

Selskapsbeskatning og skatteplanlegging

Av Steinar Juel, samfunnsøkonom i Civita.

Innledning

De siste 15-20 årene har presset internasjonalt i retning av lavere beskatning på selskapers overskudd vært sterkt. Noen land har ledet an med å sette ned selskapsskattesatsene. Samtidig synes mulighetene til å utnytte forskjellene i skattereglene mellom land å ha økt. Det kan sees i sammenheng med at ny teknologi har revolusjonert kommunikasjonen over landegrensene. Handelen med immaterielle goder som tjenester og IT-programvarer har økt kraftig. Produkter hvor det kan være vanskeligere å følge inntekts- og kostnadsstrømmene innen et konsern. Omfanget av investeringer og oppkjøp over landegrensene har også økt, og det lages stadig nye finansielle instrumenter som kan skape skattemessige problemer.

Hensikten med dette notatet er å belyse utviklingen i selskapsbeskatningen i OECD- området, og se på hvilke muligheter enkeltland som Norge har til å hindre en videre erosjon av beskatningen av selskaper. Det er to typer erosjoner som finner sted: For det første, stadig press for å sette ned skatten på overskudd fordi andre land har gjort det. For det andre, stor kreativitet blant selskaper til å utnytte forskjeller i lands skattelover og til å kanalisere inntekter til lavskatteland og utgifter til høyskatteland. Generelt sett er det begrenset hva et enkelt land kan gjøre på egenhånd for hindre slike erosjoner. Desto viktigere er det aktivt å støtte opp om det arbeidet som pågår internasjonalt for å hindre videre uønsket uthuling av selskapsbeskatningen, og at norske myndigheter følger opp internasjonale anbefalinger på dette området. Den norske stat bør som dominerende eier i flere norske selskaper med omfattende internasjonal virksomhet, også bidra til holdningskaping ved å utarbeide forventninger til selskapenes skattemessige adferd.

Hovedkonklusjoner

Det ble i mai 2016 oppnådd tverrpolitisk enighet mellom alle partiene på Stortinget, unntatt SV, om prinsippene for en skattereform i Norge, hvor hovedmålet var å redusere beskatningen på bedrifters overskudd. Reformen kom som en oppfølging av det såkalte Scheel-utvalget, som avga sin innstilling i desember 2014.¹ Rapporten hadde betegnende nok tittelen "Kapitalbeskatningen i en internasjonal økonomi".

Kapital er en svært mobil produksjonsfaktor, noe som gjør at selskapsbeskatningen har betydning for hvor bedrifter etablerer seg. Det gjør at skattereglene for kapitalinntekter ikke kan fastsettes uavhengig av hvordan kapital beskattes i andre land. Etter den store skattereformen i Norge i 1992 ble skattesatsen på bedrifters overskudd redusert fra vel 50 til 28 prosent. Samtidig ble prinsippet om lik skattesats på bedrifters og personlige skatteyteres kapitalinntekter gjennomført, og dobbeltbeskatningen av kapitalinntekter ble fjernet ved at utbytte ikke lenger ble beskattet på eiers hånd når bedriftene hadde betalt skatt på overskuddet. Utbyttebeskatningen ble endret i 2006. For personlige skatteyttere ble den delen av utbytte som tilsvarer risikofri avkastning (definert som renten på 3 måneders statssertifikater) skilt ut. Denne delen ble i form av et skjermingsfradrag fortsatt unntatt beskatning på aksjonærenes hender når selskapet hadde betalt skatt, mens resten av utbyttet nå ble beskattet på aksjonærenes hender. I sum betydde endringen at personlige skatteyttere måtte betale høyere skatt på den betalingen de fikk for å ta risiko, mens risikofri avkastning i prinsippet ble skattemessig likt behandlet, enten man plasserte formuen i risikofrie papirer eller i aksjer.

Etter skattereformen i 1992 var den norske skattesatsen på bedrifters overskudd den laveste i OECD-området.² Det var ikke lenger tilfellet da Scheel-utvalget ble oppnevnt vel tjue år senere. Da var den norske skattesatsen på foretak (28 prosent) over gjennomsnittet blant OECD-landene. Særlig utover på 2000-tallet ble det nærmest konkurranse mellom land i å redusere skattesatsene på bedrifters overskudd. Etter enigheten i 2016 skal skattesatsen i Norge reduseres til 23 prosent. Den norske skattesatsen blir da nokså midt på treet sammenlignet med andre OECD-land. Beskatningen av utbytte som personlige skatteyttere mottar økes tilsvarende (etter skjermingsfradraget) som selskapsskatten reduseres.

Det er ikke bare lave skattesatser i andre land som skaper skattekonkurranse, men også skatteregler som åpner for tilpasninger som i sum reduserer beskatningen kraftig.

Forskjeller i skatteregler, som for eksempel at det i noen land er selskapstyper og inntekter som ikke skattelegges i det hele tatt, eller at fradragsordningene er forskjellige fra land til land, eller at det er forskjellige definisjoner på hva en skatteyter er, gjør det mulig for internasjonale konsern å lage selskapskonstruksjoner med lokaliseringer i flere land, eller å foreta finansielle operasjoner, hvor man sørger for at mest mulig av inntektene bokføres i lavskatteland og mest mulig av utgiftene i høyskatteland. Det er fullt lovlig og en kan vanskelig kalle det uetisk, når selskaper med utgangspunkt i forretningsmessig rasjonelle strukturer og tilpasninger bruker skattereglene i de landene de har virksomhet i til å unngå dobbeltbeskatning, og få de fradrag og unntak som skattereglene åpner for. Det er forskjell på en slik adferd, og tilpasninger hvor konserner aktivt lager selskapsmessige og finansielle konstruksjoner som ikke har annen hensikt enn å unngå skatt. Selv om slike konstruksjoner

ikke nødvendigvis er ulovlige, vil det ofte betraktes som uetisk. EU-Kommisjonen kaller dette aggressiv skatteplanlegging.³ Den klassiske formen for aggressiv skatteplanlegging er at konserner etablerer datterselskaper i lav/null-skatteland, hvor de ofte ikke har noen eller svært liten økonomisk aktivitet, og blant annet ved hjelp av administrativt fastsatte internpriser kanaliserer konsernets inntekter dit, mens mest mulig av kostnadene blir liggende i land med relativt høye skatter. Når skattereglene i tillegg gjør det mulig å ta ut inntekter fra lav/nullskatteland uten at annen skatt utløses, kan aggressiv skatteplanlegging fremstå som fristende.

I skatteforliket fra 2016 er det da også flere punkter som omhandler tiltak for å tette igjen mulighetene for aggressiv skatteplanlegging. Det bør i prinsippet være slik at bedrifters inntekter beskattes etter hvor den reelle verdiskapningen finner sted, og ikke styres etter hvor skattene er lavest. I skattelovgivningen er det mulig "å se igjennom" selskapsmessige og finansielle konstruksjoner som ikke har andre formål enn skatteomgåelse. Ofte er imidlertid slike gjennomskjæringer vanskelig i praksis, fordi konstruksjoners begrunnelse i noen grad også kan hvile på forretningsmessig logikk. Dette gjør at det samarbeidet som pågår internasjonalt, i regi av OECD og G20, med utvikling og oppfølging av anbefalinger til regler som skal hindre at land undergraver hverandres skattefundament, er svært viktig. Som et ledd i å støtte opp om dette arbeidet, bør staten som dominerende eier i flere norske selskaper med til dels stor virksomhet i utlandet, formulere forventninger til disse selskaperes skatteadferd, og følge opp slike forventninger i dialogen med selskapene.

