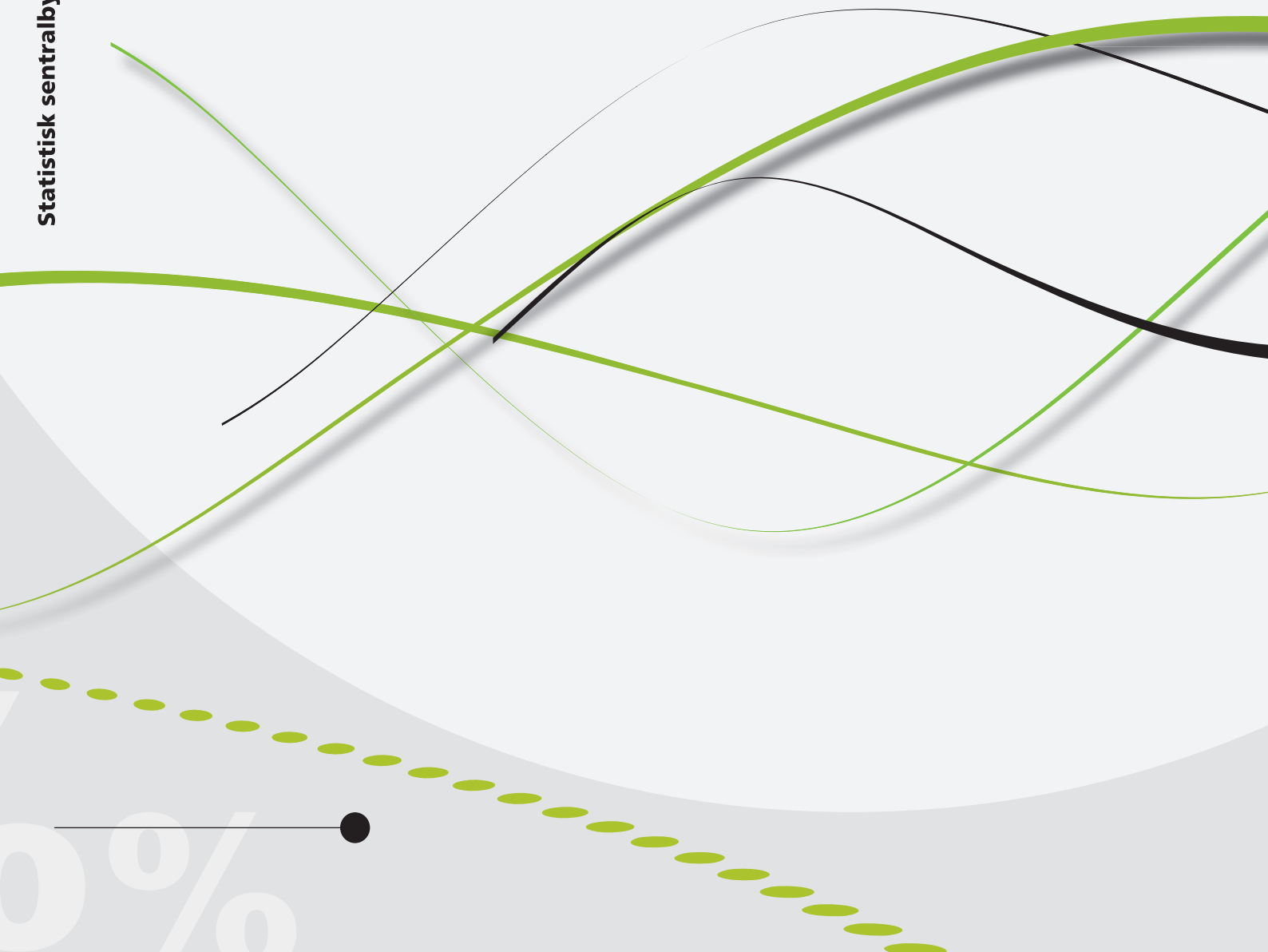




Geir H. M. Bjertnæs

Velferdseffekter av redusert selskapsbeskatning i Norge



Geir H. M. Bjertnæs

**Velferdseffekter av redusert selskapsbeskatning
i Norge**

Rapporter I denne serien publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

	Standardtegn i tabeller	Symbol
© Statistisk sentralbyrå	Tall kan ikke forekomme	.
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	Oppgave mangler	..
Publisert juni 2015	Oppgave mangler foreløpig	...
	Tall kan ikke offentliggjøres	:
	Null	-
ISBN 978-82-537-9164-7 (trykt)	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
ISBN 978-82-537-9165-4 (elektronisk)	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
ISSN 0806-2056	Foreløpig tall	*
Trykk: Statistisk sentralbyrå	Brudd i den loddrette serien	—
	Brudd i den vannrette serien	
	Desimaltegn	,

Forord

I et internasjonalt kapitalmarked med multinasjonale selskaper som velger lokalisering av investeringer og skatteplanlegger strategisk, har de fleste EU-landene valgt å redusere sin selskapsbeskatning. Samtidig har den norske selskapskattesatsen ligget nærmest konstant de seneste tiårene. Denne studien kvantifiserer velferdseffekten av å redusere selskaps- og kapitalinntektsskatten fra 28 til 25 prosent ved hjelp av likevektsmodellen MSG6. Prosjektet er finansiert av Finansdepartementet, i forbindelse med skatteutvalgets arbeid.

Statistisk sentralbyrå, 4. juni 2015.

Torbjørn Hægeland

Sammendrag

Et økende omfang av multinasjonale selskaper lokaliserer virksomhet i land med lav skatt. Dessuten flyttes overskudd fra land med høy skatt til land med lav skatt. Dette har ført til en skattekonkurranse som kan forklare reduksjonene i bedriftsskattesatsene i EU-landene de siste tiårene, se Devereux m.fl. (2008). Samtidig har den norske selskapskattesatsen ligget på 28 prosent frem til 2014, da den ble redusert til 27 prosent. Dette har ført til en debatt om hvorvidt den norske selskapskattesatsen bør reduseres.

Denne studien analyserer velferdseffekten av å redusere den norske selskapsbeskatningen. Studien benytter den intertemporale, disaggregerte generelle likevektsmodellen, MSG6 for norsk økonomi til å kvantifisere velferdseffekten av å redusere selskaps- og kapitalinntektsskatten fra 28 til 25 prosent. Den offentlige budsjettbalansen opprettholdes ved en samtidig økning i skatten på personinntekt. Modellsimuleringene viser at en slik provenynøytral skattereform genererer en velferdsgevinst når det antas at skattelette som også tilfaller utenlandske kapitaleiere stimulerer investeringene. Velferdseffekten er marginalt negativ i et mer pessimistisk scenario der slik skattelette ikke stimulerer investeringene. Hovedforklaringen er at redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning forbedrer allokeringen av spareformer fordi boliginvesteringene faller når rentefradraget reduseres. Skatteletten stimulerer også produktiviteten i produksjonen og sluttforbruket, og dermed velferden. I tilfeller der redusert selskapsbeskatning fører til et redusert kapitalavkastningskrav, vil investeringene øke. Dette øker kapital per arbeider, som igjen presser opp lønningene. Dermed øker tilbudet av arbeid, som sammen med økningen i realkapitalbeholdningen genererer en økning i BNP. Dette gir økte konsummuligheter, og økt velferd. Ulempen ved reformen er at deler av skatteletten tilfaller utenlandske kapitaleiere. Dessuten vil økningen i inntektsskatten øke skattekiln i arbeidsmarkedet, og på denne måten forsterker velferds-kostnaden forbundet med at arbeidstilbudet påvirkes av skatter.

Mange aspekter ved endringer i selskaps- og kapitalbeskatning, slik som fordelings-effekten og at redusert kapitalinntektsskatt kan føre til økt skatteomgåelse ved at arbeidsinntekt føres som kapitalinntekt, er utelatt i denne analysen. Dette er også relevante velferdsøkonomiske effekter som vil modifisere konklusjonene fra modellanalysen, med mindre de kan motvirkes ved å endre andre skatter.

Abstract

An increasing magnitude of multinational companies locates operations in countries with low tax. Moreover profits are transferred from countries with high tax rates to countries with low tax rates. This has led to tax competition which is consistent with reductions in tax rates in EU countries in recent decades, see Devereux et al (2008). Meanwhile, the Norwegian corporate tax rate has been kept at 28 percent until 2014, where it was lowered to 27 percent. This has led to a debate about whether the Norwegian corporate tax rate should be reduced.

This study analyzes the welfare effect of reducing the Norwegian corporate tax rate. The study uses the intertemporal, disaggregated general equilibrium model, MSG6 of the Norwegian economy to quantify welfare effect of reducing corporate and capital income tax rates from 28 to 25 percent. The public budget constraint is maintained by an increase in the taxation of personal income. Model simulations show that such a revenue-neutral tax reform generates a welfare gain when tax cuts that also accrue to foreign capital owners stimulate investment. Welfare effect is marginally negative in a more pessimistic scenario where such tax cuts do not stimulate investment. The main explanation is that reduced corporate and capital income taxation improves the allocation of savings forms as housing investments fall when interest deduction is reduced. The tax reduction also stimulates productivity, and thus welfare. Investments increases in cases where reduced corporate tax rate leads to a reduced rate of return requirement, This leads to increased capital per worker ratio, which in turn pushes up wages. This increases the supply of labor, which together with the increase in real capital generates an increase in GDP. This provides increased consumption possibilities and welfare. The disadvantage of the reform is that parts of the tax reduction accrue to foreign capital owners. Moreover, the increase in the income tax increases the tax wedge in the labor market, and in this way enhances the welfare cost associated with distortions in the supply of labor.

