst. Takstverdi på fast eiendom som danner grunnlaget for utskrivning av even-

tuell eiendomsskatt. Skattetaksten kan også være retningsgivende ved fastsettelse av eiendommens ligningsverdi som benyttes for å fastsette skattepliktig formue og inntekt av egen bolig. I Norge regner en med at skattetaksten gjennomgående utgjør omlag 20 pst. av markedsverdien av eiendommen.

Skattetrekk er den skatten som arbeidsgiveren trekker i arbeidstakerens lønn og innbetaler til skattemyndighetene.

Skattetrykk er et noe upresist begrep som gjerne benyttes om det samlede skattenivået i økonomien, for eksempel som samlede skatter og avgifter som andel av bruttonasjonalproduktet.

Skatteunndragelser er lovbrudd for å redusere skatten. Det skjer ved å skjule deler av skattegrunnlaget, for eksempel ved å unnlate å oppgi inntekter eller ved å føre opp for høye utgifter. Se også skattemotivert tilpasning.

Skatteutgifter (Tax Expenditures) skal i prinsippet gi uttrykk for de subsidiene som er lagt inn i skattesystemet for å støtte enkelte bedrifter, næringer eller regioner.

Skatt på kontantoverskuddet er en skatt på bedriftens uperiodiserte inntekter og utgifter etter kontantprinsippet. Det betyr bl.a. at bedriften kan utgiftsføre alle investeringer direkte. Skatt på kontantoverskudd kan utformes på to måter. I den ene skatteformen inkluderes finansielle strømmen. Renteinntekter og gjeldsoptak inkluderes i skattegrunnlaget, og renteutgifter og gjeldsnedbetaling trekkes fra. I den andre skatteformen holdes finansielle transaksjoner, det vil si rentebetalinger og endringer i gjelden, utenfor skattegrunnlaget. Se kapittel 6.1 og vedlegg 1.

Skulte reserver. Kapitalreserver som ikke direkte fremgår av bedriftens balanse. En slik reserve fremkommer ved at eiendelene vurderes lavere enn den virkelige verdien, eller at gjelden settes opp til en for høy verdi. En kan for eksempel avskrive et driftsmiddel raskere enn det som tilsvarer driftsmidlets virkelige verdinedgang.

Skjønsligning. Ligning der skattepliktig inntekt eller formue fastsettes ved skattemyndighetenes skjønn, for eksempel fordi skattyteren unnlater å levere inn selvangivelse.

Skyggepris. Hjelpetørrelse i bl.a. økonomiske analyser som uttrykker den marginale verdien av et gode. Skyggepriser benyttes gjerne når det enten ikke eksisterer en markedspris for et gode, eller når markedsprisen ikke gir et reelt uttrykk for verdien av godet. For å beregne nytten av for eksempel et

kloakkrenseanlegg, vil et anslag for nytten av renere vann være en skyggepris.

Solidarisk ansvar brukes når flere personer hver for seg hefter for samme økonomiske forpliktelse fullt ut. Se også ansvar pro rata.

Soliditet. Virksomhetens evne til å dekke tap, eller virksomhetens kredittverdighet. Virksomhetens soliditet belyses av forholdet mellom egenkapitalen og den totalt investerte kapitalen.

Solvenskrav. Krav til en persons eller bedrifts evne til å kunne innfri sine betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller. Risikoen for betalingsinnstilling medfører at finansinstitusjonene står overfor en såkalt kreditt-risiko.

Sparing er definert som følger:

Disponibel inntekt – Konsum inkludert kapitalslit	Disponibel inntekt – Konsum eksklusiv kapitalslit
= Netto sparing	= Brutto sparing

Dvs. netto sparing = brutto sparing fratrukket kapitalslit.

Sparingen kan anvendes til realinvesteringer eller netto finansinvesteringer.

Netto realinvestering	= Brutto realinvestering fratrukket kapitalslit.
-----------------------	--

Netto finansinvestering	= Anskaffelse av nye finansielle fordringer fratrukket anskaffelse av ny finansiell gjeld.
-------------------------	--

Formuestilveksten fremkommer når vi i tillegg til sparingen tar hensyn til at den initiale formuen kan endres i verdi, for eksempel som følge av prisendring på boligkapitalen eller kursendring på aksjer. Vi kan derfor sette opp følgende sammenheng:

Netto realinvesteringer + Netto finansinvesteringer
= Netto sparing + Omvurdering av formue
= Formuestilvekst

Disse definisjonene gjelder i utgangspunkt for samtlige sektorer i økonomien: Det offentlige, husholdninger og bedrifter, (selv om bedrifter pr. forutsetning ikke har noe konsum). For norsk økonomi som helhet kan sparingen ta en av to former: Oppbygging av realkapital (netto realinvestering) eller økning av fordringer på utlandet (finansinve-

Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform

steringer). Ser en bort fra omvurderinger knyttet til utenlandsgjelden, vil fordringene på utlandet øke som følge av overskudd på driftsbalansen overfor utlandet. For økonomien som helhet består overskuddet på driftsbalansen av summen av de enkelte sektorenes finansinvesteringer.