Norge bør følge en fireleddet strategi:

- Fortsatt støtte aktivt opp om det internasjonale samarbeidet om utvikling av regler for å hindre skatteomgåelser
- Ha et skattenivå på selskaper som er konkurransedyktig i forhold de fleste andre land. Norge bør hverken beskutte bedrifter sterkest eller være mest aggressiv med å sette skattene ned.
- Gjøre det som er mulig på nasjonalt plan for å hindre omgåelser, blant annet ved å følge opp i norsk lovgivning internasjonale anbefalinger til regler og prinsipper.
- Utarbeide skatteadferdsmessige forventninger til helt eller delvis statseide norske selskaper.

Litt om økonomisk teori og skatt

I en markedsøkonomi hvor det er mange produsenter og forbrukere, og hvor det er full informasjon om produktene som lages, har priser en avgjørende rolle for å kanalisere arbeidskraft og kapital dit produksjonsfaktorene gir høyest avkastning. Prisen på et produkt som blir mye etterspurt blir høy, noe som gjør det lønnsomt å utvide produksjonen ved lokke til seg mer kapital og arbeidskraft. Skatt kommer som en kile mellom det kjøperne betaler og det selgerne får, noe som lett gjør at ressursene i økonomien blir mindre effektivt utnyttet enn tilfellet ellers ville vært. Skatt ilagt lønnstagerne, påvirker i utgangspunktet ikke bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft, men det vil ofte redusere de yrkesaktives insentiver til å jobbe. Spesielt gjelder det høy marginalsatt på lønn. Tilsvarende vil skatt på kapital i utgangspunktet ikke endre bedriftenes etterspørsel etter kapital, men det vil ofte redusere insentivene til å spare og stille kapital til disposisjon for bedrifter.

Ut fra økonomisk teori er det videre slik at effektivitetstapet øker mer enn proporsjonalt med skattenivået. Dobles en skattesats fra 10 til 20 prosent vil effektivitetstapet normalt mer enn dobles.⁴ Effektivitetstapet blir også stort dersom det legges skatt på noe hvor tilbudet endres mye når prisene eller kostnadene endres, mens tapet blir mindre hvis den samme skattesatsen brukes på noe hvor tilbudet er lite følsomt overfor prisendringer. Eiendom og samlet forbruk er lite følsomt overfor skatte/avgiftsendringer sammenlignet med kapital og arbeidskraft. Å spre beskatningen på mange objekter istedenfor bare å beskatte noen få, bidrar normalt også til å redusere effektivitetstapet. Faren for omgåelser og unndragelser tilsier også at man beskatter mange objekter og ikke bare noen få.

Skatt har én hovedoppgave; å finansiere fellesgodene levert av offentlig sektor. I tillegg brukes skatt til å påvirke inntektsfordelingen, og til "å betale for" ulemper/skader produkter eller produksjon måtte ha på sine omgivelser, og som ellers ikke inngår i bedriftenes kostnadsregnskap. Eksempler på dette er forurensinger og helseskader.

Hvis en tar som utgangspunkt at et gitt nivå på fellesgoder skal finansieres, hvordan bør skattesystemet i en liten åpen økonomi som den norske utformes for å finansiere dem? Ut fra prinsippene som kort ble skissert foran, bør en gå frem på følgende måte:

1. Identifiser skader/ulemper som produkter og produksjon påfører omgivelsene (negative indirekte effekter). Ilegg slik produksjon og produkter særskatt/avgifter slik at produsentene får riktige insentiver til å redusere ulempene, ved å legge om produksjonen og/eller utvikle nye produkter med færre ulemper.
2. Identifiser områder hvor skatt vil forårsake minst effektivitetstap, og innføre brede og generelle skatter på disse områdene. Forbruk og eiendom, og delvis arv, er eksempler på slike områder. Dette tilsier en bred og høy generell moms, og at fast eiendom beskattes mer enn annen og mobil kapital.
3. Beskatt lønn bredt, og slik at marginalsattesatsen blir lavest mulig
4. Beskatt kapital slik at allokeringen av kapital til bedrifter i Norge ikke blir skadelidende til fordel for andre land, eller andre investeringer.
5. Unnta færrest mulig objekter fra beskatning, og ha færrest mulig særlige fradragsordninger. Skatteleggingen bør være så generell som mulig, unntatt i de tilfeller hvor særskatt på produkter eller produksjon har som formål å kompensere for negative indirekte effekter.

I punktene 1-5 har en rendyrket målet om å skaffe finansiering til det offentlige med minst mulig effektivitetstap, og at produkter og produksjon som påfører omgivelsene negativt skal betale for det. Inntektsfordelingshensyn er ikke hensyntatt. Inntektsomfordelingshensyn kan imidlertid ofte også godt ivaretas gjennom stønader og gratis/subsidierte tjenester. Et alternativ til sterkt progressiv lønnskatt, eller høy beskatning av kapital ut fra fordelingshensyn, kan være en bredere og mer generell moms og/eller beskatning av fast eiendom, og så bruke noe av skatteinntektene til stønader eller billige tjenester som treffer for eksempel barnefamilier eller andre ønskede målgrupper. Ifølge OECDs rapport om inntektsfordeling, bidrar sosiale overføringer mer til inntektsutjevning i Norge enn det skattesystemet gjør.⁵

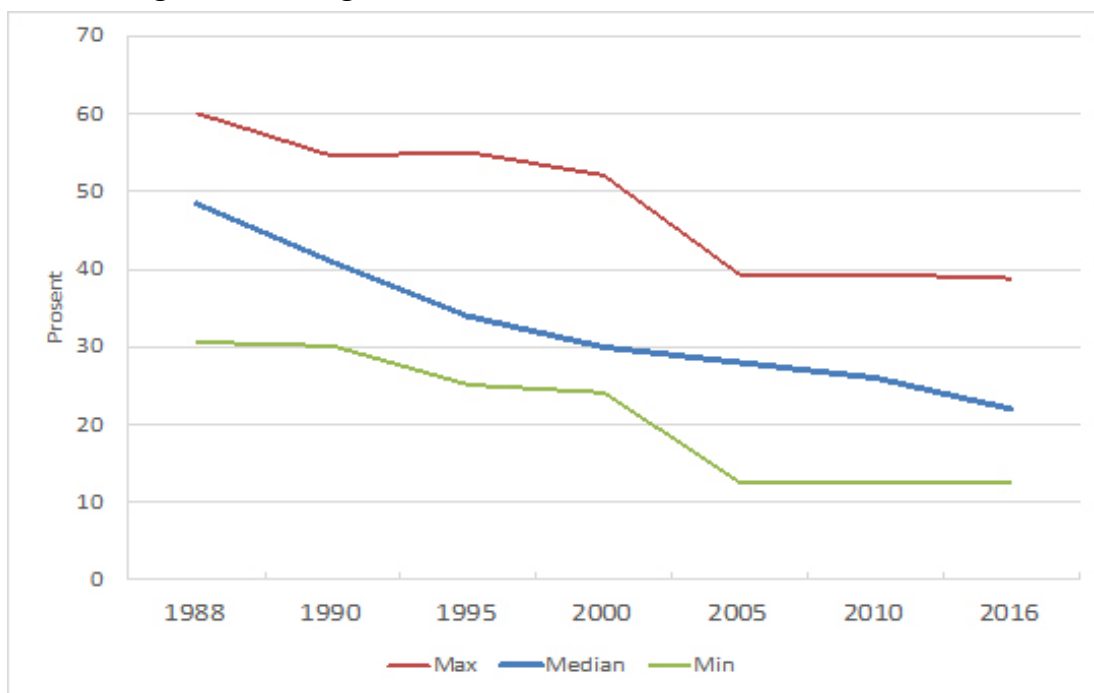
Det norske skattesystemet følger mange av punktene over, men avviker på noen vesentlige:

- Beskatningen av investeringer i fast eiendom er gjennomgående gunstigere enn på investeringer ellers.
- I personbeskatningen er det noen fradrag som med fordel kunne fjernes (gaver til frivillige organisasjoner, fagforeningskontingent og man kunne sanert foreldrefradraget, eventuelt kompensert det med lavere pris på barnehage/skolefritidsordning)
- Momsen burde vært mer generell, særatsene på mat, bøker o.a. burde vært fjernet, og eventuelt vært erstattet med mer treffsikre stønader.
- Beskatningen av selskapers overskudd er noe høyere enn i andre land, og Norge er et av få høyt utviklede land som har formuesskatt som også treffer eierskap i bedrifter.

Foretaksbeskatningen i OECD-området

Figur 1 viser utviklingen i de formelle skattesatsene på bedrifters overskudd i en del OECD-land, fra 1988 og frem til nå. Skattesatsene i figuren gjenspeiler summen av satsene på ulike myndighetsnivåer i de respektive landene. I figuren angis utviklingen i mediansatsen, pluss den høyeste og laveste i de 15 landene dataene omfatter. Mediansatsen har falt fra nær 50 prosent i 1988 til nesten 20 prosent, og den laveste satsen fra omlag 30 til 12,5 prosent. Per i dag er det Irland som har den laveste satsen, og USA den høyeste.⁶ Det er verd å merke seg at selv om den laveste og høyeste satsen har ligget fast siden 2005, har mediansatsen fortsatt å falle. Det tyder på at landet med den laveste satsen setter en norm som det er problematisk for andre å ligge betydelig høyere enn over tid.

Figur 1: Utviklingen i skattesatser overfor bedrifter i 15 OECD-land



Omfatter Østerrike, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Tyskland, Island, Irland, Luxembourg, Nederland, Norge, Sverige, Sveits, Storbritannia og USA. Kilde: OECD

Noen land har brukt skattereglene aktivt til å gjøre det attraktivt for utenlandske bedrifter å etablere seg der. Irland er et eksempel på det. Der er både den generelle skattesatsen lav, og konsern har muligheter til å forhandle seg frem til enda lavere satser.

Vel så viktig som høyden på de normale skattesatsene, er utformingen av skattereglene ellers. Internasjonalt foregår det et omfattende arbeid for å kartlegge regler og definisjoner som undergraver skattefundamentet i enkeltland. Forskjeller i regler og definisjoner mellom land har gjort det mulig for internasjonale konserner å redusere den samlede beskatningen ved hjelp av finansielle konstruksjoner og etableringer i ulike land. Et velkjent eksempel er it-konsernet Apple. Apples skattetilpasning ved hjelp av irske selskaper er nærmere beskrevet i vedlegg 1. I vedlegg 2 er det i tillegg skissert en modell hvor et konsern bruker en kombinasjon av selskaper i Irland, Nederland og Bermuda (såkalt "Double Irish Dutch Sandwich").

Skatt- og skatteregler er nasjonalt ansvar, så verken OECD, EU eller noen andre internasjonale organisasjoner har noen overnasjonal myndighet på området. I EU må det være enstemmighet for at vedtak om skatt skal være bindende for medlemslandene.⁷ Metodikken som brukes av internasjonale organisasjoner har derfor mye vært en kombinasjon av å kartlegge og offentliggjøre hvordan situasjonen er, og utarbeide anbefalinger om hva enkeltland bør gjøre. Ved å vise hvilke regler som muliggjør aggressiv skatteplanlegging, kan det bli både et nasjonalt og internasjonalt press mot myndighetene i de aktuelle landene for å endre reglene. Dette er et arbeid som har gitt resultater over tid.

I regi av OECD, har det en god stund vært utarbeidet standarder for skatteavtaler mellom land, hvor hovedformålet er å hindre at inntekter skattlagt i ett land også skattlegges i andre, uten at allerede betalt skatt trekkes fra. OECD har i de senere årene utviklet anbefalinger til skatteregler for å hindre uthuling av lands skattefundament. (Det såkalte "BEPS-prosjektet", hvor BEPS står for Base Erosion and Profit Shifting.)⁸ I regi av BEPS-prosjektet, organisert av OECD og G-20, ble det i januar 2015 oppnådd enighet om 15 tiltakspunkter som skal redusere internasjonale konsersners muligheter til å spille enkeltlands skattesystemer ut mot hverandre, og med det uthule skattefundamentet.⁹ De tilsluttende land har forpliktet seg til å følge opp punktene i sin nasjonale lovgivning. Omlag 100 land har sluttet seg til BEPS. I regi av BEPS foretas det også en løpende oppfølging av hvordan signaturlandene gjennomfører tiltakspunktene. Internasjonalt har åpenheten om skatt økt gradvis, og omfanget av avtaler om utveksling av informasjon mellom land om skatteyttere har økt kraftig.

I EU har en også kommet lenger i arbeidet med regelverk for å begrense uthuling av skattefundamentet, et arbeid som til dels er en oppfølging av BEPS –prosjektet. I 2012 ble det utstedt en Rekommandasjon for begrensnig av "Agressive Tax Planing" eller ATP.¹⁰ Senere er dette fulgt opp med flere initiativ under hatten "The Anti Avoidance Package".¹¹ I 2016 ble et "Anti Tax Avoidance"-direktiv (ATAD) vedtatt. Direktivet plikter medlemslandene å gjennomføre tiltak i nasjonal lovgivning, og fristen som er satt for gjennomføringen av ATAD er 1. januar 2019. Direktivet er primært rettet mot selskapers utnyttelse av forskjeller mellom EU- og tredjelands skatteregler for å unngå skatt. ATAD pålegger EU-medlemmene til å innføre bestemmelser på fem hovedområder:

1. Hindre at overskudd flyttes til lav- eller nullskatteland.
2. Sikre at inntekter EU-selskaper mottar fra tilhørende selskaper i nullskatteland blir skattelagt i EU
3. Hindre at selskaper unngår skatt ved å flytte aktiva til lav/nullskatteland, for eksempel flytter rettighetene til et produkt til et nullskatteland før produktet er ferdig utviklet, da det i dag ofte ikke utløser beskatning
4. Hindre at selskaper unngår skatt gjennom gjelds- for fordringskonstruksjoner
5. Innføre en generell bestemmelse som kan brukes til å hindre skatteomgåelser på andre måter.