Many aspects of changes in corporate and capital taxation, such as distributional effects and tax evasion by reporting labor income as business income, are excluded in this analysis. This is also relevant welfare economic effects that will modify the conclusions of the model analysis, unless they can be counteracted by changing other taxes.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
Innhold	6
1. Introduksjon	7
2. Det norske inntektsskattesystemet	9
3. Selskapsskattereform i et sammensatt skattesystem	10
4. Hovedtrekkene i MSG6-modellen	11
5. Sammenhengen mellom skattelette og investeringer	12
5.1. Kapitalavkastningskrav for scenario 1 og 2, når multinasjonale selskaper låner kapital til datterselskap i Norge.....	13
5.2. Kapitalavkastningskrav for scenario 3, når omfanget av flytting av overskudd til utlandet er begrenset	15
6. Analyser og resultater	16
6.1. Scenario 1. Skattelette stimulerer ikke investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar ikke skattelette	16
6.2. Scenario 2. Skattelette stimulerer ikke investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar skattelette.....	18
6.3. Scenario 3. Skattelette stimulerer investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar skattelette.....	19
7. Oppsummering og konklusjon	20
Referanser	22
Vedlegg	24
Figurregister	27

1. Introduksjon¹

Et økende omfang av multinasjonale selskaper som flytter overskudd til lavskattland, har bidratt til å presse selskapsskattesatsene nedover i EU landene de siste tiårene, se Devereux m.fl. (2008). I Norge har imidlertid skattesatsen for selskaper ligget uendret lik 28 prosent i denne perioden. Dette har ført til en diskusjon om hvorvidt selskapsskattesatsen i Norge bør reduseres. Denne studien bidrar med å kvantifisere velferdseffekten av å redusere den norske selskapsbeskatningen, og finner at velferdseffekten er positiv i empirisk relevante scenarioer.

Flere teoretiske studier viser at perfekt mobil kapital ikke bør skattlegges i en liten, åpen økonomi, se Gordon (1986), og Razin og Sadka (1991). Begrunnelsen er at en kildeskatt på kapital innebærer et høyere avkastningskrav før skatt. Dermed faller investeringene, som innebærer lavere kapital per arbeider, som igjen innebærer lavere lønninger. I en slik økonomi er det mer effektivt å skattlegge immobil arbeidskraft direkte, dersom skatteproveny trengs til å finansiere offentlige utgifter. En kildeskatt på kapital kan imidlertid begrunnes med forekomsten av renprofitt og utenlandsk eierskap når myndighetene ikke har tilgang til en perfekt skatt på renprofitt, se Huizinga og Nielsen (1997). Hvis myndighetene kan skattlegge renprofitt 100 prosent, er den optimale kildeskatten på kapital lik null, mens en optimal residensbasert kapitalinntektsskatt er positiv. Myndighetene har i praksis ikke tilgang på en perfekt skatt på renprofitt, da de i svært begrenset grad har muligheten til å skille mellom renprofitt og normalavkastning på egenkapital som skatteobjekter².

Effekten av skatt på kapital kompliseres ytterligere av at multinasjonale selskaper flytter overskudd til lavskattland. Haufler og Schjelderup (2000) viser at det er optimalt å begrense utgiftsføringen av kapitalkostnader, samt redusere skattesatsen på selskapsoverskudd, for å begrense incentivet for å flytte overskudd til lavskatt land. Dermed brytes prinsippet om effektivitet i investeringsbeslutningene. Den teoretiske litteraturen ovenfor er preget av forskjellige effekter som trekker i hver sin retning, og gir ingen definitiv avklaring på spørsmålet om det er gunstig å redusere den norske selskapsbeskatningen. Det er derfor et behov for en analyse som forsøker å vekte effektene opp mot hverandre. Det foreligger per i dag ingen studier som foretar en slik avveining.

Denne studien belyser viktige effekter av mulige skattereformer i Norge. Den samfunnsøkonomiske kostnaden forbundet med å redusere selskaps- og kapitalinntektsskatten vil være avhengig av om skatteletten tilfaller den norske staten, norske borgere eller utenlandske kapitaleiere, se Huizinga og Nielsen (1997), om skatteletten stimulerer selskapsetableringen, se Gordon (1986), og Razin og Sadka (1991), samt om overskudd tas ut i utlandet, se Haufler og Schjelderup (2000). Usikkerhet omkring disse sammenhengene gjør det hensiktsmessig å utlede tre scenarioer som belyser effektene av redusert selskaps- og kapitalinntektsskatt. I det første scenarioet antas det at utenlandske morselskaper lånefinansierer investeringer som foretas av datterselskaper i Norge. Studien viser analytisk at kapitalavkastningskravet er upåvirket av redusert selskapsbeskatning i Norge, og at datterselskapet ikke betaler skatt i dette tilfellet, siden hele overskuddet tas ut i utlandet. Skatteletten påvirker ikke investeringsatferden direkte i dette tilfellet siden kapitalavkastningskravet er uendret. I det andre scenarioet antas det at kapitalavkastningskravet er upåvirket av redusert selskapsbeskatning, og at utenlandske kapitaleiere allikevel mottar skattelette i forhold til sin eierandel. Denne antakelsen gjøres for å illustrere et pessimistisk utfall der skattelette tilfaller utenlandske kapitaleiere uten at skatteletten stimulerer realinvesteringene. Dette scenarioet er imidlertid mindre empirisk relevant siden det antas at skattelette

¹ Jeg ønsker å takke Brynjar Indahl, Hans Henrik Scheel, Taran Fæhn og Birger Strøm for nyttige kommentarer.

² Ekstraskatten på oljesektoren i Norge kan tolkes som en skatt på renprofitt. Dessuten blir gevinst og uttak av utbytte utover normalavkastning skattlagt.

tilfaller utenlandske kapitaleiere på tross av at utledningen av kapitalavkastningskravet viser at hele overskuddet tas ut i utlandet. I det tredje scenarioet utledes det et avkastningskrav som tar hensyn til at uttak av overskudd i utlandet er begrenset i omfang. Empiriske studier, samt det faktum at utenlandsk eide selskaper faktisk betaler skatt i Norge, tilsier at en slik praksis er begrenset. I dette tilfellet vil en skattelette som også kommer utenlandske investorer til gode, føre til et redusert kapitalavkastningskrav.

Skattereformen som implementeres i de tre scenarioene analyseres vha. Modellsimuleringer med MSG6-modellen, som er en numerisk generell likevektsmodell for den norske økonomien. Studien kvantifiserer velferdseffekten av å redusere skatten på selskapsoverskudd, samt kapitalinntekter, fra 28 til 25 prosent, kombinert med en økning i skatten på arbeidsinntekt slik at det totale skatteprovenyet holdes uendret. Modellsimuleringene viser at en reduksjon i selskaps- og kapitalinntektsbeskatningen fra 28 til 25 prosent gir en velferdsgevinst i det første og det tredje scenarioet, mens det andre scenarioet, som representerer et pessimistisk utfall, gir en marginal velferdskostnad. Det er vesentlig usikkerhet forbundet med hvor stor del av skatteletten som tilfaller utenlandske eiere, samt hvordan kapitalavkastningskravet påvirkes. Modellsimuleringene viser imidlertid at redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning genererer en velferdsgevinst i de to mest realistiske scenarioene. Hovedforklaringen i alle scenarioene er at redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning forbedrer allokeringen av spareformer som følge av at boliginvesteringene faller når rentefradraget reduseres. Skatteletten vil også stimulere produktspekteret i alle scenarioene, som igjen øker nytten av konsumgoder, og dermed velferden. I det tredje scenarioet bidrar et redusert kapitalavkastningskrav til å øke investeringene, som igjen presser opp lønningene. Dermed øker tilbudet av arbeid, som sammen med økningen i realkapitalbeholdningen genererer en økning i BNP. Dermed øker konsummulighetene og velferden. Ulempen ved reformen i det andre og tredje scenarioet er at deler av skatteletten tilfaller utenlandske kapitaleiere. Dette innebærer isolert sett et tap for den norske økonomien. Økt inntektsskatt øker skattekiln i arbeidsmarkedet og forsterker på denne måten velferdskostnaden forbundet med at arbeidstilbudet påvirkes av skatter. Høyere lønninger stimulerer arbeidstilbudet, og trekker i motsatt retning. Modellsimuleringene i denne studien viser altså at en reduksjon i selskaps- og kapitalinntektsbeskatningen fra 28 til 25 prosent vil gi en velferdsgevinst i de mest empirisk relevante scenarioene.

Analysen baserer seg på en rekke forenkende forutsetninger som er relevante for fastsettelsen av selskapsbeskatningen i Norge. For det første antas det at selskapers etablerte praksis med å ta ut overskudd i lavskatt land vil pågå med samme styrke på tross av at den norske selskapsbeskatningen reduseres fra 28 til 25 prosent. Det virker rimelig å anta at selskaper som allerede utnytter slike smutthull vil fortsette med denne praksisen på tross av at den norske selskapskattesatsen reduseres med 3 prosentpoeng. For det andre antas det at skatteomgåelser ved at arbeidsinntekt føres som kapitalinntekt ikke forekommer. Gordon og Mac Kie-Mason (1994) viser at det kan være effektivt for en liten åpen økonomi å beskatte selskapers overskudd for å forhindre skatteomgåelser ved at arbeidsinntekt føres som kapitalinntekt. Denne formen for skatteomgåelse kan imidlertid dempes ved å øke skattesatsen på uttak av utbytte, som ble innført i det norske skattesystemet i 2006. Studien ekskluderer, for det tredje, at skatteletten kan gis i form av et regelverk som i større grad tillater at multinasjonale selskaper flytter overskuddet til lavskattland. Slik skattelette innebærer diskriminering, ved at den utelukkende gis til selskaper som faktisk har muligheten til å flytte overskuddet til utlandet. Man unngår imidlertid ulemper forbundet med at en lavere selskapskattesats kan føre til et press mot det norske inntektsskattesystemet. Hong og Smart (2010) viser at et land tjener på å tillate mer skatteplanlegging som innebærer at mer overskudd tas ut i utlandet vha. lånefinansierte investeringer. En slik politikk øker velferden fordi kapitalavkastningskravet senkes, realkapitalbeholdningene øker, som igjen presser opp lønningene. Dette resultatet forutsetter at landet ikke har muligheter for å

differensiere mellom beskatning av mobil og immobil kapital, se Slemrod og Wilson (2009). Johannesen (2012) viser imidlertid at konkurranse mellom land forhindrer slik skattedifferensiering. Strategiske valg av regelverk som forhindrer flytting av overskudd kan også føre til skattekonkurranse som presser skattesatsene til et nivå som overstiger det samfunnsøkonomisk effektive nivået, se Raimondos-Møller og Scharf (1999). Bjertnæs (2014) viser at et strengere regelverk som innebærer at en mindre andel av overskuddet tas ut i utlandet, gir en velferdsgevinst. Forklaringen er at denne utvidelsen av skattebasen genererer velferdsgevinster som er sterkere enn velferdskostnaden forbundet med fallet i lønninger som følge av lavere investeringer. For det fjerde ekskluderer denne analysen at en reduksjon i selskaps- og kapitalinntektsskatten trolig innebærer at inntektsfordelingen i samfunnet blir skjevare ved at individer med store kapitalinntekter får en skattelette, mens reduksjon i skatt som følge av rentefradraget reduseres for husholdninger med høy gjeld. Dette kan trolig delvis motvirkes ved f. eks. å øke skatten på formue eller eiendom.

