

# Skatterreformens konsekvenser for ulike eiere

## Uten lettelser i formuesskatten ville norske eiere tapt på skattereformen

*av Villeman Vinje, samfunnsøkonom, og Mathilde Fasting, idehistoriker og siviløkonom, Civita*

### Oppsummering

Dette notatet ser på skattereformen av 2016 og hvordan regelendringene i selskapsskatt og utbytteskatt og formuesskatt over tid virker på forskjellige eiergrupper – private norske, utenlandske og offentlige.

Analysen avdekker at private norske bedriftseiere isolert sett kommer negativt ut av skattesiftet med redusert selskapsskatt finansiert av skjerpet utbytteskatt, fordi den effektive reduksjonen i selskapsskatt for norske eiere over tid er mindre enn skjerpingen av utbytteskatten. Kun nedsettelse av formuesskatten, hovedsakelig ved satsnedsettelsen som ble gjennomført før skattereformen i 2014 og 2015, ga lettelse for norske eiere og gjør at den samlede omleggingen av skattereglene i denne stortingsperioden blir positiv for norske eiere. Reduksjonen i formuesskatten har altså vært nødvendige for at også norske private eiere, og ikke bare utenlandske og offentlige eiere, skulle komme positivt ut.

For bedriftseiere er hovedgrepet i skattereformen at selskapsskatten er blitt senket fra 28 prosent til 24 prosent, og vil ved ferdig implementering av skattereformen i 2018 bli redusert ytterligere, til 23 prosent. Dette motsvares for norske eiere av at utbytteskatten effektivt økes fra 27 prosent til 30,6 prosent. Ved forliket om skattereformen i 2016 ble det også bred enighet om å definere formuesskatt på arbeidende kapital som aksjer og driftsmidler, og det ble enighet om å innføre en

verdsettelsesrabatt på dette på 20 prosent innen 2018. Et bredt flertall utenom SV skrev: «Flertallet viser til at utenlandske investorer ikke er underlagt formuesskatt i Norge, og at en reduksjon i selskapsskatten uten tilpasninger i eierbeskatningen for norske eiere ikke vil styrke konkurranseevnen til norske bedrifter og norsk eierskap i forhold til utenlandsk eide selskaper i Norge».<sup>1</sup> Med det gjorde Stortinget formuesskatten til en integrert del av skattereformen, noe Scheel-utvalget ikke hadde behandlet den som.

Ut over enigheten om verdsettelsesrabatt, var forlikspartene enige om å være uenige om satser i formuesskatten. Mens Arbeiderpartiet vil skjerpe satsen, og senere har konkretisert at de vil øke formuesskattesatsen fra 0,85 til 1,2 prosent, hadde regjeringspartiene og dens to støttepartier merknader om at målet deres er å avvikle all formuesskatt på arbeidende kapital. Over stortingsperioden har Solberg-regjeringen senket formuesskattesatsen fra 1,1 prosent til 0,85 prosent, mens bunnfradraget er økt fra 870 000 til 1 480 000 kroner.

Private norske eiere av bedrifter taper reelt på hovedgrepet i selve skattereformen fra 2016, med redusert selskapsskatt finansiert av skjerpet utbytteskatt. Det skyldes at over tid er kun om lag 1,2 mrd. kroner av reduksjonen i selskapsskatten beregnet å tilfalle private norske eiere, mens disse eierne må bære hele skjerpingen av utbytteskatten, som er på mellom 1,7 og 2,0 mrd. kroner.

Virkningen av endringene i formuesskatten for norske næringsdrivende er utfordrende å estimere eksakt. Det skyldes primært at det nylig er blitt klart at Finansdepartementets tidligere estimer på virkninger av endringer i verdsettelse på næringseiendom ikke stemmer. Mens bruk av tallgrunnlaget med svakheter fra Finansdepartementet kan indikere at regelendringene i formuesskatten utgjør nærmere 3 mrd. kroner i lettelse for private norske endringer under Solberg I-regjeringen, er våre estimer at endringene trolig ligger i området 2 til 2,5 mrd. kroner i lettelse.

Samlet gir det en effektiv reduksjon i skatten på norske private eiere på mellom 1,2 og 2,0 mrd. kroner ved skattereformen og i løpet av denne stortingsperioden. Uten endringene i formuesskatten ville skattereformen provenymessig ha svekket privateid norsk næringsliv.

