

Denne fil er hentet fra Handelshøyskolen BIs åpne institusjonelle arkiv BI Brage  
<http://brage.bibsys.no/bi>

**Scheel-utvalget: for mye – for sent**

**Ole Gjems-Onstad  
Handelshøyskolen BI**

***Skatterett*, 34(2015)1:3-18**

Dette er siste forfattersversjon, etter fagfelleevaluering, før publisering

Tidsskriftets forlag, Universitetsforlaget, følger forleggerforeningens avtale, og tillater at siste forfattersversjon legges i åpent publiseringsarkiv ved den institusjon forfatteren tilhører. [http://www.universitetsforlaget.no/tidsskrift/Informasjon\\_om\\_rettigheter\\_og\\_praksis](http://www.universitetsforlaget.no/tidsskrift/Informasjon_om_rettigheter_og_praksis)

Forlagets publikasjoner er tilgjengelige via [www.idunn.no](http://www.idunn.no)

# Scheel-utvalget: For mye – for sent

Forfatteren gjennomgå diskuterer Scheel-utvalgets utredning i et historisk og praktisk perspektiv, med særlig vekt på skattemessige rammebetingelser for norsk næringsliv og verdiskapning.

*Ole Gjems-Onstad er født 1950, cand jur 1979, lic jur 1980, dr juris 1984, siden 1985 professor i skatterett ved Handelshøyskolen BI*

## 1. Innledning

Norge har skattereformer når vi må. Skattereformen 1992 ble drevet frem av en internasjonal bølge der illusjonen om høye og progressive skattesatser knustes mot tall som viste at en uthulet skattebase ga lave effektive satser. Litt over 10 år senere innhentet EUs regler oss som sa at aksjeutbytte til utlendinger og innlendinger måtte behandles mer likt. Over lang tid var det også politisk vanskelig å forsvare det store gapet i skattesatser mellom eierinntekter og arbeidsinntekter gjennom det tosporede inntektsskattesystemet. Vi fikk Skattereformen 2004-2006. Ytterligere 10 år og vi kan med NOU 2014:13 Scheel-utvalget være i gang igjen: Norge må nå forholde seg til den nedsettelse av selskapsskattesatsen som våre naboland og mange OECD-land gjennom noen år har vært i gang med. Vi er allerede på overtid. Regjeringen Stoltenberg var for sene med å ta konsekvensen av utviklingen rundt oss, og nedsettelsen av Scheel-utvalget har, som forutsagt, representert en ny forsinkelse. Sentrale norske politikere prioriterer ikke i handling næringslivet, og har stadig sagt at vi må «vente på Scheel-utvalget». Og nå har Scheel-utvalget avgitt en report som på grunn av galt veivalg og for mange endringsforslag vil kreve ytterligere utredninger og forsinkelser.

Det er vanskelig å spå om fremtiden, men i noen år nå har det ikke vært spesielt krevende å se at den norske selskapsskattesatsen på 28 % (1992-2013) må ned. Det begynte med ett prosentpoeng i 2014 til 27 %. Sverige har 22 %, Danmark har varslet en tilsvarende nedsettelse. Finland har 20 %, som er det Scheel-utvalget foreslår. Utviklingen internasjonalt mot lavere selskapsskattesatser kan fortsette. 20 % er ikke nødvendigvis et slutt-tall. Den svenske Företagsskatteutredningen har foreslått en strukturendring med et sjablonmessig kapitalfradrag som kan bety 16,5 %. Scheel-utvalget gjentar også det som lenge har vært kjent. Det norske skattegrunnlaget for selskaper er bredere enn i de fleste andre land. Derfor er den effektive skattesatsen i Norge gjerne 2-3 prosentpoeng høyere enn sammenligning av de formelle satser skulle tilsi. – Enkelte har sagt at Norge ikke må delta i denne type konkurranse om å redusere skattesatser. Det er vanskelig å ta synspunktet på alvor når det fremføres overfor et land som Norge som nå ligger så langt etter i tilpasning av effektive skattesatser til en internasjonal realitet. Selv med 20 % i nominelle satser vil ikke Norge befinne seg i en slags tet ut fra effektive skattesatser.

## 2. Kobling eller ikke kobling – det er spørsmålet!

Retningen er klar. Det går nedover. Spørsmålet er hvordan vi skal komme dit. Scheel-utvalget anslår at hvert prosentpoeng av selskapsskatten (eks særskatteregimet for petroleum og kraftbeskatning) betyr kr 2,5 mrd. Budsjettmessig er det et håndterbart tall, også når det multipliseres med 7 prosentpoeng som gir kr 17,5 mrd. Men Scheel-utvalget mener en tilsvarende reduksjon må til for personbeskatningen. Forskjellige skattesatser for kapitalinntekter for selskaper og personer vil gi vridninger, mener utvalget. Men dermed øker provenytapet med ca kr 10 mrd til kr 12,5 mrd per prosentpoeng til et samlet inndekningsbehov på kr 87,5 mrd. Følgelig blir satsreduksjonen nærmest uhåndterlig, og en hastesak kan drukne i en alt for vidløftig skattedebatt

Den grunnleggende innvending mot Scheel-utvalget er at denne absolutte kobling mellom alminnelig inntekt for personer og selskaper ikke er nødvendig. Egentlig er det ikke så vanskelig å foreta de nødvendige tilpasninger av selskapsskattesatsen dersom man tenker litt praktisk. En klar plan om nedsettelse av selskapsskattesatsen med f eks to prosentpoeng per år inntil man nådde 20 %, ville sannsynligvis bøte på mye av problemet med at Norge har begynt å sakke etter. Det ville også redusere inndekningsbehovet til et årlig beløp (ca kr 5 mrd) som er budsjettmessig håndterbart. Man kunne også se bort fra de mange endringsforslag fra Scheel-utvalget som bare er relevante ut fra en provenymessig synsvinkel, jf f eks pendlerfradraget og fradragsretten for bidrag til frivillige organisasjoner som Scheel-utvalget vil oppheve. Ved å blande inn slike fjerntliggende og politisk kontroversielle forslag forsinker utvalget nedsettelse av selskapsskattesatsen.