Stabiliseringspolitikk. Etterspørselsregulerende tiltak med sikte på holde høy sysselsetting, lav pris- og kostnadsstigning og balanse i utenriksøkonomien. Se også motkonjunkturpolitikk.

Statsbanker. Statseide banker som yter lån til spesielle prioriterte formål.

Statsobligasjoner. Obligasjoner utstedt av staten. Forekommer i form av rentebærende obligasjoner («statsobligasjoner»), premieobligasjoner, som i stedet for renteavkastning gir innehaveren rett til å delta i et lotteri, og spareobligasjoner, der en først får utbetalt renter ved innløsningen. Spareobligasjonene er i motsetning til de to andre ikke omsettelige i annenhåndsmarkedet.

Stordriftsfordeler (skalafordeler) eksisterer når kostnaden pr. produsert enhet, gjennomsnittskostnaden, faller når produksjonen øker.

Subsidier. Finansiell støtte. Brukes om økonomiske overføringer bl.a. i form av pristilskudd og direkte overføringer til produsenter og konsumenter. Subsidier gis for eksempel for å fremme en bestemt næring eller hjelpe den over en akutt krise. Også skattefordeler kan ses på som subsidier. Se skatteutgifter.

Substansverdi. Virksomhetens totale verdi, der det også tas hensyn til skjulte verdier i eiendommer, driftsmidler og andre aktiva målt til markedspriser.

Substitusjonsvirkning. Endring i tilbud eller etterspørsel som følge av at de relative prisene mellom forskjellige produkter eller innsatsfaktorer er blitt endret. Eksempel: Lavere skattesats på arbeidsinntekter vil øke avkastningen etter skatt av å arbeide, og vri avveining mellom arbeid og fritid. Dette kalles, noe forenklet, substitusjonseffekten («det vil lønne seg å arbeide mer»). Men lavere skatt vil også øke inntekten, og det blir dermed ikke nødvendig å arbeide så mye for å opprettholde en gitt disponibel inntekt. Dette kalles inntektseffekten av en skatteendring. I dette eksemplet ser en at substitusjonseffekten og inntektseffekten trekker i hver sin retning,

og den samlede effekten på arbeidstilbudet av en skatteendring er derfor usikker.

Svingningsmarginer. Godtatte endringer i valutakursen ut fra en sentralverdi. Se valutakursordninger.

Tapsavsetning. Avsetning i regnskapet til dekning av fremtidige tap på utlån, enkeltvis eller samlet (en-bloc-fond).

Tax expenditure. Se skatteutgifter.

Tegningsrett. Fortrinnsrett til å tegne flere aksjer ved en nyemisjon (s.d.). Tegningsretter kan normalt omsettes.

Teknisk depresiering. Kapitalslit. Se depresiering.

Tilbakeholdt overskudd. Overskudd som ikke utbetales til eierne, men holdes tilbake i virksomheten.

Tilbudspolitik. Tiltak for å styrke produksjonsgrunnlaget i økonomien.

Transaksjonskostnader. Kostnader i tilknytning til kjøp og salg.

Ugunstig utvalg. Se adverse selection.

Underkurs. Kurs lavere enn pålydende (pari). Se også overkurs.

Utenlandskvote (aksjer). I lovgivningen er det satt grenser for hvor stor andel av aksjekapitalen i det enkelte foretak som kan eies av utenlandske investorer. Denne andelen kalles utenlandskvote.

Utgiftsskatt. En direkte skatt som utlignes på personers forbruksutgift. Med utgiftsskatt beskattes inntekter først når de forbrukes, slik at positiv sparing kommer til fradrag i skattegrunnlaget.

Utrangering. Kapitalgjenstander som er fysisk utslitt eller økonomisk foreldet og derfor tas ut av produksjon.

Valutaeksposering. En virksomhet er valutaeksposert når sammensetningen av valutagjeld på forskjellige valutaslag er forskjellig fra sammensetningen av valutafordringene. Dette vil medføre at virksomheten kan lide tap eller få en gevinst, dersom noen av valutakursene endres.

Valutainnlending. Staten, kommuner, personer som er bosatt i Norge eller har sitt vanlige oppholdssted i Norge, samt selskaper, stiftelser og andre institusjoner av enhver art som er registrert i Norge.