## **Norske private bedriftseiere tapte på hovedgrepene i skattereformen av 2016**

Hovedintensjonen med skattereformen av 2016 var å sikre at skattesystemet skal kunne bidra til å gjøre økonomien mer vekstkraftig og bedre rustet til å møte omstillinger. Et viktig delmål var at det skulle bli mer attraktivt for utlendinger å investere i Norge, og at det skulle bli mindre attraktivt å bedrive lovlig og ulovlig skatteskipting av gevinst på verdier skapt i Norge, ut av landet.

Hverken Finansdepartementet eller Scheel-utvalget, som med sin utredning la grunnlaget for skattereformen, har vist hvordan de ulike hovedkomponentene i skattereformen virker på forskjellige eiergrupper.<sup>2</sup> I utgangspunktet fremstår det som en positiv omlegging, også for norskeid privat næringsliv, at selskapsskatten ble satt ned med fem prosentpoeng, fra 28 til 23 prosent (fra 2018), som ga en statisk målt skattereduksjon på 13,5 mrd. kroner. Dette ble delvis finansiert ved å skjerpe utbytteskatten for private norske eiere, men samlet sett har det i skattedebatten så langt vært antatt at skattereformen i 2016 også styrket privat norsk næringsliv.

Ser man nærmere på hvordan de enkelte lettelser og skjerpelser i skattereformen treffer ulike eiergrupper over tid, avtegner det seg et mer nyansert bilde, idet det viser seg at private norske eiere over tid kommer negativt ut av byttet av redusert selskapsskatt mot økt utbytteskatt. Dette skyldes at skjerpelsene ved økt utbytteskatt, som bare private norske eiere betaler, er større enn deres andel av reduksjonen i selskapsskatten, jfr. tabell 1. Kun om lag 1,2 mrd. kroner av reduksjonen i selskapsskatten er over tid beregnet å tilfalle private norske eiere, mens de må bære hele skjerpingen av utbytteskatten, beregnet til mellom 1,7 og 2,0 mrd. kroner. Det er først når man inkluderer regelverksendringene i formuesskatten, at norske private eiere totalt sett kommer positivt ut og får en skattereduksjon, men det gjelder ikke alle norske eiere. Uten endringene i formuesskatten, ville skattereformen provenymessig ha svekket privateid norsk næringsliv samlet sett.

Ikke alle norske eiere betaler formuesskatt, og disse taper som gruppe på at skjerpingerne i utbytteskatten er større enn den effektive reduksjonen i selskapsskatten over tid, spesielt gjelder det de som har negativ eller lav avkastning. Eiere som i stor grad betaler formuesskatt på næringsseiendom har også ofte kommet negativt ut av skatteendringene i denne stortingsperioden, da den effektive skjerpelsen i verdsettelsen i formuesskatten de erfarer kan være større enn reduksjonene på andre områder.

**Tabell 1: Sum estimerte langsiktige endringer for ulike bedriftseiere ved skattereformen 2016 og regelendringer i formuesskatt 2014–2017.**

**Minus tall tilsvarende redusert skatt, pluss tilsvarende skjerpet skatt**

	Endringer i skattereformen 2016			Regelendringer 2014–2017	Samlet virkning skattereform + regelendringer i formuesskatten 2014–2017
	Selskapsskatt	Utbytteskatt	Netto endringer i skatt ved skattereformen	Formuesskatt	
Private norske eiere	-1,2 mrd. kr	+1,7 til +2,0 mrd. kr	+0,5 til +0,8 mrd. kr	Grovt anslag, -2,0 til -2,5 mrd. kr	Grovt anslag, -1,2 til -2,0 mrd. kr
Utenlandske eiere	-2,2 mrd. kr				-2,2 mrd. kr
Offentlige eiere	-3,4 mrd. kr				-3,4 mrd. kr

Note: Beregningene i tabellen inkluderer ikke virkningen av finansskatten, eller andre innstramminger i skattereformen, som også virker negativt på norsk næringsliv.

Kilde: Grunnlagstall fra Finansdepartementet og estimater fra Civita.