Med satsreduksjonen på ett prosentpoeng i alminnelig inntekt for både selskaper og personer, synes norske politikere å ha godtatt Finansdepartementets aksiom om at systemet skal være helt konsekvent. Men man fikk det ikke til uten å justere trygdeavgiftssatsen med 0,4 prosentpoeng. Slik professor Frederik Zimmer påpeker i en annen artikkel i dette nummer av Skatterett, er koblingen unødvendig, dårlig begrunnet og i utakt med de satsforskjeller vi ser ellers i Norden. Egentlig står det samme i utvalgets Tabell 11.1, som utvalget viser til, men ikke vil ta konsekvensen av. Tabellen viser at Sverige lever med 8 prosentpoeng forskjell mellom kapitalskattesatsen for selskaper og personer, Danmark 12,23 prosentpoeng og Finland 12 prosentpoeng (10 prosentpoeng under euro 40 000). Nordens minste land Island har ingen forskjell. Med syv prosentpoeng forskjell ville Norge ligge under Sverige, Danmark og Finland.

Vi har allerede et skattesystem med ulike skattesatser. Scheel-utvalget unngår å trekke frem dette hvilket ville ha svekket deres aksiom om et nærmest absolutt konsekvent system. Løpende inntekter beskattes med 27 % så lenge de holdes innenfor selskapsfæren, mens satsen kan bli 50,4 % for næringsdrivende. Fritaksmetoden gir store forskjeller mellom investeringer i og utenfor selskap. FIN har ut fra en teoretisk betraktning nærmest konsekvent avvist at det dreier seg om

forskjeller fordi pengene før eller senere må tas ut av et selskap og da utløser utbytteskatt (eller gevinstbeskatning). Men the proof lies in the pudding, og at FIN tar feil hvis det er tilpasninger man vil unngå, viser den meget sterke økningen i antall registrerte aksjeselskaper etter Skattereformen 2004-2006. Og selv om FINs skatteøkonomer måtte mene at folk har misforstått ut fra en teoretisk synsvinkel, er det ingen tvil om at aktørene ser en klar forskjell mellom å drive og investere gjennom AS eller i en personlig eiet form.

Scheel-utvalgets forslag om en kobling kan også gi nye skjevheter slik Zimmer påpeker. En kapitalskattesats på 20 % for personer kan f eks ytterligere forsterke forskjellene til lønnsinntekt og næringsinntekt. Det norske skattesystemet har store satsforskjeller og vil også med Scheel-utvalget fortsatt ha de. Spørsmålet er bare i hvilken retning man ser.

Skattesatsen på alminnelig inntekt for pensjonsinntekt synes ikke særlig avhengig av selskapsskattesatsen. For næringsdrivende er det en sammenheng, men allerede i dag er beskatningen av næringsdrivende så hard i forhold til selskapsbeskatningen, at de fleste med større inntekter driver som AS. Skattefri omdannelse er enkel, jf sktl § 11-21.

Scheel-utvalget gjør også forskjellene til lønnstagere større enn vanlig. For sine sammenligninger anvendte Skauge-utvalget som utredet Skattereformen 2004-2006, skatt på lønnsinntekt eksklusiv arbeidsgiveravgift når man fastsatte marginals-katten for lønnstagere.<sup>1</sup> Man sammenlignet maksimal skattesats for lønnstagere (p t 27 % alminnelig inntekt, 8,2 % trygdeavgift og 12 % toppskatt, til sammen 47,2 %) med samlet skattesats for selskap og aksjonær for utbetalt utbytte, p t 46,71 % ( $27\% + \{[100-27] \times 0,27\}$ ). Ved å trekke inn arbeidsgiveravgiften, setter Scheel-utvalget samlet skattebelastning til 52,8 % for lønnstagere. Dermed mener Scheel utvalget det er nødvendig å heve skattesatsen på eierinntekter til 41 %<sup>2</sup> (utbytte og gevinster), i stedet for å nøye seg med 32 % som ville gitt samlet skattebelastning 45,6 % for selskap og aksjonær. Det finnes atskillige argumenter for å ta med deler av arbeidsgiveravgiften (men neppe hele) i en skatteberegning for lønnstagere. Men man finner lettere akseptable løsninger hvis man holder arbeidsgiveravgiften utenfor som hittil har vært akseptert. Dermed kunne en reduksjon av selskapsskattesatsen til 20 % kombineres med en økning av utbytte- og gevinstbeskatningen til 32 %. Innfaset over noen år, kunne det antagelig gå nokså smertefritt og uten for store tilpasninger. Den økte utbytteskattesatsen ville også dempe noe av proveny-tapet ved redusert selskapsskattesats.

At man ikke øker utbytte- og gevinstbeskatningen mer, kunne også i noen grad forsvares med å oppheve skjermingsfradraget.

---

<sup>1</sup> Se f eks NOU 2003:9 s 179.

<sup>2</sup> Scheel-utvalget tar naturlig nok ikke opp følgende poeng: I 2014 var det en viss debatt om aksjonærer kan betraktes som eiere av aksjeselskaper. De fleste syntes nok at det er nokså teoretisk å betvile det, og terminologien «eierinntekt» parkerer nærmest debatten.