Norge har deltatt aktivt i BEPS-samarbeidet, og følger opp de anbefalte 15 tiltakspunktene. Dette ble blant annet omtalt i skattemeldingen, Meld. St. 4 (2015-16). Regjeringen har også fått utredet en lovbestemmelse som skal gjøre det ulovlig å omgå skatt ved å sette opp konstruksjoner som ikke har annet formål enn å unngå skatt.¹²

Nederland og Irland som etableringsland

Irland er det OECD-landet som har lavest skattesats på bedrifters overskudd. Myndighetene har bevisst brukt gunstige skatteregler for å tiltrekke seg etableringer av utenlandske selskaper. Kombinert med EU-medlemskapet var dette en vellykket strategi sett fra Irlands side. Utenlandske selskaper brukte Irland stadig mer som et springbrett for sin aktivitet i hele EU/EØS. Den økonomiske veksten i landet ble høy, befolkningsveksten steg sterkt fordi flyttestrømmen snudde fra netto utflytting til netto innflytting. Irland endret status fra å være et av de fattigste landene i EU til å bli et av de rikeste, inntil de ble hard rammet av finanskrisen i 2008. I tillegg til lav standard skattesats på 12,5 prosent, har store internasjonale selskaper kunnet forhandle seg frem til egne lavere satser. Dette gjorde blant annet Apple, slik det er nærmere omtalt i vedlegg 1.

Nederland er i enda større grad enn Irland brukt av internasjonale foretak som et springbrett for aktiviteter ellers i Europa og verden. Også her synes skattereglene å være en viktig del av forklaringen, selv om den ordinære skattesatsen på overskudd er vesentlig høyere enn i Irland. I Nederland er den normale skattesatsen på foretaks overskudd 20 til 25 prosent, avhengig av overskuddets størrelse. Det skattemessig attraktive ved Nederland, er bestemmelser i skattelovene som unntar visse typer selskaper og inntekter fra beskatning, eller underlegger dem langt lavere skattesatser.

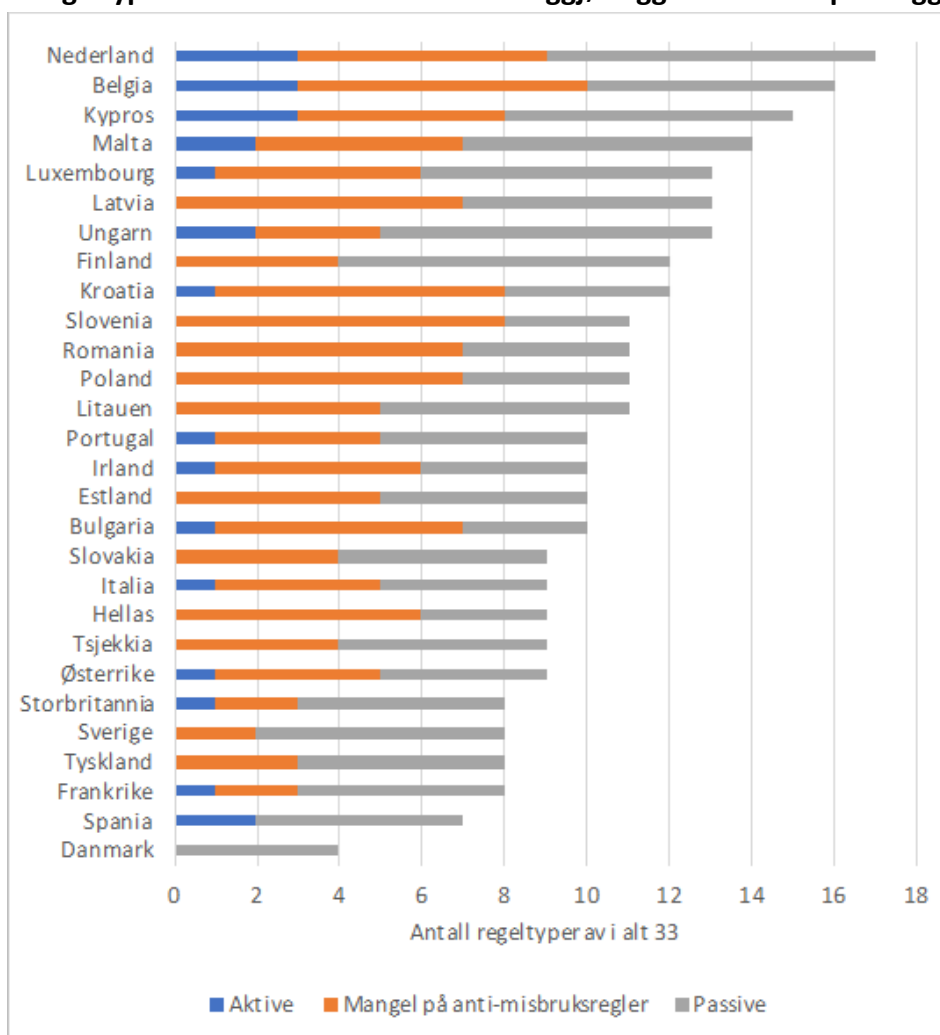
I en studie i regi av EU-kommisjonen har man sett på skatteregler som oppmuntrer til eller muliggjør aggressiv skatteplanlegging, og så kartlagt i hvilken grad skattelovene i medlemslandene inneholder slike regler.¹³ I studien har en kommet frem til 33 regeltypene som kan bidra til aggressiv skatteplanlegging. Blant disse skiller det mellom *aktive regler*, det vil si regler som aktivt stimulerer til skatteplanlegging, *passive regler*, det vil si regler som åpner opp for skatteplanlegging uten å stimulere til det, og endelig *fravær av regler* som kunne begrenset skatteomgåelse.

Nederland er det EU-landet som har flest ordninger i skattesystemet som muliggjør aggressiv skatteplanlegging, med Belgia som nummer to, se figur 2. Skatteregler som blant annet ingen eller

lav skatt på holdingselskaper når de mottar utbytte, renteinntekter eller royalty-inntekter, sammen med gunstige skatteavtaler, blant annet med land som Bermuda, hvor selskapsskatten er null, gjør at etablering av gjennomstrømningselskaper i Nederland kan være gunstig.

Det må understrekes at skattereglene langt fra er den eneste grunnen for internasjonale selskaper til å etablere selskaper i Nederland som springbrett for aktiviteter i andre land. Landet har, sammen med blant annet Luxembourg, også en selskapslovgivning, en rådgivningsindustri og skatteavtaler med andre land som gjør det lett og raskt å sette opp slike selskaper. For konserner som opererer i mange land vil det ofte være rasjonelt å styre den internasjonale virksomheten gjennom noen holdingselskaper. Når et selskap har virksomhet i land med svake rettssystemer, kan det også være en god grunn til å etablere selskaper for virksomhet slike steder, i land med gode og uavhengige rettssystemer. Det kan også være krav om det fra partnere eller långivere, for å sikre virksomhetens verdier. Blant annet Nederland og Luxembourg har opparbeidet seg status og renommé som jurisdiksjoner for slike etableringer.

Figur 2: Antall regeltyper som stimulerer til eller muliggjør aggressiv skatteplanlegging i EU- land



Kilde: EU Commission: "Study of Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators". Working Paper N. 61-2015.