I avsnitt 2 presenteres det norske inntektsskattesystemet. Reformsenarioer presenteres i avsnitt 3, mens modellen presenteres i avsnitt 4. Sammenhengen mellom skattelette og investeringer presenteres i avsnitt 5. Analyser og resultater av skattereformene presenteres i avsnitt 6, mens avsnitt 7 oppsummerer og konkluderer.

2. Det norske inntektsskattesystemet

Dette avsnittet beskriver hovedtrekkene i det norske inntektsskattesystemet. I Norge er det innført en dual inntektsskatt. Under en dual inntektsskatt blir arbeids- og pensjonsinntekt skattlagt med progressive rater, mens kapitalinntekter skattlegges med en flat skatt. Arbeids-, kapitalinntekter og overskudd inngår i alminnelig inntekt, som skattlegges med en flat sats på 27 % fra inntektsåret 2014. Arbeidsinntekter (eller lønnsinntekter) inngår i tillegg i personinntekt som er grunnlag for trygdeavgift og toppskatt.

Alminnelig inntekt skattlegges som nevnt med en sats på 27 %³. Bunnfradragene i alminnelig inntekt bidrar til en progressiv inntektsbeskatning ved at de reduserer gjennomsnittsskatten relativt mer for lave inntekter enn for høye inntekter. Dagens inntektsskattesystem har to generelle bunnfradrag for alminnelig inntekt. Minstefradraget for lønnsinntekt, som har en nedre grense på 31 800 kroner og en øvre grense på 78 150 kroner, og personfradraget for alminnelig inntekt på 45 350 kroner (for skatteklasse 1). Alminnelig inntekt er et nettoinntektsbegrep. Det innebærer at det gis fradrag for faktiske kostnader knyttet til inntektsvervelse dersom disse er høyere enn minstefradraget. Det gis i tillegg en rekke andre fradrag i alminnelig inntekt, som særfradrag for store sykdomsutgifter, fradrag for innbetaling til individuell pensjonsordning, fradrag for reiser mellom hjem og arbeid mm. Det gis også fradrag for rentekostnader på gjeld. Gjeldsfinansiert boligsparing er skattemessig gunstig behandlet, siden avkastningen av å eie bolig er lempelig beskattet i Norge.

Personinntekt er grunnlag for beregning av trygdeavgift og toppskatt. Toppskatten bidrar til en progressiv inntektsbeskatning ved at den øker gjennomsnittsskatten relativt mer for høyere inntekter enn for lavere inntekter. I 2014 er toppskatten 9 % for den delen av inntekten som overstiger 527 400 kroner (innslagspunktet for trinn 1), og med 12 % for den delen av inntekten som overstiger 857 400 kroner (innslagspunktet for trinn 2). Trygdeavgiften er delt inn i en lav sats for pensjonsinntekter (4,7 %), en mellomsats for lønnsinntekter (7,8 %) og en høy sats for næringsinntekter (11 %). Det er satt en nedre grense for betaling av trygdeavgift på 39 600 kroner. Arbeidsinntekter beskattes dermed progressivt med

³ Modellanalysen tar utgangspunkt i norsk økonomi fra 2009. Skattesatsen for alminnelig inntekt var da 28 %, så dette er også utgangspunktet for analysene.

marginalskattesatser fra 0 % til 53,7 % (inkludert høyeste sats for arbeidsgiveravgift på 14,1 %).

Overskudd i selskaper skattlegges som alminnelig inntekt med en flat skattesats på 27 %. Alminnelig inntekt for selskaper er definert som samlede inntekter, fratrukket alle utgifter i næringsvirksomheten, herunder skattemessige avskrivninger og rentekostnader. I tillegg skattlegges overskuddet på eiernes hånd gjennom utbytte- og gevinstbeskatningen. Fritaksmetoden innebærer at selskaper i utgangspunktet fritas for beskatning av utbytte og gevinst på aksjer mv., samtidig som fradragretten for tilsvarende tap bortfaller. Formålet med fritaksmetoden er å unngå kjedebeskatning i selskapssektoren, dvs. at utbytter og gevinst skattlegges flere ganger for aksjer eid av selskaper.

Utbytte og gevinst ved salg av aksjer skattlegges etter aksjonærmodellen. Dette innebærer at slike aksjeinntekter til personer som overstiger et skjermingsfradrag, skattlegges som alminnelig inntekt, mens aksjeinntekter under skjermingsfradraget er skattefrie. Skjermingsfradraget tilsvarer den risikofrie alternativavkastningen ved å investere i obligasjoner. Dette betyr at kun ekstraavkastningen ved å investere i aksjer blir skattlagt med 27 %.

3. Selskapsskattereform i et sammensatt skattesystem

Skattesystemet i Norge er utformet for å ta hensyn til mange forskjellige mål. Det skal omfordele inntekt til husholdninger med lav eller ingen inntekt, tilby diverse forsikringsordninger som gratis helsetjenester, sykepenger, uføretrygd, arbeidsledighetstrygd, korrigerer for markedsimperfeksjoner, dempe konjunktursvingninger, samt finansiere andre offentlige prosjekter. Gitt at skattesystemet i utgangspunktet ivaretar disse formålene godt, bør en reduksjon i selskapsbeskatningen kombineres med justeringer i andre skattesatser.

Redusert selskapsbeskatning vil isolert sett skape insentiver for skatteomgåelser ved å endre på finansieringsformen til selskaper. Redusert selskapsbeskatning innebærer lavere skattebesparelser forbundet med rentekostnader for selskaper. Rentefradraget kan imidlertid flyttes til selskapseieren ved at eieren tar opp lån som plasseres som egenkapital i selskapet. Denne formen for skatteomgåelser kan imidlertid forhindres ved at skatt på kapitalinntekter for personer reduseres i takt med selskapsbeskatningen. I det norske skattesystemet kan dette implementeres ved å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt. Da vil imidlertid også skattesatsen på arbeidsinntekter reduseres tilsvarende. Dette vil innebære vesentlige reduksjoner i skatteprovenyet fra inntektsskattesystemet.

Provenytapet kan hentes inn igjen ved å øke merverdiavgiften, eller ved å øke skatten på personinntekt. Begge alternativene innebærer utfordringer. En økning i merverdiavgiften vil også ramme husholdninger med inntekt lavere enn bunnfradraget, samt stimulere omgåelser av merverdiavgiften ved bl.a. grensehandel. Kombinerer man en reduksjon i skatten på alminnelig inntekt med en tilsvarende økning i skatten på personinntekt, økes insentivet for skatteomgåelser ved at arbeidsinntekt føres som kapitalinntekt. Denne formen for skatteomgåelse kan imidlertid dempes ved å øke skattesatsen på uttak av utbytte, som i dag skattlegges som alminnelig inntekt. Et annet alternativ er å øke arbeidsgiveravgiften.

Redusert skatt på alminnelig inntekt innebærer som nevnt at skattefradraget for rentekostnader reduseres for personer. Dette reduserer trolig skattemotivert sparing i form av bolig, da avkastningen av boliginvesteringer blir lempelig beskattet i Norge. Slik skattemotivert sparing kan selvfølgelig også motvirkes med en økning i skatten på bolig. Avkastningen av andre former for sparing beskattes i prinsippet

som kapitalinntekt, så redusert sparing i form av bolig forbedrer effektiviteten i økonomien, se Bye og Åvitsland (2003).

De omfordelende egenskapene ved skattesystemet endres, da skattefradraget for gjeldstyngede husholdninger reduseres, mens husholdninger med stor finansformue betaler mindre skatt av sine renteinntekter. Økt skatt på formue, eventuelt på eiendom, kan imidlertid motvirke deler av den uheldige fordelingseffekten.

Denne studien analyserer en skattereform som forsøker å ta vare på de gode egenskapene i det norske skattesystemet. I analysen implementeres redusert selskapsbeskatning ved å redusere skatten på selskapsoverskudd, samt kapitalinntekter, fra 28 til 25 prosent i alle framtidige perioder. Dermed øker ikke insentivet for å omgå skatt ved at finansieringsformen til selskaper endres. Dette kombineres med en proporsjonal økning i skatten på arbeidsinntekt som settes slik at den offentlige budsjettbetingelsen er oppfylt i hver periode. Denne reformen er ekvivalent med en 3 prosentpoengs reduksjon i skatt på alminnelig inntekt kombinert med en økning i skatt på personinntekt som justeres slik at det totale skatteprovenyet holdes uendret.

Verken skatteomgåelser eller muligheten for marginalavkastning utover normalavkastning inngår i MSG6-modellen på en hensiktsmessig måte. Derfor ser jeg i denne analysen ikke på effektene av en økning i skatten på uttak av utbytte utover normalavkastningen. Inntektsfordeling mellom husholdninger inngår heller ikke i MSG6-modellen. En eventuell økning i skatten på formue inkluderes derfor ikke i denne modellanalysen. Skatten på oljeutvinning økes fra 50 til 53 prosent. Skatten på oljeselskapene holdes dermed uendret lik 78 prosent.

4. Hovedtrekkene i MSG6-modellen

Modellen er en versjon av den empiriske, makroøkonomiske modellen MSG6 av norsk økonomi (Heide m. fl. (2004)). Den gir en detaljert beskrivelse av produksjon og forbruk i den norske økonomien. Den er en likevektsmodell i den forstand at markedsprisene bestemmes slik at markedene for varer, tjenester og produksjonsfaktorer blir klarert. Produkter og faktorer kan flyttes kostnadsfritt mellom ulike anvendelser. Modellen gir en relativt rik representasjon av myndighetenes økonomiske virkemidler og hvordan de påvirker atferden og velferden i privat sektor. I referansebanen antas det at offentlig sektor sparer finansielt som et ledd i å bygge opp statens pensjonsfond utland. I reformsenarioer antas det at denne finansielle sparingen holdes uendret i alle fremtidige perioder. Dermed holdes standarden på det offentlige tjenestetilbudet som i referansebanen, som er en fremskrivning av den norske økonomien med dagens skattesystem implementert, se Perspektivmeldingen (2013) og vedlegg for flere detaljer.