### 3. Skjevt om skjermingsfradraget

Mandatet ba Scheel-utvalget uttrykkelig vurdere aksjonærmodellen som i klartekst ville si skjermingsfradraget. Den oppgaven kan utvalget knapt sies å ha foretatt. Kanskje er ikke det så rart siden man som ett av utvalgets to utenlandske medlemmer valgte å ta inn aksjonærmodellens «far», professor Peter Birch Sørensen fra Danmark, mens utvalgets leder Hans Henrik Scheel som leder for skatteøkonomisk avdeling i FIN også var sentral i utarbeidelsen av systemet med skjerming osv. En rekke steder i utredningen omtales aksjonærmodellen og skjermingsfradraget som en sentral del av norsk aksje- og aksjonærbeskatning. Ingen steder ser man gjengitt den til dels skarpe kritikk som har vært reist mot modellen, eller de mange utfordringer som reglene og Aksjonærregisteret fortsatt byr på.<sup>3</sup> Det er som om Scheel-utvalget, nesten 10 år etter at aksjonærmodellen ble gjennomført og 12 år siden forslaget i NOU 2003:9), ennå ikke har tatt skrittet fra modellen og ut i virkeligheten. Ikke ett sted er Scheel-utvalget villig til å eksponere aksjonærmodellens upraktiske sider ved å vise i tall hva dette dreier seg om for mindre selskaper. Det er enkelt. I dag stiftes mange AS i Norge med kr 30 000 i aksjekapital. Med en skjermingsrente på 1,1 pst (2013) blir skjermingsfradraget kr 330 (30 000 x 0,011) med skatteverdi for 2013 kr 92 (330 x 0,28). Med skjermingsrenten for 2014 på 0,9 % og en skattesats på 27 %, blir skjermingsfradragets skatteverdi i mindre selskaper enda mer bisart: kr 30 000 x 0,9 x 0,27 = kr 73. Med den tidligere minimumskapital på kr 100 000 er de tilsvarende tall kr 1 100/900 (skjermingsfradrag) og kr 308/243 i skatteverdi (1 100/900 x 0,28/0,27). Det sier noe om næringslivets manglende gjennomslag overfor norske politikere at man ikke har tatt konsekvensene av disse unnselige tallene og de utgifter aksjonærmodellene og tilhørende innrapportering og skjemaavsjekk påfører selskapene. For det store flertall av Norges over 240 000 aksjeselskaper er skjerming ikke en fradragspost, men en utgiftspost. Grunnen til at Scheel-utvalget intet sted gjengir denne type enkle tall om hva skjermingsfradraget betyr for de mange mindre selskaper, skyldes vel at det ville vise hvor uklokt systemet er. Tallene blir ekstra ille i et lavrentescenario, men det er nå en gang der vi er, og ingen vet når det tar slutt.

Scheel-utvalget har heller ikke gjort noe forsøk på å estimere etterlevelseskostnader for systemet med skjermingsfradrag. Men kan trygt anta at selskapene i gjennomsnitt må bruke minst kr 1 000 i regnskapsfører/revisor/aksjonærtid for å rapportere og forstå tallene. Bare det gir kr 240 millioner i årlige etterlevelseskostnader. For mange selskaper var kostnadene de første årene betydelig høyere, og er det fortsatt. I tillegg kommer det offentlige utgifter til Aksjonærregisteret og

---

<sup>3</sup> Se f eks en praktikers gjennomgang av noen av de feilkilder mv Aksjonærregisteret byr på hos Kirsti M Mulstad: Aksjonærregisteret i Ole Gjems-Onstad og Benn Folkvord (red): *Aktuell bedriftsbeskatning*, Gyldendal Juridisk 2013 s 98-111.

øvrige oppfyllelse. Ni år med skjermingsfradrag har realistisk kostet milliarder i totale etterlevels- og administrative kostnader. Scheel-utvalget er ikke i nærheten av å forholde seg til kostnadene ved det systemet man etter mandatet skulle vurdere. Ei heller trekker Scheel-utvalget frem fordelingsvirkningene av skjermingsfradraget som nettopp er gunstig for dem som har så store skjermingsgrunnlag at kostnadene ved etterlevelse blir klart mindre enn skattefordelen. En realistisk betraktning kan kanskje være at skjermingsfradraget har blitt opprettholdt fordi det for enkelte næringslivseiere gjør det litt lettere å leve med formuesskatten (en formuesskatt på nå 0,85 % kan i noen tilfeller betales med utbytte som er skattefritt gjennom skjermingsfradrag på 0,9 %).

Norge er det eneste land i verden som har aksjonærmodell og skjermingsfradrag. Det har f eks vært argumenter for systemets fortrinn overfor britiske skattemyndigheter som ikke lot seg overbevise.<sup>4</sup>

### 3. Subsidiært: De enkelte endringsforslag – FINs mange omkamper

#### 3.1 Mange endringsforslag

Ut fra sitt (unødvendig) store inndekningsbehov fremmer Scheel-utvalget et betydelig antall endringsforslag. Til dels er de meget knapt utredet og bærer ofte preg av å være en slags «For øvrig bør Kartago osv» fra FINs side.<sup>5</sup> Det er liten grunn til i en artikkel som dette å gå inn på sjømanns- eller fiskerfradraget, foreldrefradrag eller pendlerreglene. Ei heller er det spesielt fristende å diskutere forslag som åpenbart ikke er politisk gangbart under den sittende regjering og neppe under et evt nytt rødgrønt alternativ, f eks økning av skattemessig verdi for egen bolig (primærbolig med 220 % fra 25 % til 80 % av anslått markedsverdi) (+ kommunal eiendomsskatt som Scheel-utvalget ikke trekker frem, men som velgerne nok ville huske å minne politikere om dersom markedsværdien for primærboliger økte så meget).

I stedet vil artikkelen fokusere på de endringer som særlig har betydning for næringslivet, samt de forslag som gjelder MVA.

#### 3.2 Strammere rentefradragsbegrensning for norsk næringsliv

FIN arbeider undertiden sent. Det har lenge vært kjent at multinasjonale selskaper tapper overskudd ut av Norge gjennom gjeldskonstruksjoner. Selv skatterådgivere advarte etter hvert.<sup>6</sup> Men FIN viste

---

<sup>4</sup> Undertegnede deltok på en Tax Law Workshop Cambridge University arrangerte om bl a aksjonærmodellen i april 2011. Britenes betenkeligheter skyldes særlig fordelingsvirkninger og de praktiske implikasjoner av årlige skatteposisjoner for hver enkelt aksje.

<sup>5</sup> Jf professor Benn Folkvords kronikk i Dagens Næringsliv mandag 8 november 2014.