## BEREGNINGER

### Selskapsskatten

Det statiske provenyet ved å redusere selskapsskatten er et inntektsbortfall på 2,7 mrd. kroner per prosentpoeng. Samlet er provenyreduksjonen ved å sette selskapsskatten ned fra 28 til 23 prosentpoeng derfor 13,5 mrd. kroner. Dette er et statisk provenyanslag, hvor det ikke er innarbeidet forventninger om at redusert selskapsskatt over tid bidrar til økte investeringer og økt aktivitet i økonomien, noe som vil redusere provenyvirkningene. Scheel-utvalget estimerer at de dynamiske virkninger av skatteendringene kan utgjøre 20–40 prosent, noe som er lavere enn de dynamiske virkningene det britiske finansdepartement estimerer at deres reduksjoner av selskapsskatt resulterer i. Scheel-utvalget diskuterer også hvordan mye av reduksjoner i skatteletter ikke tilfaller eiere, men over tid går videre til de ansatte.<sup>3</sup> De empiriske studiene Scheel-utvalget presenterte, finner i hovedsak at mellom 50 og 100 prosent av reduksjoner i selskapsskatt på sikt vil tilfalle lønnstakerne.<sup>4</sup> Scheel-utvalget skriver: "For en liten, åpen økonomi har det vært vanlig å anta at den vesentligste delen av selskapsskatten over tid bæres av lønnstakerne i form av lavere reallønn. Redusert selskapsskattesats vil i så fall føre til enten økte lønninger eller reduserte priser, mens avkastningen for eierne etter skatt vil holde seg forholdsvis uendret."<sup>5</sup>

I et svarinnlegg til en leder i DN i 2013 skrev daværende statssekretær Roger Schjerva (SV): «Når jeg peker på at selskapsskatt ikke alltid bæres av eierne, har utsagnet empirisk og teoretisk belegg, og er ikke den «retoriske øvelsen» DN tillegger det. DN vil finne støtte for min påstand i grunnleggende lærebøker i offentlig økonomi... En empirisk studie fra i fjor for ni europeiske land av Arulampalam, Devereux og Maffini anslår at ca. 50 prosent av økt selskapsskatt ble veltet over på lønn».<sup>6</sup>

Det legges derfor her til grunn et anslag på at 50 prosent av lettelsen i selskapsskatten over tid tilfaller arbeidstakerne, og at 50 prosent tilfaller eierne. Det tilsvarer at 6,75 mrd. kroner av reduksjonen i selskapsskatten fra 28 til 23 prosentpoeng går videre til eierne. Hadde man basert seg på de høyere akademiske estimater fra ulike akademiske forskningsarbeider, ville andelen til eierne ha beveget seg i retning av null, mens andelen til de ansatte tilsvarende hadde steget. Estimater på at 50 prosent over tid tilfaller eier kan derfor ansees som relativt moderat.

I mangel av en offentlig oversikt som viser reell fordeling av ulike eierskap, er en egnet tilnærming for å fordele selskapsskatten mellom de kategorier av endelige eiere som er gitt i den siste eierskapsmeldingen til Regjeringen.<sup>7</sup> Den viser at av endelig identifiserte eiere er andelen av alt eierskap for offentlig forvaltning 51 prosent, utenlandske eiere 32 prosent og husholdningene, dvs. private norske eiere, 17 prosent. Det er da lagt til grunn at lønnsomheten, i form av skattbart overskudd dividert på markedsverdi, ikke har systematiske skjevheter mellom de tre gruppene av eiere, og at det ikke er vesentlige systematiske forskjeller i hvordan de øvrige kategoriene er eid ved endelig eierskap. Kategoriene andre eiere, institusjonelle eiere og industrielle eiere er derfor fordelt andelsmessig på de identifiserte eierne.

Basert på disse forutsetningene får offentlig sektor som bedriftseier 3,4 mrd. kroner av reduksjonen i selskapsskatten, utenlandske eiere 2,2 mrd. kroner og norske private eiere 1,2 mrd. kroner.

## Utbytteskatten

Utbytteskatt betales av personlige skattytere og kan derfor i sin helhet tilskrives norske private eiere.

Finansdepartementet har estimert at skjerpingen av den effektive utbytteskatten fra 27,0 til 30,6 prosentpoeng som følge av endringer i forbindelse med skattereformen 2016, har et proveny på om lag 2 mrd. kroner.<sup>8</sup> Grunnet tallgrunnlaget som varierer fra år til år, bl.a. som følge av endrede incentivstrukturer ved skattereformene i 2006 og 2016, er det utfordrende for SSB og Finansdepartementet å regne på provenyet av utbytteskatten. For å ta høyde for dette, og trekke beregningene i modererende retning, legges det her til grunn at skjerpingene i utbytteskatten ved skattereformen tilsvarer et proveny på mellom 1,7 og 2,0 mrd. kroner for norske private eiere.