Konsumentene er representert ved én gjennomsnittlig konsument, hvis nytte i hver periode avhenger av konsumet av fritid og av 26 ulike konsumgoder, se Skjerpen (2010) og fig. A1 i vedlegget. Den representative konsumenten bestemmer sitt konsum av fritid og de ulike godene slik at velferden (som er ensbetydende med den samfunnsøkonomiske effektiviteten) maksimeres, definert ved nåverdien av nytten konsumet gir. Husholdningene kan låne og spare i de internasjonale finansmarkedene hvor de antas å stå overfor en gitt, konstant rente. I referansebanen er det antatt at den finansielle sparingen er negativ de første tiårene, mens en intertemporal budsjettbetingelse innebærer at finansiell sparing er lik null f.o.m. 2050.

Modellen har 40 næringer, se tab A1 i vedlegget, og hver næring består av flere selskaper med ulik produktivitet og størrelse. Hvert selskap produserer egne produktvarianter som er ulike, men kan substituere hverandre i forbruk og vareinnsats. Det er dermed ikke fullkommen konkurranse og selskapene oppnår noe

høyere pris enn kostnadene skulle tilsi (markup-prising). En entry/ exit betingelse bestemmer antall selskaper i hver næring. Selskapene maksimerer nåverdien av kontantstrømmen når de fastsetter produksjonsnivået og sammensetningen av innsatsfaktorer, inkludert arbeidskraft, ulike kapitalarter, varer, tjenester og energivarer, se fig A2 i vedlegget. Økes produksjonen, øker kostnadene per produsert enhet (avtagende skalautbytte). Produksjonen innenfor en næring kan også økes gjennom etablering. I MSG6-modellen fører dette til en økning i antall varianter. Dette genererer en velferdsgevinst siden nytten til den representative konsumenten antas å øke når konsumet spres på flere varianter.

Norske selskaper konkurrerer med utenlandske leverandører, både på hjemmemarkedene og utenlands. Prisene de konkurrerer mot er gitt på verdensmarkedene. For de fleste goder er det rom for ulik prisutvikling på norsk produserte og utenlandske varer i hjemmemarkedet (Armington-hypotesen). Det er også rom for at hjemmemarkedsprisene utvikler seg annerledes enn eksportprisene, modellert ved at det koster noe for selskapene å vri seg mellom hjemme- og eksportmarkedene. Det betyr at man *ikke* kan få endogene bytteforholdsgevinster for enkeltvarer ved å variere eksportkvantumet. En detaljert beskrivelse av produksjonssiden i modellen fines i Holmøy og Hægeland (1997).

Nåverdien av velferd er lik summen av den neddiskonterte nytten til den representative konsumenten i alle fremtidige perioder, der nytten i hver enkelt periode er lik summen av nytte fra privat konsum samt fra fritid. Velferdseffekten av å innføre reformene som studeres defineres som endring i nåverdi av velferd som følge av at reformene innføres.

5. Sammenhengen mellom skattelette og investeringer

Dette avsnittet utleder sammenhengene mellom skattelette, hvem som mottar skatteletten, og effekten på investeringer i de forskjellige scenarioene. Den samfunnsøkonomiske kostnaden forbundet med å redusere selskaps- og kapitalinntektsskatten vil være avhengig av om skatteletten tilfaller den norske staten, norske borgere eller utenlandske kapitaleiere. Det er problematisk å forutsi hvor stor del av en skattelette som tilfaller utenlandske selskapseiere fordi det bl.a. er problematisk å kartlegge og forutse den eksakte eierstrukturen i diverse næringer. Ifølge Samdal m.fl. (2010) er fordelingen av eierskap etter verdiskapning om lag likt fordelt mellom staten, norske private, og utenlandske eiere. Andelen selskaper med utenlandsk hovedeier utgjør under 10 prosent av selskapene, men utlendingers direkte investeringer i Norge har vokst med mellom 10 og 20 prosent i året de senere årene.

Eierne kan også velge å ta ut overskudd som utbytte, eller bygge opp verdier i selskapene ved og ikke ta ut utbytte. Fordelingen av eierskap og beslutninger om uttak av utbytte gir opphav til overføringer mellom staten, utlendinger, samt private husholdninger i Norge. Selskaper eier også aksjeposter i hverandres selskaper. Dessuten kjøper og selger selskapene aksjeposter kontinuerlig. MSG6-modellen kalibreres slik at modellen gjenskaper overføringene i basisåret. Flytting av overskudd til utlandet vil også påvirke hvor stor del av en skattelette som tilfaller utenlandske kapitaleiere.

Usikkerhet omkring disse sammenhengene gjør det hensiktsmessig å utlede 3 scenarioer som belyser effektene av redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning. I scenario 1 (Skattelette stimulerer ikke investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar ikke skattelette) antas det at multinasjonale morselskaper lånefinansierer kapitalinvesteringer som foretas av datterselskaper i Norge. Skatteletten tilfaller i dette tilfelle ikke utenlandske kapitaleiere siden hele overskuddet tas ut i utlandet. Scenario 2 (Skattelette stimulerer ikke investeringer,

utenlandske kapitaleiere mottar skattelette) baserer seg på utledningen for det første scenarioriet. Det antas imidlertid at skatteletten fordeles i henhold til eierbrøkene; utlendinger eier 1/3, staten eier 1/3, mens private aktører i form av den representative husholdningen eier 1/3, på tross av at overskudd flyttes ut av Norge. Scenarioriet 3 (Skattelette stimulerer investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar skattelette) tar utgangspunkt i en sammenheng mellom skattelette og investeringer som baserer seg på empiriske studier av andelen utenlandsk eierskap, samt omfanget av overskudd som tas ut i utlandet. Det antas også i dette scenarioriet at skatteletten fordeles i henhold til eierbrøkene.

Flernasjonale selskaper utgjør om lag 30 – 35 prosent av inntektsgrunnlaget for selskapsbeskatningen. Balsvik et. al. (2009) anslår at provenytapet i Norge pga. feilprising av selskapsinterne transaksjoner utgjør om lag 30 prosent av det potensialet skatteprovenyet fra flernasjonale selskaper. I alle scenarioene antas det derfor at minimum 10 prosent av overskuddet unndras beskatning.

5.1. Kapitalavkastningskrav for scenario 1 og 2, når multinasjonale selskaper låner kapital til datterselskap i Norge

I dette avsnittet utledes kapitalavkastningskravet når investorer eller multinasjonale selskaper låner kapital til datterselskap i Norge. Høgalmen og Olsen (2013) finner i en studie at IKEA Norge i stor grad er finansiert på denne måte for å spare skatt. Beregningene av skatt på overskudd baserer seg på skatteregler i Norge. Utledningen forutsetter konstant skalautbytte i produksjonen, og at det er fullkommen konkurranse i alle markeder. Skatt på uttak av utbytte er ikke inkludert i utledningen. Utenlandske investorer som flytter overskudd til utlandet rammes ikke av den norske utbytteskatten. Uttak av utbytte fra hjemland og utland skattlegges på samme måte for norske aksjonærer. Det antas derfor at utbytteskatt heller ikke påvirker investeringsbeslutningen for norske investorer. Konsernbidrag inkluderes ikke i utledningen da slike overføringer ikke åpner for å flytte overskudd i norske selskaper til et utenlandsk konsern. Modelleringen av avkastningskrav for husholdningenes investering i boligkapital tar hensyn til at avkastningen av boliginvesteringer er lempelig beskattet i Norge. Denne modelleringen avviker fra utledningen som følger.

Et multinasjonalt selskap som investerer et beløp q_0 finansielt i et lavskattland, og som realiserer investeringen perioden etter, vil få en utbetaling på

$$(1) \quad q_0(1 + r(1 - t_r^*))$$

Det multinasjonale selskapet kan alternativt investere beløpet i et høyskatteland som Norge (heretter kalt hjemland) ved at morselskapet låner til datterselskapet i Norge. Investeringen i K enheter kapital gir en utbetaling perioden etter lik $\hat{\pi}$, gitt ved

$$(2) \quad \hat{\pi} = -q_0 r t_r^* K + [L^\alpha K^{1-\alpha} - wL + (1 - \delta)q_1 K] - [L^\alpha K^{1-\alpha} - wL - q_0 \delta K - q_0 r K + (1 - \delta)q_1 K - (1 - \delta)q_0 K] t_r$$

Første ledd på høyre side uttrykker skatt på renteinntekter som morselskapet må betale i utlandet. Prisen på kapital i periode 0 er gitt ved q_0 . r er renta. t_r^* er skatt på kapitalavkastning i utlandet. Depresieringsraten er gitt ved δ . Parentesen som utgjør andre ledd på høyre side representerer datterselskapets ut- og innbetalinger med unntak av skatt. Den består av salgsinntekter fra produksjonen av en vare som selges til en normalisert pris på 1 NOK. Produksjonen antas gitt av en Cobb-Douglas produktfunksjon med argumentene arbeidskraft, L , og kapital, K .

Selskapet betaler en lønnsats, w , per arbeidsenhet. Det siste leddet i parentesene representerer inntekter fra salg av all realkapitalen i perioden etter investeringen. Siste ledd på høyre side representerer skatteutbetalinger som følge av skatt på overskudd i datterselskapet. Skattegrunnlaget utgjør salgsinntekter minus lønnskostnader minus avskrivninger minus rentekostnader pluss gevinst på salg av realkapital i forhold til bokført verdi. Skattegrunnlaget multipliseres med hjemlandets skattesats, t_r . Det antas implisitt at faktisk depresiering er lik skattemessig depresiering. Merk at betalinger av lån og renter mellom mor og datter ikke inngår i uttrykket siden disse overføringene skjer internt i det multinasjonale selskapet.