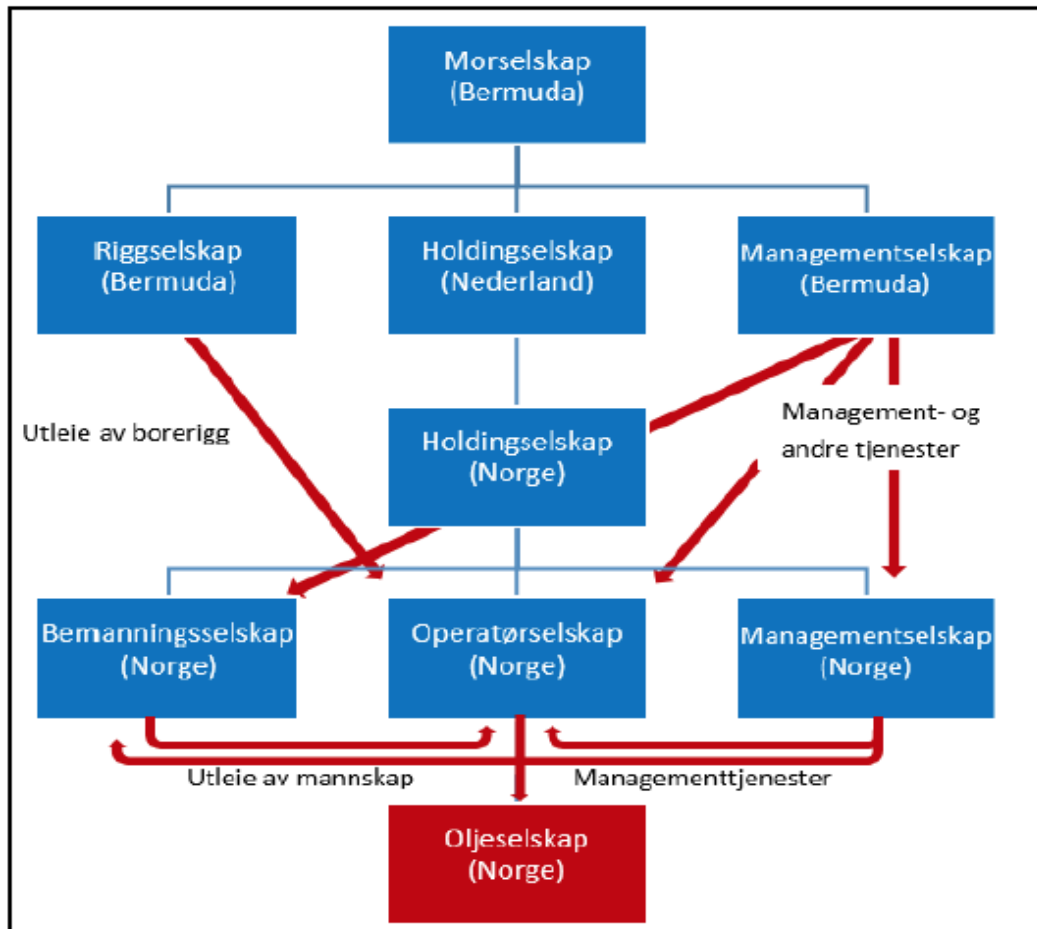
Nederland, Luxembourg og Irland er blant de ti landene i verden som er største mottagere av direkte investeringer fra utlandet. Nederland og Luxembourg er henholdsvis nummer en og to, større enn store økonomier som USA, fastlands-Kina, Storbritannia og Tyskland. Nederland hadde per 2015 mottatt om lag 14 prosent av verdens direkte investeringer og lille Luxembourg omlag 12 prosent. Irland hadde mottatt 3 prosent, også vesentlig mer enn det landets størrelse skulle tilsi.¹⁴

Som nevnt brukes Nederland og Luxembourg i stor grad av internasjonale selskaper som gjennomstrømningsland for virksomheter de har rundt om i verden. Investeringene som kommer til dem ender derfor i liten grad opp som fysiske investeringer der, men går i det vesentligste videre til andre land. Ifølge IMF's data, fremstår Nederland og Luxembourg som de største kildene til inngående direkte investering i fremvoksende økonomier som India, Sør-Afrika, Filippinene, Malaysia, Nigeria, Kazakhstan, Botswana og Mongolia, for å nevne noen. Nederland står for omlag halvpart av de direkte investeringene fra utlandet til Mongolia. Det er også et nært samspill mellom Nederland og Luxembourg, omlag 15 prosent av direkte investeringer i Luxembourg kommer fra Nederland, og 14 prosent av investeringene i Nederland kommer fra Luxembourg. USA er den største kilden til direkte investeringer til både Luxembourg og Nederland, men også en av de største mottagerne av direkte investeringer fra disse landene.

Også norske bedrifter synes i stor grad å gå ut i verden via Nederland. Nederland er den største mottageren av norske direkte investeringer. Ifølge IMF's database har om lag 17 prosent av de utgående direkte investeringene fra Norge gått til Nederland. Nederland mottar dermed mer direkte investeringer fra Norge enn Sverige, USA, Storbritannia og Danmark, land vi ellers har et mye tettere økonomisk samkvem med. Ser en på direkte investeringer inn i Norge, er Sverige størst, deretter kommer Nederland og Luxembourg.

Statistisk sentralbyrå publiserte i februar 2017 en artikkel hvor de mener at så mye som 50 milliarder kroner av inntjeningen til selskaper som driver leteboring på norsk sokkel kan ha unnslettet beskatning i Norge siden 2001, gjennom skatteplanlegging.¹⁵ Det skal ha skjedd ved at rigger leies ut til norske operatørselskaper til høy pris, fra morselskaper lokalisert i skatteparadis som Bermuda, og hvor Nederland brukes som et transittland for kapitalkanaliserings og utbytte.¹⁶ Nederland har skatteavtaler med nullskatteland som Bermuda, noe som gjør at overskudd kan videresendes ut av EØS uten å bli beskattet, og da til et land hvor selskapskatten er null.

Figur 3: Eksempel på organisering av oljeboringselskaper



Kilde: Smidt og Solvik, masteroppgave ved NHH 2015.

Røde piler angir pengestrømmen for leie/tjenester, mens blå angir eierforhold

Figur 3 skal illustrere en typisk struktur på et riggselskap med morselskap i et lav- eller nullskattelend. Konstruksjonen legger til rette for at utgiftene bokføres i høyskatteland (her i Norge) for å få størst mulig fradrag i beskatningen, mens mest mulig av inntektene kanaliseres til lavskatteland, her Bermuda, ofte via Nederland.