Valutakurs. Prisen på et lands valuta uttrykt i en annen valuta.

Valutakursordninger. Valutakursen blir i prinsippet bestemt av tilbudet og etterspørsel etter den aktuelle valuta. Det som skiller de forskjellige valutakursordningene er derfor myndighetenes (sentralbankens) virksomhet i valutamarkedet. Det kan skilles mellom følgende valutakursordninger:

Flytende valutakurs: Sentralbanken lar valutamarkedet bestemme valutakursen, og foretar ikke kjøp og salg av valuta (intervensjoner) for å påvirke kursen. Et underregime til flytende kurs er det som kalles «managed floating» eller «dirty floating». Myndighetene bestemmer ikke en fast kurs, men foretar likevel kjøp og salg av valuta for å påvirke valutakursen.

Fast kurs: Sentralbanken intervenerer for å holde valutakursen på det nivå som er fastsatt av myndighetene i forhold til A) en hovedvaluta, B) en gruppe samarbeidsvalutaer, hvor hvert land er forpliktet til å hjelpe hverandre i å holde innbyrdes faste kurser, C) en «kurv» av valutaer, som er sammensatt av de valutaene myndighetene ønsker å holde valutakursen relativt fast i forhold til. På grunn av svingninger i tilbud og etterspørsel etter valuta er det vanskelig å holde valutakursen helt fast fra dag til dag. Det blir derfor bestemt hvilke svingninger i valutakursen som kan aksepteres fra den bestemte valutakursen, sentralkursen.

Valutakurv. Se valutakursordninger.

Valutalisens. Tillatelse til å foreta transaksjoner i utenlandsk valuta.

Valutalån. Lån opptatt i et annet lands valuta.

Valutaregulering. Regler for overføringer av valuta mellom Norge og utlandet. Fastsatt av Norges Bank, med hjemmel i lov om valuta-regulering av 14. juli 1950 nr. 10.

Valutareserver. Sentralbankens beholdning av gull, bankinnskudd i utlandet, utenlandske verdipapirer, trekkrettigheter i Det internasjonale valutafondet m.v.

Valutaterminforretning er en avtale om kjøp/salg av valuta til en fastlagt kurs for levering på et fremtidig tidspunkt. Valutaterminforretninger er en måte å oppnå kurssikring. Ved å kjøpe/selge valuta på termin kan for eksempel en importør eller eksportør som avtaler levering og betaling på et fremtidig

tidspunkt, sikre seg mot tap som følge av valutakursendringer.

Valutautlending er en person eller institusjon som ikke er valutainnlending (s.d.).

Vare- og tjenestebalansen er det samme som handelsbalansen. Se betalingsbalansen.

Varige konsumgoder. Goder som husholdningene eier, og som i nasjonalregnskapet anses som konsumert i innkjøpsåret, men som yter konsumtjenester over flere år. Eksempler er biler, inventar osv.

Ventureselskap. Et finansieringsselskap som har spesialisert seg på å gå inn i (relativt) ny-startede bedrifter med risikokapital (oftest på temporær basis) og dessuten tilføre bedriftene kompetanse gjennom aktivt styrearbeid, bistand til bedriftsledelse, prosjektutvikling, markedsføring m.v. Eierinteressene avvikles normalt når bedriften er vel etablert og kan introduseres på børs e.l.

Verdipapirmarkedet. Aksje-, obligasjons- og sertifikatmarkedet.

Økonomisk depresiering. Reduksjon i markedsprisen på, eller verdien av produksjonskapital fra et tidspunkt til et annet. Se depresiering.

Åpen økonomi. Et land som har økonomisk samkvem med andre land.

Årsoppgjør er det regnskapsoppgjøret som selskaper foretar ved årsskiftet i henhold til aksje- og/eller regnskapsloven. Årsoppgjøret består av årsregnskapet (s.d.) og årsberetningen til aksjonærene.

Årsoppgjørdisposisjoner er avsluttende disposisjoner i et selskaps resultatregnskap som med få unntak foretas av skattemessige grunner for å bygge bro mellom finansregnskapet og skatteregnskapet. Årsoppgjørdisposisjonene omfatter oppskrivning av anleggsmidler, skattemessig betingede av- og nedskrivninger, betinget skattefrie fondsavsetninger m.m. Ved finansanalyser av et regnskapsresultat blir det ofte sett bort fra slike poster.

Årsregnskapet er en oppstilling over det økonomiske resultatet av en virksomhet i et år (resultatregnskapet) en oversikt over aktiva og passiva (balansen) ved årsskiftet. Se resultatregnskap og balanse.