Selskapet maksimerer overskuddet etter skatt med hensyn på L .

$$\text{Maks } \hat{\pi}_L$$

Førsteordensbetingelsen for optimum innebærer at

$$(3) \quad L = \left(\frac{w}{\alpha} \right)^{\frac{-1}{1-\alpha}} K$$

Ved å sette (3) inn i (2) får vi et uttrykk for kontantstrømmen i periode 1, gitt at den profittmaksimerende arbeidskraften er valgt, π .

$$(4) \quad \pi = -q_0 r t_r^* K + \left[(1-\alpha) \left(\frac{w}{\alpha} \right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} K + (1-\delta) q_1 K \right] - \left[(1-\alpha) \left(\frac{w}{\alpha} \right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} K - q_0 \delta K - q_0 r K + (1-\delta) q_1 K - (1-\delta) q_0 K \right] t_r$$

Marginal endring i kontantstrømmen ved en marginal øking av kapital, gitt at arbeidskraften velges optimalt, finnes ved å derivere (4) med hensyn på K .

$$(5) \quad \frac{\partial \pi}{\partial K} = -q_0 r t_r^* + \left[(1-\alpha) \left(\frac{w}{\alpha} \right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} + (1-\delta) q_1 \right] - \left[(1-\alpha) \left(\frac{w}{\alpha} \right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} - q_0 \delta - q_0 r + (1-\delta) q_1 - (1-\delta) q_0 \right] t_r$$

I likevekt er kontantstrømmen av realinvesteringer i hjemlandet lik kontantstrømmen av realinvesteringer i utlandet. En investering i hjemlandet og utlandet må derfor gi den samme utbetalingen når kapitalen selges perioden etter. Investering i hjemlandet gir en kontantstrøm tilsvarende uttrykket i (5). Tilsvarende utbetaling for investering i utlandet er gitt av likning (1). Dette gir

$$(6) \quad q_0(1+r(1-t_r^*)) = -q_0rt_r^* + \left[(1-\alpha)\left(\frac{w}{\alpha}\right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} + (1-\delta)q_1 \right] - \left[(1-\alpha)\left(\frac{w}{\alpha}\right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} - q_0\delta - q_0r + (1-\delta)q_1 - (1-\delta)q_0 \right] t_r$$

Så

$$(7) \quad \frac{q_0 - q_1}{q_0} + r + \frac{\delta q_1}{q_0} = \left[(1-\alpha)\left(\frac{w}{\alpha}\right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} \right] / q_0$$

Dette innebærer at marginalavkastningen av kapital per krone investert, høyre siden i (7), skal være lik brukerprisen på kapital i kroner, venstre siden i (7). Dette resultatet innebærer samfunnsøkonomisk effektive incentiver for investeringer i den forstand at realinvesteringer gir en avkastning lik den gitte renta. Vi ser at denne brukerprisen ikke inkluderer skatter. Det innebærer at en endring i hjemlandets skattesats ikke påvirker avkastningskravet, og dermed investeringene, for et multinasjonalt selskap i dette tilfelle. Årsaken er at det multinasjonale selskapet flytter hele overskuddet fra hjemlandet til morselskapet i utlandet. Dette ser vi ved å sette inn fra likning (7) i det skattbare overskuddet i siste ledd i likning (6). Rentekostnader i hjemlandet blir renteinntekter for morselskapet i utlandet, som skattes med samme sats som renteinntektene av en direkte investering i utlandet. Kapitalbeholdningen overføres til morselskapet som tilbakebetaling av lån. Hele kontantstrømmen av investeringer flyttes på denne måten til morselskapet i utlandet.

5.2. Kapitalavkastningskrav for scenario 3, når omfanget av flytting av overskudd til utlandet er begrenset

Utleddningen av kapitalavkastningskrav for scenario 1 og 2 tok utgangspunkt i at multinasjonale selskaper flytter hele overskuddet fra datterselskapet i hjemlandet til morselskapet i utlandet vha. lån til datterselskapet. Det finnes enkelt eksempler på at multinasjonale selskaper har flyttet hele overskudd til utlandet, se Reuters (2012) for tilfellet med Starbucks i Storbritannia. Balsvik et. al. (2009) anslår imidlertid at multinasjonale selskaper overfører om lag 1/3 av overskuddet fra Norge til utlandet. Utleddningen over baserte seg utelukkende på overføring av overskudd ved lån fra morselskap til datterselskap. Flytting av overskudd skjer også bl.a. vha. internprising, strategisk plassering av patentesier, samt med franchise avtaler. Det er derfor hensiktsmessig å utlede en brukerpris som er forenlig med disse empiriske funnene.

Anta at et multinasjonalt selskap som låner q_0 kroner til et datterselskap for å investere i kapital flytter en andel, s , av driftsresultatet til utlandet, mens det resterende driftsresultatet skattlegges i Norge. I likevekt må netto kontantstrømmen fra en marginal endring i realinvesteringer i hjemlandet via datterselskapet være lik netto kontantstrømmen fra en marginal endring i realinvesteringer i utlandet. Dette kan uttrykkes ved

$$(8) \quad q_0(1+r(1-t_r^*)) = -q_0rt_r^* + \left[(1-\alpha)\left(\frac{w}{\alpha}\right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} + (1-\delta)q_1 \right] - \left[(1-\alpha)\left(\frac{w}{\alpha}\right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} [st_r^* + (1-s)t_r] \right]$$

Venstresiden i (8) gir netto kontantstrøm fra å investere i utlandet, mens høyre siden gir netto kontantstrømmen fra tilsvarende investering i hjemlandet ved å låne fra morselskap til datterselskap. Det første leddet på høyre side uttrykker skatt på renteinntekter til morselskapet. Parentesen i andre ledd representerer driftsresultatet pluss inntekter fra salg av realkapital. Parentesen i det tredje leddet er et uttrykk for skatten som betales av overskuddet i datterselskapet. Fradrag for rentekostnader antas å være begrenset, og inngår derfor ikke i uttrykket. Flytting av overskudd er isteden representert ved at en andel, s , av driftsresultatet skattlegges i utlandet, mens den resterende andelen, $(1-s)$, av driftsresultatet skattlegges i Norge. Merk at reduksjon i skatt som følge av fradraget for avskrivninger og rentekostnader ikke inngår i skattegrunnlaget i denne utregningen. Skatt på gevinst ved salg av driftsmidler inngår heller ikke i denne utregningen. Disse forenklingene er implementert for å konstruere en modell som i større grad samsvarer med empiriske studier som kvantifiserer omfanget av overskuddsflytting blant multinasjonale selskaper. Ulempen er at dette innebærer avvik fra skattereglene i Norge. Bearbeiding av likning (8) gir

$$(9) \left[\frac{q_0 - q_1}{q_0} + r + \frac{\delta q_1}{q_0} \right] \frac{1}{[s(1-t_r^*) + (1-s)(1-t_r)]} = \left[(1-\alpha) \left(\frac{w}{\alpha} \right)^{\frac{-\alpha}{1-\alpha}} \right] / q_0$$

Sammenlikner vi (9) med likning (7) ser vi at eneste forskjell er at brukerprisen er multiplisert med en faktor $\frac{1}{s(1-t_r^*) + (1-s)(1-t_r)}$. I dette tilfelle vil en reduksjon

i selskapsbeskatningen i hjemlandet, t_r , redusere kapitalavkastningskravet for investeringer i Norge.

6. Analyser og resultater

6.1. Scenario 1. Skattelette stimulerer ikke investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar ikke skattelette

I scenario 1 analyseres effekten av redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning når selskaper omgår skatt ved å flytte overskudd til utlandet. Selskaps- og kapitalinntektsskattesatsen reduseres fra 28 til 25 prosent. Skatt på arbeidsinntekt økes slik at den offentlige budsjettbetingelsen er oppfylt. Prosentvise endringer i sentrale økonomiske variable rapporteres i tabell 6.1 og 6.2 for hvert av scenarioene.

Den totale velferdseffekten av å implementere denne skattereformen er positiv ifølge beregningene. Modellsimuleringene viser at skattereformen alt i alt øker nåverdien av velferden med 0,08 prosent, som omregnet til en årlig annuitet utgjør om lag 4 mrd. kroner.

Redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning påvirker ikke kapitalavkastningskravet, representert ved brukerprisen på kapital, ifølge utledningen i avsnitt 5.1. Den profittmaksimerende sammensetningen av innsatsfaktorer påvirkes derfor ikke direkte av reduksjoner i selskapsbeskatningen. Dermed påvirkes heller ikke investeringsnivået direkte av at selskaps- og kapitalinntektsskattesatsene reduseres. I denne forstanden har skatten likhetstrekk med en skatt på ren profitt. Redusert beskatning øker imidlertid overskuddet etter skatt. Dette innebærer en økning i inntreden av nye selskaper siden kostnader forbundet med inntreden ikke trekkes

fra i skattegrunnet i MSG6- modellen⁴. I MSG6-modellen fører dette til en økning i antall varianter, siden selskaper antas å produsere hver sin variant av et produkt. Dette genererer en velferdsgevinst siden nytten til den representative konsumenten antas å øke når konsumet spres på flere varianter. Det økte skattbare overskuddet overføres til de norske eierne av selskapene. Det øker konsummulighetene til den representative konsumenten, og dette tas ut i form av økt materielt konsum og tjenester, samt i fritid.

Reduksjonen i kapitalinntektsbeskatningen innebærer at brukerprisen på boligkapital øker med om lag 3-4 prosent som følge av at skattebesparelsen forbundet med fradrag av rentekostnader faller. Dette gir et fall i bygningskapitalen til boligformål på i overkant av 3 prosent. Dette gir en mer effektiv allokering av ulike former for sparing, da gevinsten av boliginvesteringer er mer lempelig beskattet enn andre spareformer i det norske skattesystemet, se Bye og Åvitsland (2003).

Reduksjonen i selskaps- og kapitalinntektsskattesatsen innebærer at skatteprovenyet fra selskapsbeskatningen faller. Dermed oppstår det en ubalanse i det offentlige budsjettet. Skattesatsen på arbeidsinntekt må derfor økes for å gjenopprette den offentlige budsjettbalansen. Skattesatsen økes med 1,68 prosent i 2020 og 2,35 prosent i 2050. Reformen innebærer marginale økninger i konsumprisindeksen og utbetalt lønn per timeverk. Dermed faller reallønnssatsen i den nye likevekten. Reduksjon i reallønnssatsen innebærer at den representative konsumenten substituerer seg bort fra materielt konsum og mot fritid. Den positive inntektseffekten som følge av økt overskudd for selskaper fører til økt materielt konsum og tjenester, samt økt fritid. Dermed bidrar også dette til å redusere arbeidstilbudet. Modellsimuleringene viser at arbeidstilbudet faller med 0,39 prosent i 2020 og 0,72 prosent i 2050. Skatteteori har avdekket at velferds-kostnaden forbundet med en økning av en skattekil som initialt er betydelig genererer betydelige velferds-kostnader. Den initiale skattekil mellom materielt konsum og fritid består av en skatt på arbeidsinntekt som i gjennomsnitt utgjør om lag 40 prosent, indirekte skatter (inkludert MVA som i gjennomsnitt utgjør om lag 22 prosent), samt arbeidsgiveravgiften som i snitt utgjør om lag 13 prosent. Økningen i skatt på husholdningers inntekt, samt reduksjon i arbeidstilbudet, genererer derfor betydelige velferds-kostnader.