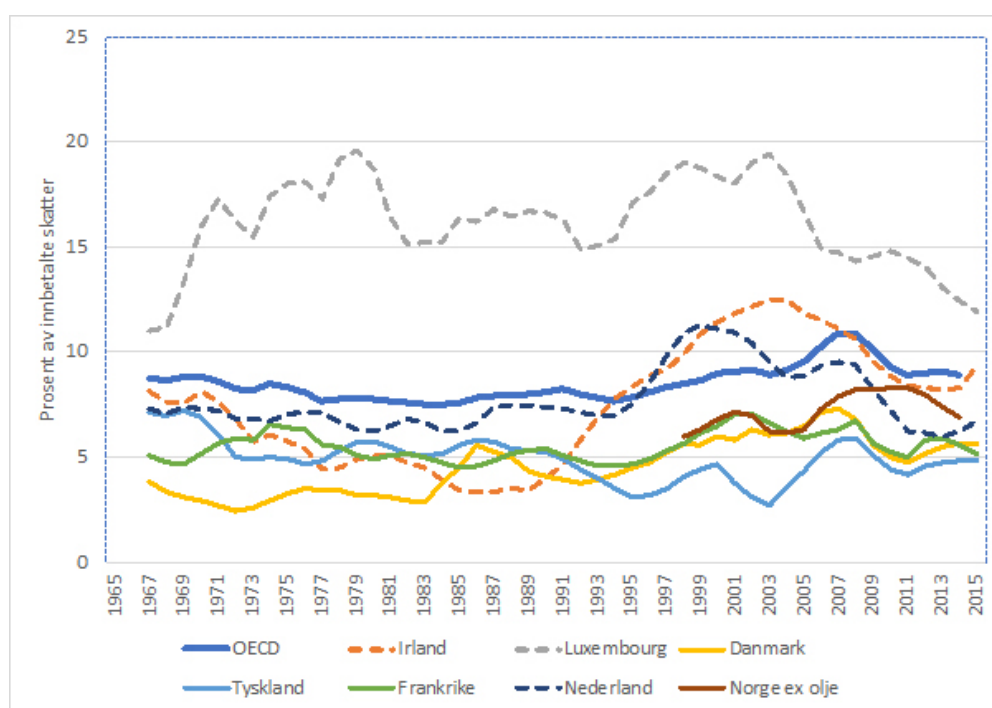
Den norske stat har store og til dels dominerende eierposter i flere selskaper med stor virksomhet internasjonalt. Eksempler på det er Norsk Hydro, Telenor, Statoil, Statkraft, Kongsberg Gruppen, DnB og Yara. I sin eierskapsutøvelse har staten fastsatt noen prinsipper og forventninger til selskapene de har eierandeler i.¹⁷ Ikke i noen av prinsippene eller forventningene er skattemessig adferd nevnt. Næringsdepartementet skriver at man gjennom eierskapsutøvelsen blant annet skal bidra til bærekraft, og at samfunnsansvar er integrert i virksomheten. Noe om forventninger til skattemessig adferd, blant annet avståelse fra aggressiv skatteplanlegging, kunne hørt hjemme under dette punktet. Arbeidet med å hindre skatteomgåelser internasjonalt er et viktig spørsmål, og det har vært reist spørsmål ved Statoils og Statkrafts bruk av gjennomstrømningsselskaper i Belgia. Dette burde derfor vært et område hvor staten også som eier bidro til holdningskapning

ved å utarbeide forventninger til selskapene den har store eierandeler i.¹⁸ Statens Pensjonsfond Utlandet, som eier små poster i mange tusen selskaper internasjonalt, publiserte i april i år et forventningsdokument om skatt rettet mot disse selskapene.¹⁹ Noe tilsvarende kunne vært utarbeidet av Næringsdepartementet, og selskapenes skattemessige adferd burde kunne være tema i departementets dialog med styrene og ledelsene i de aktuelle selskapene.

Hvorfor har land skatteregler som undergraver skattefundamentet?

I utgangspunktet må en anta at hvert land vedtar skatteregler de mener er til det beste for eget land. Når et land setter skattesatsene lavt eller vedtar gunstige skatteregler, er nok formålet å tiltrekke seg aktivitet som gir sysselsetting. Hvert av selskapene som kommer betaler lite skatt, men flere sysselsatte betyr lavere offentlige utgifter, større inntekter fra skatt på lønn, moms o.a. Hvis det dessuten blir svært mange selskaper som etablerer seg, og de har store inntekter, vil selv svært lav selskapsbeskatning i sum kunne gi høye skatteinntekter. I figur 4 vises utviklingen i hvor stor andel innbetalt skatt fra selskaper utgjør av de samlede skattene i noen OECD-land. Tallene for Norge er eksklusive oljeskatter. Figuren viser at i de tre skattegunstige landene, Luxembourg, Nederland og Irland (alle representert med stiplede kurver), er innbetalte selskapskatter i prosent av landenes samlede skatteinntekter, relativt høye. Det gjelder spesielt for Luxembourg frem til 2003, og i Nederland og Irland fra midten på 1990-tallet og til finanskrisen i 2008. Nedgangen for de to sistnevnte landene etter 2008, har nok i stor grad sammenheng med finanskrisen, da andelen viser tegn til å komme noe opp igjen etter 2013. Nedgangen i selskapskatteandelen i Luxembourg har foregått over en lenger periode og synes derfor i mindre grad å være konjunkturbestemt.

**Figur 4: Innbetalt foretaksskatt i prosent av totalt innbetalte skatter.
Glattet, 3 års glidende gjennomsnitt**



Kilde: OECD, Finansdepartement og SSB

Når land med skatteregler som muliggjør null eller svært lav beskatning av bedrifter har relativt sett høyere inntekter fra selskapsbeskatningen enn andre, kan slike skatteregler fremstå som attraktive for de aktuelle landene. Det blir slik fordi foretak i stor grad omdirigerer inntekter til lavskatteland, og da tydeligvis i et så stort omfang at skatteinntektene til lavskattelandene blir relativt høye. Land som spesialiserer seg på å være attraktive lokasjoner for internasjonale foretak, blant annet gjennom gunstige skatteregler, vil også ofte tilrettelegge for vekst i tilhørende tjenester, som konsulenter, advokater, revisorer og finansielle tjenester. I sum gjør dette at uthulingen av skattefundamentet ikke blir et problem for landene som innfører slike skatteregler selv, men bare for andre land. Når hvert land vedtar skattereglene ut fra egen situasjon, blir det ikke tatt hensyn til egne reglers negative effekter på skattefundamentet til andre land. Internasjonalt samarbeid om skatt er derfor påkrevet for å hindre at land skal fortsette å underby hverandre på skattesiden.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Steinar Juel, samfunnsøkonom i Civita.

Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsyttere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere. Ta kontakt med forfatteren på steinar@civita.no eller civita@civita.no.