## Formuesskatten

Formuesskatten på arbeidende, næringsrelatert kapital er en skatt på investeringer i bedrifter, og reduksjonene i formuesskattereglene har derfor i sin helhet tilfalt norske private eiere.

I stortingsperioden 2013–2017 er formuesskatten totalt ved regelendringer redusert med 5,3 mrd. kroner, slik Finansdepartementet statistisk har beregnet det. For næringskapital har reduksjonen av satsen fra 1,1 prosent til 0,85 prosent hatt størst betydning. Det tilsvarer isolert sett en reduksjon av formuesskatten med 22,7 prosent. Formuesskatten på arbeidende kapital estimeres av Finansdepartementet til 7,5 mrd. kroner i 2017, og uten regelverksendringene som er gjennomført i denne stortingsperioden, ville den vært høyere.<sup>9</sup> Isolert beregnet tilsvarer satsreduksjonen om lag 2,2 mrd. kroner i reduksjon av formuesskatten på arbeidende, næringsrelatert kapital.

Det er også foretatt en del andre endringer som det ikke er like enkelt å beregne virkningen av. Det skyldes dels at rekkefølgen i hvordan virkningene beregnes virker inn på svaret man får. Bunnfradraget i formuesskatten er økt fra 0,87 mill. kroner til 1,48 mill. kroner over stortingsperioden. Hvis man legger til grunn at dette motregnes formuesskatten på private aktiva, som primærbolig, hytter mv., som de fleste med næringsinvesteringer besitter, har dette beskjedne virkning for endringen i formuesskatt på næringskapital.

Arbeidende kapital, definert ved aksjer og driftsmidler, er gitt en verdsettelsesrabatt som utgjør 10 prosent i 2017, og som vil bli økt videre til 20 prosent i 2018. Det er i ett tidlig estimat anslått å kunne ha en isolert provenyvirkning på om lag 500 mill. kroner per 10 prosent i rabatt.<sup>10</sup> Endringene i verdsettelsen av næringseiendom, som har fått redusert rabatten fra 50 prosent i 2013 til 20 prosent i 2018 når skatteforliket er blitt fullt gjennomført, trekker i skjerpende retning, men her er den reelle virkningen høyst usikker. Finansdepartementet har ikke offentliggjort estimater på hvor mye formuesskatt som betales på ulike aktivaklasser, og det er derfor vanskelig å estimere hvor stor del av næringsformuen som er næringseiendom, og som derved har fått en skatteskjerpelse ved reduksjon i verdsettelsesrabatten. I et budsjettsvar under behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2017 skriver Finansdepartementet at «formuesskatten er en progressiv skatt, og den lar seg derfor ikke stykke opp i ulike grunnlagskomponenter».<sup>11</sup> Et grovt estimat er at noe mer enn en tredjedel av all netto næringsformue er eiendom som er plassert i aksjeselskaper. Dette kan være for lavt, men det illustrerer at økt likningsverdsettelse av næringseiendom reelt vil ha betydelig virkning.

Tallgrunnlaget for å estimere formuesskatten har også vist seg mer usikkert enn tidligere antatt. I 2017 ble formuesskatten ved behandlingen av statsbudsjettet 2017 estimert til 12,9 mrd. kroner totalt, hvorav formuesskatt på arbeidende kapital var estimert å utgjøre 6,7 mrd. kroner. Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett var provenyestimatene av formuesskatten blitt oppjustert til å utgjøre 14,1 mrd. kroner totalt, hvorpå arbeidende kapital utgjorde 7,5 mrd. kroner. Oppjusteringen av formuesskatt på arbeidende kapital med om lag 800 mill. kroner innad i samme år skyldes trolig i hovedsak utfordringene med å estimere formuesskatten på næringseiendom. Det er særlig to andre effekter som vil kunne påvirke formuesskatteprovenyet som reelt betales fra næringseiendom, og som gjør at tidligere estimater kan bomme. Det er nedsettelsen av kapitaliseringsrenten som er «teknisk», og derfor ikke inngår i regelverksanalyser, men for det øker formuesskatten når renten reduseres og den omvendte gearingeffekten når eiendomsverdsettelsen overstiger vanlig belåningsgrad (60 prosent).

Baserer man seg på tallgrunnlaget fra Finansdepartementet, som vi vet har klare svakheter, tilsvarer regelverksreduksjoner i formuesskatten netto nærmere 3 mrd. kroner i reduksjon for norske eiere. Sammenlignet med skattekravene norske eiere erfarer og oppjusteringen av formuesskatteanslagene ved Revidert nasjonalbudsjett 2017, er det anslaget for høyt. Vår analyse finner at netto virkning for norske eiere trolig ligger i området 2,0–2,5 mrd. kroner når alt av endringer i formuesskatten som har betydning for næringsinvesteringer denne stortingsperioden summeres, men selv dette anslaget kan vise seg å være for høyt.