Reduksjonen i arbeidstilbudet kombinert med marginale endringer i lønnskostnader og brukerpriser på kapital innebærer at realinvesteringene faller med 1-2 prosent, slik at realkapitalbeholdningen tilpasses det nye arbeidstilbudet. Redusert arbeidstilbud kombinert med lavere bruttorealinvesteringer trekker bruttonasjonalproduktet ned. Bruttonasjonalprodukt faller med 0,72 prosent i 2050.

Analysen forutsetter at nyetablering genererer velferds-kostnader som følge av at produktspekteret utvides. Det er imidlertid stor usikkerhet forbundet med økningen i omfanget av produktvarianter som følge av at selskapsbeskatningen reduseres i Norge. Det kan innvendes at internasjonale produktlanseringer trolig i liten grad påvirkes av fortjenestemulighetene i det norske markedet. Årsaken er at det norske markedet er lite i forhold til det internasjonale markedet. Velferdsgevinsten som følge av at det lanseres flere produktvarianter når selskapsbeskatningen reduseres er derfor svært usikker.

Selvfinansieringsgraden forbundet med reduksjon i selskapsbeskatningen angir i hvor stor grad reduksjonen i skatteproveny fra selskapsbeskatningen finansieres av at skattebasen i økonomien øker. En selvfinansieringsgrad lik null innebærer at hele det tapte provenyet fra selskapsbeskatningen må hentes inn vha. økt

⁴ Bedrifter som mislykkes med å gå inn i markedet får ofte et negativt overskudd. Dermed får ikke kostnader forbundet med inntreden betydning når skatten beregnes. Nyetablerte bedrifter som betaler skatt har imidlertid full anledning til å trekke fra kostnader når skatten beregnes. I slike tilfeller vil ikke redusert bedriftsbeskatning påvirke beslutningen om å etablere seg i markedet fordi profitt etter skatt (eksklusiv etableringskostnader) vil stige i takt med etableringskostnaden etter skatt.

arbeidsinntektsbeskatning, mens en selvfinansieringsgrad lik 1 innebærer at hele det tapte provenyet hentes inn vha. at andre skattebaser i økonomien vokser. Modellsimuleringene viser at selskapsbeskatningens selvfinansieringsandel utgjør 0,57 i 2050.

Tabell 6.1. Prosentvise endringer av redusert selskaps- og kapitalinntektsskatt, 2020.

Variabelnavn	Nivå tall i faste 2009 priser.	Scenario 1, Skattelette stimulerer ikke investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar ikke skattelette	Scenario 2, Skattelette stimulerer ikke investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar skattelette	Scenario 3, Skattelette stimulerer investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar skattelette
Selskaps og kapital inntektsskattesats	0,28	-10,71	-10,71	-10,71
Skattesats på arbeidsinntekt	0,36	1,68	1,64	1,99
Brukerpris på maskinkapital	0,23	0,60	0,54	-2,91
Utbetalt lønn per timeverk	356	0,39	0,22	1,00
Pris, privat konsum	1,21	0,30	0,22	-0,01
Lønnsats etter skatt	227	-0,57	-0,72	-0,15
Skattbart driftsres. Inkl. olje	722540 mill.	0,04	0,05	-1,34
Bruttorealinvesteringer	621205 mill.	-1,36	-1,36	0,11
Arbeidstilbud, timer	4166,7 mill.	-0,39	-0,32	-0,11
BNP	5444184 mill.	-0,31	-0,29	0,12
Privat konsum	1672090 mill.	-0,18	-0,29	-0,10
Nåverdi av nytte	256025 mrd.	0,08	-0,0002	0,018

Tabell 6.2. Prosentvise endringer av redusert selskaps- og kapitalinntektsskatt, 2050.

Variabelnavn	Nivå tall i faste 2009 priser.	Scenario 1, Skattelette stimulerer ikke investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar ikke skattelette	Scenario 2, Skattelette stimulerer ikke investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar skattelette	Scenario 3, Skattelette stimulerer investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar skattelette
Selskaps og kapital inntektsskattesats	0,28	-10,71	-10,71	-10,71
Skatt på arbeidsinntekt	0,42	2,35	2,52	2,16
Brukerpris på maskinkapital	0,42	0,81	0,75	-2,77
Utbetalt lønn per timeverk	679	0,69	0,57	0,98
Pris, privat konsum	2,27	0,53	0,46	0,15
Lønnsats etter skatt	391	-1,05	-1,29	-0,63
Skattbart driftsres. Inkl. olje	1098324 mill.	0,14	0,07	-1,25
Bruttorealinvesteringer	894599 mill.	-1,94	-1,99	-0,26
Arbeidstilbud, timer	4669,8 mill.	-0,72	-0,70	-0,41
BNP	8564714 mill.	-0,72	-0,73	-0,26
Privat konsum	3769590 mill.	-0,36	-0,50	-0,25
Nåverdi av nytte	256025 mrd.	0,08	-0,0002	0,018

6.2. Scenario 2. Skattelette stimulerer ikke investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar skattelette

I scenario 2 analyseres effekten av redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning når selskaper omgår skatt ved å ta ut overskudd i utlandet. Det antas at brukerprisene på kapital ikke påvirkes av redusert selskapsbeskatning og at utlendinger mottar 1/3 av skatteletten som følge av redusert selskapsbeskatning. Utledningen i avsnitt 5.1 viste imidlertid at brukerprisen på kapital var upåvirket av redusert selskapsbeskatning, og at hele overskuddet ble flyttet til utlandet. Dette er ikke forenlig med antagelsen om at utenlandske kapitaleiere mottar 1/3 av skatteletten. Hensikten med scenarioet er imidlertid å illustrere et pessimistisk scenario der skatteletten tilfaller utenlandske kapitaleiere uten å stimulere investeringene.

Selskaps- og kapitalinntektsskattesatsen reduseres fra 28 til 25 prosent. Skatt på arbeidsinntekt økes slik at den offentlige budsjettbetingelsen er oppfylt. Effektene som er beskrevet i scenario 1 vil være identiske i scenario 2. Dette avsnittet fokuserer på forskjellene som oppstår som følge av at 1/3 av skatteletten overføres til utenlandske eiere.

Skatteletten vil gi om lag den samme effekten på det offentlige budsjettet som i scenario 1. Utenlandske eiere mottar imidlertid 1/3 av skatteletten i scenario 2, og dette utgjør 1 prosent av det skattbare driftsresultatet. Konsekvensen er et oppstår et underskudd på driftsbalansen. I den nye likevekten må lønnsatsen bli lavere sammenliknet med endringen i lønnsatsen i scenario 1. Dette vil stimulere eksportproduksjonen. Dessuten vil prisene på innenlandske varer presses nedover som følge av lavere lønnskostnader. Dette gir substitusjon fra importvarer mot hjemmeproduserte varer. Dermed faller importen samtidig som eksporten øker. Likevektlønnssatsen justerer seg slik at underskuddet på driftsbalansen utliknes. I tabell 6.1 og 6.2 ser vi at endringene i utbetalt lønn er lavere i scenario 2 sammenliknet med scenario 1. Skattelette til utenlandske kapitaleiere genererer på denne måten en velferdskostnad. Reduksjon i likevektlønnssatsen presser arbeidstilbudet ned. Dette genererer en ekstra velferdskostnad i scenario 2 sammenliknet med scenario 1. Modellsimuleringene viser at skattereformen alt i alt reduserer nåverdien av velferden med om lag 0,5 mrd. kroner, og at selskapsbeskatningens selvfinansieringsandel utgjør 0,52 i 2050.

6.3. Scenario 3. Skattelette stimulerer investeringer, utenlandske kapitaleiere mottar skattelette

I scenario 3 analyseres effekten av redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning når selskaper omgår skatt ved å flytte overskudd til utlandet. Det antas at brukerprisene på kapital faller som følge av redusert selskapsbeskatning og at utlendinger mottar 1/3 av skatteletten og lavere overskudd som følge av redusert selskapsbeskatning. Selskaps- og kapitalinntektsskattesatsen reduseres fra 28 til 25 prosent. Skatt på arbeidsinntekt økes slik at den offentlige budsjettbetingelsen er oppfylt. Forskjellen mellom scenario 3 og scenario 1 er at brukerprisene på kapital faller i scenario 3, mens de er uendrede i scenario 1. Dessuten mottar utenlandske eiere 1/3 av skatteletten. Skattbart overskudd faller imidlertid, og dermed faller også overføringene til utenlandske kapitaleiere. Dette avsnittet beskriver effekten av disse forskjellene.

Redusert selskapsbeskatning fører til et redusert avkastningskrav for realinvesteringer, se avsnitt 5.2. Dermed øker realinvesteringene, som igjen presser opp lønningene. I tabell 6.1 og 6.2 ser vi at brukerprisen på maskinkapital har falt i scenario 3, og at utbetalt lønn per timeverk øker mer i scenario 3 enn i scenario 1. Disse effektene er i tråd med empiriske studier som finner at både nasjonale og multinasjonale selskaper som skatlegges kraftigere velter store deler av den økte skattebyrden over på arbeiderne ved at lønningene reduseres, se Arulampalam m.fl. (2010). Skatteprovenyet fra selskapsbeskatningen reduseres som følge av den reduserte selskapsskattesatsen. Skatteprovenyet øker som følge av økt realkapitalbeholdning, mens redusert avkastningskrav også bidrar til å redusere skattebasen ved at avkastningsraten på realkapital faller. Tabell 6.1 og 6.2 viser at utviklingen i bruttorealinvesteringer er mer positiv i scenario 3 sammenliknet med scenario 1. Skatten på lønnsinntekt må allikevel økes for å holde skatteprovenyet uendret. Skatteøkningen er imidlertid mer moderat på lang sikt i scenario 3 sammenliknet med scenario 1. Kombinasjonen av økt utbetalt lønn per timeverk, som stimulerer arbeidstilbudet, og økte bruttorealinvesteringer forklarer den mer positive utviklingen i bruttonasjonalprodukt i scenario 3 enn i scenario 1.

Utenlandske eiere mottar 1/3 av skatteletten, og dette utgjør 1 prosent av det skattbare driftsresultatet. Konsekvensen er et oppstår et underskudd på driftsbalansen. Tabell 6.1 og 6.2 viser imidlertid at skattbart driftsresultat faller. Dermed reduseres overskuddet som overføres til utenlandske eiere, og motvirker på denne måte underskuddet på driftsbalansen. Likevektlønnssatsen justerer seg slik at underskuddet på driftsbalansen utliknes.