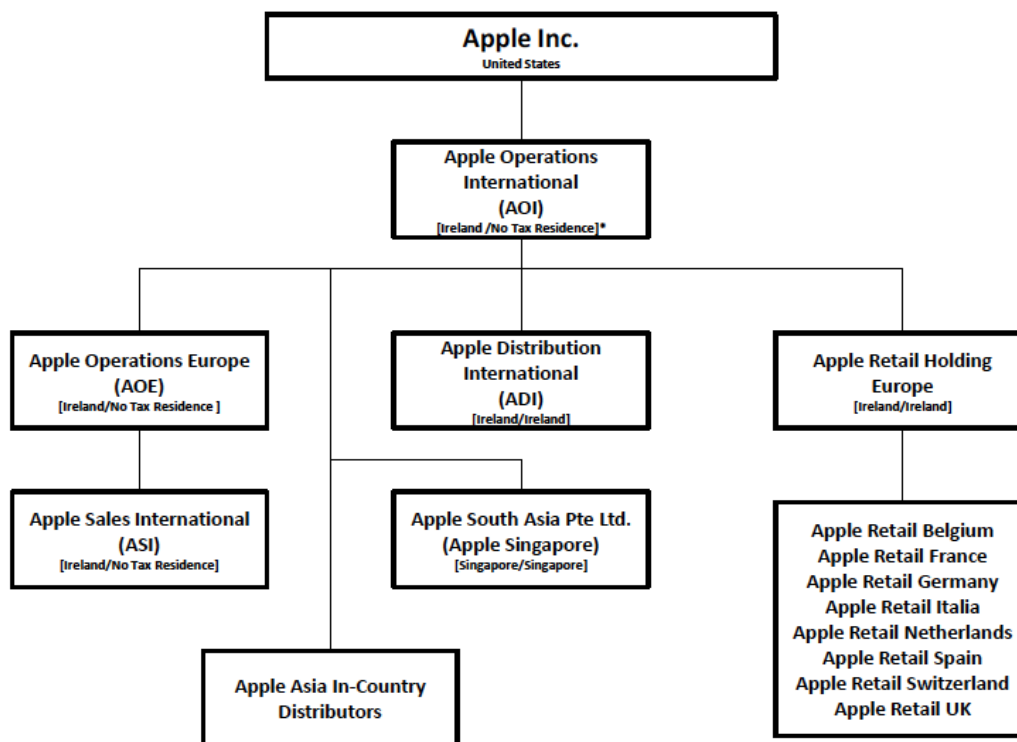
VEDLEGG 1

Apple, et eksempel på aggressiv skatteplanlegging

Irland er blitt et land hvor særlig amerikanske konserner etablerer datterselskaper som fungerer som holdingselskaper for konsernenes virksomhet i Europa, ofte også for deres virksomhet i Asia og Afrika. Et høyt profilert eksempel er Apple. Det har vært egne høringer i den amerikanske Kongressen om selskapets skatteplanlegging i form av selskapsetableringer og kanalisering av inntektsstrømmer.²⁰ I 1980 etablerte Apple selskapet Apple Operations International (AOI) i Irland. Selskapet ble hovedholdingselskapet for Apples virksomhet utenfor Nord- og Sør-Amerika. I årene 2009-12 hadde AOI en inntjening på 30 milliarder dollar, men det betalte ingen selskapsskatt. Det skyldes at Apple hadde forhandlet seg frem til en skattesats på 2 prosent i Irland, og at konsernet utnytter forskjellene i amerikansk og irsk skattelovgivning slik at den faktiske skatten som betales i Irland, blir enda lavere. AOI har ingen ansatte og styres helt og holdent fra Apples hovedkontor i California.

Apple har to andre irske selskaper. Apple Operations Europe (AOE), som sitter på Apples økonomiske rettigheter til produkter solgt utenfor Amerika, og Apple Sales International (ASI), som står for alt salg utenfor Nord- og Sør-Amerika. Holdingselskapet AOI eier AOE som igjen eier ASI (se figur 1.1). Som AOI, er de andre irske selskapene postkasseselskap som styres fra hovedkontoret i California. Alle Apples irske selskaper har samme adresse i Cork i Irland, men ingen fysisk tilstedeværelse. Salgsskapet ASI kjøper formelt produktene fra fabrikantene i Kina og selger dem videre til Apples salgsnettverk i land utenom Nord- og Sør-Amerika. Irske ASI beregner seg en høy margin, slik at det meste av inntjening på salget utenom Nord- og Sør-Amerika blir bokført i Irland. Det irske salgsselskapet ser aldri produktene, det er kun et bokføringssted for salgsinntekter minus kostpris fra fabrikk. Ifølge en utredning gjort for Senatets Permanent Subcommittee on Investigations, bidro ASI i årene 2009-2012 til at 70 milliarder dollar i nettoinntekter omtrent ikke ble skattlagt.²¹

Figur 1.1

Apple's Offshore Organizational Structure

*Listed countries indicate country of incorporation and country of tax residence, respectively.

Apples selskaper i Irland er hverken definert som skatteyttere i Irland eller i USA. De faller mellom to stoler. I henhold til irsk lovgivning er selskaper skattepliktige til Irland når virksomheten styres fra Irland, noe Apple-selskapene ikke gjør. I henhold til amerikansk lovgivning er det etableringsstedet som styrer hvor selskaper er skattepliktige, og de er etablert i Irland, ikke i USA. Gjennom lovlige konstruksjoner utnyttes definisjonsforskjeller i irsk og amerikansk skattelovgivning til å unngå beskatning.

Hovedprinsippet i den føderale skattelovgivningen i USA er at selskapenes globale inntekter er skattepliktige i USA. Er det betalt skatt i utlandet, kan det trekkes fra, men inntekter kommer ikke til beskatning før de tas hjem til USA. Fordi USA har svært høy skattesats sammenlignet med andre land, har mange amerikanske selskaper latt være å ta inntekter hjem. De akkumuleres som aktiva i utenlandske datterselskapers balanser, men pengene er ofte investert som innskudd i amerikanske banker eller i amerikanske verdipapirer. Dette gjelder også for Apple. I 2011 hadde Apple likvide beholdninger på 145 milliarder dollar, hvorav 102 milliarder var bokført i datterselskaper i utlandet, men 75-100 prosent at utenlandsformuen var plassert i amerikanske finansinstitusjoner.²² Ifølge Dagens Næringsliv skal kontantbeholdningen eid av Apples utenlandske døtre nå ha steget til 230 milliarder dollar.²³

Figur 1.2: Amerikanske foretaks overskudd og innbetalt skatt som andel av BNP



Også andre store amerikanske foretak har gjennom selskapskonstruksjoner unngått beskatning på tilsvarende måte som Apple. I følge Reuters skal amerikanske selskaper ha akkumulert overskudd for 2600 milliarder dollar i utlandet for å unngå amerikanske beskatning.²⁴ Gjennom en skattereform i USA kunne mange av de smutthullene som amerikanske selskaper i dag benytter vært tettet. Det har i lang tid vært bred enighet om behovet for en skattereform i USA, men det har ikke vært mulig å få tilstrekkelig enighet i Kongressen om hvordan skattesystemet skal utformes. På ny diskuteres skattereform i Kongressen, hvor et av elementene skal være et skatteamnesti med en engangsskatt på 5 eller 10 prosent på overskudd amerikanske selskaper har akkumulert i utlandet, hvis midlene overføres til det amerikanske morselskapet.