Selv om anslaget på netto regelverksreduksjon av formuesskatt på arbeidende kapital skulle bli justert noe opp eller noe ned, endrer det ikke på hovedfunnene i dette notatet om at norske eiere over tid kommer negativt ut av skattereformen hvor redusert selskapsskatt, som alle eierkategorier og ansatte over tid tjener på, ble finansiert ved økt utbytteskatt som kun betales av de norske eierne.

Anslaget på netto virkning av regelverksendringene i formuesskatten for arbeidende kapital bør ikke forveksles med formuesskattebegrepet som reelt betales. Med de siste anslag for hva formuesskatten på arbeidende kapital utgjør i 2017, vil den betalte formuesskattebegrepet nominelt ha økt fra 6,8 mrd. kroner i 2013 til 7,5 mrd. kroner i 2017, noe som inflasjonsjustert er om lag uendret over perioden. Dette skyldes betydelige verdistigninger i samme periode, trolig primært grunnet at realaktivverdier for eiendom og bedrifter stiger når rentenivået over tid holdes på historisk lave nivåer og bank og renteinvesteringer ofte har gitt negativ avkastning. Verdistingen skyldes ikke at norsk næringsliv har erfart en god utvikling, og SSB melder i sine siste anslag, for en periode preget av oljeprisfall og omstilling, at avkastningen til alle virksomheter samlet sett målt ved egenkapitalrentabiliteten er historisk lave. Uten regelverksendringene i formuesskatten ville den betalte formuesskatten vært langt høyere.

**Forfattere:** Dette notatet er skrevet av **Villeman Vinje**, samfunnsøkonom i Civita, og **Mathilde Fasting**, idehistoriker og siviløkonom i Civita

*Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.*

Ta kontakt med forfatterne på [vinje@civita.no](mailto:vinje@civita.no) eller [mathilde@civita.no](mailto:mathilde@civita.no).

## Sluttnoter

- 1 Innst. 273 S (2015–2016); <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/Inns-201516-273/>
- 2 NOU nr. 13, 2014, "Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi" Scheel-utvalget.
- 3 NOU nr. 13/2014, 322.
- 4 <https://www.regjeringen.no/contentassets/bbd29ff81485402681c6e6ea46655fae/no/pdfs/nou201420140013000dddpdfs.pdf>, Tabell 13.15 Ulike anslag på hvor mye av selskapskatten som bæres av lønnstakerne på sikt:

Prosent

Grubert og Mutti (1985) . . . . .	75–85
Gravelle og Smetters (2006) . . . . .	28–73
Randolph (2006) . . . . .	59–90
Harberger (2008) . . . . .	96–130
Hassett og Mathur (2006) . . . . .	80–100
Felix (2007). . . . .	70
Arulampalam, Devereux og Maffini (2012) . . . . .	50

Kilde: Den svenske foretaksskattekomitéens utredning (SOU 2014:40), Sørensen (2010) og utvalget.

På kort sikt kan man vente at hoveddelen av skattereduksjonene slår ut i bunnlinjen til bedriften, med økt overskudd etter skatt. Tas det på kort sikt ut i utbytte, vil det tilfalle eier, mens hvis det blir stående i bedriften vil det bli investert eller gjennom lønnsforhandlinger i stor grad over tid tilfalle de ansatte.

- 5 NOU nr. 13/2014, 322.
- 6 Innlegg i DN den 7. februar 2013 av statssekretær i Finansdepartementet Roger Schjerva, Stoltenberg II-regjeringen
- 7 Meld. St. 27 (2013-2014), figur 3,3; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-27-20132014/id763968/>
- 8 Finansdepartementets svar på spørsmål nr. 33 fra Venstre ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2017.
- 9 Svar på spm. 1274 fra stortingsrepresentant Snorre Serigstad Valen, 20.6.2017; <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/svar-pa-spm.-1274-fra-stortingsrepresentant-snorre-serigstad-valen/id2557953/>
- 10 Finansdepartementets svar på spørsmål nr. 449 fra Venstre ved behandling av Statsbudsjettet for 2017.
- 11 Svar på spørsmål nr. 30 fra Venstre under behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2017.