Modellsimuleringene viser at selskapsbeskatningens selvfinansieringsgrad utgjør 0,58 i 2050 og at nåverdien av velferden alt i alt øker med 0,018 prosent, som

omregnet til en årlig annuitet utgjør om lag 1 mrd. kroner. Velferdsgevinsten tas ut som økt fritid, da privat konsum faller marginalt. Scenario 3 ga en moderat velferdsgevinst i motsetning til scenario 2, som innebar et marginalt velferdstap. Det er to hovedforklaringer på denne forskjellen. Den første er at det reduserte kapitalavkastningskravet i scenario 3 stimulerer investeringene, som igjen presser opp lønningene og bruttonasjonalproduktet. Dermed øker konsummulighetene og velferden. Disse effektene er også diskutert i Gordon (1986) og Razin og Sadka (1991), som finner at mobil kapital ikke bør skattlegges fordi det er mer effektivt å skattlegge immobil arbeidskraft direkte. Den andre forklaringen er at skatteletten til utlendinger motvirkes av at skattbart driftsresultat faller i scenario 3. Dermed overføres det et lavere beløp til utenlandske kapitaleiere, og det er positivt for velferden. Velferdsgevinsten i scenario 3 er imidlertid lavere enn i scenario 1. Hovedforklaringen er at utenlandske kapitaleiere ikke mottar skattelette i scenario 1, mens en del av skatteletten tilfaller utlendinger i scenario 3. Denne velferdseffekten er sterkere enn den positive velferdseffekten av et lavere kapitalavkastningskrav i scenario 3.

7. Oppsummering og konklusjon

Flere teoretiske studier viser at perfekt mobil kapital ikke bør skattlegges i en liten, åpen økonomi. Utenlandsk eierskap, kombinert med renprofitt som ikke kan skattlegges perfekt, endrer denne konklusjonen. Reformen som studeres i denne rapporten er en reduksjon i selskaps- og kapitalinntektsbeskatningen fra 28 til 25 prosent, kombinert med en økt skatt på arbeidsinntekt for å opprettholde den offentlige budsjettbalansen. Reformen innføres i tre scenarioer med ulike forutsetninger om multinasjonale selskapers atferd.

I scenario 1, der utenlandske morselskaper lånefinansierer investeringer i norske datterselskaper, viser modellsimuleringer at reformen genererer en velferdsgevinst. I dette scenarioet antas det at hele overskuddet tas ut i utlandet av moderselskapet. Dermed gir skatteletten ingen stimulerende effekt på innenlandske investeringer. Redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning har likevel en gunstig effekt, gjennom at sparingen i husholdningene i mindre grad skjer i form av boliginvesteringer, i og med at rentefradraget faller. Dette bedrer effektiviteten, siden boliginvesteringer i utgangspunktet er mer lempelig beskattet enn andre spareformer. Skatteletten vil også stimulere produktiviteten ved at produktspekteret utvides. Den økte inntektsskatten i husholdningene for å balansere budsjettet, motvirker delvis velferdsgevinstene. Det skyldes at skattekiln i arbeidsmarkedet øker og forsterker velferdskostnaden forbundet med at arbeidstilbudet påvirkes av skatter. Scenario 2 illustrerer et mer pessimistisk scenario, der utenlandske selskapseiere mottar skattelette uten at dette stimulerer investeringene i Norge. I dette scenarioet gir reformen ingen netto velferdseffekt. I scenario 3, der redusert selskapsbeskatning fører til et redusert kapitalavkastningskrav, vil investeringene øke og bidra til økt velferd. Kapitalen per arbeider øker, som igjen presser opp lønningene og bruttonasjonalproduktet. Ulempen ved reformen er at deler av skatteletten tilfaller utenlandske kapitaleiere. Dette innebærer isolert sett et tap for den norske økonomien. Modellsimuleringer viser at redusert selskaps- og kapitalinntektsbeskatning øker velferden i dette tilfellet.

Analysen ekskluderer en rekke momenter som påvirker velferdseffekten av redusert selskaps- og kapitalbeskatning. Reduserte skatteinntekter fra selskapsbeskatningen innebærer at skatten på arbeidsinntekt må øke i denne analysen. Denne skatteøkningen genererer en velferdskostnad som følge av et redusert arbeidstilbud. Det kan imidlertid argumenteres for at skatten på arbeidsinntekt er tilpasset for å generere velferdsgevinster forbundet med en jevnere fordeling av inntektene. Slike velferdsgevinster inngår ikke i modellanalysen. Velferdseffekten av å redusere selskaps- og kapitalinntektsskatten blir da mer positiv enn resultatene som genereres av modellsimuleringene. En reduksjon i selskaps- og kapitalinn-

tektsskatten vil trolig også innebære at inntektsfordelingen i samfunnet blir skjevare ved at individer med store kapitalinntekter får en skattelette, mens reduksjon i skatt som følge av rentefradraget reduseres for mindre velstående husholdninger med stor gjeld. Uheldige fordelingseffekter kan imidlertid korrigeres ved å endre andre skatter. En økning i skatten på formue eller eiendom vil trolig gi en jevnere inntektsfordeling.

Redusert selskapsbeskatning vil trolig generere velferdskostnader forbundet med skatteomgåelser, ved at arbeidsinntekt føres som kapitalinntekt, se Gordon og Mac Kie-Mason (1994). Økningen i skatt på arbeidsinntekt i modellanalysen i denne studien forsterker dette problemet. Uønsket skatteomgåelse kan imidlertid motvirkes med andre tiltak. En økning i skatten på uttak av utbytte utover normalavkastningen vil redusere insentivet for slik skatteomgåelse. Det kan også oppstå andre former for skatteomgåelser som ikke er inkludert i modellanalysen i denne studien.

Modellsimuleringene i denne studien viser at en reduksjon i selskaps- og kapitalinntektsbeskatningen fra 28 til 25 prosent kan gi velferdsgevinster. Det forutsetter imidlertid at utelatte negative velferdseffekter kan motvirkes av andre justeringer i skattesystemet.

Referanser

Arulampalam, Wiji & Devereux, Michael P. & Maffini, Giorgia, 2010. "[The Direct Incidence of Corporate Income Tax on Wages](#)," [IZA Discussion Papers](#) 5293, Institute for the Study of Labor (IZA).

Balsvik, R., Jensen, S, Møen, J. og Tropina, , (2009). "Kunnskapsstatus for hva økonomisk forskning har avdekket om flernasjonale selskapers internprising i Norge." *SNF Rapport 11/09*.

Bjertnæs, G. H., 2014, Corporate income taxation, regulations on profit shifting, and worker welfare, Unpublished

Bye, B. and Åvitsland, T., 2003, The welfare effects of housing taxation in a distorted economy: a general equilibrium analysis, *Economic Modelling*, 20 (5), 895-921.

Devereux, M. P., Lockwood, B. and Redoano, M., 2008, Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, *Journal of Public Economics*, 92, 5-6, 1210-1235.

Gordon, R.H., 1986. Taxation of investment and savings in a world economy. *American Economic Review* 76, 1086-1102.

Gordon, R. H. og Mac Kie-Mason, J., 1994, Why is there corporate taxation in a small open economy? The role of transfer pricing and income shifting, NBER Working Paper No. 4690.

Haufler og Schjelderup. G., 2000. Corporate tax systems and cross country profit shifting. *Oxford Economic papers* 52(2), 306-325.

Heide, K., E. Holmøy, L. Lerskau and I. F. Solli (2004), Macroeconomic properties of the Norwegian applied general equilibrium model MSG6. *Report 2004/18. Statistics Norway*. <http://www.ssb.no/vis/forskning/modeller/msg/publ.html>

Holmøy E. and H. Hægeland (1997), Aggregate Productivity Effects of Technology Shocks in a Model of Heterogeneous Firms: The Importance of Equilibrium Adjustments. *Discussion Paper 198. Statistics Norway*. <http://www.ssb.no/vis/forskning/modeller/msg/publ.html>

Hong, Q., and Smart, M., 2010. In praise of tax havens: International tax planning and foreign direct investment. *European Economic Review*, 54 (1), 82-95. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292109000671>

Huizinga, H., og S.B. Nielsen, 1997. Capital income and profit taxation with foreign ownership of firms. *Journal of International Economics* 41, 149-182.

Høgalmen, H og Olsen, M., 2013, Skatteplanlegging i flernasjonale selskap: En analyse av IKEA, Master i økonomi og administrasjon, Norges Handelshøyskole.

Johannesen, N., 2012, Optimal fiscal barriers to international economic integration in the presence of tax havens, *Journal of Public Economics* 96: 400-416.

Raimondos-Møller, P. og Scharf, K., 1999, Transfer pricing rules and competing governments, *Oxford Economic Papers*, 54, 230-246.

Perspektivmeldingen (2013), Meld. St. 12, (2012-2013).

Razin, A. og E. Sadka, 1991. International tax competition and gains from tax harmonization. *Economics Letters* 37, 69-76.

Reuters, 2012, Special Report: How Starbucks avoids UK taxes,
<http://www.reuters.com/article/2012/10/15/us-britain-starbucks-tax-idUSBRE89E0EX20121015>

Samdal, G., Skjølaas, K., Grünfeld, L. og Grimsby, G., 2010, Eierskifter i norsk næringsliv, MENON-PUBLIKASJON NR. 36/2012,

Skjerpen, T. (2010): *A multi-stage consumer demand system based on LES at all levels*. Document 45/2010, Statistics Norway.

Slemrod, J., and Wilson, J. D., 2009. Tax competition with parasitic tax havens. *Journal of Public Economics*, 93 (11), 1261-1270.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272709000929>

Vedlegg

Sentrale forutsetninger i referansebanen:

Referansebanen er en fremskriving av norsk økonomi fra 2009 til 2050. Eksogene parametere er implementert fra referansebanen i Perspektivmeldingen, se Perspektivmeldingen (2013) for en detaljert oversikt. Eksogene parametere består av skattesatser fra dagens skattesystem, konsum i offentlig sektor, samt olje og gass produksjon. Verdensmarkedspriser øker med 1,3 prosent årlig. Vekst i produktivitet i privat sektor øker tilsvarende.