Årsresultat er overskudd eller underskudd som fremgår av et selskaps resultatregnskap (s.d.) etter fradrag for årsoppgjørdisposisjoner (s.d.).

NOU

Norges offentlige utredninger 1988 og 1989

Statsministeren:

Departementet for handel og skipsfart:

Departementet for utviklingshjelp:

Finans- og tolldepartementet:

Frivillige organisasjoner. NOU 1988: 17.
Lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå. NOU 1988: 18.
Norsk økonomi i forandring. NOU 1988: 21.
Penger og kreditt i en omstillingstid. NOU 1989: 1.
Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform.
NOU 1989: 14.

Fiskeridepartementet:

Nasjonal handlingsplan for havbruksforskning NOU 1988: 3.
Evaluering av Rettleidningstjenesten i fiskerinæringen. NOU 1988: 9.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet:

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1988. NOU 1988: 5.
Hovedavtale for jordbruket. NOU 1988: 10.
Husstandsfellesskap. NOU 1988: 12.
Samspill om grunndata. NOU 1988: 15.
Inntektsdannelsen i Norge. NOU 1988: 24.
Om inntektsoppgjørene 1988. NOU 1988: 26.
Samvirke på nye områder – Fornyelse, selvhjelp og demokrati.
NOU 1988: 30.
Samdistribusjon av aviser. NOU 1988: 35.
Om eierforhold i dagspressen. NOU 1988: 36.
Datapolitikk i staten i 1990-årene. NOU 1988: 40.
En bedre organisert stat. NOU 1989: 5.

Forsvarsdepartementet:

Godtgjøringssystemet for vernepliktige mannskaper. NOU 1989: 3.

Næringsdepartementet:

Dataregister til distriktene. NOU 1989: 6.

Justis- og politidepartementet:

Kildevern og offentlighet i rettspleien. NOU 1988: 2.
Erstatning og forsikring ved yrkesskade. NOU 1988: 6.
Ny lotterilov. NOU 1988: 14.
Eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser.
NOU 1988: 16.
Berging av menneskeliv. NOU 1988: 20.
Endringer i åndsverkloven m.v. NOU 1988: 22.
Ny militær straffeprosesslov m.v. NOU 1988: 25.
Etterforskning av incestsaker NOU 1988: 29.
Ny fengselslov. NOU 1988: 37.
Politi og påtalemyndighet. NOU 1988: 39.
Kongsberg Våpenfabrikk. NOU 1989: 2.
Straffansvar for foretak. NOU 1989: 11.

Kirke- og undervisningsdepartementet:

Den lokale kirkes ordning. NOU 1989: 7.
Den lokale kirkes ordning. Særtrykk av sammendraget.
NOU 1989: 7B.

Kommunal og arbeidsdepartementet:

Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.
NOU 1988: 38.
Næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder. NOU 1988: 42.
Databaser. NOU 1989: 6.

Kultur- og vitenskapsdepartementet:

Scenekunst. NOU 1988: 1.
Med viten og vilje. NOU 1988: 28.
For et lærerrikt samfunn. NOU 1988: 32.
Grenseløs læring. NOU 1989: 13.

Landbruksdepartementet:

Om utjamningen av inntektene i jordbruket. NOU 1988: 23.
Flersidig skogbruk. NOU 1989: 10.

Miljøverndepartementet:

Gode langsiktige utbyggingsmønstre. NOU 1988: 34.
Bioteknologi og patentering. NOU 1989: 8.
Norsk polarforskning. NOU 1989: 9.

Olje- og energidepartementet:

Lov om planlegging, bygging og drift av rørledninger for transport
av petroleum over land (rørledningsloven). NOU 1988: 18.
Elsikkerhet i Norge. NOU 1989: 4.

Samferdselsdepartementet:

Sivil luftfart. NOU 1988: 31.
Transport og konkurransevne. NOU 1988: 27A.
Transport og konkurransevne. NOU 1988: 27B.
Transport and Competitive Ability. NOU 1988: 27E.

Sosialdepartementet:

Behovet for åpne hjerteoperasjoner i Norge. NOU 1988: 4.
Egenbetaling i helse- og sosialsektoren. NOU 1988: 7.
Lov om psykisk helsevern uten eget samtykke. NOU 1988: 8.
Pensjonering av uføre. NOU 1988: 13.
Psykologer i den kommunale helse- og sosialtjenesten. NOU 1988: 33.
Fagfeltet yrkesmedisin i Norge. NOU 1988: 41.
Pensjonstrygden for sjømenn. NOU 1989: 12.

Utenriksdepartementet:

Aktuelle skipsfartsspørsmål. NOU 1988: 11.