<sup>6</sup> Se f eks Anders H Liland: Holdingselskapers rentebetalinger til utlandet på konserninterne lån – grunnlag for ulovfestet gjennomskjæring?, Skatterett 1/2010 s 16-45.

til behovet for å vurdere nærmere og se på erfaringer fra våre naboland. Man trakk også inn omgåelsesstandarder selv om denne er vanskelig å bruke her, og heller ikke i særlig grad har vært benyttet. Næringslivet strittet også mot fordi man fryktet omfattende og kompliserte regler. Den 11 april 2013 kom et høringsnotat, og ved endringslov 13 desember 2013 nr 117 var reglene om rentefradragsbegrensning på plass i sktl § 6-41.

Rentefradragsbegrensningen er altså drevet frem av behovet for å stoppe overskuddsflytting til utlandet. Men EØS-avtalen hindrer at Norge utformer egne rentebegrensninger for rentebetalinger til utlandet. Derfor må reglene formelt også gjelde innenlandske låneforhold hvor det vanligvis ikke er så mye skatt å spare på rentebetalinger siden skattesatsen vanligvis er 27 % både for kreditor og debitor. Fallhøyden kan være betydelig siden kreditor må inntektsføre rentene uten hensyn til omdebitor får redusert sitt rentefradrag. Reglene er så kompliserte at SKD ennå ikke har klart å utarbeide et hensiktsmessig skjema. Bestemmelsene har krevet mye arbeid for en rekke norske selskaper som ikke er involvert i overskuddsflytting til utlandet. Scheel-utvalget fremhevet flere steder at et forutsigbart skattesystem er viktig for skattyterne. Dette hindret ikke utvalget i å fremme forslag om sterke innstramninger av rentebegrensningsreglene som vil gjøre at mange norske selskaper på nytt må forholde seg til reglene. Forslaget fremmes før vi har fått nevneverdig erfaring med dagens regel, og uten å påpeke at grensene kan være betydelig høyere i andre land.

Bl a for å dempe effekten av reglene for rent innenlandske låneforhold er det i gjeldende sktl § 6-41 et terskelbeløp på kr 5 millioner. Dette vil Scheel-utvalget redusere til kr 1 million. Det er relativt tankevekkende at SKD foreslo en grense på kr 10 mill, nettopp for at regelen primært skulle ramme overskuddsflytting til utlandet. En reduksjon av grensen til kr 1 million (10 % av det SKD fant tilrådelig) vil primært ramme innenlandske skattytere som ikke er involvert i overskuddsskifting til utlandet. Scheel-utvalget begrunner ikke hvorfor det er viktig å hindre rentefradrag for norske selskaper i innenlandske låneforhold, bortsett fra noen generelle betraktninger om at man dermed motvirker den gjeldsfavorisering som ellers er innebygget i skattesystemet.

Utvalget vil også begrense eksterne renter, altså ikke bare renter til nærstående. Hittil har eksterne renter inngått i beregningen av maksimalt rentefradrag, men eksterne renter skulle ikke begrenses. For en del norske konserner kan denne endringen være markert negativ.

Fremstillingsformen til Scheel-utvalget er på dette punkt tankevekkende. Det er som om gjeld i selskaper primært er skattemotivert. At de fleste selskaper helst unngår ekstern gjeld fordi det gjør dem mer sårbare, er ikke del av argumentasjonen. Ei heller trekkes frem at en strammere rentebegrensning kan gjøre at flere selskaper må betale skatt av et underskudd, og at effekten kan forverres når vi en gang er ute av et lavrentescenario. Andre steder trekker utvalget frem at skattesystemet skal motvirke svingninger i økonomien. En skjerpet rentebegrensning vil virke

konjunkturfosterkende, dvs øke presset på belånte underskuddsselskaper i nedgangstider. En slags rød tråd i NOU 2014:13 kan være virkelighetsfjernhet – den ser man tydelig her.

En av de to advokatene i utvalget dissenterte på innstramningene av rentefradragsbegrensningen. Han ville heller ha hele regelen opphevet, som etter undertegnedes mening vil være uheldig. Den andre advokaten støttet forslagene.

Det er liten grunn til å tro at disse innstramningene av rentefradragsbegrensningen vil bli vedtatt. Men de kan som med så mange av Scheel-utvalgets forslag forsinke nedsettelsen av selskapsskattesatsen.

### 3.3 Reduksjon av avskrivningssatser - FoU

En grunn til at Norge ikke bare har høye nominelle selskapsskattesatser, men også høye effektive satser, er våre strenge avskrivningsregler. Vi er også av de få land som i liten grad gir insentiver til FoU. SkatteFunn-ordningen, jf sktl § 16-40, er typisk norsk ved at den har så lave terskler at den er uten betydning for FoU i større konsern – der man har størst mulighet for å igangsette FoU som kan ha nasjonal betydning. Om FoU skriver Scheel-utvalget: «Skattemessige særordninger er dessuten et lite presist virkemiddel for å oppnå spesielle næringspolitiske mål. Dersom en ønsker å tilgodese særskilte formål, for eksempel FoU, er det normalt mer effektivt å støtte dem direkte.» (s 260). Uten at utvalget påpeker det, er utsagnet kontroversielt. Det finnes også gode argumenter for å begunstige FoU gjennom skattesystemet: Generelle skatteordninger for FoU kan være nyttig siden offentlige instanser kan finne det vanskelig å prioritere mellom forskjellige utviklingsprosjekter, og kan være lite kvalifisert til det. Et inntektsfradrag gir også den fordel at bedriftene må betale den største del av regningen selv. Det blir en slags markeds mekanisme som kan virke selvregulerende og bidra til å dempe ulønnsomme prosjekter.

Tilleggsmandatet til Scheel-utvalget fra Regjeringen Solberg ba utvalget «gjennomgå og forbedre systemet for skattemessige avskrivninger». Formuleringene er vage, og kan avspeile at en ny regjering ikke forstod at den skal styre, ikke forsiktig antyde. Ut fra Sundvolden-erklæringen og en rekke initiativ fra næringslivet var det imidlertid rimelig klart at man så for seg økninger av avskrivningssatsene. Scheel-utvalget valgte å foreslå en innstramning. Startavskrivninger anbefales opphevet for maskin- og inventar. Avskrivninger for skip og rigger foreslås satt ned fra 14 pst til 10 pst, personbiler tas ut av maskingruppen og går ned fra 20 til 15 pst. Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket vil utvalget avvike, mens satsen for hoteller mv halveres ved få flytte dem til gruppen for forretningsbygg (sats 2 pst fra anleggsgruppen med 4).

Med en rødgrønn regjering kunne man fryktet at noe av dette ville gå gjennom (unntatt forverringen for husdyrbygg). Med en mer blå regjering er nok det mer usikkert. Mange vil nok mene at satsene i Norge er lave nok. Med grove satser og store saldogrupper er det umulig å treffe riktig



for det enkelte driftsmiddel. Men det kan være mer urimelig at noen ikke får fradrag for den reelle slitasje mv enn at enkelte gis noe romslige fradrag i starten av avskrivningsperioden. Derfor er det også gode grunner for at satsene er noe høyere enn gjennomsnittlig slitasje mv skulle tilsi.

Scheel-utvalget gjentar et synspunkt som er blitt en gjenganger i norsk skattelitteratur: «Både i rettspraksis og i skatteregelverket er det lagt til grunn at boligbygg opprettholder sin verdi med forsvarlig vedlikehold.» (s 241). Selve bygningskonstruksjonene forvitrer og blir utidsmessige innen det 100 års-scenariet som skatterettslig setter grensen mellom det evige og det forgjengelige. Det er vanligvis økende tomteverdier som forklarer at den totale eiendomsverdi ikke faller.

### 3.4 Kildeskatt på royalty og renter – ikke kildeskatt på utbytte

Scheel-utvalget foreslår å innføre kildeskatt på renter og royalty. I mange skatteavtaler er det ikke hjemmel for å ilegge slik kildeskatt. Derfor vil en internrettslig hjemmel ha begrenset betydning. Det er imidlertid ikke uten praktisk betydning at eksisterende skatteavtale med USA art 9 nr 2 tillater 10 % kildeskatt på renter. Der kildeskatten får virkning, skal visstnok mange låneavtaler i større forhold ha klausuler om justering av renten – et praktisk moment som ikke nevnes av Scheel-utvalget. Dermed blir kildeskatten en øket renteutgift for den norske debitor. Slik utvalget påpeker, kan kildeskatten også slå hardt ut. Satsen kan være moderat, men det dreier seg om en bruttoskatt. Er marginene små, som særlig kan være aktuelt i låneforhold, kan selv en moderat kildeskattesats gi underskudd for kreditor.

Likevel synes forslagene fornuftige, selv om det nok kunne vært diskutert om de primært burde rettes mot lavskatteland. F eks har verken Sverige eller Tyskland (som hovedregel) internrettslig hjemmel for kildeskatt på renter, og Danmark ilegger visstnok bare kildeskatt på renter til lavskatteland. Frankrike skal f eks ha 50 % kildeskatt for visse inntekter fra «ikke-samarbeidende» land. Manglende internrettslig kildeskatt på renter og royalty har lenge representert et slags vakuum som gjør Norge til et potensielt gjennomstrømningsland i treaty shopping-konstruksjoner. Visstnok skal f eks SFU ha sett en del slike tilfeller. Der vi har hjemmet til å ilegge kildeskatt i skatteavtalene, og det andre landet gjør det, synes det heller ikke åpenbart hvorfor Norge apriori skal avstå fra sin del.

Derimot er det vanskeligere å forstå det motsatte forslaget: Scheel-utvalget vil med en knapp og praktisk utilfredsstillende begrunnelse oppheve kildeskatten for utbytte til utenlandske aksjonærer. Man ser ut til å mene at det vil bedre verdens totale ressursallokering. Men det må være liten grunn for Norge til å oppheve en internrettslig kildeskatt som grunnet fritaksmetoden primært har betydning for aksjonærer utenfor EØS, og som fremstår som en selvfølgelig del av andre lands

skattelovgivning. Scheel-utvalgets forskjellsbehandling av norske og utenlandske aksjonærer blir også slående. Utenlandske aksjonærer skal helt fritas for kildeskatt. Norske personlige aksjonærer skal ilegges utbytteskatt med opp til 41 pst.

### 3.5 Tradisjonell armlengdestandard

Scheel-utvalget tar opp en rekke andre forhold rundt internasjonalt rettet virksomhet. Ett forslag er at det i fremtiden skal være tilstrekkelig for full skatteplikt til Norge at selskapet er registrert her. Dette er ikke uvanlig i andre land, men krever en grundigere utredning enn utvalget har gjennomført.

Utvalget holder fast ved den tradisjonelle armlengdestandard og de etablerte internprisingsregler. Så lenge OECD opprettholder disse utgangspunkter, er dette det realistiske scenario. Utvalget viser også til OECD's BEPS-prosjekt (Base Erosion and Profit Shifting) og mener Norge bør støtte de tiltak som her kommer. Etter undertegnede mening kunne det noe tydeligere vært fremhevet at multinasjonale foretaks lave skattebetaling til dels skyldes at utgangspunktet med armlengdeprising og prinsippets forutsetning om en kunstig oppdeling av konsernselskaper i selvstendige enheter, paradoksalt nok er et nærmest ideelt utgangspunkt for skatteplanlegging. En overgang til en alternativ modell med formelbasert fordeling er ikke realistisk, men den kunne vært fremhevet tydeligere fordi man da klarere ser hvor lett det kan være å tilpasse seg dagens regler uten hensyn til prosjekter lik BEPS – og de mange nye ressurskrevende reglene som vil bli resultatet.<sup>7</sup> Scheel-utvalget har ingen referanser til den internasjonale litteratur som tross alt foreligger om formelbaserte alternativer.

Utvalget balanserer heller ikke sitt negative bilde av de multinasjonale selskaper med deres bidrag til det offentlige inntekter gjennom merverdiavgiften. En sindig oppgradering av arbeidet med merverdiavgiften i internasjonale forhold kunne trolig gi atskillig proveny, f eks øket vekt på etterlevelse av de nye bestemmelsene om MVA på kjøp av elektroniske tjenester.

### 3.6 Formuesskatt

Scheel-utvalget tar også opp formuesskatten uten at dette er direkte nevnt i mandatet. Konklusjonen er som forventet: Norge bør fortsatt ha formuesskatt. Mer overraskende var det kanskje ikke at ingen, heller ikke de to forretningsadvokatene, dissenterte. Utvalget viste til at Norge med formuesskatt står i en internasjonal særstilling der bare Frankrike og Sveits fortsatt har en tilsvarende skatteform. Det trekkes frem at også Island og Spania gjeninnførte formuesskatt i 2010 og 2011, men

---

<sup>7</sup> Synspunktet er nærmere utdypet i Ole Gjems-Onstad: OECD and Base Erosion: What is needed: A paradigmatic shift in international taxation or perfecting the old TP paradigm? I *Høyt skattet, Festskrift til Frederik Zimmer*, Universitetsforlaget 2014 s 232-248.

så avvirket den igjen. Utvalget viste imidlertid ingen nysgjerrighet om hvorfor Island og Spania igjen ga avkall på formuesskatten.

Av norske kilder viser Scheel-utvalget i kap 12 om formuesskatt til det man kaller «studier» om at problemet med å måtte tære på kapitalen for å betale formuesskatten, er begrenset. Utvalget trekker frem den etter hvert meget omtalte studentavhandlingen fra 2013 ved NHH ved Mari Sakkestad og Kristina Kjetland Skarsgaard: «Den norske formuesskatten: En analyse av formuesskattens virkning på små og mellomstore bedrifter». Oppgaven har ikke vært publisert. Etter mitt skjønn er det uheldig at man i en NOU viser til et studentarbeid som «studier» når dette ikke er publisert og så langt ikke har vist at det tilfredsstillende kvalitetskrav forskning forutsetter. De slutningene man evt kan trekke ut fra oppgaven, er mer begrenset enn Scheel-utvalget og presseoppslag kunne tilsi. Bl a er det nokså tankevekkende at Scheel-utvalget ikke påpeker at studentavhandlingen fra NHH kun behandler ikke-børsnoterte selskap. Der er det en annen formuesverdsettelse enn for børsnoterte selskaper hvor markedsverdien på aksjene avgjør, jf sktl § 4-12. Videre ser man på utbytteutdelinger, men tar ikke opp f eks påtvunget aksjesalg, og man ser ikke nærmere på konsekvensene av formuesskatten selv om formuesskatten ikke overstiger årets overskudd. Man skal regne usedvanlig mye for å kunne påstå at formuesskatten ikke tapper bedrifter for egenkapital! Den andre «studien» Scheel-utvalget viser til for å underbygge at det egentlig ikke er så uheldig med formuesskatt, er et Discussion Paper ved SSB, Chris Edson: The capital constraining effects of the Norwegian wealth tax, No 724 December 2012. Heller ikke dette dreier seg om et arbeid publisert gjennom vanlige forskningskanaler. I tillegg viser Scheel-utvalget til at økonomene Piketty og Saez i et upublisert manus til en ny bok argumenterer for økt vektlegging av skatt på formue. Ett er å vise til upubliserte manus som høringsinstanser og andre ikke nødvendigvis får tak på. Men Thomas Piketty har i sin bok *Capital in the Twenty-First Century* tydelig vist at han inntar ekstreme skattepolitiske standpunkter – betydelig til venstre for president Holland som Piketty ikke synes gikk langt nok med sin 75 % inntektsskatt.<sup>8</sup> Ett er Pikettys forskning på forskjeller, noe annet hans forslag til løsninger som synes lite fruktbare hvis man ikke befinner seg langt ut til venstre i skattedebatten. Uansett dreier Pikettys forslag til lovgivning seg ikke om forskning, men er mer et uttrykk for hans ytterliggående politiske meninger.

Scheel-utvalget trekker også inn argumentet om at formuesskatten kan gi et insentiv til å flytte fra Norge: «Hvor en velger å bosette seg, vil for de aller fleste likevel trolig bli bestemt av andre forhold enn hensynet til å spare formuesskatt. Det antas at dagens formuesskatt har en relativt beskjeden virkning på utflytting fra Norge.» (s 286). Her foretar Scheel-utvalget det klassiske retoriske grep med å vri motargumentet til å bli et annet og derfor lett gjendrivelig. Ingen har vel påstått at formuesskatten rammer så mange at den bidrar til utflyttingsstatistikken. Det er i de helt øverste sjikt at formuesskatten kan utgjøre så store beløp at den vil motivere til utflytting. Men de enkeltpersoner det gjelder og som advokater og andre uttaler seg om, kan være viktige for Norge ut fra klynge- og gründertenkning.

Scheel-utvalget gjentar det fordelingsargumentet som har gjort at Norge fortsatt har formuesskatt. I andre land har verdiskapingshensynet stått sterkere. Den logiske rekkefølge er klar:

---

<sup>8</sup> For en nærmere begrunnelse og omtale av Pikettys bok, se Ole Gjems-Onstad: Over 80 % inntektsskatt og gjerne 5 % formuesskatt, Skatterett 2014 s 305-317.

Først må vi skape verdier, så kan vi fordele dem. Med Norges oljerikdom har vi de senere år konsentrert oss om fordelingsdebatten.

### 3.7 Fast eiendom

Mandatet var i utgangspunktet klart om at: «Formålet med denne utredningen er ikke å vurdere beskatningen av fast eiendom.» (s 13). Men så åpnet man døren på gløtt: «Utvalget kan omtale et alternativ der økt beskatning av fast eiendom inngår, ...».

Scheel-utvalget er en slags gjenklang av Skauge-utvalget, NOU 2003:9, med forslag om lavere verdsettelse også for finansielle eiendeler. Med anbefaling om 80 pst av markedsverdi for sekundærbolig og næringsseiendom, endte de nokså nær budsjettforliket for 2015 med 70 pst av anslått verdi. Men for primærbolig er Scheel-utvalget med 80 pst av markedsverdi i utakt med de politiske realiteter. Dobling av ligningsverdiene for fritidseiendom er nok også vanskelig politisk.

Med et regjeringsskifte kan man derimot ikke uten videre se bort fra at skattefritaket for utleie av del av egen bolig kan bli opphevet. Men dette er forslag som kan komme uavhengig av større omlegginger, jf også forslaget for 2014 fra den rødgrønne regjeringen om ny botidsregel som ville medføre større skattlegging for gevinst ved salg av bolig.

Scheel-utvalget tar ikke opp den viktige diskusjon som må komme med øket beskatning av fast eiendom. Det norske systemet er nå rotete. Formuesskatten er for folk flest blitt en boligskatt. Men i tillegg kommer eiendomsskatten i de kommuner hvor den innføres. Selv om grunnlagene nå delvis er samordnet, kan resultatet bli nokså uoversiktlig og tilfeldig. For næringsseiendom og sekundærboliger dreier det seg ikke lenger om en helt ubetydelig skatt når formuesskatt og kommunal eiendomsskatt sees sammen.

### 3.8 Omfattende endringer av merverdiavgiftsloven

Scheel-utvalget fremmet omfattende forslag om endringer av norsk merverdiavgiftsbeskatning. Dette var ikke klart hjemlet i mandatet, og ingen av utvalgets medlemmer synes å ha noen merverdiavgiftsrettslig kompetanse hvilket utredningen gjenspeiler. I en annen artikkel i Skatterett kritiserer advokat Nils Eriksen disse forslagene, og ikke minst deres mangelfulle utredning. Det kan kanskje være vanskelig å finne merverdiavgiftskyndige som vil si seg uenig i Eriksens nærmest drepende kritikk. Også andre steder i utredningen ser man at merverdiavgiften ikke er tilstrekkelig forstått, som vel er resultatet av en nokså vanlig underprioritering av MVA i norsk skatteforvaltning.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Se nærmere Ole Gjems-Onstad: MVA: Underprioritert i skatteetaten i Ole Gjems-Onstad og Cecilie Aasprong Dyrnes (red): *Aktuell merverdiavgiftsrett*, Gyldendal Juridisk 2015 (utkommer mars).

At Scheel-utvalget går inn i MVA-lovgivningen, skyldes inndekningsbehovet fordi man også ønsker å justere ned skattesatsen for personer. Men dette unnskylder ikke at et utvalg dominert av Finansdepartementet, fremmer så svakt begrunnede forslag om en så viktig skatteform.

Det ene forslaget om en slags MVA for finanstransaksjoner er ikke bare for enkelt begrunnet; det er også paradoksalt i en utredning der målet var bedre skattemessige betingelser for norske selskaper. Det andre hovedforslag om MVA er å oppheve den lave satsen på 8 % slik at det bare blir to satser 15 % og 25 %. De lavere satsene var del av en nylig omfattende utvidelse av avgiftsplikten som til dels bygget på premisser om provenynøytralitet. Det fremstår som motsigelsesfullt at Scheel-utvalget etter kort tid vil rippe opp i dette systemet (men uten å trekke inn den helt nylige historie), samtidig som de stadig betoner behovet for et stabilt og forutsigbart skattesystem.

### 3.9 Omgåelsesstandard

Scheel-utvalget foreslår å lovfeste omgåelsesstandarden. Heller ikke dette var direkte hjemlet i mandatet, men det var flere formuleringer der om å motvirke tilpasninger.

Den norske omgåelsesstandard er utviklet av Høyesterett som de senere år har funnet nye formuleringer og til dels endret kriteriene. Den har tidligere vært foreslått lovfestet,<sup>10</sup> som er nokså vanlig internasjonalt. Scheel-utvalget anbefaler at en lovfestelse brukes til en klar innstramning. Da professor Aarbakke i 1992 la frem sitt forslag til lovfestelse, ville det også gitt en skjerpelse med overgang fra lojalitets- til rimelighetsstandard.

Et enstemmig utvalg sier at «[v]ed en lovfesting bør terskelen for anvendelse senkes, blant annet ved at det bør stilles strengere krav til disposisjonens forretningsmessige egenverdi» (s 198). I dag er omgåelsenormen i Norge ut fra underregnedes vurdering strengere enn i mange andre land, og kan skape mye usikkerhet selv ved helt legitime transaksjoner.

Ut fra sin mangel på MVA-kompetanse er det kanskje naturlig at Scheel-utvalget overså at en lovfesting av omgåelsesstandard kan skape behov for egne formuleringer for merverdiavgiften. Omgåelse diskuteres gjerne i en inntektsskattemessig sammenheng, men Høyesterett har forutsatt at den gjelder generelt i norsk rett, jf Rt 2006 s 1199 *Nagell-Erichsen* og også for merverdiavgiften, jf særlig Rt 2011 s 213 *Invex*. En omgåelsesstandard som bygger på EUs abuse of rights-standard eller en illjoalitetsstandard som Høyesterett forutsatte i Rt 2011 s 213 *Invex*, synes også relativt lett å overføre til merverdiavgiften. Derimot kan det nok by på mer utfordringer for merverdiavgiften å anvende de formuleringer om grunnvilkår og tilleggsvilkår som Høyesterett har benyttet de senere

---

<sup>10</sup> Se forslag fra professor Magnus Aarbakke i Ot prp nr 16b 1991-1992, utarbeidet etter en enstemmig anmodning fra finanskomiteen i Innst S nr 5 1990-91 om at lovfesting ble utredet, se fremstillingen hos Einar Harboe: Skattemessig gjennomskjæring, Universitetsforlaget 2012 s 356-375. Harboe er selv skeptisk til lovfesting: «Utfordringene er etter min mening av et slag som tilsier at målet er uopnåelig. Dessverre.» (s 375).

år, jf f eks Rt 2006 s 1232 *Telenor*. Det kan i forhold til MVA ofte dreie seg om fradragsretten for inngående avgift. Det kan nok da til tider være utfordrende å avvise at den underliggende transaksjon har en forretningsmessig egenverdi. Men Scheel-utvalget synes ikke å ense denne type problemstillinger (jf NOU 2014:13 s 198).

Det er uheldig å blande så krevende – og «evige» - spørsmål som lovfesting av omgåelsesnormen inn i en situasjonsbetinget hastesak om å få redusert selskapsskattesatsen.

#### 4. Scheel: FINs sjel

Undertiden sies: Krig er så viktig at det ikke bør overlates til generaler. I Norge bør politikere forstå at departementskulturen i FIN ikke kan være alene om skatteendringer. Alle byråkratiske miljøer trenger korrektiv.

Scheel var som allerede nevnt, leder for FINs skatteøkonomiske avdeling da det gjeldende skattesystem ble utformet. Sentral for skjermingsfradraget var den danske professor Sørensen. Når systemet skal vurderes, gjør man disse to til de sentrale skikkelser i utvalget. Da skal man ikke forbauses over konklusjonen: «Utvalget mener Norge i store trekk har et godt skattesystem.» (s 15) – et utsagn som gjentas flere steder i innstillingen. Ei heller skal man bli overrasket over at skjermingsfradraget, som mange mener er en unødvendig belastning for store deler av norsk næringsliv, ikke vurderes, men nærmest lovprises. Bes man om å evaluere seg selv, vil mange av oss ende opp med: Ja, i grunnen godt fornøyd, og hyggelig at du spør! Neste gang det norske skattesystemet må politikerne gå til reelt uavhengige fagfolk og ikke la miljøet i Finansdepartementet dominere så meget som i Scheel-utvalget.

Utvalget skulle vurdere og foreslå endringer i norsk skattelovgivning. Men det er langt på vei blitt et rent skatteøkonomisk utvalg. Resonnementene bærer preg av stor tillit til modelltenkning med liten sans for de praktiske utfordringer disse kan møte i virkeligheten og som lovkonsipister må (bør) forholde seg til. Referansene avspeiler det samme. Det er slående nok ingen referanser i de relativt omfattende litteraturlisten i flere kapitler til norsk skattejuridisk litteratur, bortsett fra én meget kort artikkel i Revisjon og Regnskap. Det er én referanse til en regnskapsrettslig bok. Men det er mange referanser til FINs og det offentliges egne publikasjoner. Det er mange referanser i kapitlene og i alt 13 referanser i litteraturlistene til arbeider av den danske økonomiprofessor Sørensen som altså var medlem av utvalget. I tillegg har han skrevet to av tre vedlegg der det også er mange referanser til egne arbeider. Det er neppe grunn til å tvile på at Sørensen er en dyktig skatteøkonom, men hans kongstanke om aksjonærmodell og skjermingsfradrag er ingen attest til god forståelse for praktisk skattelovgivning. Underskogen i norsk næringsliv har som «forsøksdyr» betalt en høy pris for at FIN har stilt seg så lite kritisk til disse teoretiske modellene. Siden mandatet påbød utvalget å vurdere bl a aksjonærmodellen, blir det om ikke komisk, så i det minste ukritisk med en så

dominerende rolle for den fagmannen som ga opphav til det. Norge er et lite land, men vi er ikke så lite som Scheel-utvalget gjør oss til med en så selvreferende stil.

Listen over medarbeidere fra Finansdepartementet i sekretariatet er meget lang – 11 personer. Det understreker hvor tungt FIN har influert på utvalgsarbeidet. En hver med erfaring fra utvalgsarbeid kan bare ane hvordan eksterne medlemmer i Scheel-utvalget i slutfasen kan ha druknet i utkast der man til slutt mister oversikten hvis man ikke tar det som en fulltids jobb. Bli et utvalg veldig sekretariatsdominert, kan man undre hva som egentlig er igjen av utvalgskonseptet. Man kan undres hvor mange av de utallige forslagene som har vært grundig drøftet i utvalget, og om utvalget i for stor grad og for lenge har arbeidet med å utrede «grunnleggende» og teoretisk interessante spørsmål, fremfor å forholde seg til den praktiske hovedoppgaven. Det er åpent hvor langt man kan tilskrive de implisitte holdningene i utredningen til utvalget eller departementet. Men man slås av hvor negativ tegningen av næringslivet er. Tar man opp gjeld, er det for å utnytte rentefradrag, og ikke fordi man kanskje trenger pengene. Internasjonale transaksjoner skyldes ikke et ønske om å nå nye markeder, men foreta overskuddsskifting.

Innledningsvis uttaler et enstemmig utvalg: «Betydningen av selskapsskatten for investeringene må ikke overdrives. Mange andre forhold spiller en stor og til dels større rolle for investeringsnivået. ... Disse faktorene er viktigere for investeringene enn skattemessige forhold.» (s 16). Synspunktet gjentas flere steder i utredningen. Det er riktig at man de senere år sjelden ser at man oppretter selskaper som utelukkende er skattemessig motivert, med det forbehold at konsern kan velge å legge visse funksjoner som finansiering eller lisensiering (eie av immaterielle eiendeler) til jurisdiksjoner der skattefaktoren spiller en stor rolle. Men hvis flere lokaliseringalternativer er likeverdige, vil skatt kunne spille en avgjørende rolle. Scheel-utvalget har ikke gjort noe for å kartlegge om det f eks er riktig slik det ofte sies, at multinasjonale selskaper ofte velger Sverige som nordisk hovedkontor bl a ut fra skattemessige hensyn. Scheel-utvalgets utsagn om at skatt egentlig ikke er så viktig, harmonerer med utvalgets generelt kjølige holdning til å bedre de skattemessige rammebetingelser for norsk næringsliv og verdiskaping.