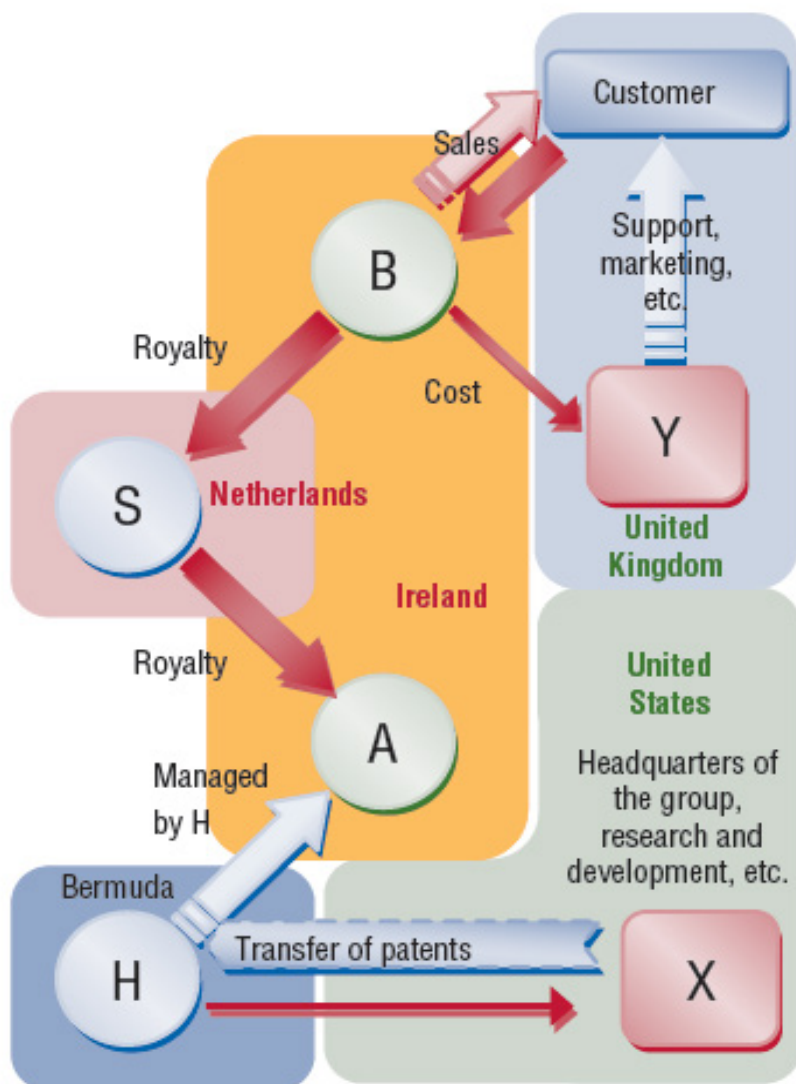
Figur 1.2 over viser hvordan overskuddene i amerikanske foretak de siste årene har økt som andel av BNP, mens provenyet fra selskapsskatten har stått stille, eller gått litt ned, som andel av BNP.

VEDLEGG 2

”Double Irish Dutch Sandwich”

I figur 2.1 illustreres et opplegg hvor et amerikansk selskap søker å unngå beskatning ved å sette opp to selskaper i Irland, et i Nederland og et på Bermuda. Opplegget kalles ”Double Irish Dutch Sandwich”.²⁵

Figur 2.1: Skatteplanleggingsoppsettet ”Double Irish Dutch Sandwich



Kilde: IMF Fiscal Monitor October 2013

Eksempelet i figur 2.1 gjelder et amerikansk multinasjonalt selskap som skal selge noe i det britiske markedet. Det amerikanske selskapet med hovedkontoret X oppretter et selskap i Storbritannia som står for markedsføring og kundeservice (Y). Tilsvarende selskaper vil etableres i andre land hvor

konsernet opererer, som Tyskland, Frankrike eller Norge. Selskapet Y går omtrent i balanse for å unngå beskatning i Storbritannia (eller i Norge), hvor skattesatsen er relativt høy. Det amerikanske selskapet har så opprettet et datterselskap på Bermuda, hvor det ikke er betales noen selskapskatt. Patentrettighetene på produktene til selskapet overføres dit på en slik måte og på et tidspunkt så det ikke oppstår noen skattbar gevinst i USA. Videre opprettes det et salgsselskap i Irland (B). Alt salget i Storbritannia (og andre land) bokføres i B, og produktene internpriseres slik at så og si alt overskudd fra virksomheten i Storbritannia havner i B. "Problemet" er så hvordan unngå at overskuddet i B blir skattlagt i USA eller i Irland, og hvordan få overskudd over til selskap H på Bermuda hvor selskapsbeskatningen er null?

For å få dette til opprettes det to nye selskaper, et i Nederland (S) og et til i Irland (A). Selskap A styres av Bermuda-selskapet H, og vil dermed etter irske skattelover være skattepliktig til Bermuda, ikke til Irland. Etter amerikansk lov, kan to datterselskaper i samme land betraktes som ett skatteobjekt, og hvis dette gjøres på den rette måten kan inntektene til de irske selskapene unngå amerikansk beskatning etter det såkalte CFC-regelverket (CFC står for Controlled Foreign Corporations). Fortsatt gjenstår et problem, å få pengene fra B og over til Bermuda-selskapet H uten at det blir ilagt kildeskatt (with-holding tax). Det er her det nederlandske selskapet kommer inn. Betaling av royalty/utbytte fra A til S og så til B nyter godt av regelen om at det ikke skal betales kildeskatt mellom EU-selskaper (og EØS-selskaper) når det er snakk om eierskap basert på direkte investeringer, og ikke porteføljeinvesteringer. Når pengene så er kommet til det irske selskapet B, som er kontrollert fra Bermuda og i henhold til irsk lovgiving ikke skattepliktig til Irland, men til Bermuda, er problemet løst. Pengene kan overføres til H uten at det utløses noen beskatning i Irland.

Sluttnoter

- 1 NOU 2014:13
- 2 Gjelder sum sentral og lokal skatt, ifølge OECD-data for 1992. Se http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCapital
- 3 Commission Recommendation av 6.12.2012 om aggressive tax planning, C(2012) 8806 final.
- 4 Se blant annet kapittel 3 i NOU 2014:13
- 5 "Divided we stand. Why inequality keep rising" OECD 2015
- 6 I USA arbeides det nå med en skattereform hvor den føderale satsen foreslås redusert til 15 prosent.
- 7 EU-kommisjonen forsøker nå å angripe ordningene hvor selskaper kan forhandle seg frem til lavere skatt enn det som er loven, gjennom å definere det som ulovlig statsstøtte. Det er skatterabatten til Apple i Irland som brukes som case.
- 8 <http://www.oecd.org/tax/beps/>
- 9 For oppsummering av de 15 punktene, se: <http://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf>
- 10 Se Commission Recommendation, C(2012) 8806 final.
- 11 Se http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en
- 12 NOU 2016:5, "Omgåelsesregel i skatteretten".
- 13 EU Commission: "Study of Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators". Working Paper N. 61-2015. Ramboll Management Consulting and Corit Advisory.
- 14 Data fra IMF, se <http://cdis.imf.org/>
- 15 Sjøbye, Espen: "Borekostnadene på sokkelen: knask eller knep" SSB 21. februar 2017. <http://www.ssb.no/lange-linjer/borekostnadene-pa-sokkelen-knask-eller-knep>
- 16 Smidt, Tobias Pran og Solvik, Magnus: "Skatteplanlegging i den norske borebransjen", masteroppgave ved NHH 2015
- 17 <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statlig-eierskap1/id2009187/>
- 18 Aftenposten 13. august 2013: "Statoil og Statkraft kutter skatten med 1 mrd."
- 19 Se <https://www.nbim.no/contentassets/48b3ea4218e44caab5f2a1f56992f67e/expectations-document--tax-and-transparency---norges-bank-investment-management.pdf>
- 20 Memorandum to Members of the Permanent Subcommittee on Investigations, May 21, 2013. Offshore Profit Shifting and US Tax Code – Part 2 (Apple Inc.). US Senat.
- 21 Se side 17 i Memorandumet referert til i note 16
- 22 Se side 19 i Memorandumet referert til i note 16.
- 23 Se <http://www.dn.no/nyheter/2017/02/02/1445/Finans/apple-har-2461-milliarder-dollar-i-kontanter-det-meste-i-utlandet>
- 24 Se <http://www.reuters.com/article/us-usa-tax-repatriation-idUSKCN18B13Q>
- 25 IMF Fiscal Monitor Oct 2013