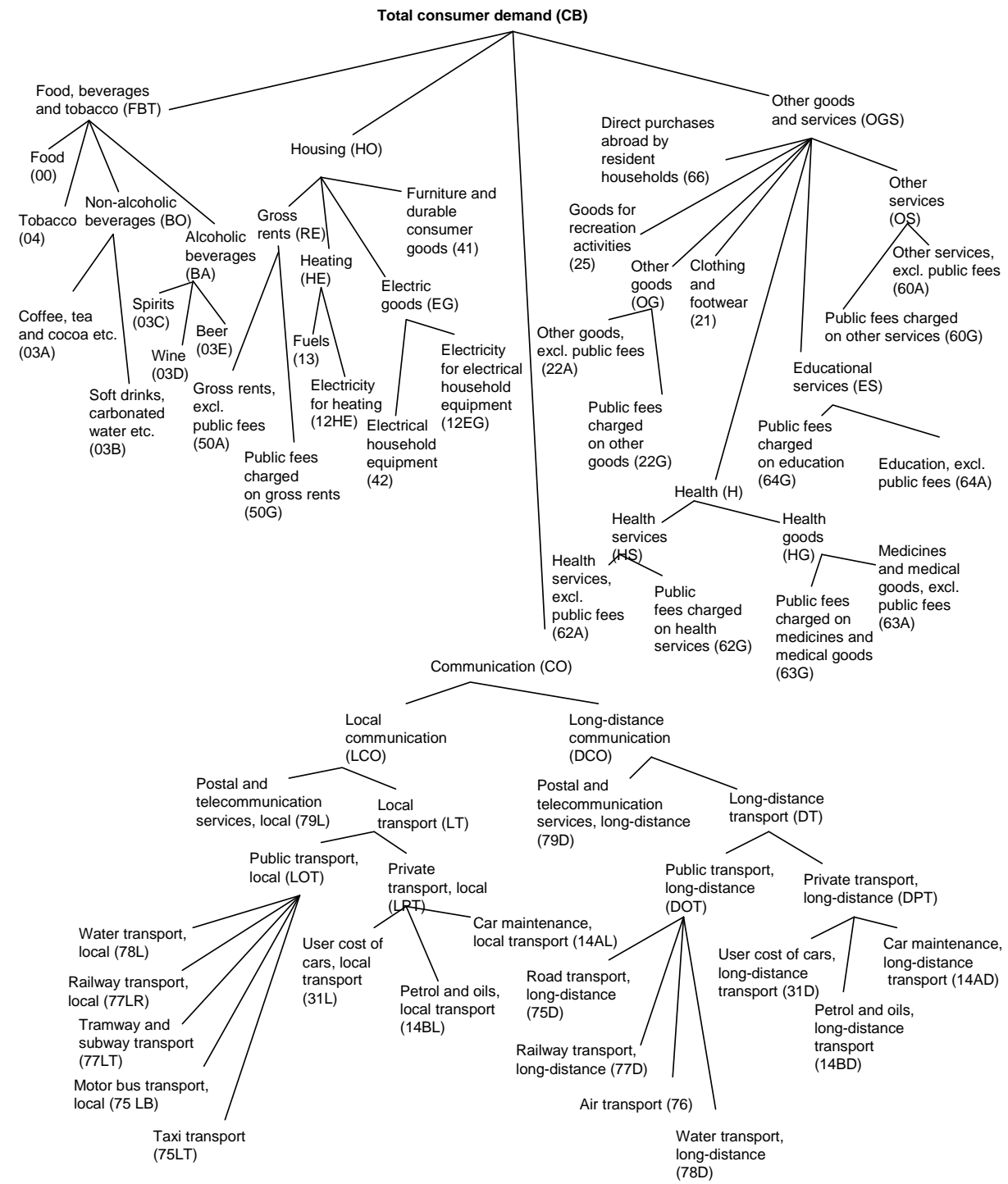
Tidspreferanseraten:

I langsiktige analyser antas det som regel at driftsbalansen konvergerer mot null i en stabil likevekt. En slik likevekt krever at renta etter kapitalinntektsskatten skal være lik tidspreferanseraten, slik at den representative konsumenten også ønsker et stabilt nivå på konsumet i den stabile likevekten. I analysen er det imidlertid ikke ønskelig å endre en parameter i nyttefunksjonen som følge av reduksjonen i selskaps- og kapitalinntektsskatten. Studien innfører isteden en stabil vekst i økonomien. På lang sikt, 2050, kreves det balanse i driftsbalansen. I velferdsstudiene antas det at realøkonomiske størrer i 2050 gjentas i alle senere periode. Dermed unngår man problemet forbundet med å endre en parameter i nyttefunksjonen. Dessuten vil kravet om driftsbalanse forhindre at effektene av skattereformer påvirkes av at økonomien akkumulerer gjeld for å finansiere konsum.

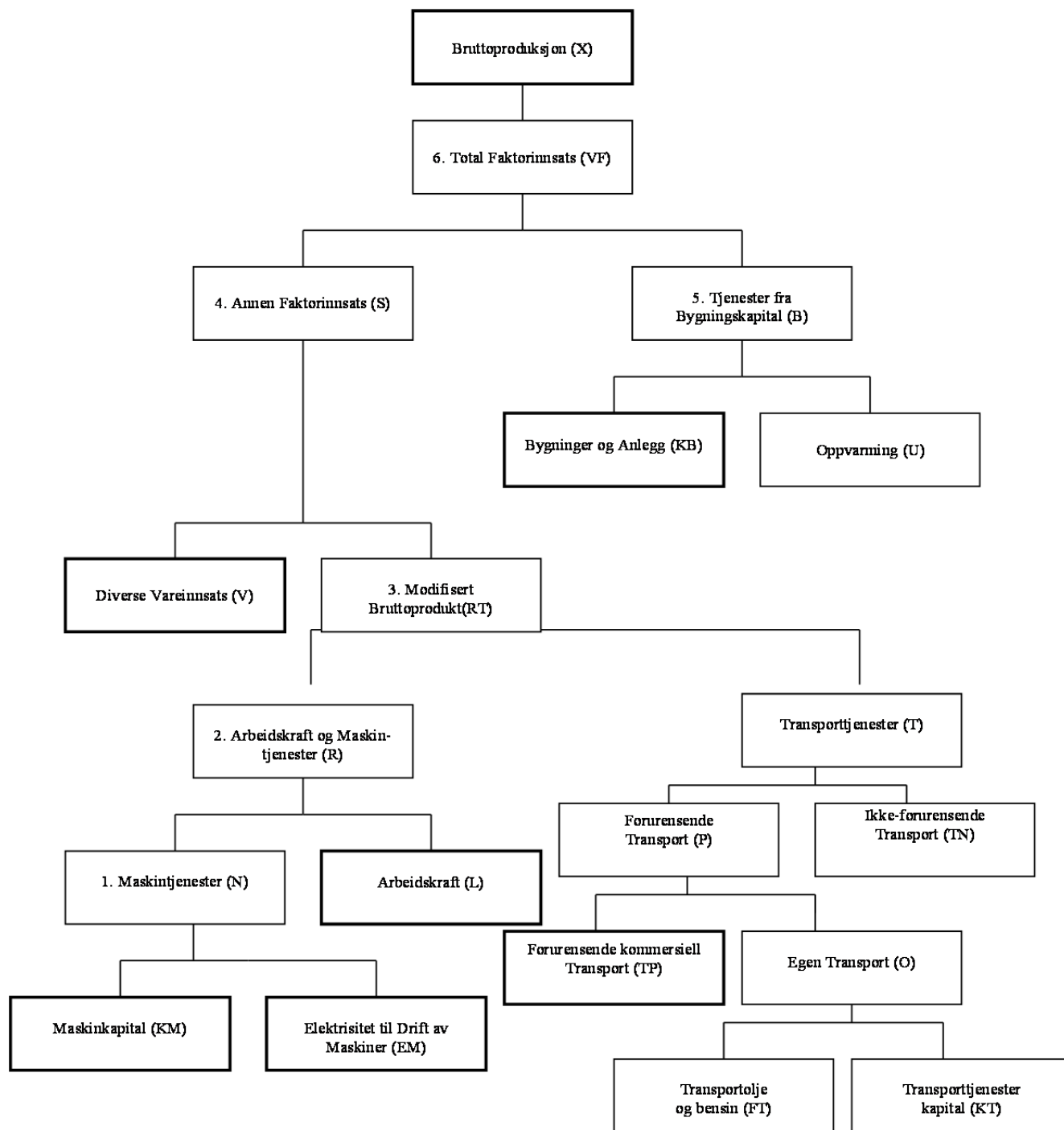
Tabell A1, Produksjonssektorer i MSG6-modellen

MSG6 kode	Næring
11	Jordbruk
12	Skogbruk
13	Fiske og fangst
14	Oppdrett av fisk
15	Prod. av andre konsumvarer
18	Prod. av tekstil og bekledning
21	Foredl. av fiskeprodukter
22	Foredl. av kjøtt- og meieriprodukter
26	Prod. av trevarer
27	Prod. av kjemiske og mineralske prod.
28	Grafisk produksjon
34	Prod. av treforedlingsprodukter
37	Prod. av kjemiske råvarer
40	Raffinering av jordolje
43	Produksjon av metaller
45	Prod. av verkstedsprodukter
48	Prod. av skip mv.
49	Prod. av oljeplattformer mv.
55	Bygg- og anleggsvirksomhet
63	Bank og forsikringsvirksomhet
65	Utenriks sjøfart
66	Råolje og naturgass, utv. og transport
68	Tjenester tilknyt. olje og gassutvinning
71	Elektrisitetsproduksjon
75	Landtransport mv.
76	Lufttransport mv.
77	Jernbanetransport og sporveier
78	Innenriks sjøfart
79	Post og telekommunikasjon
81	Varehandel
83	Boligtjenester
85	Annen privat tjenesteproduksjon

Figur A1. The structure of the utility function of the representative consumer in the MSG6 model



Figur A2. Faktoreterspørselstreeet



Figurregister

A1. The structure of the utility function of the representative consumer in the MSG6 model	25
A2. Faktoretterspørselstreet	26

Statistisk sentralbyrå

Postadresse:
Postboks 8131 Dep
NO-0033 Oslo

Besøksadresse:
Akersveien 26, Oslo
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: ssb@ssb.no
Internett: www.ssb.no
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-9164-7 (trykt)
ISBN 978-82-537-9165-4 (elektronisk)
ISSN 0806-2056

ISBN 978-82-537-9164-7



9 788253 791647



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway