

Skatteferie

- en studie av årsaker og virkninger

Kristin Jakola Rørvik og Ellen Vike Kvello

Veileder: Guttorm Schjelderup

Masterutredning i finansiell økonomi og økonomisk styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomisk-administrative fag ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar for seg temaet skatteferie og hvilke effekter denne har på landene som innfører slike skatteinsentiver. I første kapittel presenteres skatteferier og hvilke politiske argumenter som begrunner bruken av skatteinsentiver. Kapittel to viser hvordan en skatteferie kan designes. Videre tar kapittel tre for seg hvordan skatteferier er et virkemiddel i internasjonal skattekonkurranse. I kapittel fire viser vi hvordan en investor tilpasser seg en skatteferie og hvordan hjemlandet skattesystem kan ha en påvirkning. I kapittel fem presenterer vi utbredelsen av skatteferier i ulike deler av verden. Kapittel seks og syv tar for seg ulike effekter av en skatteferie og årsaken til at skatteferier fortsatt er et velbenyttet skatteinsentiv. Oppgaven avsluttes med en oppsummering.

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en del av våre avsluttende masterstudier ved Norges Handelshøyskole, og er gjennomført i løpet av høstsemesteret 2009. Oppgaven er utført som et ledd i vår hovedprofil, Finansiell Økonomi (FIE) og Økonomisk Styring (BUS).

Vår veileder, Guttorm Schjelderup, ga oss ideen om skatteferier. Motivasjonen for valg av dette emnet var forventninger om læringsutbytte og faglige utfordringer i arbeidet med et tema vi begge hadde lite kunnskap om. Utenfor Norges grenser er skatteferier et velbrukt skatteinsentiv for å oppmuntre til økte investeringer, men dette er omstridt. Vi fant det spesielt spennende at et så omstridt virkemiddel fortsatt er blant ett av de mest brukte skatteinsentiver.

På grunn av begrenset kunnskap om temaet før start, har dette arbeidet vært veldig lærerikt for oss. Arbeidet med utredningen har vært en spennende utfordring, der vi har hatt behov for kunnskap fra mange ulike kurs fra studiet, samt ny kunnskap fra fagområder vi ikke tidligere har vært innom.

Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder, Guttorm Schjelderup, for konstruktiv veiledning og gode innspill som har vært til meget stor hjelp. Vi vil også takke våre kjære foreldre som har støttet oss hele veien og høstens pauseunderholdning som har bidratt til å holde motivasjonen oppe.

Bergen 18.12.2009

Kristin Jakola Rørvik og Ellen Vike Kvello

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
Forord	2
Kapittel 1. Skatteferier	7
1.1 Skatteinsentiver	7
1.1.1 Ulike typer skatteinsentiver	7
1.2 Definisjon av skatteferier	10
1.3 Politiske argumenter for bruk av skatteinsentiver	13
1.3.1 Korrigering av markedssvikt	14
1.3.2 Internasjonal konkurranseevne	14
1.3.3 Målrettet utvikling	15
1.3.4 Makroøkonomiske betraktninger	16
Kapittel 2. Design av skatteferier	17
2.1 Valgbare kriterier	17
2.1.1 Automatisk eller diskresjonær tildeling	17
2.1.2 Betingelser for berettigelse	18
2.2 Operasjonelle egenskaper ved skatteferien	19
2.2.1 Starttidspunkt for skatteferien	19
2.2.2 Varighet og opphør	22
2.3 Skatteferier i forhold til avskrivninger og fremføring av tap	24
2.3.1 Avskrivningsregler	24
2.3.2 Regler for bokføring av tap	25
Kapittel 3. Skattekonkurranse og internasjonal kapitalmobilitet	26
3.1 Skattekonkurranse	27
3.2 Konsekvenser for skattepolitikken	28
3.2.1 Vridning av beskatning	28
3.2.2 Effekt av institusjonell kvalitet	29
3.3 Muligheten for skattelegging av mobil kapital	30
3.3.1 Lokaliseringsfordeler	30
3.3.2 Regionale forhold	31
3.3.3 Selskapsspesifikke forhold	31
3.4 Faktorer som påvirker investor i en investeringsbeslutning	31
3.5 Lavere skattesats eller bruk av skatteinsentiver	33

3.6 Internasjonalt samarbeid for å unngå skattekonkurranse	34
Kapittel 4. Investors skattemessig tilpasning under en skatteferie.....	36
4.1 Internasjonal beskatning av kapital	36
4.1.1 Skatteavtaler	39
4.2 Skattetilpassing.....	41
4.2.1 Strategisk endring i finansieringsstrukturen og driftkapitalskifting	42
4.2.2 Strategisk feilprising under skatteferier	46
4.2.3 Round-Tripping	47
4.2.4 Overvurdering av investeringer	48
4.3 Skatteferiers innvirkning på effektive skattesatser.....	48
Kapittel 5. Utbredelse av skatteferier	53
5.1 Spesielle skattesoner	53
5.2 Afrika	55
5.3 Asia.....	56
5.4 Europa	57
5.5 Latin Amerika	59
Kapittel 6. Effekter av en skatteferie.....	60
6.1 Kostnader knyttet til gjennomføring, overvåking og kontroll.....	60
6.2 Signaleffekt	61
6.3 Effektivitet.....	62
6.3.1 Inntektstap for staten	62
6.3.2 Utenlandske direkte investeringer og vekst	64
6.3.3 Spillovereffekter.....	67
6.4 Kostnader ved misbruk og korrupsjon	69
6.5 Oppnås de politiske insentivene?	70
Kapittel 7. Årsaker til fortsatt bruk av skatteferier.....	72
7.1 Kamp om byråkratisk makt og agentproblemer	72
7.2 Skjult kostnadsstruktur	73
7.3 Enkeltheten ved innføringen	73
7.4 Lobbyvirksomhet og selskapenes interesser	73
7.5 "Power of Individual Stories"	76
7.6 Ønsket om å være konkurransedyktige sammenlignet med nabolandene.....	76
7.7 Flere forslag.....	78

7.7.1 Sterk tro på og ønske om fremtidig virkning	78
7.7.2 Manglende rapportering	78
Kapittel 8. Oppsummering	81
Litteraturliste	84
Vedlegg 1. Illustrasjon av et selskaps tilpasning under en skatteferie	89
Vedlegg 2. Bruk av skatteinsentiver i et utvalg av land.....	94

Bokser, figurer og tabeller

Boks 1. Singapores økonomiske utvikling	9
Boks 2. Bruk av skatteferier i Indonesia	12
Boks 3. Eksempel på konsekvenser ved brudd på skatteinsentivets krav	23
Boks 4. Kredittmetoden.....	38
Boks 5. Fordelen med en skatteavtale	39
Boks 6. Homeland Investment Act	52
Boks 7. Ny skatteferie for amerikanske selskaper?.....	75
Boks 8. Bugkrig i Asia?	77
Boks 9. Bruk av skatteferier for å motvirke effekter av finanskrisen	80
Figur 1. Skatteinsentiver ved betegnelsen "tax break"	10
Figur 2. Eksempel på automatisk og diskresjonær tildeling	18
Figur 3. Inngående utenlandske direkte investeringer	26
Figur 4. Nominelle selskapsskattesatser i 17 OECD land for årene 1982, 1994 og 2006.	28
Figur 5. Effektivitetstap.....	29
Figur 6. Skattetilpassing	42
Figur 7. Opprinnelig eierstruktur	43
Figur 8. Myndighetenes ønskede tilpassning av konsernet under en skatteferie	44
Figur 9. Konsernets optimale tilpasning under en skatteferie	45
Figur 10. Strategisk feilprising.....	47
Figur 11. Effektive skattesatser under en skatteferie.. ..	49
Figur 12. Skatteferier versus skatt på kontantstrøm.....	51
Figur 13. Estimert inntektstap i ECCU land.	64
Figur 14. UDI-indeks i utvalgte land.. ..	65
Tabell 1. Verdi av skatteferier med ulikt starttidspunkt.....	21
Tabell 2. Faktorer som påvirker investor i investeringsbeslutning	32
Tabell 3. Bruk av skatteinsentiver i ulike verdensdeler	53
Tabell 4. Insentiver tilbudt i EPZ i ulike land.	54
Tabell 5. Skatteferier gitt til afrikanske land.....	56

Kapittel 1. Skatteferier

I første kapittel beskriver vi hva en skatteferie er. Definisjonen av en skatteferie må være i tråd med definisjonen av et skatteinsentiv. Derfor velger vi først å presentere en definisjon av skatteinsentiver før vi går over til å definere hva en skatteferie er. Vår oppgave bygger på den definisjonen av skatteferier vi kommer frem til i dette kapitlet. Avslutningsvis i kapitlet vil vi presenterer de politiske argumentene som benyttes for å begrunne bruken av skatteinsentiver og skatteferier.

1.1 Skatteinsentiver

For de fleste land er det et viktig politisk mål å tiltrekke og tilrettelegge for investeringer, for å sikre produktivitet og vekst (UNCTAD, 2000). En viktig del av det politiske arbeidet er å lage et godt investeringsklima for å skape konkurransefordeler vis a vis andre land. Hensikten er å tiltrekke seg knapphetsgoder som privatkapital, teknologi og organisasjonsevner for å nå landets utviklingsmål. Økt mobilitet av kapital, arbeidskraft og varer og tjenester gjør det enklere for investorer å etablere seg i land med bedre investeringsvilkår (NOU 2003:9). Dette gjør at man kontinuerlig utsettes for konkurranse fra andre land i kampen om investeringene. Nasjonale forskjeller i beskatning kan derfor få økt betydning for investors valg av land å investere i.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2000, s.12) definerer skatteinsentiver som *”en reduksjon av skattebyrden til et selskap”*. Disse insentivene er unntak fra det generelle skatteregimet og har som formål å oppmuntre til investeringer i sektorer og områder, som ellers ikke ville blitt gjennomført uten disse insentivene.

En annen definisjon presentert av Klemm (2009 s.3) definerer skatteinsentiver som *”alle tiltak som besluttes for å skape en mer fordelaktig behandling av enkelte typer aktiviteter eller sektorer sammenlignet med hva som blir gitt generelt til næringslivet”*. Han presiserer at dette betyr at generelle skattelett eller sjenerøse avskrivningsregler til alle firmaer ikke er nok til å kunne klassifiseres som et skatteinsentiv. Dette betyr at hvis et land velger å ha en lav generell skattesats som gjelder for alle næringer, klassifiseres dette ikke som et skatteinsentiv.

1.1.1 Ulike typer skatteinsentiver

Det finnes mange forskjellige typer skatteinsentiver som har vært og er i bruk i forskjellige land. Slik vi ser det, avhenger omfanget av skatteinsentiver av myndighetenes evne til å

utforme insentiver og av bedrifters etterspørsel etter disse. Nedenfor presenteres noen av de mest brukte skatteinsentivene (Klemm, 2009).

- *Skatteferier (tax holiday)*: Tidsbegrenset skattefritak gjennom helt eller delvis reduksjon i selskapsskatten.
- *Spesielle soner*: Et begrenset geografisk område, ofte plassert ved havner for å tiltrekke seg eksportbedrifter, hvor selskap kan lokalisere seg. Disse sonene er unntatt fra ulike skatter og administrative krav. I noen land kan også selskap havne innenfor denne definisjonen og dra nytte av disse godene uten å være lokalisert i et spesielt geografisk område.
- *Redusert bedriftsskattesats*: Permanent reduksjon i den vanlige selskapsskattesatsen.
- *Skattefradrag for investeringer*: Særfradrag for hele eller deler av investeringen mot skyldig skatt.
- *Kostnadsføring av avskrivninger*: Utgiftsføring av hele eller deler av investeringen som en kostnad for å oppnå et lavere skattbart resultat.
- *Akselererte avskrivninger*: Avskrivninger raskere enn hva levetiden på investeringen skulle tilsi. Dette kan oppnås ved å gi en høyere førsteårs avskrivning, eller en økt avskrivningssats (f.eks. at driftsmidler avskrives over 5 år istedenfor 10, som er normalt for lignende driftsmidler).
- *Fritak for ulike skatter og avgifter*: Dette kan være tariffskatter, arbeidsgiveravgift, import- og eksportskatter eller fritak for merverdiavgift ved salg.
- *Finansieringsinsentiver*: Reduksjon i skattesatsen til de som skyter inn kapital i fond, f.eks. lavere skatt på dividende.
- *Fremføring av tap*: Mulighet til å fremføre tap for et gitt antall år eller for ubegrenset tid.

Skatteinsentiver blir opprettet for å øke den internasjonale konkurranseevnen og fremme økonomisk vekst. Økt sysselsetting, økt kunnskapsnivå, forbedret teknologi og mer effektive produksjonsprosesser er noen av effektene et land ønsker å oppnå ved bruk av skatteinsentiver. Singapore er et eksempel på vellykket bruk av skatteinsentiver.

Singapores økonomiske utvikling

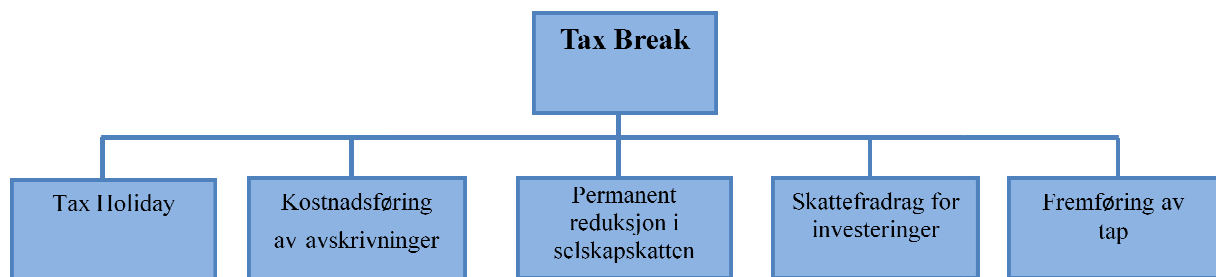
Singapore er et land som har hatt en bevisst strategi rundt skatteinsentiver for å tiltrekke kapital. Bortsett fra sin meget strategiske beliggenhet med en av verdens største havner har landet lite annet å tilby i form av for eksempel naturressurser. Landets areal er også svært begrenset. Likevel har landet utviklet seg til å bli en veletablert økonomi med stor tyngde i mange industrier. I 1965 da Singapore rev seg løs fra Malaysia, havnet landet i dyp økonomisk krise. Singapore hadde et dårlig økonomisk utgangspunkt og svært høy arbeidsledighet. Myndighetene bestemte seg for og reposisjonere landet ved å industrialisere økonomien. I 1967 ble ”Economic Development Board” opprettet for å lede industrialiseringen. ”Economic Expansion Incentives Act” (EEIA) ble innført som et program rettet mot å tiltrekke nye industrier. Ved å åpne dørene for utenlandske investorer klarte landet å tiltrekke seg store industrier gjennom blant annet aktiv bruk av skatteinsentiver. Dette har bidratt til utviklingen av Singapores økonomi og at landet har hatt en sterk vekst. Mot slutten av 60-årene var den årlige vekstraten 9%, og arbeidsledigheten var blitt kraftig redusert. Industrialiseringsprogrammet hadde lyktes i å tiltrekke mange multinasjonale selskaper, spesielt innen elektronikkindustrien. Singapores geografiske plassering trakk også utenlandske investeringer til shippingindustrien. På midten av 70-tallet var det blitt mangel på arbeidskraft, noe som resulterte i at staten investerte i et omfattende kunnskapsprogram for å øke antallet faglærte arbeidere. På 80-tallet ble EEIA-programmet omformulert for å tiltrekke høyteknologiske industrier og forsknings- og utviklingsaktiviteter til landet. I 1991 ble ”The National Technology Plan” etablert for å innhente kjernekompetanse på teknologisk utvikling.

Kilde: UNCTAD (2000)

Et av de mest brukte skatteinsentivene, spesielt blant utviklingsland, er skatteferier (Zee mfl., 2002). Skatteferier er populære fordi de er enkle å innføre med lave direkte kostnader. Virkemiddelet er relativt enkelt å administrere og oppfattes dermed som en liten byrde på skatteadministrasjonen. Dette er noen av årsakene til at skatteferier er blant de mest brukte skatteinsentivene.

1.2 Definisjon av skatteferier

I litteraturen¹ benyttes to begreper som omhandler skattereduksjon, ”tax break” og ”tax holiday”. Den relativt like betydningen av ”holiday” og ”break” gjør at disse begrepene kan oppfattes likt, selv om de har forskjellig betydning. Det ene begrepet, ”tax break”, er et samlebegrep som innebærer en skattemessig favorisering gjennom ulike skatteinsentiver. Det andre begrepet, ”tax holiday” innebærer kun en tidsbegrenset reduksjon i selskapsskattesatsen og er et skatteinsentiv under ”tax break” som vist i figur 1.



Figur 1. Skatteinsentiver ved betegnelsen ”tax break”

Direkte oversatt til norsk blir ”tax holiday” skatteferie. Andre oversettelser som kan benyttes er blant annet tidsbegrenset skattefavorsisering eller tidsbegrenset skattefritak. Flere av Norges Offentlige Utredninger (NOU)² omtaler skattefavorsisering som særskilt gunstig skattebehandling av en eller flere aktører gjennom ulike typer skatteinsentiver. Dette innebærer at tidsbegrenset skattefavorsisering også kan omhandle andre tiltak som for eksempel skattefavorsiserende avskrivningsregler i en gitt periode. Derfor kan dette begrepet skape misforståelse i forhold til hva en ”tax holiday” er. Det samme gjelder også for begrepet skattefritak. Et tidsbegrenset skattefritak kan også gjelde andre skattereduksjoner, som for eksempel fritak for eiendomsskatt i 10 år. Vi velger derfor å bruke den direkte oversettelsen, skatteferier i resten av oppgaven for å unngå misforståelser.

¹ Se for eksempel Herd, R. & Leibfritz, W. (2008). Her benyttes ”tax break” som et samlebegrep for fratrekk og unntak for skatt, mens ”tax holiday” brukes for å forklare en tidsbegrenset reduksjon i selskapsskattesatsen.

² Se NOU (2003:9) og NOU (2006:4)

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) definerer skatteferier som ”*et finanspolitisk virkemiddel som ofte brukes av utviklingsland. En skatteferie tilbyr nye industrier en periode med unntak fra inntekstskatt for å utvikle eller diversifisere industrier etablert i landet*” (OECD, 2009). OECD utelukker da alle industrier som ikke er nye. Definisjonen vektlegger ny industriutvikling. Som vi vil presentere senere, blir dette virkemiddelet også gitt til etablerte industrier. Vi ønsker derfor å gi en bredere definisjon av begrepet. Mintz (1989 s.1) beskriver skatteferier som et ”*skatteinsentiv som ofte er brukt av mindre utviklede land for å oppfordre til kapitalinvesteringer*”. Dermed utelukker ikke Mintz at skatteferier kan bli gitt til nye kapitalinvesteringer, uavhengig av om industrien kan karakteriseres som ny eller ikke.

En riktig definisjon av en skatteferie må være i tråd med definisjonen av skatteinsentiver. En skatteferie må derfor redusere den generelle skattebyrden, oppmuntre til investeringer og gi en mer fordelaktig behandling av enkelte typer aktiviteter eller sektorer enn hva som blir gitt generelt til næringslivet.

Vi finner tre punkter på bakgrunn av overnevnte definisjoner som må være oppfylt før et skatteinsentiv kan karakteriseres som en skatteferie:

1) *Reduksjon i selskapsskatt for bedrifter*

Dette betyr at selskapet får innvilget hel eller delvis reduksjon i selskapsskatten.

2) *Bestemt tidsbegrenset periode*

Skatteferier må gjelde en tidsbestemt periode. En tidsbegrenset periode kan være fra 1. januar 2010 til 31. desember 2010 eller et gitt antall år, for eksempel 10 år.

3) *Ekskluderende i sin utforming*

En skatteferie kan ikke gjelde alle selskap. Eksempelvis kan en skatteferie ekskludere etter sektorer, territorium og bedriftsspesifikke forhold som størrelse, alder (ny eller gammel bedrift), opphav (innenlandsk/utenlandsk investor) eller produksjon (innenlandsk marked eller eksportmarkedet).

Oppsummert definerer vi en skatteferie som ”*en tidsbegrenset skattefavorsisering for utvalgte bedrifter/selskap gjennom helt eller delvis reduksjon i selskapsskattesatsen*”. Denne definisjonen vil vi legge til grunn i resten av oppgaven og vil dermed utelukke andre tidsbegrensede skatteinsentiver som ikke gjelder reduksjon i selskapsskatten. Per dags dato benyttes ikke skatteferier i Norge. Selv om vi kan observere enkelte skattefavorsiserende tiltak

blant annet i rederinæringen³, faller ingen av disse under vår definisjon av skatteferier. Norge er i tillegg tilknyttet den Europeiske Unionen (EU) gjennom en avtale i det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og er derfor underordnet EUs regelverk for konkurranse og fri utveksling av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital⁴ (Regjeringen, 2002). Dette innebærer at skatteferier ikke vil kunne benyttes som lovlige tiltak i Norge⁵ fordi skatteferier blir ansett som et virkemiddel som kan påvirke urettmessig skattekonkurranse mellom medlemslandene. I andre land er dette et vel benyttet virkemiddel⁶. Fokuset vårt i denne oppgaven ligger derfor på land som benytter skatteferier og hvordan disse blir påvirket. Vi legger spesielt vekt på statens mål for innføring av skatteferier og hvilke effekter disse kan medføre. Vi vil i tillegg også vise hvordan selskaper tilpasser seg en skatteferie.

Boks 2. Bruk av skatteferier i Indonesia

Skatteferier i Indonesia

I 1967 ble det for første gang innført et tidsbegrenset fritak for selskapsskatt (Wells og Allen, 2001). Investeringer som oversteg 2,5 millioner dollar og ga tilgang til utenlandsk valuta i løpet av de to første årene, fikk innvilget 3-årig skatteferier. I 1970 ble dette inkorporert i lovgivningen, da med en varighet på to år, men mulighet for forlengelse på et år for selskaper som handlet i utenlandsk valuta. Forlengelse ble også innvilget til store prosjekter med høy risiko og selskaper lokalisert utenfor sentrale regioner. Totalt med ulike utvidelser kunne en skatteferie vare i inntil 6 år fra første produksjonsår. Skatteferiene ble innvilget av finansdepartementet til store investeringer som de mente ville skape teknologisk utvikling og økonomisk vekst. Denne praksisen fortsatte til 1984 da det ble bestemt at gunstige skatteferier ikke lenger skulle tilbys, men at selskapsskatten heller skulle settes ned. De teknologibedriftene og foregangsselskapene som var ønsket, hadde etablert seg og fått fotfeste i landet, og myndighetene mente at skatteferier ikke var et insentiv det lenger var behov for. Den økonomiske utviklingen fortsatte etter at skatteferiene ble fjernet, selv om det til stadighet var nye diskusjoner og ønsker om gjeninnføring av insentivet.

I 1996 ble skatteferier gjeninnført, men da på diskresjonær basis, hvor president Suharto godkjente tildelingen. Forslag til selskaper som skulle få innvilget skatteferier skulle

³ Se NOU 2006:4 for en nærmere presentasjon av skattefavouriserende tiltak i rederinæringen.

⁴EØS-avtalen og EUs regler for skattefavourisering presenteres nærmere i kapittel 5 avsnitt. 5.4.

⁵ jf EUs "Code of Conduct".

⁶ Se kapittel 5 for en nærmere beskrivelse av skatteferier benyttet i andre land.

vurderes av en egen komité før de ble oversendt presidenten som tok den endelige avgjørelsen. Av de 6 første selskapene som fikk tildelt skatteferier i denne perioden, var 4 av selskapseierne bekjente av presidenten. Disse fikk innvilget fritak fra selskapsskatt fra 5-10 år. Det var ingen sammenheng mellom disse 4 tildelingene i bransje eller lokalisering, unntatt kjennskapet til presidenten. Mange mente at skatteferiene kun var innvilget på basis av bekjentskap. En av komiteens tidligere medlemmer hevder at komiteen faktisk aldri hadde noen møter, og at kun de to siste selskapene kunne være berettiget skatteferien etter aktuelle kriterier. I ettertid har man antatt at presidenten selv innvilget disse for å belønne de firmaer han ønsket. Det er heller ikke urimelig å anta at noen av selskapene som fikk innvilget skatteferie gjorde dette mot bestikkelser. I dag tilbyr Indonesia skatteferier i en periode fra tre til ti år i 22 regioner (Baumüller, 2009)

1.3 Politiske argumenter for bruk av skatteinsentiver

Skatteferier brukes som et politisk virkemiddel for å tiltrekke utenlandske direkte investeringer eller for å endre investeringsatferd innad i landet. Målet er å øke netto innenlandsk inntekt for å fremme produktivitet og skape økonomisk vekst og utvikling (OECD, 2008a). Et lands velferdsøkning som følge av utenlandske direkte investeringer kan delvis komme i form av høyere skatteinntekter, høyere lønninger og spillovereffekter (NOU 2003:9). For eksempel gjennom tilgang på ny kunnskap, ny teknologi og økt konkurranse. OECD (2008a, s.10) definerer utenlandske direkte investeringer (UDI) som ”*en gruppe internasjonale investeringer over landegrensene mellom investor i ett land og et investeringsobjekt i et annet land*”. I følge OECDs internasjonale anbefalinger bør investor ha en eierandel eller eierinnflytelse på minimum 10%, for at investeringen kan karakteriseres som en direkte investering. De direkte investeringer skilles derfor fra finansielle porteføljeinvesteringer, som ofte har et mindre omfang, kortere investeringshorisont og hvor investor generelt ikke forventer å kunne påvirke ledelsen.

OECD (2001) diskuterer fire hovedargumenter for hvorfor staten ønsker å tiltrekke utenlandske direkte investeringer gjennom bruk av skatteinsentiver. Skatteferier inkluderes i dette. Noen av argumentene gjelder også for å øke investeringsnivået og endre investeringsatferd blant innenlandske selskaper.

1.3.1 Korrigering av markedssvikt

Det første argumentet for bruk av skatteferier er å korrigere for markedssvikt. Markedssvikt oppstår når uregulerte markeder ikke leder fram til størst mulig verdiskaping (NOU 2003:9). Ubalanse i markedene kan føre til at ønsket nivå på innenlandske investeringer ikke nås. Skatteferier kan da benyttes for å tiltrekke utenlandske direkte investeringer for å korrigere for markedssvikt (OECD, 2001). Nedenfor presenteres de tre vanligste formene for markedssvikt.

Et *monopolisert marked* kan lede til markedssvikt. Hvis det kun er én eller et fåtall tilbydere av et bestemt gode, vil disse kunne utnytte sin markedsrett og sette en høyere pris enn ønskelig sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv (NOU 2003:9). Skatteferier kan i dette tilfellet bli innvilget for å øke antallet tilbydere i markedet, slik at prisene presses ned.

Markedssvikt kan også oppstå ved *asymmetrisk informasjon*. Potensielle utenlandske investorer kan ha mangelfull informasjon om investeringsmuligheter i et gitt vertsland (OECD, 2001). Skatteferier kan derfor innføres for å signalisere investeringsmuligheter til utenlandske investorer. Dette kan lede til investeringer over et nivå som ellers ikke ville vært mulig.

Positive *eksterne virkninger* og spillovereffekter kan bidra til å korrigere markedssvikt. Et klassisk eksempel er forskning og utvikling (FoU). Selskapet tar ikke hensyn til de positive spillovereffekter som overføres til andre når de bestemmer FoU nivået. Dette kan føre til at det investeres mindre i FoU enn hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Derfor benyttes skatteferier for å oppmuntre til at selskaper skal øke sine investeringer i disse områdene.

1.3.2 Internasjonal konkurranseevne

Det andre argumentet til OECD bygger på at skatteferier blir tilbydd utenlandske selskaper for å bedre landets konkurranseevne. Dette kan gjøres gjennom å øke mulighetene for å tiltrekke seg internasjonal mobil kapital. Landet antar da at multinasjonale selskaper tar hensyn til skatteferier ved valg av lokalisering. Suksess med å tiltrekke utenlandsk kapital antas å forbedre landets økonomiske situasjon gjennom økt sysselsetting og økte inntekter, som igjen fører til høyere skatteinntekter. Det antas også å gi sterkere industriell og økonomisk base, samt forbedret infrastruktur og levestandard. Man tror også at inngående kapitalflyt øker produktiviteten og fører til et lavere og mer konkurransedyktig kostnadsnivå. En positiv effekt av dette kan være en økning av innenlandsk forskning og utvikling. Dette kan føre til lavere

produksjonskostnader, høyere markedsandel innen én eller flere industrier og gi økt tilgang til produksjons- og teknologiprosesser. Alle disse spillovereffektene er med på å forbedre landets konkurranseevne.

1.3.3 Målrettet utvikling

Skatteferier kan også opprettes for å fremkalle vekst i områder som er mindre utviklet. Staten kan gi skatteinsentiver direkte for å tiltrekke visse typer investeringer innen ulike regioner, industrier, markeder etc. Skatteferier kan også gis for å øke eksportnæringen.

Regionale insentiver

Skatteinsentiver kan gis til investeringer i ulike regioner. Et eksempel kan være skatteferier som blir opprettet i områder hvor det er stor arbeidsledighet. Slike regioner ligger ofte langt fra store byer, noe som kan føre til økte kostnader. Eksempel på slike kostnader er lengre fraktdistanser, manglende arbeidskraftmobilitet for kvalifiserte sysselsatte og manglende tilgang på naturressurser. Skatteferier kan derfor innvilges for å kompensere for disse kostnadene.

Sektorielle insentiver

På samme måte som ved regional utvikling kan myndighetene benytte seg av skatteinsentiver hvis en ønsker at en spesiell næring skal vokse. Ved å innvilge skatteferie til en bestemt industri, kan dette være med på å øke investeringene i denne. Et eksempel er Marokko (OECD, 2008b). I 2004 ble turist- og utdanningssektorene tilbudt en skatteferie på 5 år ved nyetablering. Jordbrukssektoren ble også innvilget skatteferie frem til 2010, både for nyetableringer og etablerte bedrifter. På denne måten legger man ikke bare til rette for nye foretak, men også for etablerte næringer som ellers kanskje vil forsvinne om ikke lønnsomheten økes.

Markedsorienterte insentiver

Markedsorienterte skatteferier blir gitt for å dekke innenlandsk etterspørsel etter varer og tjenester gjennom å øke markedsaktivitetene. Det kan eksempelvis gis markedsorienterte skatteferier for å forbedre infrastrukturen i landet. India er et eksempel hvor skatteferier blir innvilget til selskaper som vil investere i bygging av flyplasser og veier (Investment Commission, Government of India, 2008).

Eksportorienterte insentiver

Skatteferier kan også gis for å øke eksportnæringen i et land. Dette gjøres både for å skjerme lokale selskaper mot konkurranse og fremme eksport av ikke-tradisjonelle varer (OECD, 2008b). I mange land er det opprettet ulike soner for å øke etableringen av eksportorienterte selskaper, "Export Processing Zones". De fleste av disse sonene tilbyr skatteferier aktivt for å fremme eksport og for å forhindre konflikter med innenlandsk produksjon. Tunisia er et eksempel hvor ble det gitt fullt skattefritak i 10 år for selskaper som eksporterte minimum 80% av produksjonen.

1.3.4 Makroøkonomiske betraktninger

Det siste politiske argumentet for bruk av skatteferier bygger på at insentiver innvilges for å stabilisere makroøkonomiske faktorer som arbeidsledighet, etterspørsel og underskudd på handelsbalansen. I perioder med høy arbeidsledighet kan staten innvilge skatteferie med krav om at den nye investeringen skal ansette et gitt antall personer innen et gitt år. Øker sysselsettingen kan dette føre til økt etterspørsel.

Underskudd på handelsbalansen kan senkes ved å oppmuntre til økte investeringer. I den næringspolitiske debatten argumenteres det for at valutaskapende produksjon har en særlig samfunnsøkonomisk verdi sammenlignet med økonomisk produksjon i skjermet sektor (NOU 2006:4). Inngående investeringer er med å tilføre land utenlandsk valuta. Hvis verdien av eksport er lavere enn verdien av import, oppstår et underskudd på handelsbalansen. Derfor ønsker stater å tiltrekke seg eksportorienterte bedrifter og oppmuntrer til dette gjennom bruk av skatteferier.

Kapittel 2. Design av skatteferier

Ved design av skatteinsentiver, herunder skatteferier, er utformingen av insentivet viktig for å tiltrekke de investorgrupper man ønsker. Ved god design og med klare spilleregler kan myndigheten skape forutsigbare og stabile investeringsrammer. Grundig designarbeid kan hindre usikkerhet og øke sannsynligheten for at man oppnår de ønskede virkninger. Ved dårlig design av skatteferien er det risiko for at insentivet begunstiger andre enn tiltenkt.

I dette kapittel vil vi gjennomgå ulike steg i utformingen av en skatteferie. Dette er basert på Easson og Zolt (2002) sin oversikt over hva man må ta hensyn til i designprosessen av et skatteinsentiv. Denne har vi tilpasset for å gjelde spesielt for skatteferier.

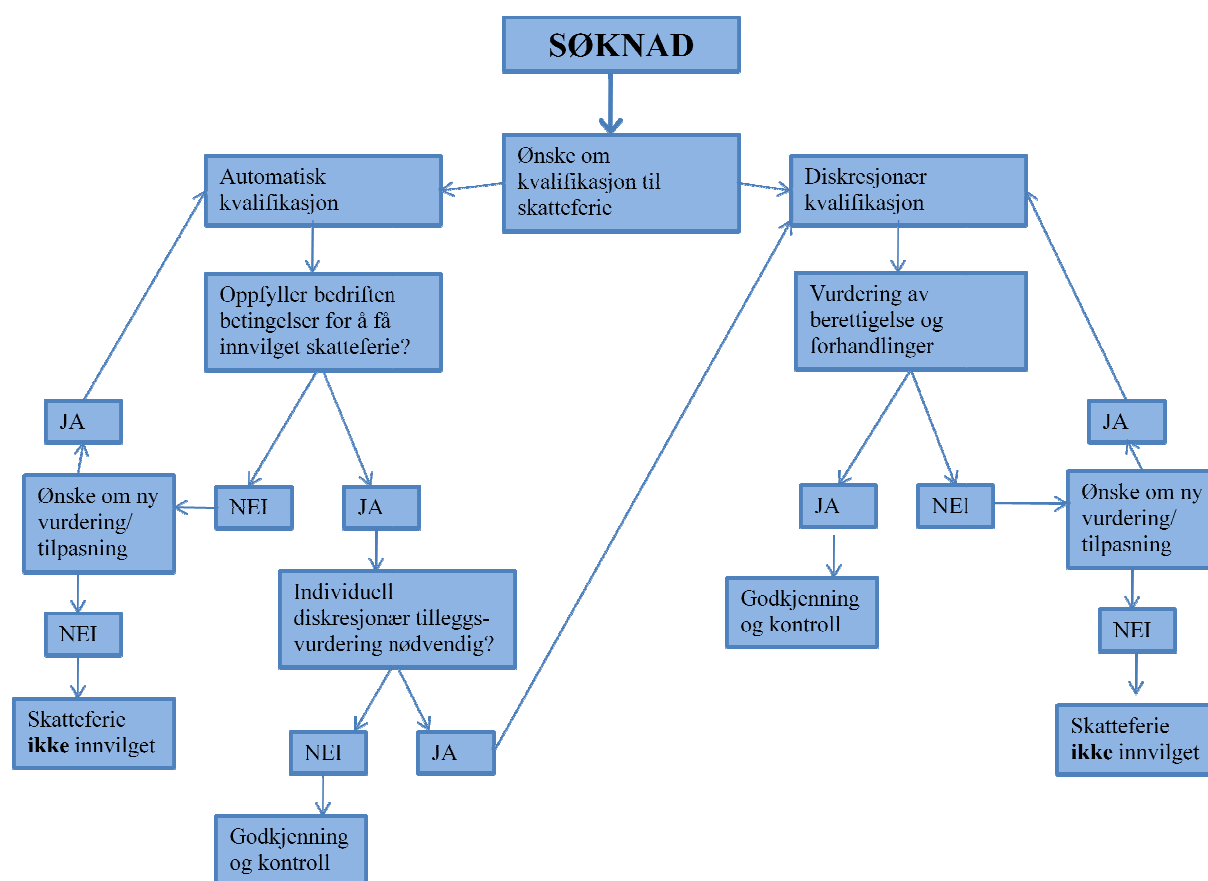
2.1 Valgbare kriterier

2.1.1 Automatisk eller diskresjonær tildeling

Ett av de viktigste spørsmålene ved å designe et skatteinsentiv er hvordan selskap skal ha mulighet til å kvalifisere seg til berettigelsen. Dette kan gjøres på to måter og et eksempel på dette vises i figur 2.

Den ene måten er automatisk kvalifisering hvor selskap får innvilget en skatteferie dersom man oppfyller forhåndsbestemte krav. Skatteferien kan enten være lovfestet eller utformet på bakgrunn av bestemte krav som ikke er et resultat av individuelle forhandlinger. Dette er en enkel metode som også er forutsigbar for selskapene.

Den andre metoden er diskresjonær tildeling hvor skatteferier innvilges på en ”case-by-case”-metode ved individuell godkjenning og forhandling. Staten sikrer dermed at kun de aktørene de ønsker får tildelt en skatteferie. Mulighet for korrupsjon er en svakhet ved denne metoden. Prosessen er lite gjennomiktig og gjør det enklere og/eller fristende for de som behandler søknaden å berike seg selv gjennom å sette vilkår for skatteferien, som kan komme søknadsbehandleren selv til gode. Uforutsigbarheten i en diskresjonær tildeling kan medføre at tilbudet om skatteferien blir mindre attraktivt. Derfor kan en automatisk tildeling være å foretrekke for å sikre en rettferdig behandling. Ulempen er at det er svært vanskelig å fastsette krav som ekskluderer de investeringene som ikke ønskes. Ved valg av automatisk tildeling bør det derfor være en prosess hvor kvalifiseringskriterier blir grundig diskutert og gjennomgått. Dette for at den planlagte skatteferien skal begrenses til kun å omfatte de man ønsker, være arbeidsbesparende ved senere tidspunkt og hindre tap av skattebasen.



Figur 2. Eksempel på automatisk og diskresjonær tildeling

2.1.2 Betingelser for berettigelse

Det er viktig å presisere ulike kvalifikasjonskrav for skatteferien til de selskapene det gjelder, spesielt ved automatisk tildeling. Dette kan være en sertifisering som forskningsforetak, eller å verifisere overfor en komité at visse krav oppfylles. Verdivurdering av eiendeler er nødvendig hvis disse skal avskrives etter skatteferiens slutt. Uten god dokumentasjon kan det forekomme at enkelte selskap gjør avskrivningstiden kortere, eller øker verdien på produksjonsmiddelet slik at de kan utsette fordelene av skatteferien.

Hvilke instanser avgjør eventuelle berettigelser?

Flere ulike departementer eller andre instanser kan være med i utformingen av en skatteferie. I Norge har Finansdepartementet ansvar for å utvikle og forvalte skattesystemet (Finansdepartementet, 2009a). Dette inkluderer også ordninger for skattefavourisering. Mindre ansvar kan bli delegert videre til andre instanser. Et eksempel er SkatteFUNN, som er en rettighetsbasert ordning som skal stimulere til økt forsknings- og utvikling (FoU) i

næringslivet (Finansdepartementet, 2009b). Administrasjonsoppgavene for SkatteFUNN ordningen er delegert til Innovasjon Norge og Skatteetaten (Forskningsrådet, 2008).

Andre land har andre utforminger av skattesystemet og annen ansvarsfordeling. I land med uklare ansvarsområder, spesielt i land med svake statsinstitusjoner, kan utformingen være fordelt på flere ulike instanser. Dette innebærer at det kan oppstå uklarheter om hvem som har ansvar for skattefavorisering og tildeling av skatteferiene. Dette kan illustreres med følgende eksempel. Finansdepartementet kan være ansvarlig for utforming av skatteferiene, mens nærings- og handelsdepartementet er ansvarlig for tildelingen. En interessekonflikt kan da oppstå mellom departementene. Finansdepartementet ønsker en bredest mulig skattebase og vil derfor at loven skal være restriktiv. Nærings- og handelsdepartementet ønsker flest mulig nye investeringer og vil derfor jobbe for at så mange bedrifter som mulig kan benytte seg av insentivet. Konflikt kan da oppstå som følge at den som designer skatteferier har andre interesser enn den som tildeler skatteferien.

2.2 Operasjonelle egenskaper ved skatteferien

2.2.1 Starttidspunkt for skatteferien

Ikrafttredelse

OECD (2001) har beskrevet 4 forskjellige starttidspunkter for en skatteferie:

- Registrering av selskapet
- Igangsetting av produksjon
- Første år med positivt resultat
- Første år med positivt kumulative resultat

Starttidspunktet for skatteferien er en viktig del av utformingen av insentivet, fordi dette kan gi svært ulike økonomiske resultater. I de fleste tilfeller vil skatteferien ha større verdi dess senere den begynner å løpe for nystartede bedrifter, fordi oppstartskostnadene overstiger inntektene i startfasen. Det tar ofte tid fra investeringsbestemmelsen er foretatt til investeringen er klar for produksjon. Nedenfor er det presentert hvordan ulike starttidspunkter for skatteferier kan påvirke nyetablerte selskaper.

Tabell 1 nedenfor viser hvordan en skatteferie på to år påvirker et nyetablert selskap. Vi viser hvordan skatteferiens starttidspunkt påvirker lønnsomheten til selskapet. De tre

starttidspunktene er illustrert med et talleksempel hvor det er forutsatt to års skatteferie med 100 % fritak for selskapsskatt. Det forutsettes videre 100% egenkapitalfinansiering, selskapsskatt på 40% og et avkastningskrav til egenkapitalen på 10% før skatt.

Avskrivningene antas lineære over ti år. Oppstartskostnadene er høye og første år med positivt resultat er derfor år i 3.

Eksempel 1: Skatteferie løper fra første produksjonsår

Dette eksempelet viser hvordan nåverdien av skattbar inntekt påvirkes av en skatteferie som løper fra første produksjonsår. Metoden er enkel å forholde seg til for mange typer sektorer, men kan resultere i at firmaer med lange etableringsfaser med store kostnader ikke får noe utbytte av skatteferien slik som vist i tabell 1. Nåverdien av skattbar inntekt med og uten en skatteferie er den samme.

Ved skatteferie fra første produksjonsår vil nystartede bedrifter ønske å inntektsføre mest mulig av inntektene under skatteferien og ønsker å utsette kostnadsføring til etter skatteferien. Skatteferien kan skape misforståelser rundt den egentlige oppstartsdatoen. Dette gjelder spesielt for kunnskapsbedrifter hvis det oppstår uklarheter rundt den egentlige oppstartsdatoen for produksjonen. Produksjonsstart kan for eksempel være fra oppstart av prototype eller når salg av produktene starter. Ved lovgiving kan etableringsdato være enklere for både myndigheter og investorer å forholde seg til, for å hindre usikkerhet og skatteomgåelse. Valg av etableringsdato kan føre til at mange selskaper ikke får benyttet skatteferien. Et atomkraftverk tar eksempelvis mange år å ferdigstille. Det er derfor klart at en skatteferie som løper fra etableringsdato i et slikt tilfelle vil ha liten eller ingen verdi. Gir staten skatteferier som varer i mange år, vil sannsynlighet for å tiltrekke seg langsiktige investeringer øke. Ulempen her er at det tar lang tid før staten får noen direkte inntekter fra investeringen. Det blir derfor en avveining mellom ønsket om langsiktige investorer og ønske om skatteinntekter i nærmeste fremtid. Kina har forsøkt å finne en løsning på dette problemet ved å tilby en 5-årig skatteferie til bestemte investorer med en klausul om at bedriften må være operativ i minimum 10 år (Lin, 2006).

Eksempel 2: Skatteferie løper fra første år med positivt resultat

Skatteferien kan bli innvilget fra første år med positivt resultat, år 3. Av tabellen kan vi se at nåverdien av skattbar inntekt synker i forhold til eksempel 1. Skatteferien kan nå benyttes i år hvor det er positivt resultat, noe som øker lønnsomheten til selskapet. Dette gjør at også bedrifter med høye oppstartskostnader kan dra nytte av skatteferien. Bedriften vil allikevel ikke få full utnyttelse av skatteferien fordi de har lavere inntekter i oppstartsårene. Dette gjør det mer gunstig å utsette inntektsføringen og samtidig øke kostnadsføringen så lenge som mulig for å unngå at skatteferien begynner.

To års skatteferie med 3 forskjellige starttidspunkter											
	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År 10	
Inntekter	10	20	30	40	50	50	60	60	60	60	
Oppstartskostnader	60	40	20	0	0	0	0	0	0	0	
Avskrivninger	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
Profitt	-60	-30	0	30	40	40	50	50	50	50	
<i>Netto kumulativ</i>	<i>-60</i>	<i>-90</i>	<i>-90</i>	<i>-60</i>	<i>-20</i>	<i>20</i>	<i>70</i>	<i>120</i>	<i>170</i>	<i>220</i>	
Uten skatteferie											
	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År 10	NV
Skattbar inntekt	0	0	0	30	40	40	50	50	50	50	157
Skatt	0	0	0	12	16	16	20	20	20	20	63
Eksempel 1: Skatteferie løper fra første produksjonsår											
	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År 10	NV
Skattbar inntekt	0	0	0	30	40	40	50	50	50	50	157
Skatt	0	0	0	12	16	16	20	20	20	20	63
Eksempel 2: Skatteferie løper fra første år med positiv resultat											
	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År 10	NV
Skattbar inntekt	0	0	0	0	40	40	50	50	50	50	137
Skatt	0	0	0	0	16	16	20	20	20	20	55
Eksempel 3: Skatteferie løper fra første år med positiv kumulativ resultat											
	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År 10	NV
Skattbar inntekt	0	0	0	0	0	0	0	50	50	50	64
Skatt	0	0	0	0	0	0	0	20	20	20	26

Tabell 1. Verdi av skatteferier med ulikt starttidspunkt. Kilde: OECD (2001)

Eksempel 3: Skatteferie løper fra første år med positivt kumulativt resultat

Skatteferier kan også løpe fra første år med positivt kumulativt resultat. Dette er en kombinasjon av to ulike skatteincentiver, skatteferie og fremføring av tap. Bedriften kan fremføre negativt resultatet mot positivt resultat frem til dette går i null. Fra det året hvor alt fremførbart tap er utlignet starter skatteferien. På denne måten vil nåverdien av skattbar inntekt reduseres ytterligere.

I Kina tilbys enkelte investorgrupper denne formen for skatteferie (Lin, 2006). Første gang bedriften genererer et positivt kumulativt resultat, vil skatteferien løpe med null skatt de to første årene og deretter en reduksjon i selskapsskatten på 50% i de tre påfølgende årene. Etter denne perioden må selskapet betale den vanlige skattesatsen på 30% (15% i enkelte soner).

2.2.2 Varighet og opphør

For at en reduksjon i selskapsskatten kan betegnes som en skatteferie må denne være tidsbegrenset. En skatteferie kan opphøre før planlagt utløp av ulike årsaker, hvor noen er presentert nedenfor.

Investor foretar brudd på generelle betingelser eller lovbrudd

Selskapet kan med overlegg velge å bryte de generelle betingelsene i skatteferieavtalen. Hvis selskapet bryter de kravene som er nedfelt vil skatteferien opphøre. Staten kan da ilegge straffeskatt eller bøtelegge selskapet. Selskapet kan også måtte tilbakebetale hele skattelettelsen fra skatteferien. Det kan også være nedfelt i en avtale at generelle lovbrudd, som for eksempel brudd på arbeidsgiverloven, kan føre til at skatteferien opphører.

Problemer kan oppstå hvis krav for innvilgelse av skatteferien ikke er lovfastsatt eller nedfelt i avtaler. Dette medfører at det er vanskelig for staten å straffe de som ikke overholder kravene og vanskeliggjør muligheten for å avslutte skatteferien. Vi kan illustrere dette med et selskap som får innvilget skatteferie for å produsere høyteknologiske varer. Intensjonen til selskapet er å produsere noe annet, men dette skjules for å få innvilget skatteferien. Hvis ikke kravene er nedfelt i en avtale, vil det være vanskelig for staten å følge opp selskapet med juridiske krav, og selskapet kan dermed opprettholde skatteferien. Blir dette kjent kan det føre til at andre selskaper opptrer på samme måte

Konsekvenser ved brudd på skatteinsentivets krav

I Algerie vil en investor miste sitt skatteinsentiv, dette inkludere også skatteferier, hvis:

- Betingelsene i skatteinsentivet ikke overholdes
- Investeringen som insentivet var innvilget for ikke gjennomføres

Skatter, avgifter og toll som er fritatt på grunn av skatteinsentivet vil umiddelbart forefalle. I tillegg kommer bøter for sen betaling av disse utgiftene, kalkulert fra datoen de egentlig skulle ha blitt betalt. Denne straffen gjelder også hvis den begunstigede er funnet skyldig i skattesvindel.

Kilde: International Law Office (2009)

Selskapet klarer ikke opprettholde de krav som er fastsatt

I løpet av skatteferieperioden kan det forekomme endringer i bedriftsstrukturen som gjør at kravene som lå til grunn for innvilgelse ikke lenger oppfylles. Disse kan endres som følge av for eksempel konjunktursvingninger i økonomien. Hvis dette inntreffer er det viktig for staten å ha mulighet til å opprettholde skatteferien selv om kravene brytes. Det er to årsaker til dette. For det første kan et selskap se det nødvendig å avslutte driften hvis de ikke lenger oppnår en skatteferie fordi bedriften er avhengig av skatteferien for å opprettholde lønnsomheten. Dette gjør at landet kan miste verdifulle arbeidsplasser. For det andre kan potensielle investorer oppleve dette som en ekstra risiko ved at lovgivningen ikke tilpasses mulige konjunktursvingninger.

Et eksempel er hvis et selskap står overfor et minimumskrav til antall ansatte. I perioder med lav etterspørsel etter bedriftens varer kan selskapet være nødt til å redusere antall ansatte. Dette kan føre til at minimumskravet av antall ansatte ikke opprettholdes, og kravene for skatteferier brytes. I denne situasjonen kan det likevel være ønskelig for staten å opprettholde insentivet for å redde bedriften fra konkurs, nedleggelse eller utflytting til et annet land.

Forandring av lovgivning

Lovgivningen som regulerer skatteinsentiver kan også endres i løpet av skatteferieperioden. Hvis nye insentiver skal erstatte eksisterende må staten være bevisst hvordan disse designes, slik at bedrifter som allerede har fått innvilget skatteferier ikke kommer gunstigere ut enn ønsket. Dette kan være tilfelle hvis et selskap som har fått innvilget en skatteferie kan komme

i posisjon til å være kvalifisert til en ny fritaksperiode. Dermed får selskapet nyte godt av insentiver i to perioder.

En endring i lovgivningen kan også føre til en situasjon hvor myndighetene må ta stilling til hvordan de som har fått innvilget skatteferier skal behandles. Eksempelvis kan staten ønske å avslutte bruken av skatteferier. Spørsmålet er da om de selskaper som allerede har fått innvilget skatteferier får beholde disse, eller om alle avtaler opphører. Det er rimelig å anta at selskaper som har fått innvilget skatteferier får beholde disse ut avtaletiden for å unngå at investor trekker seg ut av landet. Det kan også virke avskrekkende på potensielle investorer at inngåtte avtaler brytes.

2.3 Skatteferier i forhold til avskrivninger og fremføring av tap

Ved skatteferier er det viktig å ta hensyn til regler i forhold til avskrivninger og fremføring av tap. Dette for å unngå problemer i forhold til verdivurdering av eiendeler.

2.3.1 Avskrivningsregler

Behandling av avskrivninger i forhold til skatteferier er viktig å ta hensyn til ved innvilgelse. Ved 100 % reduksjon i selskapsskattesatsen vil ikke bedriften få utnyttet fordelene avskrivninger gir. Selskapet vil i et slikt tilfelle ønske å utsette avskrivningen til etter skatteferieperiodens utløp. Følger det ikke klare regler for dette blir det opp til bedriften å velge tilpasningsmåte, noe som gjør at staten mister kontroll. Er varigheten av skatteferien kortere enn forventet levetid til investeringen vil det være lønnsomt for bedriften å utsette avskrivningen lengst mulig. Dette for å få et høyest mulig avskrivningsgrunnlag og mindre skattebelastning etter skatteferiens slutt.

Lineære avskrivninger vil være mest lønnsomt for selskapet under en skatteferie, fordi avskrivningsbeløpet på slutten av levetiden ved lineære avskrivninger er større enn ved progressive avskrivninger. For staten er det mer attraktivt med progressive avskrivninger fordi det gir en høyere skattebase etter skatteferiens utløp. Ved progressive avskrivninger vil en større del av verdifallet kostnadsføres til de første årene av levetiden.

Det fins også tilfeller hvor det er lønnsomt å avskrive driftsmidler raskt under skatteferien. Hvis proSENTSatsen for fritak fra selskapsskatt er lav, kan det være lønnsomt å avskrive driftsmiddelet så raskt som mulig under skattefritaksperioden. Gitt en høy inflasjon og

lønnsom drift kan det være at avskrivningene ikke har høy nok verdi i fremtiden i forhold til å benytte seg av disse nå.

Det er også mulig med en klausul som innebærer at ingen av driftsmidlene som er innkjøpt i skatteferieperioden kan avskrives etter utløpet av skatteferien. Klausulen minsker statens overvåkningskostnader, dermed unngås det i større grad at selskaper omgår skattereglene ved å gjøre endringer i levetidene.

2.3.2 Regler for bokføring av tap

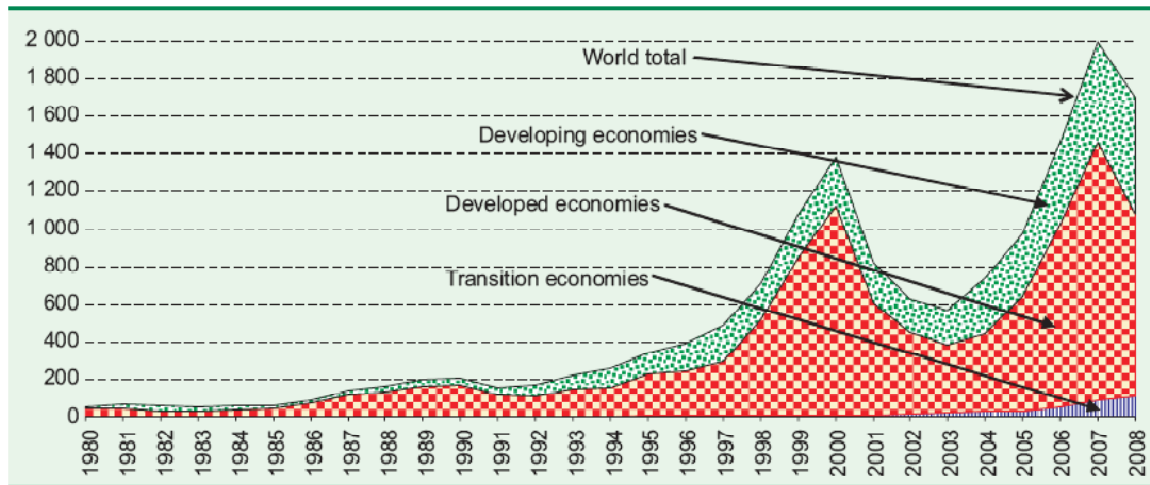
I mange land kan tap fremføres, noe som kan være et like godt insentiv for bedrifter som skatteferier. Gir ikke betingelsene for skatteferien mulighet til å fremføre tap kan en skatteferie faktisk ha negativ verdi. I et slikt tilfelle vil bedriften heller ønske å fremføre tap. Et eksempel kan illustrere dette. Har et selskap høye oppstartskostnader og ikke lønnsom drift, kan dette straffe selskaper som benytter seg av skatteferien fordi de ikke har mulighet til å fremføre tapet som forekommer de første årene (Mintz, 1989). Et lignende selskap som velger å se bort fra skatteferien vil komme bedre ut fordi de kan fremføre de tapene som oppstarten gir. En kombinasjon av begge, hvor skatteferien først begynner å løpe etter at bedriften er profitabel vil være den mest lukrative for selskapet, men vil gi lavere inntekt til staten⁷.

⁷ Dette er vist i avsnitt 2.2.1, eksempel 3 tabell 1.

Kapittel 3. Skattekonkurransse og internasjonal kapitalmobilitet

De siste 20 årene har det vært en sterk vekst i flyten av kapital over landegrensene og kapitalmarkedene har stadig blitt knyttet tettere sammen (NOU 2003:9). Deregulering av valuta og finansmarkeder, samt utvikling av ny informasjonsteknologi og finansielle instrumenter har muliggjort dette. Avskaffelser av restriksjoner på kapitalbevegelser mellom landegrensene har spilt en viktig rolle i utviklingen av mer integrerte internasjonale kapitalmarkeder. Dette har bidratt til å øke de utenlandske direkte investeringene. Figur 3 viser hvordan inngående utenlandske direkte investeringer på verdensbasis har økt de siste 20 årene.

I dette kapittelet vil vi se på hvordan økt internasjonalisering og mobilitet i skattegrunnlagene har ført til økt skattekonkurransse land i mellom. Vi viser også hvordan bruk av skatteferier som virkemiddel kan resultere i et effektivitetstap og ineffektiv ressursallokering. Til slutt presenterer vi noen internasjonale initiativ som er opprettet for å motvirke de negative virkningene skattekonkurransse kan ha.



Figur 3. Inngående utenlandske direkte investeringer. Den vertikale aksene viser de inngående utenlandske direkte investeringene målt i milliarder amerikanske dollar. Kilde: UNCTAD (2009a)

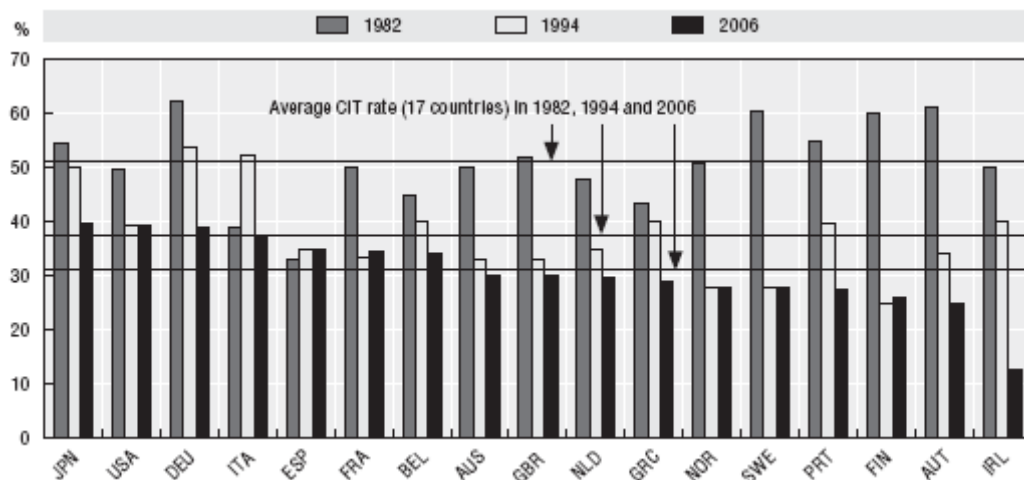
3.1 Skattekjurranse

Internasjonalisering har ført til økt mobilitet i skattegrunnlagene og dermed en utfordring knyttet til skattlegging av kapital. Skattekjurranse kan derfor fremtvinge reduserte skattesatser på de mest mobile delene av skattegrunnlagene og derigjennom reduserte skatteinntekter (NOU 2003:9). Skattekjurranse oppstår når land konkurrerer om å tiltrekke lett flyttbare selskaper, næringer og nyetableringer gjennom å redusere skattene, slik at landet blir mer attraktivt å investere i (NOU 2006:4). Med andre like rammebetingelser fører skattekjurranse til lavere skatteinntekter for landene som deltar i kjurransen. Årsaken til dette er at et land ikke vil ta hensyn til hvordan utforming av eget skattesystem er med på å påvirke andre lands skattepolitikk. Dette resulterer i at skatten på det mobile skattegrunnlag blir for lav, fordi ingen land tar hensyn til at deres politikk påfører andre land en negativ skattemessig eksternalitet. Skattekjurranse kan derfor føre til ringvirkninger, hvor land setter ned skattesatsen på grunn av at andre land reduserer sine satser. Dette kan igjen medføre til en reduksjon i den gjennomsnittlige effektive skattesatsen. Hadde disse ringvirkningene blitt tatt hensyn til, ville skattesatsene vært høyere. En annen årsak til lavere skatteinntekter kan også skyldes skatteplanlegging og skatteunndragelse foretatt av selskaper. Lavere skattesatser i noen land kan øke bedriftens overskudd etter skatt ved å foreta internprising og tilpassing av finansieringsstruktur⁸.

Et virkemiddel som benyttes i skattekjurranse er skatteferier. En bedrift som har som mål å maksimere overskuddet vil etablere seg i det landet som gir størst mulig overskudd etter skatt (Klemm, 2009). Hvis overskuddet før skatt er det samme i alle land, vil bedriften velge landet med gunstigst selskapsbeskatning. Dette forutsetter at skatt er det eneste som påvirker investors beslutning i valg av lokalisering. Tilbyr staten en skatteferie, vil dette senke den gjennomsnittlige skattesatsen midlertidig og øke bedriftens overskudd etter skatt. Slik øker landet sin attraktivitet ovenfor investorer og bedrer sin kjurranseevne ovenfor andre land.

Et generelt trekk ved OECD landene de siste 20 årene er at gjennomsnittlig selskapskatt er redusert fra 50,9 % i 1982 til 30,8 % i 2006, en reduksjon på 40 %, som vist i figur 4 (OECD, 2007). Av landene som er presentert, kan vi se at 16 av 17 har hatt en betydelig endring i gjennomsnittlig selskapskattesatser. Som beskrevet over kan skattekjurranse være en av faktorene som påvirker reduksjonen i gjennomsnittlig selskapskatt.

⁸ Eksempler på hvordan dette kan gjøres presenteres i kapittel 4.



Figur 4. Nominelle selskappsskattesatser i 17 OECD land for årene 1982, 1994 og 2006.
Kilde: OECD (2007a) s.21

3.2 Konsekvenser for skattepolitikken

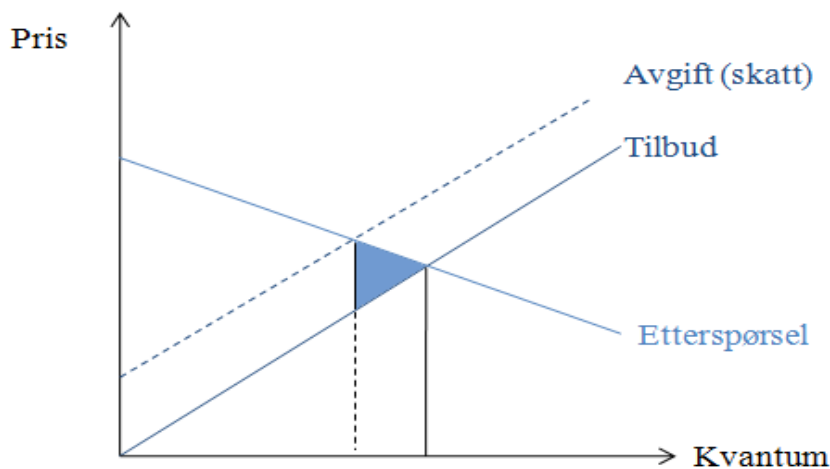
3.2.1 Vridning av beskatning

Skattekonkurransen kan føre til en vridning i valg av skattegrunnlag som gir negative konsekvenser for samfunnet. NOU (2009:19) viser at lavere skatt på mobile selskaper har ført til økt skatt på andre skattegrunnlag. Skatteferier kan være med å bidra til en slik vridning gjennom midlertidig skattefritak til enkelte næringer eller selskaper. For å opprettholde samme inntektsnivå som før skatteferien ble innvilget, kan lavere skatt på mobile selskaper kompenseres gjennom høyere skatt på immobiler.

NOU (2009:19) presenterer to effekter en vridning i valg av skattegrunnlagene kan ha. For det første kan det føre til en fordelingsendring av skattebyrden mellom ulike grupper i samfunnet. Hvis f.eks. skattenivået på kapital reduseres, vil dette føre til at immobiler betaler en relativt høyere andel av skatteinntektene, mens mobile selskaper betaler en relativt lavere andel. For det andre kan en vridning i sammensetningen av skattegrunnlagene føre til et større effektivitetstap for samfunnet. Hvis samme nivå på skatteinntekter skal opprettholdes, må lavere skatter på kapitalinntekt kompenseres gjennom økt beskatning på andre skattegrunnlag. Et eksempel kan være høyere skatt på immobiler skattegrunnlag. En vridning av skattebyrden fra mobile selskaper til immobiler selskaper kan føre til at man går bort fra den mest effektive utnyttelsen av ressursene, sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Figur 5 viser hvordan et effektivitetstap kan oppstå som følge av en vridning i sammensetningen av skattegrunnlagene i et enkelt varemarked. En høyere skatt ilagt immobiler skattegrunnlag kan

føre til at prisene på varene disse selskapene tilbyr økes og at etterspørselen dermed reduseres. Dette innebærer et effektivitetstap (skravert i figuren) i forhold til en situasjon uten høyere skatt.

Effektivitetstapet avhenger av den økte skattesatsen. Dess høyere skattesatsen settes, jo lavere vil arbeidstilbudet være. Skatteferier kan bidra til økt effektivitetstap ved å redusere skattegrunnlaget og dermed tvinge fram høyere skatter på det gjenværende skattegrunnlaget.



Figur 5. Effektivitetstap.

3.2.2 Effekt av institusjonell kvalitet

Skattekonkurransen kan være mer skadelig for land med svakere statsinstitusjoner enn land med sterke og velutviklede institusjoner. Institusjonell kvalitet er en viktig faktor bak økonomisk velstand og vekst (NOU 2009:19). Land med lav institusjonell kvalitet er ofte land som er fattige. Innføring av en skatteferie kan derfor ha en stor effekt på landets samlede skatteinntekter. Land med lavere institusjonell kvalitet har ofte en mindre skattebase enn land med høy institusjonell kvalitet og kan vanskeligere skyve skattebyrden over på andre skattesubjekter. Dette innebærer at skatteferier gitt i slike land kan gi en større reduksjon i det offentlige tjenestetilbudet fordi myndighetene må godta en lavere skatteinntekt. For fattige land kan dette være en alvorlig konsekvens fordi det offentlige tjenestetilbudet allerede er lavt.

3.3 Muligheten for skattelegging av mobil kapital

En endring i beskatningen av innsatsfaktorer kan resultere i et velferdstap for samfunnet (NOU 2006:4). Skattene kan føre til at selskapene tilpasser seg på en annen måte enn de ellers ville ha gjort. Et nøytralt skattesystem innebærer at de prosjektene som har høyest bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk verdi før skatt også er de som har høyest verdi etter skatt (NOU 2003:9). Et skattesystem som ikke er nøytralt kan endre innsatsfaktorenes produktivitet på marginen og bli ulik mellom næringer (NOU 2006:4). Dette kan føre til at det investeres for mye i prosjekter med lav samfunnsøkonomisk avkastning. Bruk av innsatsfaktorer bør derfor påvirkes i minst mulig grad av skattesystemet. En følge av dette er at innsatsfaktorer som er svært skattesensitive er mindre egnede skatteobjekter enn innsatsfaktorer som er lite skattesensitive. Mobile innsatsfaktorer kan ses på som svært skattesensitive. Hvis et selskap med mobile innsatsfaktorer skattelegges høyt, kan landet risikere at bedriften flytter kapital til et land hvor beskatningen er gunstigere. Denne typen kapitalflukt representerer et effektivitetstap for staten, dersom kapitalens produktivitet før skatt er høyere hjemme enn ute.

I utforming av et skattesystem bør man prøve å minimere slike effektivitetstap gjennom å ta hensyn til sensitiviteten av innsatsfaktorene. Klemm (2009) presenterer hvordan muligheten til å skattelegge et selskap avhenger av selskapets behov for spesielle ressurser og omgivelser. Dess mer avhengig selskapet er av stedbundne innsatsfaktorer, jo større mulighet er det for myndighetene å skattelegge selskapet. Kan selskapet derimot forsyne seg selv med ressurser, kan det være vanskelig å skattelegge selskapet høyt.

3.3.1 Lokaliseringsfordeler

Hvis bedriften er avhengig av lokalisingsfordelene for produksjon i et land, kan landet kreve en høyere andel av selskapets gevinst gjennom høyere skattelegging (Schjelderup, 2001). Dette gjelder spesielt for naturressurser, eksempelvis olje, metallindustri og utvinning av andre ikke-fornybare ressurser. Overskuddene kan skattelegges høyt uten at selskap trekker seg ut. Et eksempel på dette er hvordan Norge, selv med en særskatt på 50% i tillegg til den ordinære skattesatsen på 28%, kan skattelegge oljeutvinnende selskaper høyt, uten at disse flytter ut (Finansdepartementet, 2009c). Dette viser at selv med en så høy skatt, skattelegger ikke myndighetene bort hele merverdien til selskapene (Schjelderup, 2001). Hvis produksjonsteknologien er kjent og ressurstilgangen er begrenset, bør en positiv netto nåverdi

være nok for at investeringen skal finne sted (Klemm, 2009). Derfor kan disse bedriftene skattelegges høyt, selv om andre land kutter skattesatsen.

3.3.2 Regionale forhold

Hvis et selskap er avhengig av regionale forhold, må staten i skatteleggingen ta hensyn til land som kan tilby tilnærmet like investeringsvilkår. Dette kan føre til skattekonkurranse på denne type kapital. Regionalt samarbeid om felles skattepolitikk kan føre til at selskapene ikke får lavere skatt ved å forlate et land til fordel for et annet lignende land.

3.3.3 Selskapsspesifikke forhold

Patenter, forskning og utvikling er eiendeler som enkelt kan overføres mellom ulike lokaliseringer uten fysisk flytting. Det er vanskelig for staten å skattelegge slik immaterielle verdier, fordi mobiliteten gjør at de utsettes for full skattekonkurranse. Når avgjørende faktorer for produksjonen tilhører selskapet og er vanskelig for andre å kopiere, er betydningen av lokale forhold liten. Selv om et prosjekt gir positiv netto nåverdi, vil dette ikke være nok til å holde på industrien. Selskapene er i mindre grad avhengig av spesielle lokaliseringsforhold, og et lands skattesats kan derfor være avgjørende for valg av plassering.

3.4 Faktorer som påvirker investor i en investeringsbeslutning

En studie presentert av Kamiri mfl. (2009) viser at det er mange andre faktorer enn landets skattesystem som er avgjørende for investors valg av lokalisering. Tabell 2 presenterer nøkkelfaktorene som er avgjørende i investors beslutningsprosess. Disse er:

- Den økonomiske situasjonen i landet
- Den politiske rammen rundt privat sektor, handel og industri
- Utenlandske direkte investeringer og implementering av disse
- Investeringsstrategier til store multinasjonale selskaper før de investerer

Faktorer som påvirker investorer		
<i>Økonomisk situasjon</i>	Marked	Størrelse, inntektsnivå, urbanisering, stabilitet og vekstmuligheter, tilgang til regionale markeder, distribusjon og etterspørselsmønstre
	Ressurser	Naturressurser, lokalisering
	Konkurranssevne	Tilgang til arbeidskraft, kostnader, kunnskap, læreevne, teknisk kunnskap, tilgang til input, fysisk infrastruktur, leverandører, teknisk support
<i>Politisk situasjon</i>	Makropolitikk	Ledelse av kritiske makrovariabler, emigrasjon, tilgang til utenlandsk valuta
	Privat sektor	Promotering av privat eierskap, enkel og stabil politikk, enkel "exit/entry" politikk, effektivt finansmarked, andre faktorer
	Næring og industri	Handelsstrategi, regional integrering og tilgang til markeder, eierskapskontroll, konkurransepolitikk,
	UDI politikk	Tilgang til å entre markedet, eierskap, <i>skatteinsentiver</i> , tilgang til input, gjennomsluktig og stabil politikk
<i>Multinasjonale selskapers strategi</i>	Risiko	Risiko ved etablering basert på politiske faktorer, makroøkonomisk strategi, arbeidsmarkedet, politisk stabilitet
	Lokalisering, kilder, integreringsovergang	Bedriftsstrategi for lokalisering, kilder til input/output, integrering av tilknyttet selskap, strategiske allianser, opplæring, teknologi.

Tabell 2. Faktorer som påvirker investorer i investeringsbeslutning. Kilde: Kamiri mfl. (2009)

Som vi ser av tabellen er skattenivået kun én av flere faktorer som påvirker en investor i beslutningsprosessen. Dette argumentet underbygges av OECD (2008b). Her kommer man fram til at investeringslandets skattesystem og skatteinsentiver spiller liten rolle i beslutningen om hvor investeringen skal foretas. Andre faktorer som markedskarakteristikk, relative produksjonskostnader og ressurstilgang forklarer en større del av strømmen av utenlandske direkte investeringer mellom land. Økonomisk situasjon, politisk stabilitet, gjennomsluktighet, enkelhet og sikkerhet i skatteloven og skattesystemet er ofte rangert høyere enn skattenivået for å tiltrekke kapital.

NOU (2003:9) presenterer også mange av faktorene i tabellen, men konkluderer at økt kapitalmobilitet internasjonalt synes like fullt ut å ha gitt opphav til skattekonkurransen mellom landene. Dette kan vises gjennom generelt lavere skattenivåer og økt flyt av kapital over landegrensene. Hvis skattenivået spiller en rolle i beslutningen til investorer, kan dette være avgjørende for hvor kapitalen plasseres. En økning i selskapsskatten i hjemlandet reduserer investors avkastning etter skatt hjemme. Uten en tilsvarende endring i skattenivået i

utlandet medfører dette at utenlandske investeringer fremstår som mer attraktive enn investeringer hjemme. Landet kan da oppleve utflytting av kapital som følge av høyere skattesatser.

3.5 Lavere skattesats eller bruk av skatteinsentiver

I den grad skattenivået spiller en rolle i investors investeringsbeslutning kan det spørres om en lavere generell skattesats for alle næringer ville vært et mer lønnsomt virkemiddel under skattekonkurransen enn bruk av skatteinsentiver, derav skatteferier. Dette forutsetter at bruken av en lav generell skattesats eliminerer all bruk av skatteinsentiver.

Hvis den generelle skattesatsen reduseres, kan skattebasen økes gjennom en utvidelse av skattegrunnlagene for å kompensere for inntektstapet reduksjonen medfører. En reduksjon i skattesatsen vil gjøre det mer attraktivt for selskaper med høy lønnsomhet å etablere seg i landet. Klemm (2009) argumenterer for at dette kan være en riktig strategi hvis landet har få naturressurser og en høy andel multinasjonale selskaper. På den andre side vil denne strategien være mindre lønnsom for næringer som er skattet høyt som følge av ressursavhengighet, for eksempel lokaliseringfordeler presentert i avsnittet over. Dette er heller ikke en optimal strategi for land med mange små entreprenører med lav profitabilitet. Som følge av en bredere skattebase og bortfall av insentiver kan selskaper som allerede er etablert med lav lønnsomhet få økt skattepliktig resultat. Også selskaper med lavere inntjening enn kapitalkostnadskravet, og som tidligere benyttet seg av skatteinsentiver vil være skattepliktige. På denne måten kan en lavere skattesats for å tiltrekke seg utenlandske investeringer gjøre at enkelte bedrifter blir tvunget ut av markedet.

En generell reduksjon i skattesatsen vil gjelde alle næringer og selskaper (OECD, 2003). Både nye og gamle, utenlandske og hjemmehørende selskaper, vil kunne dra fordel av en lavere skattesats på ubestemt tid. Dette kan føre til at en slik reform kan bli svært dyr over tid for staten, hvis eneste mål med reformen er økte utenlandske direkte investeringer.

I stedet for en generell lav skattesats kan staten velge å bruke skatteinsentiver, derunder skatteferier, som virkemiddel i skattekonkurransen (Klemm, 2009). Ved bruk av skatteferier kan staten skille mellom de investorer som har høy mobilitet og er skattesensitive, og de med lav mobilitet og en høyere terskel for å bytte lokalisering. På denne måten kan staten skattelegge immobil kapital høyt og mobil kapital lavere. Staten kan også innvilge en skatteferie med ønske om å øke skattebasen etter skatteferiens utløp, fordi de tror at høye

byttekostnader gjør at investor ikke flytter produksjonen ut av landet. På denne måten kan de generere skatteinntekter etter skatteferiens utløp. En skatteferie kan ofte tiltrekke mobile investorer som enkelt kan flytte ut etter skatteferiens utløp, slik at dette likevel ikke vil gi høyere skatteinntekter som ønsket.

Skatteferier vil være lønnsomme for mobile investorer med et kortsiktig perspektiv, fordi skattekostnadene faller bort. Investorer med et langsiktig perspektiv vil heller ønske en lavere generell skattesats, fordi påvirkningen av en kort skatteferie på gjennomsnittsskatten i et langt perspektiv er liten. Et eksempel beskrevet av OECD (2008b) illustrerer dette. Har bedriften valg mellom en 2-årig skatteferie (100% fritak) med 40% selskapsskatt etter skatteferiens utløp eller en permanent skattesats på 30%, er det trolig at selskapet vil velge den siste. En lavere skattesats kan derfor være mer effektiv for å tiltrekke seg langsiktige investorer. Likevel kan svært lang skatteferie føre til at selskapet ønsker å betale en høyere skattesats etter skatteferiens utløp.

3.6 Internasjonalt samarbeid for å unngå skattekonkurransen

Som et ledd i å motvirke de negative virkningene av skattekonkurransen kan samarbeid om skattepolitikk opprettes. Dette kan gjøres gjennom harmonisering og koordinering av nasjonale skatter som faller på mobile skattegrunnlag (NOU 2009:19). Målet med koordineringen er ikke å gjøre skattesatsene like, men å samarbeide for å forhindre skadelig skattekonkurransen. Skattenivået vil avhenge av ulike lands ønsker og behov for skatteinntekter. Derfor vil skattesatsene variere selv med en koordinering.

Koordinering av lands skattepolitikk foregår både bilateralt og mellom flere land (NOU 2003:9). Bilaterale skatteavtaler opprettes som et ledd for å forhindre dobbeltbeskatning av samme inntekt i flere land. I den senere tid er det blitt en økt samordning gjennom multilaterale initiativer for å begrense skadelig skattekonkurransen. OECD og EU har presentert flere forslag til tiltak, spesielt gjennom bedriftsbeskatning.

OECD kan være med å påvirke utforming av medlemslands skattepolitikk gjennom råd og anbefalinger organisasjonen gir. Hvis alle land følger disse rådene, kan dette føre til en bedre samordning av skattepolitikken, som vil begrense omfanget av skadelig skattekonkurransen. I 1998 utarbeidet OECD retningslinjer for å motvirke skadelig skattekonkurransen med særlig fokus på skatteparadis og skattefavourisering av enkelte inntekter. NOU (2003:9) påpeker at selv om OECD ikke har mulighet til å inngå juridiske bindende avtaler mellom

medlemslandene, er det mye som tyder på at organisasjonens arbeid har bidratt til en positiv utvikling i å begrense skadelig konkurranse.

EU har også utarbeidet retningslinjer for å motvirke skadelig skattekonkurranse innenfor EUs indre marked. I motsetning til OECD har EU myndighet til å vedta lover som medlemslandene må følge. Et av tiltakene som er innført for å forhindre skadelig skattekonkurranse er nedfelt i "Code of Conduct" (Haufler og Wooton, 2006). Formålet er å unngå at medlemsland innfører skatteregler som favoriserer enkelte skattesubjekter gjennom vesentlig lavere effektiv beskatning enn landets generelle skatteregler. Dette innebærer at skatteferier til en bransje vil kunne komme i konflikt med "Code of Conduct", hvis dette fører til en lavere effektiv beskatning enn hva andre næringer i landet opererer under.

Regionalt samarbeid kan være vanskelig selv om flere avtaler har blitt inngått (Klemm, 2009). Hvis mange land i en region avtaler seg i mellom om å avstå fra skadelig skattekonkurranse, vil det være mer attraktivt for et land som velger å stå utenfor å tilby lavere skatter. Likevel vil land innenfor en næringsklynge ha en større mulighet for å ha et høyere skattenivå. Eksempelvis vil bedrifter som har lokalisert produksjonen innenfor EU-området få tilgang til et stort marked. De vil også unngå avgifter og byråkrati som hadde blitt pålagt, dersom de ikke var medlemmer av unionen. På den andre side kan en samordning av skattesystemer bidra til at det er mer lønnsomt for land utenfor avtalene å tilby lavere skattesystem, fordi EU medlemmene ikke kan følge en skattenedsettelse.

Kapittel 4. Investors skattemessig tilpasning under en skatteferie

Hjemlandets skattesystem kan være med å påvirke verdien en skatteferie tilfører investor. Skatteplanlegging kan da være svært lukrativ for selskaper for å minimere skattebyrden, blant annet ved hjelp av internprising og endring i finansieringsstrukturen. Skatteferier er som tidligere nevnt et av virkemidlene brukt i skattekonkurransen fordi det reduserer de effektive skattesatsene. Så fremt bedriftens valg av lokalisering og tilleggsinvesteringer påvirkes av skattesatsene, vil de effektive skattesatsene være avgjørende i beslutningsprosessen. Bedriften tilpasser seg etter hvor den effektive gjennomsnittlige skattesatsen er lavest for å redusere skattekostnadene på en engangsinvestering. Ved tilleggsinvesteringer kan den marginale effektive skattesatsen være avgjørende. I dette kapitlet viser vi hvordan et selskap påvirkes av hjemlandets skattesystem. Vi presenterer også hvordan ulike former for skattetilpassing kan bidra til å øke selskapets avkastning etter skatt. I siste del av kapitlet fokuserer vi på hvordan selskapet tilpasser seg de effektive skattesatsene under en skatteferie.

4.1 Internasjonal beskatning av kapital

For å kunne se hvilke effekter skatteferier har på utenlandske investeringer må hjemlandets skattesystem tas med i betraktningen, fordi dette påvirker investeringsbeslutningen. Konsekvenser av hjemlandets skatteregler kan utligne verdien av skatteferien bedriften får fra et kildeland (OECD, 2001). En investor må vurdere begge lands skattesystemer ved valg av kapitalplassering. I internasjonal skatteplanlegging følger land ett av to generelle hovedprinsipper for skattelegging av utenlandskinntekt; kildeprinsippet eller residensprinsippet.

Kildeprinsippet (Zimmer, 2009) innebærer at inntekt opptjent i et annet land beskattes etter reglene i det land hvor kapitalinntekten har sin opprinnelse. Dette betyr at utenlandsk inntekt ikke er skattepliktig i hjemlandet. Kildelandet vil ha full skatterett på inntekten. Skatteferier gitt til selskap hjemmehørende i land som baserer sin beskatning på kildeprinsippet vil derfor ikke bli påvirket av hjemlandets beskatningsregler. Dette vil si at en investor som ønsker å oppnå høyest mulig avkastning etter skatt vil velge å investere i det landet med lavest skattenivå.

Den andre metoden for skattelegging av inntekt er *residensprinsippet* (Zimmer, 2009). Residensprinsippet innebærer at hjemstaten skattelegger investorer for all inntekt uansett hvor den er opptjent når inntekten tilbakeføres til hjemlandet. Dette inkluderer også utenlandsk

kildeinntekt. For en investor som skal investere i flere land vil en slik beskatning føre til at investeringsbeslutningen er uavhengig av skattenivået i investeringslandet. Kildeprinsippet innebærer at fokus er på hvor kapitalinntekten er opptjent, mens ved residensprinsippet er fokuset på skatteyers bosted/residens.

Under residensprinsippet kan det oppstå problemer hvis inntekten er skattepliktig både til hjemstat og til kildestat. Dette kan føre til dobbeltbeskatning av inntekten. For å unngå denne problemstillingen, er det etablert en metode for kreditering av skatt betalt i utlandet. Det er to former for kreditering (Schjelderup, 2009): full kreditering og begrenset kreditering. Ved *full kreditering* kan skatteyer fullt ut trekke fra *all* skatt av inntekten opptjent i utlandet.

Skatteyer får kreditert all skatt betalt i utlandet i bytte mot skatteplikt i hjemlandet. Denne metoden brukes lite. En mer benyttet metode er *begrenset kreditering*. Ved begrenset kreditering kan skatteyer trekke fra skatt betalt i utlandet så lenge denne ikke overstiger hjemlandets skattesats på inntekt opptjent ute. Dette betyr at skatteyer betaler den høyeste skattesatsen på fortjenesten.

De fleste land, deriblant Norge, benytter seg av begrenset kreditering på skattelegging av utenlandsk inntekt for å unngå å tilbakebetale skatt til skatteyer. Hjemstaten vil også ønske å unngå at høyskatteland lempet skattebyrder over til lavskatteland og selv mottar full beskatning. Et kildeland vil kunne sette en høy skattesats uten at dette påvirker investors lønnsomhet fordi selskapet vil få refundert all skatt betalt i kildelandet som overstiger hjemlandets skatteplikt.

Kredittmetoden – Et eksempel.

Anta at skattesatsen i USA er 35% eller 20%, og skattesatsen i Norge er 28%. Et norsk firma med et resultat før skatt \$1000 i USA vil ha skatteplikt på \$350 eller \$200 og til Norge på \$280.

Full kreditering

Hvis norsk skattesats < skattesats i USA (35%)

Ved full kreditering vil skatteyder få refundert (350-280) \$70 i skatt fra Norge, fordi en kun skal betale skatt lik den norske skattesatsen, dvs. \$280.

Hvis norsk skattesats > Skattesats i USA (20%)

Selskapet vil da ha skatteplikt på \$200 til USA og \$280 i skatt til Norge. Ved full kreditering vil bedriften kun betale (280-200) \$80 i skatt til Norge. De resterende \$200 vil bli kreditert av Norge, fordi en har betalt skatt til USA.

Begrenset kreditering

Hvis norsk skattesats > Skattesats i USA (20%)

Ved bruk av begrenset kreditering vil skattebetalingen fungere på samme måte som ved full kreditering. Dvs. bedriften må betale \$200 i skatt til USA og \$80 i skatt til Norge.

Hvis norsk skattesats < Skattesats i USA (35%)

Bedriften vil da kun betale sin skatteplikt til USA på \$350 og er fritatt skatt i Norge, fordi betalt skatt ute overstiger hjemstatsbeskatningen. I dette tilfellet blir det kun kildeskatt på utenlandsinntekten.

For å unngå kjedebeskatning på samme inntekt har mange land som benytter residensprinsippet opprettet fritak for skatt på utenlandsk inntekt mellom mor og datterselskap. Dette refereres til som *fritaksmetoden* (Hansen, 2009). Fritaksmetoden innebærer at inntekt overført fra datterselskap i utlandet til morselskap i hjemlandet, kan bli fritatt for skatt i hjemlandet. I Norge innebærer fritaksmetoden skattefritak for utbytte og gevinst overført mellom mor- og datterselskap. Fritaksmetoden gjelder ikke for utbytte og gevinst fra selskaper i lavskatteland utenfor EØS og porteføljeinvesteringer i aksjer utenfor EØS, hvor eierandelen er under 10%. For et norsk morselskap innebærer dette at utbytte fra

utenlandsk datterselskap er skattefritt uten ytterligere beskatning enn kildeskatten ilagt i utlandet (Finansdepartementet, 2008). Dersom alle andre forhold er like, vil investor foretrekke å investere i land hvor overskuddsskatt og kildeskatt er lavere enn overskuddsskatten i Norge.

4.1.1 Skatteavtaler

Som en del av statens virkemidler for å forhindre dobbeltbeskatning opprettes skatteavtaler med andre land. Når en utenlandsk investor beskattes etter residensmetoden, kan skatteferien miste sin effekt (OECD, 2001). Når skatteavtaler er opprettet, vil hjemlandet i enkelte tilfeller behandle utenlandsinntekt som fullt ut beskattet i vertslandet. Investor kan da direkte beskytte skatteferien gitt på utenlandske investeringer i kildelandet. De fleste OECD land, med noen unntak, har opprettet skatteavtaler og i 2008 var det signert 2805 dobbeltbeskatningsavtaler mellom medlemslandene (UNCTAD, 2009b). Det er flere årsaker til økt bruk av skatteavtaler (OECD, 2001). Noen land bruker disse som del av deres bistandspolitikk, hvor hensikten er å fremme industriell, kommersiell og teknologisk utvikling i mottakerlandet. Land bruker også skatteavtaler som en del av skattepolitikken. Hensikten er å unngå at egne selskaper kommer i en ufordelaktig konkurransesituasjon i forhold til selskaper fra andre land og lokale selskaper.

Boks 5. Fordelen med en skatteavtale

Fordelen med en skatteavtale i relasjon til skatteferie

Anta at selskapsskatt i kildelandet er 33,33% og en ekstra kildeskatt på ikke-residerende selskaper på 10% av fortjeneste etter skatt. Ved en skatteferie er det ingen skatt i kildelandet. Hjemlandets skattesats er 40%.

Første kolonne viser hvordan et selskaps utenlandsinntekt beskattes forskjellig ved bruk av kildeprinsippet og residensprinsippet før en skatteferie blir innvilget. I dette tilfellet vil skatten betalt til kildelandet være lik skattekreditten selskapet oppnår fra hjemlandet, og det betales ikke skatt til hjemlandet. Ved introduksjon av skatteferier, men uten bruk av skatteavtaler vil netto beskatning til selskapet være det samme. Hjemlandets inntekt øker med skattelettelsen en oppnår gjennom en skatteferie i kildelandet, og på denne måten betales all skatt til hjemlandet. Hjemlandets skattesystem vil dermed utligne skatteferien gitt på investeringer i kildelandet. Ved inngåelse av skatteavtaler vil hjemlandet gi skattekreditt som om inntekten er fullt beskattet i kildelandet, selv om selskapet har fått innvilget

skatteferie. Hjemlandet vil dermed ikke utligne effekten av skatteferie, og kildelandet får mulighet til å bruke skatteferie for å tiltrekke inngående direkte investeringer.

	Utenlandsinntekt fra kildeland uten skatteferie		Skatteferie gitt på utenlandske investeringer i et kildeland		
	Kilde- prinsippet	Kreditt- metoden	Kilde- prinsippet	Kredittmetoden uten skatteavtaler	Kredittmetoden med skatteavtaler
Kildelandsbeskatning					
Profitt fra datterselskap	100			100	
Selskapsskatt 33,33 %	33,33			0	
Fortjeneste etter skatt	66,67			100	
Utbytte til hjemlandet	66,67			100	
Kildeskatt til ikke-residerende selskap, 10 %	6,67			0	
Residensbeskatning					
Mottatt utbytte	60	60	100	100	100
Brutto utbytte	-	100	-	100	100
Selskapsskatt 40%	-	40	-	40	40
Krediterbar utenlandsskatt	-	40	-	0	40
Utenlandsskattekreditt	-	40	-	0	40
Netto inntektsskatt	0	0	0	40	0
Skatt til kildeland	40	40	0	0	0
Skatt til residensland	0	0	0	40	0
Total	40	40	0	40	0
Fortjeneste etter skatt	60	60	100	60	100

Kilde: Kalkulasjoner basert på OECD (2001) s. 44

Det kan diskuteres om skatteavtaler virker i følge hensikten (UNCTAD, 2000). Tidligere har vi vist at skatteinsentiver spiller en mindre rolle med hensyn til hvor utenlandske investeringer lokaliseres. Skatteavtaler kan føre til at selskaper tilbakefører fortjeneste til hjemlandet i stedet for å reinvestere profitten i kildelandet for å unngå dobbeltbeskatning. Dette kan føre til svakere økonomisk utvikling for kildelandet, som i utgangspunktet opprettet skatteferier for å skape økonomisk vekst. Skatteavtaler kan også øke muligheten for skatteplanlegging og skatteunngåelse.

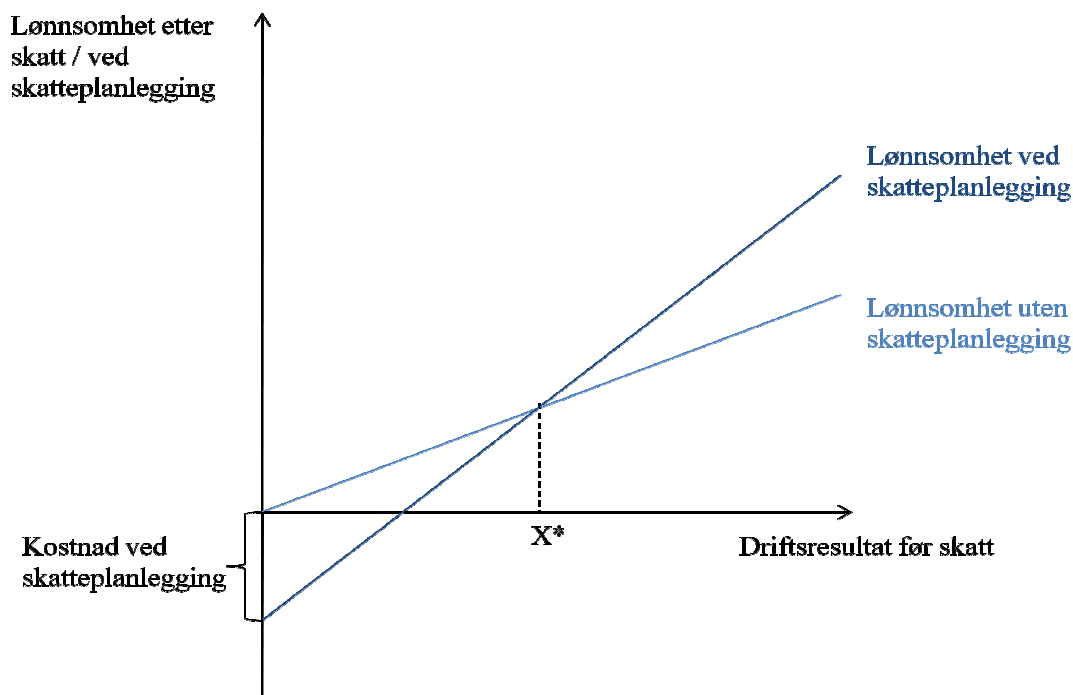
4. 2 Skattetilpassing

Ved hjelp av skatteplanlegging kan utenlandske investorer benytte ulike metoder for å beskytte seg mot beskatning. For store multinasjonale selskaper er skatteplanlegging en aktiv del av selskapets forretningsstrategi. Et selskap som ønsker å minimere sine skattekostnader vil prøve å finne metoder for å unngå skattebyrde. Skatteplanlegging er en betegnelse som ”benyttes når et selskap finner lovlige tilpasninger som maksimerer verdien av foretaket for eierne” (NOU 2009:4 s.20).

Skatteunngåelser ligger i grenselandet mellom skatteplanlegging og skatteunndragelser. En skatteunngåelse er ikke ulovlig i følge lovteksten, men er en etisk tvilsom handling. Så lenge handlingen strider mot lovgivers intensjoner kan den klassifiseres som skatteunngåelse, fordi den kan gi utilsiktede økonomiske fordeler. NOU (2009:4) poengterer at begrepet skatteunngåelse må holdes adskilt fra skatteunndragelse, som defineres som ”unndragelse av skatter, toll og avgifter”. Betegnelsen skatteunndragelse brukes når et selskap selv velger å ikke betale skatt. Dette er ikke fordi selskapet har manglende betalingsevne, men manglende betalingsvilje.

Det er ofte mer lønnsomt for store selskaper å utnytte de fordelene skattetilpassninger gir. En årsak til dette er at det kan være meget ressurskrevende, både menneskelig og finansielt, å finne den optimale skattetilpassningen. Derfor har multinasjonale selskaper ofte bedre forutsetninger for å drive med slik tilpassning. Jo høyere driftsresultatet er, jo mindre vil kostnaden ved skatteplanlegging være relativ til driftsresultatet. Følgende eksempel viser når det er lønnsomt for et selskap å drive med skattetilpassing gjennom skatteplanlegging. Vi forutsetter at kostnaden ved skatteplanlegging er fast og dermed er uavhengig av bedriftens størrelse og resultat.

Figur 6 under viser at ved punkt X^* vil selskapet være indifferent til skatteplanlegging. Hvis driftsresultatet før skatt er lavere enn X^* , vil selskapet velge å ikke benytte seg av skatteplanlegging, fordi kostnaden denne medfører er større enn gevinsten. Motsatt vil et selskap med et driftsresultat større enn X^* finne det mer lønnsomt å betale kostnadene ved skatteplanlegging. Dette viser at et profittmaksimerende selskap med et gitt nivå, X^* , i driftsresultat vil velge å bruke ressurser på skatteplanlegging fordi dette øker lønnsomheten.



Figur 6. Skattetilpassing

Modellen over antar at skatteplanlegging har en fast kostnad. I virkeligheten er dette trolig ikke riktig, og selskapet vil prøve å minimere skattebyrden så fremt de kan. Likevel kan det tenkes at stordriftsfordeler hos store selskap fører til at disse vil ha en relativt større gevinst ved skatteplanlegging. Tilpasning for å minimere et selskaps skattebyrder kan gjøres både lovlig og ulovlig. I modellen har vi antatt at selskapet kun foretar lovlige tilpasninger. Gevinsten ved en ulovlig tilpasning kan være enda større. Nedenfor presenteres ulike skattetilpassingsmetoder investor og selskap kan benytte for å tilpasse seg under en skatteferie.

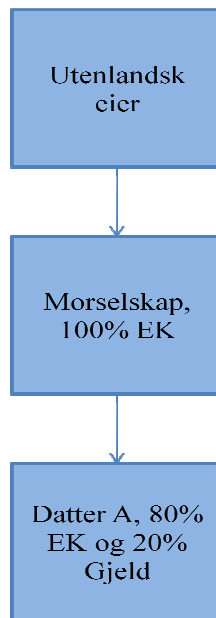
4.2.1 Strategisk endring i finansieringsstrukturen og driftkapitalskifting⁹

Et konsern kan minimere sin skattekostnad ved å endre finansieringsstrukturen gjennom bruk av datterselskap (OECD, 2001). Dette kan forklares ved bruk av et eksempel. Hvis et nytt datterselskap blir etablert, kan andre datterselskap i konsernet nyte godt av en skatteferie som blir innvilget til det nye datterselskapet. Vi tenker oss et eksempel hvor en utenlandsk eier har alle aksjer i Mor, og Mor eier alle aksjene i Datter A. Datter A er delvis finansiert gjennom

⁹ Talleksempelen til dette avsnittet kan leses i Vedlegg 1.

aksjekapital fra Mor og delvis gjennom et lån fra Mor. Den opprinnelige eierstrukturen er presentert i figur 7.

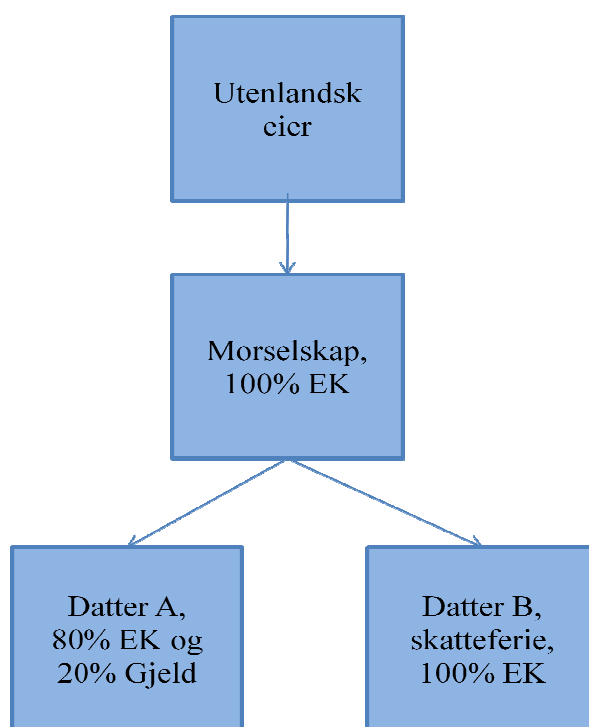
I landet hvor Mor og Datter A er lokalisert, har myndighetene bestemt seg for å innvilge en skatteferie med 100% fritak for selskapskatt i et gitt antall år. Skatteferien blir gitt til nye bedrifter som etablerer seg i bransjen Mor og Datter A opererer i. I denne forbindelse opprettes Datter B. For å sikre at skatteferien tilfører ny kapital stiller landet krav om 100% egenkapitalfinansiering. Det er i hovedsak to forskjellige utfall av denne skatteferien. Mulighet 1 beskriver ønsket utfall sett fra myndighetenes side, mens mulighet 2 beskriver optimal tilpasning sett fra bedriftens ståsted. Eksempelet bygger på at renteinntekter og -kostnader skattlegges som andre inntekter og kostnader.



Figur 7. Opprinnelig eierstruktur

Mulighet 1 – ønsket tilpasning fra myndighetene

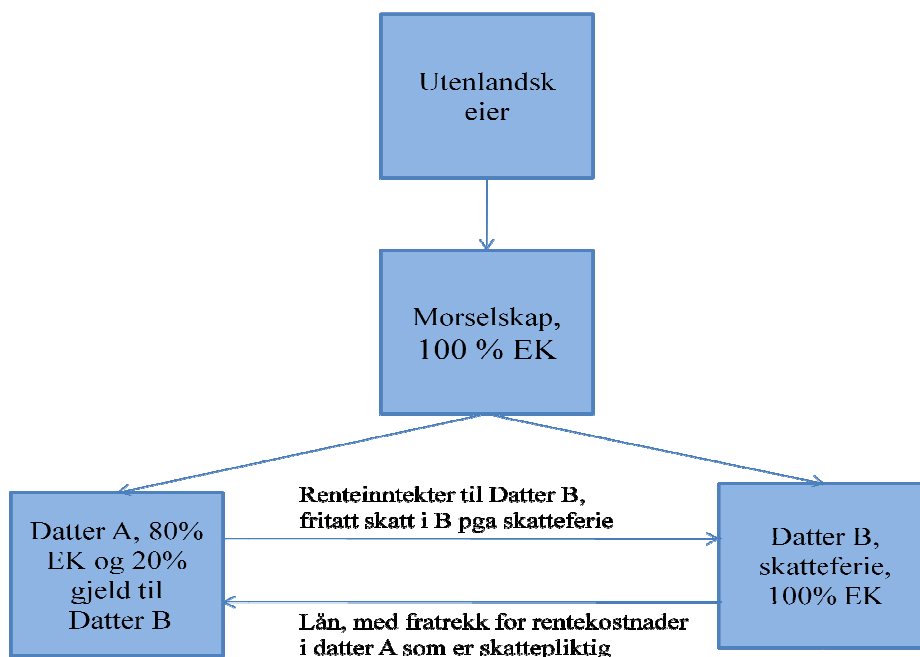
Morselskapet finansierer Datter B med 100 % egenkapital uten å endre eierstrukturen i Datter A, se figur 8. Datter B sin avkastning før skatt er lik avkastningskravet til konsernet etter skatt. Den totale lønnsomheten i konsernet endres derfor ikke. På denne måten sikres driften av et prosjekt som ikke ville bli igangsatt uten dette incentivet, fordi lønnsomheten ved skattlegging er for lav. Siden dette prosjektet ikke gir en høyere avkastning etter skatt enn hva andre prosjekter gjør, unngår landet at all kapital subsidieres over i denne typen prosjekter.



Figur 8. Myndighetenes ønskede tilpassning av konsernet under en skatteferie

Mulighet 2 – optimal tilpasning for konsernet

For bedriften finnes det en mer lønnsom tilpasningsmåte enn den som vist over. Morselskapet tilfører det nye datterselskapet, Datter B, ekstra egenkapital for å kunne endre finansieringsstrukturen i Datter A. I stedet for å låne kapital av Mor, låner Datter A kapital av Datter B som illustrert i figur 9. Konsernet flytter dermed renteinntektene på gjelden over i det selskapet som er fritatt selskapskatt. Datter A som er skattepliktig kan trekke fra rentekostnadene på gjeld fra Datter B, mens Datter B som ikke er skattepliktig unngår å betale skatt på renteinntektene. På den måten minsker konsernets skattekostnad, og konsernets resultat øker.



Figur 9. Konsernets optimale tilpasning under en skatteferie

En annen metode konsernet kan velge, om mulig, er å dele driftskapitalen i Datter A i to gjennom en fisjon av Datter A. Dermed skaper man et nytt selskap som er berettiget til skatteferier uten å investere ny kapital. Høyere lånefinansiering mellom datterselskapene gjør skatteferien mer lukrativ for konsernet. Staten vil tape skatteinntekter, mens selskapet øker sitt overskudd.

En tredje metode kan være at morselskapet opptar et lån i kapitalmarkedet for å finansiere et nytt datterselskap. Mor tilfører kapital til Datter B som egenkapital. Datter B låner denne kapitalen tilbake til Mor mot renter. Selv om renten mellom Mor og Datter B ikke settes

høyere enn markedsrenten kan selskapet tjene på dette, fordi skattesatsen er høyere i landet hvor Mor opererer. Datter B får fritak for renteinntekter på grunn av skatteferien, mens Mor får fradrag for rentekostnader.

I mange land klassifiseres slike tilpasninger ikke som skatteunndragelse, da det ikke finnes lover mot denne typen finansieringsendringer i konsern. Diskusjonen blir da om det kan klassifiseres som skatteunngåelse. Intensjonen bak lovgivers skatteferie er ikke å skape en endring i finansieringsstrukturen, og slik sett kan det kanskje betegnes som skatteomgåelse. Dette er en konsekvens lovgiver bør være klar over, og som bør vurderes i kostnadsanalysen og designprosessen av skatteferien.

4.2.2 Strategisk feilprising under skatteferier

Internprising er et begrep som beskriver overføring av verdier mellom selskaper som står i et konsernforhold. Dette gjelder både mellom internasjonale selskaper og mellom selskaper i samme land. Hvis morselskapet er etablert i et høyskatteland og kjøper varer og tjenester av et datterselskap som er etablert i et lavskatteland, kan man spørre om hva den egentlige prisen for godet skal være. I en slik situasjon kan det være fristende å prise varene/tjenestene slik at overskuddet flyttes fra høyskatteland til lavskatteland. I følge OECDs armlengdeprinsipp skal prisen varen selges for, være den samme som om avtalen ble inngått mellom to uavhengige likeverdige parter, der begge handler i egeninteresse (OECD, 2009). Mange land har nå innført armlengdeprinsippet i sine lover. McLure presentert i Easson og Zolt (2002) hevder at internprisingsproblematikken kan beskrives som *"the achilles heel of tax holidays"*. Han peker på at så lenge et selskap får en mer gunstig skattebehandling enn et annet, hvor begge tilhører samme konsern, er det fristende å bruke internprising for å minimere den totale skattekostnaden. Selv om det er ulovlig er det vanskelig å oppdage skatteunngåelsen, fordi det er vanskelig å kontrollere de egentlige produksjonskostnadene.

Vi kan viser i figur 10 hvordan internprising kan foregå, ved å bygge videre på eksempelet fra forrige avsnitt hvor Datter B har fått innvilget en skatteferie. Datter A selger en vare til Datter B for pris lik produksjonskostnaden. Datter B selger varen videre til Mor til dobbel pris uten å tilføre varen noe verdi. Mor selger så varen videre til markedet for innkjøpspris fra Datter B. Profitten fra varen kanaliseres da til Datter B som ikke er skattepliktig. Hadde dette vært en verdikjede mellom uavhengige parter ville transaksjonene sannsynligvis ikke vært

gjennomført med disse salgsprisene. Denne måten å operere på strider mot OECD sitt armlengdeprinsipp.



Figur 10. Strategisk feilprising

Problemet med internprising, sett fra myndighetenes side, er å overvåke slike transaksjoner for å forsikre at disse foregår i samsvar med OECD sitt armlengdeprinsipp. Internprising kan misbrukes av selskaper som har mulighet til dette, spesielt de som opererer fra utviklingsland hvor mangelen på nødvendig kompetanse, ressurser eller politisk vilje fører til manglende kontroll. Markedsverdien av tjenester og merkevarenavn er ofte vanskeligst å overvåke om de er i samsvar med armlengdeprinsippet. Dette skyldes at det er vanskelig å estimere disse kostnadene. Klarer morselskapet å overføre et merkevarenavn til datterselskapet som opererer under en skatteferie, kan dette benyttes til å overføre profitt til det selskapet med lavest beskatning. Dette regnes som skatteunndragelse og blir sett på som svært alvorlig på i mange land.

4.2.3 Round-Tripping

Round-Tripping er en tilpasning som kan forekomme når skatteferier blir forbeholdt selskap med en minimumsandel av utenlandsk eierskap (Easson og Zolt, 2002). Dette innebærer at innenlandsk kapital blir overført og registrert i utlandet eksempelvis gjennom et holdingselskap, for så å investeres tilbake i hjemlandet som utenlandsk kapital. I Kina har det vært mange tilfeller hvor kinesisk kapital blir registrert i Hong Kong, før den blir investert tilbake i Kina. Tilnærmet halvparten av inngående strøm av utenlandske direkte investeringer til Kina kommer fra Hong Kong og Taiwan (Thomsen, 2004). På den måten kan kinesiske investorer nyte godt av skatteferier, som er forbeholdt investeringer med minimumskrav til

utenlandsk kapital. Dette er et vanlig fenomen i mange økonomier i endring. Kapitalkilden kan også enkelt skjules ved hjelp av skatteparadiser, hvor sekretesse skjuler det opprinnelige eierskapet. Dermed kan investor oppnå skattefordeler som er forbeholdt utenlandsk kapital. En effekt av skatteferier til utenlandsk kapital kan derfor være at en større andel innenlandsk kapital blir registrert som utenlandsk for å nyte godt av skatteferien.

4.2.4 Overvurdering av investeringer

Mange land som tilbyr skatteferier setter minimumskrav for kapitalsummen som investeres for å oppnå incentivet. Derfor kan en effekt av skatteferier være at eiendeler blir overvurdert for å møte krav om minimumsinvesteringer. Overvurdering av eiendelers verdi av for eksempel immaterielle verdier kan være svært vanskelig å oppdage. Selskap kan også velge å kjøpe nytt utstyr istedenfor å leie allerede eksisterende utstyr som står ubrukt i landet, noe som fører til en ineffektiv ressursallokering.

4.3 Skatteferiers innvirkning på effektive skattesatser

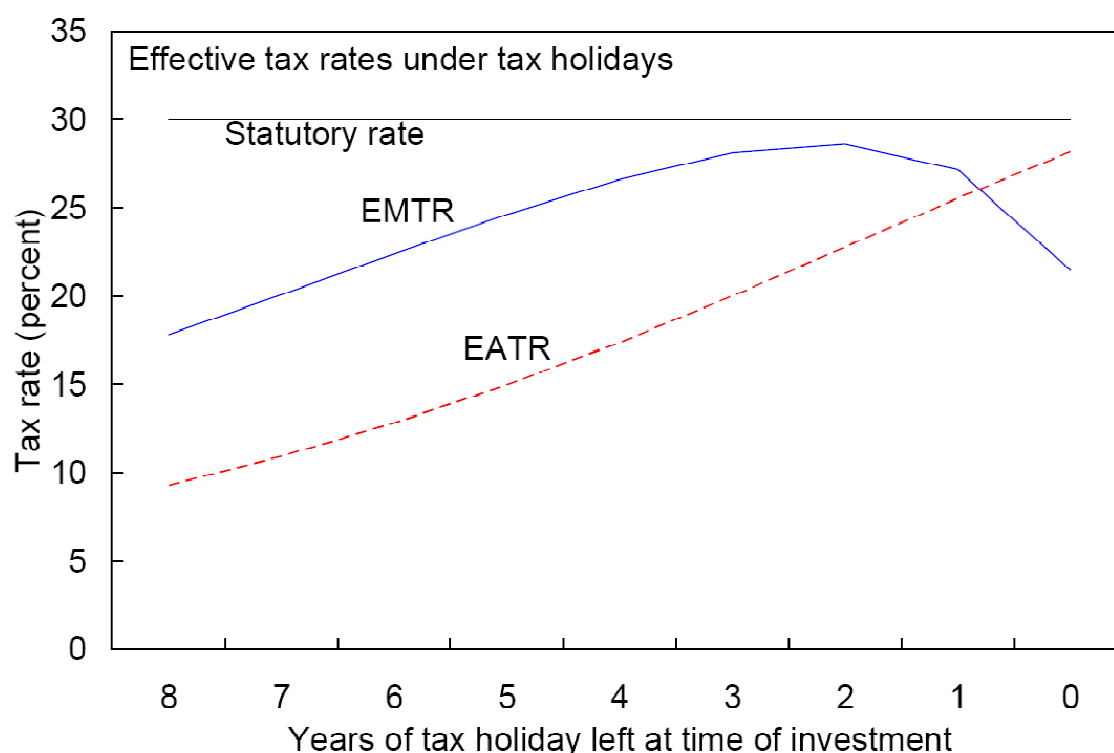
I litteraturen antas det at investors valg av investeringsland blant annet blir påvirket av de effektive skattesatsene, marginale som gjennomsnittlige. Den marginale effektive skattesatsen (EMTR) defineres som den skatt som betales på den siste enheten investert kapital, mens den gjennomsnittlige skattesatsen (EATR) defineres som den faktiske skatten som betales som en andel av inntekten (OECD, 2007). Den gjennomsnittlige effektive skattesatsen er det mål som er mest relevant for investeringer som raskt oppnår en høy lønnsomhet (Klemm, 2009). For tilleggsinvesteringer er den marginale effektive skattesatsen et mer relevant mål.

Klemm (2008) viser hvordan de effektive skattesatsene blir påvirket av en skatteferie. Klemms modell bygger på Devereux og Griffith (2003) sine mål for beregning av effektive skattesatser, og utvider modellen fra å være en én-periodemodell til å ha en uendelig tidshorisont. På denne måten blir de effektive skattesatsene et mer aktuelt mål for skatteferier. Modellen gjør det mulig å kalkulere med varierende skattesatser, én under skatteferien og én etter. Investeringer som er anskaffet under skatteferien kan ikke avskrives etter skatteferiens utløp, og tap kan heller ikke fremføres.

Klemm presenterer et enkelt eksempel for å vise hvordan en skatteferie påvirker de effektive skattesatsene. Et hypotetisk land med en skattesats på 30% innfører en skatteferie på 8 år til et selskap. Hvis selskapet foretar tilleggsinvesteringer under skatteferien, eksempelvis i år 1, vil

denne investeringen ikke få utnyttet skatteferien fullt ut. En tilleggsinvestering gjort i år 1 vil kun oppnå en skatteferie på 7 år.

Figur 11 viser at skatteferien reduserer de effektive skattesatsene. Dette gjelder spesielt for svært profitable investeringer. Et land som innfører en skatteferie vil derfor være meget attraktivt for investorer, som raskt oppnår lønnsom drift ved en stor engangsinvestering, selv om investeringen vil vare lengre enn skatteferien. Skatteferien vil derimot være mindre attraktiv for selskaper som har et langsiktig perspektiv og ønsker å foreta tilleggsinvesteringer i landet. Dette skyldes at skattesatsene stiger når skatteferien nærmer seg sluttdato.



Figur 11. Effektive skattesatser under en skatteferie. Kilde: Klemm (2009)¹⁰ s.17. Klemm sine kalkulasjoner.

Vi ser også av figuren at i de to siste årene før skatteferiens utløp, er den gjennomsnittlige effektive skattesatsen høyere for svært lønnsomme investeringer enn for investeringer gjort på margin, den marginale effektive skattesatsen. Dette kan forklares ved at fremføring av tap og avskrivninger ikke kan henføres før etter skatteferiens slutt. Mintz (1989) diskuterer også

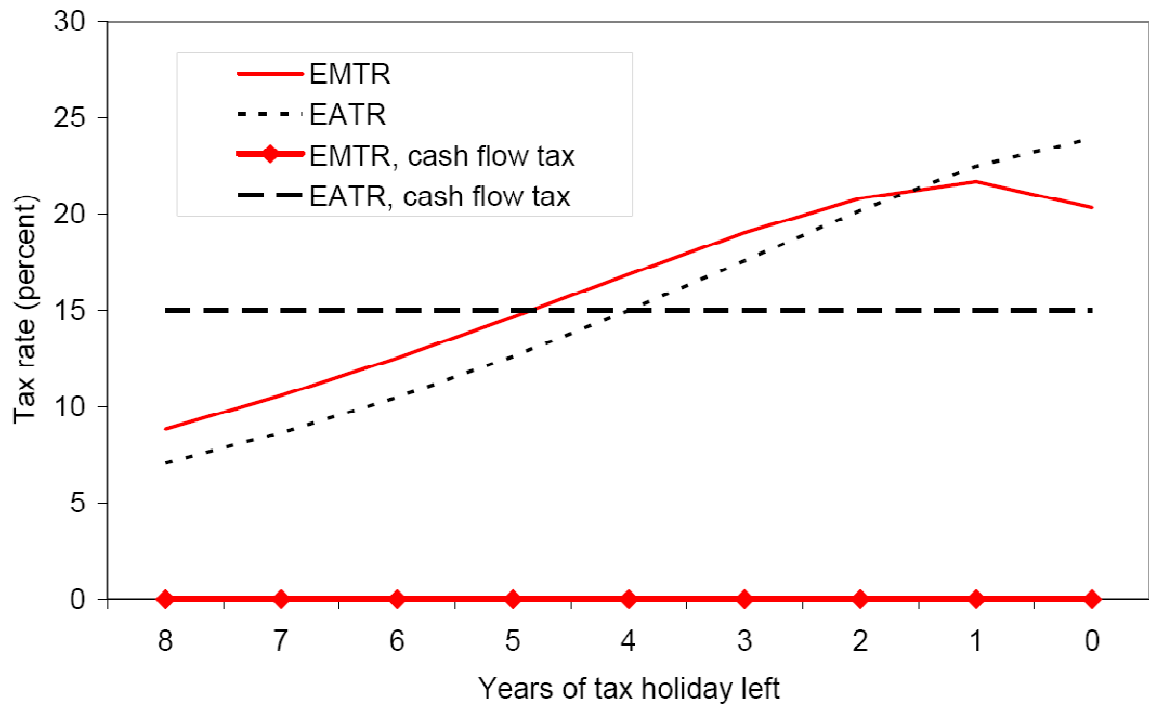
¹⁰ En mer detaljert graf kan ses i Klemm (2008) s. 12.

dette. Verdien av avskrivninger og fremføring av tap kan være større enn fordelene skatteferien gir på investeringer med lav lønnsomhet. Dette betyr at et skattesystem hvor det er mulighet for å fremføre tap og avskrivninger vil gi en høyere verdi enn innvilgelse av en skatteferie. En effekt av skatteferien kan derfor oppfattes negativt for enkelte typer langsiktige investeringer med lavere lønnsomhetsgrad. Har selskapene tillatelse til å avskrive investeringer etter skatteferiens slutt uteblir denne effekten, og den effektive skattesatsen vil da være enda lavere.

Formen på kurvene av de effektive skattesatsene avhenger av hvilke forutsetninger som ligger til grunn for beregningene (Klemm, 2009). Høyere inflasjon og avkastningskrav gjør skatteferien mer verdifull, fordi avskrivninger og tap man ikke får fremført under en skatteferie vil få mindre verdi. Toppunktet på den marginale effektive skattesatsen vil dermed flyttes nærmere skatteferiens utløp. Motsatt effekt oppstår hvis man kan avskrive mer enn virkelig økonomisk verdifall. Skatteferien vil være mindre attraktiv og fører derfor til at den effektive skattesatsen når toppunktet tidligere i skatteferieperioden.

Skatteferier er et omstridt virkemiddel. Dette forklarer Klemm (2009) både med at skatteferier tiltrekker kortsiktige investeringer, og at de oppmuntrer til opportunistisk atferd. Klemm har derfor foreslått bedre avskrivningsmuligheter fremfor skatteferier. Figur 12 sammenligner skatteferier med direkte kostnadsføring av investeringen, dvs. en 100 % umiddelbar avskrivning. Denne avskrivningen er det samme som skatt på kontantstrømmen. Eksempelet forutsetter en investering med 100% egenkapitalfinansiering.

Figur 12 viser at fordelene ved en skatteferie ikke overgår av de mest sjenerøse avskrivningsregler for svært lønnsomme investeringer de første årene. Dette kan vi se ved at den effektive gjennomsnittlige skattesatsen for en skatteferie er lavere enn den effektive gjennomsnittlige skattesatsen for kostnadsføring. For investeringer på marginen og mindre lønnsomme investeringer vil den marginale effektive skattesatsen på kostnadsføringen (skatt på kontantstrøm) være null. En enhet ekstra investert kan kostnadsføres umiddelbart og fører derfor ikke til en endring i den effektive marginale skattesatsen. En umiddelbar kostnadsføring av investeringen vil ikke bli påvirket av skatt fordi ingen prosjekter som går i null vil bli omgjort til tapsprosjekter ved skattlegging. Også for profitable prosjekter vil fordelene av sjenerøse avskrivninger oppmuntre til videre investeringer. Dette i motsetning til skatteferier, hvor de effektive skattesatsene øker etter hvert som skatteferien går mot slutten.



Figur 12. Skatteferier versus skatt på kontantstrøm. Kilde: Klemm (2008) s.13.

Homeland Investment Act

22. oktober 2004 lovfestet den amerikanske kongressen "The Homeland Investment Act" (HIA). Det ble innvilget en ettårig skatteferie med en skattesats på 5,25% for tilbakeføring av overskudd fra utenlandske investeringer. Dette tilsvarte en 80% reduksjon i selskapsbeskatningen i forhold til den generelle skattesatsen på 35%. Formålet med HIA var å øke investeringer og bidra til å skape 500.000 nye arbeidsplasser i løpet av de to neste årene. Da denne engangsskatteferien ble innført hadde flere multinasjonale selskaper store overskudd reinvestert i ulike aktiva i utlandet. I årene før skatteferien ble omlag 60 milliarder dollar tilbakeført årlig, mens i 2005 femdoblet dette beløpet seg til 300 milliarder dollar.

Det amerikanske skattesystemet bygger på residensbeskatning. Utenlandsk inntekt vil først bli beskattet ved tilbakeføring av inntekt til USA. Dette gjør det svært vanlig for store selskap å opprette holdingselskaper i lavskatteland, deriblant skatteparadiser. På denne måten kan selskapene reinvestere profitten i andre land uten å bli beskattet i USA. De kan også utsette skattebetalingen ved å vente med å tilbakeføre inntekten.

Argumentasjonen som ble benyttet for å innføre HIA var at lavere skatter på tilbakeføring av overskudd ville øke investeringene hjemme. Kongressen inkluderte derfor en liste over godkjente investeringer som selskapene kunne bruke beløpene på, deriblant ansettelse av amerikanske statsborgere, investeringer i USA, samt forsknings- og utviklingsaktiviteter. Det ble satt krav til at tilbakeført overskudd ikke kunne benyttes til ledelsesgodtgjørelse, utbetaling av dividende og tilbakekjøp av aksjer.

Forskning viser at de ønskede effektene uteble. Det var ingen investeringsøkning og ingen nyansettelser utover normalt nivå. Estimer fra forskning viser at hele 92 cent av hver dollar som ble tilbakeført under skatteferien ble utbetalt til eierne gjennom tilbakekjøp av aksjer og dividendeutbetalinger. Dette var mulig uten å bryte noen av betingelsene, fordi den opprinnelige kapitalen som ble avsatt til disse formålene ble overført til eierne, mens det tilbakeførte overskuddet ble benyttet til de formålene som var tillatt.

USAs skattesystem, som opererer med høye skatter og mulighet for å utsette beskatning på utenlandsk kapital, førte til at denne loven var særdeles gunstig for store multinasjonale selskaper og hadde liten direkte effekt på de tiltenkte formålene. Likevel kan den ha hatt en indirekte effekt, ved at de som mottok tilbakebetalingene investerte i nye prosjekter, muligens på amerikansk jord.

Kilde: Dharmapala mfl. (2009)

Kapittel 5. Utbredelse av skatteferier

De siste tretti årene har mange regjeringer aktivt promotert sine land som attraktive investeringslokalisasjoner i håp om å tiltrekke seg kapital og kunnskap. I tillegg til skatteinsentiver har disse landene liberalisert lovgivningen, lettet reguleringer og administrasjon, opprettet handelsavtaler gjennom World Trade Organization (WTO) og inngått skatteavtaler med andre land for å unngå dobbeltbeskatning. Skatteferier er og har vært meget populære insentiver. Til tross for en stadig sterkere kritikk mot dette insentivet blir nye avtaler fortsatt etablert. I kapitlet gir vi en kort presentasjon av hvordan skatteferier benyttes i noen utvalgte land for å gi et overblikk over bruk og omfang. Vi starter med å gi en presentasjon om spesielle skattesoner, hvor skatteferier er et hyppig benyttet insentiv.

	Skatteferier	Reduksjon i skattesatsen	Investeringskost. / direkte skattekreditt	Fritak / reduksjon av toll og mva.	FoU insentiver	Fratrekk for bestemte kostnader
Afrika	14	4	10	11	2	6
Asia og Stillehavet	16	13	11	11	10	8
Europa og øk. i utvikling	9	4	11	11	10	8
Latin Amerika	12	6	12	11	1	4

Tabell 3. Bruk av skatteinsentiver i ulike verdensdeler. Tabellen er basert på et utvalg land sine skatteinsentiver i 2000. Se Vedlegg 2 for utfyllende tabell. Kilde: UNCTAD (2000)

Tabell 3 viser omfanget av skatteinsentiver brukt i forskjellige verdensdeler basert på en rapport fra UNCTAD i 2000. Skatteferier er den desidert mest brukte formen for skatteinsentiv i disse landene, mens fritak for toll og merverdiavgift også er et populært virkemiddel.

5.1 Spesielle skattesoner

De siste 40 årene har innføring av ulike typer spesielle økonomiske soner blitt et populært politisk virkemiddel for å tiltrekke seg utenlandske direkte investeringer, øke tilgangen til utenlandsk valuta, samt skape arbeidsplasser og vekst. I 1970 var det kun noen få land som hadde frihandelssoner, mens det i 1996 var mer enn 500 soner i 73 land (OECD, 1996). I dag har India alene over 130 spesielle soner uten import- og eksportavgifter (Investment Commission, Government of India, 2008).

Det er i hovedsak to forskjellige typer soner, tollfrie soner og spesielle økonomiske soner. Disse kommer i et spekter av varianter, men fellesnevneren er spesielle ordninger i forhold til tollavgifter og eller spesielle forskrifter angående skatt, som vanligvis ikke finnes utenfor de økonomiske sonene (OECD, 2003). Noen av sonene er spesielt rettet mot eksportsektoren, mens andre soner er opprettet for å forenkle den byråkratiske behandlingen.

Svært gunstige skatteinsentiver blir ofte tilbudt for å gjøre sonene mer attraktive, som vist i tabell 4. Enklere byråkratisk behandling er også vanlig, hvor selskapene kun trenger å henvende seg til ett kontor for behandling av investeringssøknader, ulike tillatelser og lignende. I tillegg er ofte arbeidsgiverlovene innskrenket eller ikke-eksisterende i disse sonene. Områdene har også gjerne bedre infrastruktur og servicetilbud. Disse fordelene gjør at investorer tilbys industriell infrastruktur som ofte er høyere enn den som er i resten av landet.

Hovedtanken bak mange av disse sonene er at de kun skal produsere for eksportformål, dette for å unngå å virke konkurransevridende på den lokale økonomien. Mange land har derfor restriksjoner med hensyn til hvor stor andel av produksjonen som kan selges i hjemlandet (UNCTAD, 2000).

	Malaysia	Korea	Filippinene	Sri Lanka	Jamaica	Trinidad og Tobago	Dominikanske Republikk	Kina	Mauritius
Skattefritak	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Skatteferier	8-10 år	5 år	4-6 år	5-15 år	-	-	15-20 år	1-5 år	20 år
Tollfri import									
-utstyr	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
-maskiner	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
-deler	Ja	Ja	Ja	-	-	-	-	Ja	Ja
-råmaterialer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Tollfri eksport	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ubegrenset tilbakeføring av profitt	-	-	Ja	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja
Redusert byråkrati	Ja	Ja	Ja	-	Ja	-	-	Ja	Ja
Andre			Momsfritak			Subsidiert opplæring			

Tabell 4. Insentiver tilbudt i EPZ i ulike land. Kilde: Kusago og Tzannatos (1998)

Det er ikke nødvendigvis slik at det blir mindre byråkrati ved en skatteferie. Selskaper må fortsatt dokumentere inntekter og kostnader. Siden skatteferien har en begrenset løpetid må

avskrivninger, inntjening og internprising kunne dokumenteres. I flere av sonene er selskap fritatt for mange deler av den finansielle rapporteringen. På denne måten blir skatteferien mer attraktiv grunnet lavere rapporteringskostnader for bedriften og lavere overvåkningskostnader for staten.

Det er flere fordeler med slike soner for både investor og stat enn de som er nevnt ovenfor. Madami (1999) argumenterer for at frihandelssoner er et potensielt nyttig verktøy for å promotere eksport. Likevel må sonene ha en god lovgivning som blir godt styrt og integrert i landets øvrige lover. Gir man for store unntak for arbeidsrettigheter og ingen miljølovgivning kan sonene ofte skape større problemer enn hva de tilfører av verdi.

Madami argumenterer videre for hvorfor frihandelssoner bør skattes moderat og ikke være totalt avgifts- og skattefrie. Frihandelssonene kan ofte by på bedre investeringsomgivelser enn i resten av landet. Ved valg av investeringsland for utenlandske direkte investeringer er det som tidligere beskrevet mange faktorer som er avgjørende for valg av etableringssted. Siden frihandelssonene kan tilby bedre rammevilkår enn resten av landet, er ikke behovet for en skatteferie like stort. Madami argumenterer derfor for at oversjenerøse skatteinsentiver, som for eksempel permanente eller svært lange skatteferier, bør unngås. I stedet bør det satses på å minimalisere den indirekte skattleggingen og innføre fritak for skatt på import og eksport.

5.2 Afrika

De fleste afrikanske land tilbyr direkte eller indirekte skatteinsentiver. Mange land i Afrika er rike på naturressurser, men er ofte underutviklet og har dårlig kapasitet til å utnytte ressursene (OECD, 2008b). Skatteinsentiver blir derfor gitt med ønske om å fremme både regional- og sektoriell utvikling, samt eksport. Insentivene blir ofte designet og administrert av ulike departementer på en "case-by-case" tilnærming, altså en diskresjonær tildeling. De fleste afrikanske land er preget av lav institusjonell kvalitet og departementene er dårlig koordinert, noe som fører til mangelfull kontroll over hvilke insentiver som blir gitt. Med mange ukoordinerte departementer kan det forekomme lovgivning som fører til overlapp i skatteferiene og inkonsistente insentiver. Dette kan føre til at både investorer og departementet selv utnytter insentivene som blir gitt til egen vinning.

Amos (2007) gir et overblikk over hvordan skatteferier blir brukt i afrikanske land. I Afrika er det mest utbredt med "Export Processing Zones" (EPZ) eller "Free Trade Zones"(FTZ), for å fremme eksport av primære handelsvarer og utvikle underutviklede regioner. Skatteferier er et

av de direkte insentivene som blir brukt for å tiltrekke investeringer til EPZer. Selskaper blir fritatt for skatt på fortjeneste og dividender, royalties og renter. Av tabell 5 kan vi se at skatteferiene i de forskjellige landene varierer mellom 2 til 15 år, men hvor 10 år er mest vanlig. Skatteferien innebærer 100% fritak for selskapsskatt. Det følger også regler for hvilken selskapsskatt selskapet må betale etter skatteferiens utløp. Disse kan være reduserte i forhold til den generelle skattesatsen.

Land	Nominell Selskapsskatt (%)	Skatteferie antall år	Selskapsskatt etter skatteferien	
			Redusert skattesats	Antall år
Gambia	35	10	Overstiger ikke 6%	Uendelig
Ghana	32,5	10	Overstiger ikke 8%	Uendelig
Kenya	30	10	25 %	10
Madagaskar	30	2/5/10	10 %	Uendelig
Malawi	30	5	-	-
Marocco	35	5	8,75 %	20
Mozambique	32	-	19,20 %	10
Nigeria	30	3	-	-
Sudan	25/40	15	-	-
Tanzania	30	10	Overstiger ikke 25%	Uendelig
Togo	37/40	10	15 %	Uendelig
Tunisa	10/30	10	-	-
Zimbabwe	30	5	15 %	Uendelig

Tabell 5. Skatteferier gitt til afrikanske land. Kilde: Amos (2007)

5.3 Asia

Tilnærmet alle økonomier i Asia og stillehavslandene tilbyr skatteinsentiver i en eller annen form. I tillegg til å være et marked i sterk vekst, kan Asia tilby en stor mengde billig arbeidskraft. Asiatiske land tilbyr skatteinsentiver til mange bransjer, spesielt teknologi- og produksjonsbedrifter (Easson, 2004). Hong Kong og Singapore satser sterkt på å tiltrekke seg kapital ved å tilby svært gode ordninger og insentiver for finanskapitalplasseringer. Alle sørøstasiatiske land¹¹ har i tillegg egne frihandelssoner hvor ulike insentiver tilbys, derunder skatteferier. Disse landene har vært og er i en sterk konkurranse med hverandre for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Baumüller (2009) argumenterer for at dette har ført til en

¹¹ Disse landene blir heretter referert til som ASEAN (Association of Southeast Asian Nations).

skjerpet skattekonkurranse landene i mellom med stadig lavere skattesatser og gode insentivordninger for utenlandsk kapital.

India er ett av de landene som er mest aktive i å promotere skatteferier for å tiltrekke seg utenlandske direkte investeringer. Dette gjelder spesielt for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), og landet er i dag blant de ledende i verden på eksport av IKT-tjenester (Sikka, 1998). Dette underbygges gjennom en aktiv politikk blant annet ved å utdanne kvalifisert personell. Egne EPZer dannet for å tiltrekke og holde på IKT-selskaper, som også nyter godt av skatteferier og andre svært gunstige ordninger (Investment Commission, Government of India, 2008). I tillegg til skatteferiene som tilbys IKT-industrien, er det også en rekke andre bransjer som mottar skatteferier. Produksjon av elektrisitet har skatteferier for 10 valgfrie år i de første 15 årene av operasjonell tid. Bygging av veier, havner og sivile flyplasser gir skattefritak for selskapsskatt i 10 år. Helsetjenester tilbudt utenfor sentrale områder har skatteferier i 5 år.

5.4 Europa

Europa kan deles i to når det gjelder bruk av skatteinsentiver. På den ene siden har vi den EU som forbyr skatteinsentiver og statlige tiltak som fremmer internasjonal skattekonkurranse. På den andre side har vi land hvor skatteinsentiver er et betydelig utbredt virkemiddel for å tiltrekke investeringer og kapital.

I 1997 ble "Code of Conduct" på selskapsskatt innført i EU, hvor medlemslandene forplikter seg til å forhindre urettmessig skattekonkurranse, som kan påvirke konkurranse innenfor medlemslandene (OECD, 2003). Det er også opprettet en lov i EU-traktaten som forbyr statstiltak som fremmer skadelig konkurranse mellom land, "the state aid rules" (European Commission, 2009). Loven innebærer forbud mot spesielle fordeler til en spesifikk økonomisk aktivitet eller investering i en spesifikk lokalisasjon. Formålet med denne er å forsikre at statelige tiltak, som skatteinsentiver og skattereduksjoner, ikke fremmer skadelig konkurranse og handel mellom EU-landene. Det finnes noen unntak, hvor noen av disse er opprettet som bistand til regioner hvor statlige tiltak er nødvendig for en velfungerende økonomi. Unntakene må godkjennes av kommisjonen og må være konsistent med hensyn til kommisjonens lover og regler.

Uavhengig av disse forbudene er det allikevel blitt oppdaget at medlemmer fortsetter å tilby ulovlige skatteinsentiver i troen på at skattelette kan stimulere medlemslandets økonomi

(Kaye, 2008). Disse kan være problematisk å oppdage fordi medlemslandenes skattemyndigheter skjuler sine handlinger ved å forsikre konfidensialitet ovenfor skatteyterne. Hellas er et eksempel hvor man har opprettet ulovlig statstiltak i forhold til EU-traktaten (Europa, 2005). Her ble det oppdaget en toårs skatteferie som tillot selskaper fra ulike sektorer å trekke 35% fra fortjenesten på skattepliktig inntekt i 2003 og 2004. Hellas søkte ikke EU-kommisjonen om innvilgelse for skatteferien og den var derfor ulovlig.

I 1994 ble EØS-avtalen opprettet mellom 3 av EFTA-landene¹² og EU. Avtalen medfører at landene deltar på lik linje med EU-landene i det indre markedet (Regjeringen, 2002 og Europaportalen, 2009). Dette vil si fri handel på varer, tjenester, arbeidskraft og kapital mellom landene. Avtalen innebærer også at landene er underordnet EUs konkurranseregler om å forhindre urettmessig skattekonkurransen. Sveist var det eneste EFTA-landet som ikke tilknyttet seg EØS-avtalen og valgte heller å tilknytte seg EU gjennom bilaterale handelsavtaler. På grunn av dette vil ikke Sveits være underlagt EUs konkurranseregler og kan derfor tilby skatteferier uten å bryte "Code of Conduct". Sveits tilbyr i dag 10 års skatteferie med 100% skattefritak i 30 ulike regioner (Deloitte, 2007). For å kvalifisere til en skatteferie må investeringen føre til langsiktige økonomiske verdiskapingsaktiviteter i spesifikke regioner. Disse regionene kjennetegnes gjennom et utfordrende forretningsmiljø, høy arbeidsledighet og store utfordringer med hensyn til muligheter for fremtidig næringsutvikling.

Frihandel og andre fordeler mellom medlemslandene i EU fører til hardere konkurranse for land utenfor EU. Dette kan bidra til at ikke-medlemmer i større grad benytter seg av skatteinsentiver for å tiltrekke seg investeringer. En rapport fra Sørøst Europa(SEE) viser at blant SEE-landene er skatteferier et godt brukt virkemiddel (OECD, 2003). Makedonia og Moldova er to land som tilbyr skatteferier med 100% skattefritak på selskapsskatt for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Utenlandske selskaper tilbys en 3-årig skatteferie i Makedonia. I Moldova tilbys selskaper med utenlandsk eierinteresse på minimum 30% skatteferier fra 1 til 6 år.

¹² EFTA-landene er Norge, Island, Liechtenstein og Sveits.

5.5 Latin Amerika

Latin Amerika er også sterkt preget av skatteferier i sin utviklingsstrategi. Chai og Goyal (2008) beskriver hvordan skatteinsentiver aktivt har blitt brukt som en sentral del av utviklingsstrategien til medlemmer av Eastern Caribbean Currency Union (ECCU). I ECCU-landene innvilges insentiver spesielt for sektorer som turisme og produksjonsindustri, hvor skatteferier er et av de mest benyttede. Et kjennetegn i ECCU-landene er at finansdepartementene har fullmakt for tildelingen. Det er full diskresjon på alle beslutningsområder, også om skatteferien som innvilges blir gitt i henhold til satte kriterier. Dette fører til dårlig kontroll, lav gjennomsiktighet og lite informasjon om skatteferiene som blir gitt. Lite åpenhet om skatteferiene gjør at investorer bekymrer seg over urettferdig behandling, markedsforstyrrelser og favorisering.

Skatteferier varierer i tid fra land til land (Sosa, 2006). Dette kan komme av økt konkurranse i turistindustrien. I mange land har de i frykt for å miste investorer økt skatteferiene fra 5 til 25 år. I eksemplene under gis det skatteferie med 100% reduksjon i selskapsskatten. I Antigua og Barbuda blir det gitt skatteferier på 5 år til hotellbransjen og 10 til 15 år til fabrikkindustrien. I tillegg tilbys fritak for tollkostnader og merverdiavgift på import av diverse fabrikkmateriale. Dominica gir en skatteferie for opp til 20 år til hotellbransjen og 10-15 år til fabrikkindustrien. På Dominica er investorer i tillegg unntatt skatt på utbytte i skatteferien.

Kapittel 6. Effekter av en skatteferie

Av alle skatteinsentiver er skatteferier det mest populære og er spesielt vanlig i utviklingsland¹³. Dette insentivet har også vært omtalt av ulike forskere de siste tiårene som det mest skadelige virkemiddelet¹⁴. I dette kapitlet diskuterer vi ulike effekter knyttet til bruk av skatteferier og hvilke kostnader skatteferier kan føre med seg.

6.1 Kostnader knyttet til gjennomføring, overvåking og kontroll

Skatteferier har en stor fordel ved at det er enkelt for staten å igangsette og formidle insentivet (Zee mfl., 2002). Det kan enkelt rettes mot de bransjer, sektorer og investorer som er ønskelige, og fordelene kan gis med øyeblikkelig virkning. Skatteferier er også relativt enkle å administrere i forhold til andre skatteinsentiver. Innvilges fullt skattefritak for en gitt periode, er det ikke nødvendig med kontroll og bokettersyn fra ligningsmyndighetene i perioden. Avhengig av design, er det likevel noen administrasjonskostnader knyttet til igangsetting. Ved diskresjonær tildeling kan kostnadene bli høye hvis mange selskaper, både potensielle og eksisterende, skal vurderes enkeltvis om de er kvalifiserte. Omfattende dokumentasjonskrav krever store ressurser og kvalifisert personell til søknadsbehandling. Kvalifisert personell, som ellers ville blitt benyttet i annen skatteadministrasjon, brukes nå til å administrere skatteferiene. Resultatet kan være lavere skatteinntekter totalt, fordi kapasitet til kontroll av andre skattebetalende selskaper reduseres. Dess mer ressurser som går til å administrere skatteinsentivene, dess større mulighet er det for at andre viktige administrasjonsoppgaver blir forsømt. Dette kan føre til at hele skatteinnsamlingen lider, spesielt i utviklingsland, mens selskaper som ønsker å drive med skatteomgåelse og skatteunngåelse reduserer muligheten for å bli oppdaget.

Innvilgelse av en skatteferie kan medfører at selskapene ikke behøver å sette seg inn i nye regler (OECD, 2001). Hvis det er fritak for rapporteringsplikt under skatteferien, vil bedriftene også spare kostnader til personell for eksternrapportering og skattespørsmål, men selskapet kan fortsatt ha rapporteringsplikt til hjemlandet. Selskapene må allikevel forberede seg til tiden etter skatteferiens utløp. Hvis avskrivninger skal fortsette å løpe etter skatteferien, er det nødvendig med bokettersyn og regnskapsføring også under fritaksperioden. Dette gjør

¹³ Se UNCTAD sin liste over skatteinsentiver i vedlegg 2.

¹⁴ Se Zee mfl. (2002) for en oppsummering.

at statens overvåkningskostnader ikke nødvendigvis blir mindre enn hva de ville vært under skatteferie.

6.2 Signaleffekt

Annonseringseffekten av skatteferier kan ha en positiv effekt på økte utenlandske direkte investeringer. Dette signaliserer villighet til å legge til rette for et forbedret investeringsklima, høyere produktivitet, og mulighet for at landet vil bevege seg mot en mer tilrettelagt næringspolitikk. Bond og Samuelsen (1986) argumenterer for hvorfor skatteferier kan gi en positiv signaleffekt til investorer. De presenterer en multiperiodemodell hvor selskapet får innvilget skatteferie i periode 1, mens det i påfølgende perioder står overfor det vanlige skattesystemet, uten tilleggsinsentiver hvis de velger å bli værende. Det er velkjent at selskaper tolererer høyere skatter i høyproduktivetsland enn i land med lavere produktivitet. Hvis ikke, ville det vært svært få investeringer i land som USA, Storbritannia eller Japan. Disse landene har investorene større kunnskap om og de kjenner produktivetsnivået. I utviklingsland fører manglende informasjon om nivå på produktivitet og dermed lønnsomhetsmuligheter til usikkerhet. Modellen antar at investor ikke vet om landet er et høyproduktivetsland eller et lavproduktivetsland. Om bedriften investerer i et lavproduktivetsland ved en skatteferie, vil det etter teorien trekke seg ut når skatteferien er over. Staten mister da muligheten til å tjene inn subsidier gitt i første periode samt fremtidige forventete skatteinntekter. Høyproduktivetsland kan bruke skatteferier til å identifisere seg overfor investor gjennom en prøveperiode. Klarer landet å bevise at det er et høyproduktivetsland vil selskapet forbli og dette kan bidra til økte skatteinntekter. Forfatterne konkluderer med at skatteferier er et godt verktøy til å formidle informasjon om landets produktivetsnivå i perioder med usikkerhet og endring. Som eksempel kan nevnes ved regjeringsskifter eller storsatsning på å tiltrekke seg utenlandsk kapital.

Klemm (2009) kritiserer antagelsen om en positiv signaleffekt. Hvis dette hadde vært riktig, ville de fleste skatteferier blitt gitt kun for en kort periode. Når landet beviste at det var høyproduktivt, ville skatteferiene bortfalle. I de fleste tilfeller blir skatteferier ofte innvilget for lange perioder av gangen. I tillegg er det ikke uvanlig at disse blir forlenget og fornyet flere ganger før de avsluttes. Dette betyr at selv om landet beviser at det er et høyproduktivetsland, vil det måtte fortsette med å innvilge skatteferier til opportunistiske investorer for å unngå at disse flytter ut. Vanskeligheten med å skille strategiske og opportunistiske investorer fra hverandre, gjør at skatteferier må innvilges til begge

investortyper. Dette innebærer at de investorer som ville blitt værende selv uten en ny skatteferie, også får nytte godt av en utvidet skatteferie. Land som viser seg å være lavproduktivetsland vil ikke nødvendigvis regne ut kostnadene ved å fortsette å tilby insentivet. I mange utviklingsland blir det gjort få beregninger på virkelige kostnader og tapte skatteinntekter. En politiker på gjenvalg, både i utviklende og utviklingsland, vil sjelden risikere avisoppslag om tapte arbeidsplasser hvis bedriften flytter ut og velger derfor heller å videreføre skatteferien.

Sammenfatningsvis kan man si at signaleffekten ved en skatteferie ikke har stor virkning på hvordan en investor anser investeringsklimaet. Det kan også tenkes at en skatteferie kan ha motsatt signaleffekt, ved at investorer oppfatter det som en kompensasjon for at landet ikke kan tilby høy produktivitet.

6.3 Effektivitet

6.3.1 Inntektstap for staten

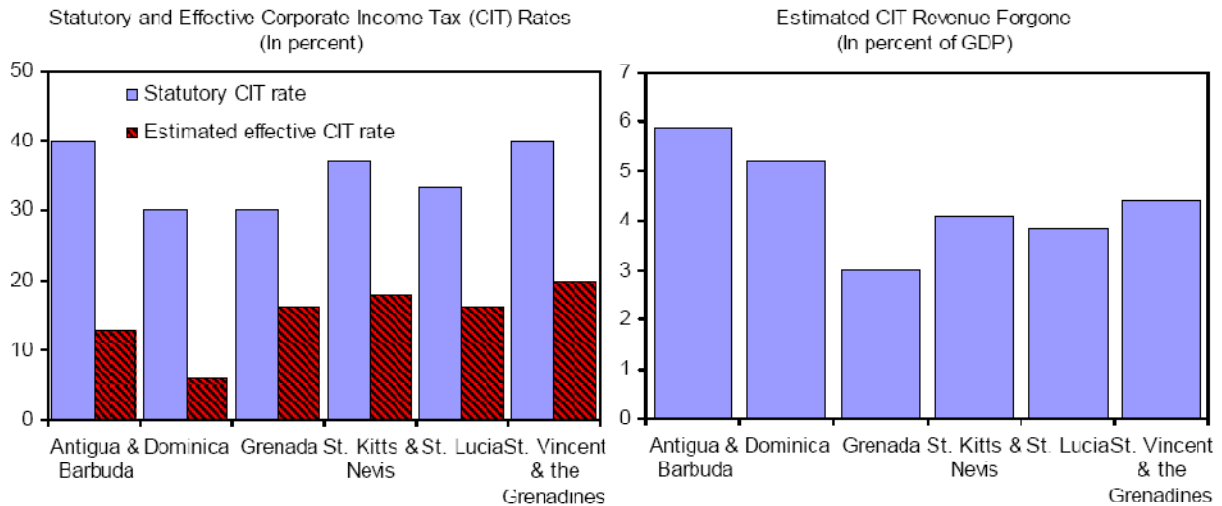
Det er en allmenn oppfatning at skattefavorisering, derav skatteferier, tærer bort skattebasen uten at det er en betydelig effekt på investeringsnivået (Easson og Zolt, 2002). Derfor er det enighet blant forskere at bruk av skatteinsentiver for å tiltrekke utenlandske direkte investeringer ikke anbefales (OECD, 2003). Hvis skatteferier er vellykkete kan de korrigere for markedssvikt ved å tiltrekke tilleggsinvesteringer i sektorer, regioner og land hvor de ellers ikke ville ha vært benyttet (Easson og Zolt, 2002). Ofte ønsker staten å dreie investeringsbeslutninger over til industrier eller sektorer for å øke den sosiale velferden og konkurransesituasjonen i enkelte næringer. Dette kan være å utjevne markedsforstyrrelser, som ineffektiv konkurranse og høy arbeidsledighet, samt å forbedre underutviklede regioner. I noen grad kan skatteinsentiver rettferdiggjøres ved at de kompenserer for markedssvikt. Hvis dette ikke er lykkes, kan skatteinsentiver føre til at investeringer forstyrres og leder til et velferdstap.

Litteraturen gir mange eksempler på hvordan fordreiningseffekter kan resultere i overinvesteringer i området hvor skatteferien er gitt og underinvesteringer i områder uten (OECD, 2003). Skatteferien kan føre til høyere lønnsomhet etter skatt for den utvalgte næringen, selv om investeringer i andre næringer har høyere lønnsomhet før skatt (NOU 2003:9). Over tid er det grunn til å tro at avkastningskravet i denne næringen vil bli lik avkastningskravet i andre næringer, fordi stadig nye konkurrenter i den skattefavoriserte

næringen presser lønnsomheten ned. Det landet som har klart og tiltrekke mye kapital ved hjelp av skatteferier risikerer dermed å ende i en situasjon hvor den samfunnsøkonomiske avskatningen reduseres, fordi kapital forsvinner fra næringer som generer skatteinntekter til staten.

Zee mfl. (2003) diskuterer to forskjellige måter skatteinsentiver kan føre til inntektstap for staten. For det første kan skatteinsentiver føre til et inntektstap hvis investeringen ville blitt gjennomført selv uten en skatteferie. Staten kan da miste inntekt de kunne ha fått uavhengig av skatteferien, fordi de ikke klarer å skille mellom de investorer som ville ha investert uavhengig av en skatteferie, eller de som kun velger å investere hvis en skatteferie blir innvilget. Å tilby skatteferier til investorer hvor beslutningen om å investere er uavhengig av skatteferien gir kun en ekstra fordel for investoren eller investors hjemstat. Skattelegges investor etter residensprinsippet uten en skatteavtale, vil skattelettelsen representere større inntektsbase for hjemstaten. En annen form som kan lede til inntektstap for staten, er at skatteinsentivet ofte begunstiger andre enn de tiltenkte investorene. Dette kan skje gjennom investorer som urettmessig forlanger skatteferier eller skifter inntekt fra beslektede skattbare selskaper til selskaper som kvalifiserer til en skatteferie.

Chai og Goyal (2008) har gjennomført en studie som estimerer inntektstap fra skatteferier i ECCU-landene i årene 2001-2003. De finner at estimert inntektstap som følge av skatteferier kan ha oversteget 4 % av brutto nasjonalprodukt (BNP) årlig. På grunn av manglende data fra landene, er tapt inntekt estimert som forskjellen mellom nominell og effektive skattesatser. De effektive skattesatsene er beregnet som forholdet mellom inntekter generert fra selskapsskatt og en estimert skattebase. Nominell skattesats ligger mellom 30% og 40% i regionen, mens effektive skattesatser ligger mellom 6 og 20 %. Estimert inntektstap i de ulike ECCU landene kan ses i figur 13 under.



Figur 13. Estimert inntektstap i ECCU land. Kilde: Chai og Goyal (2008) s. 13

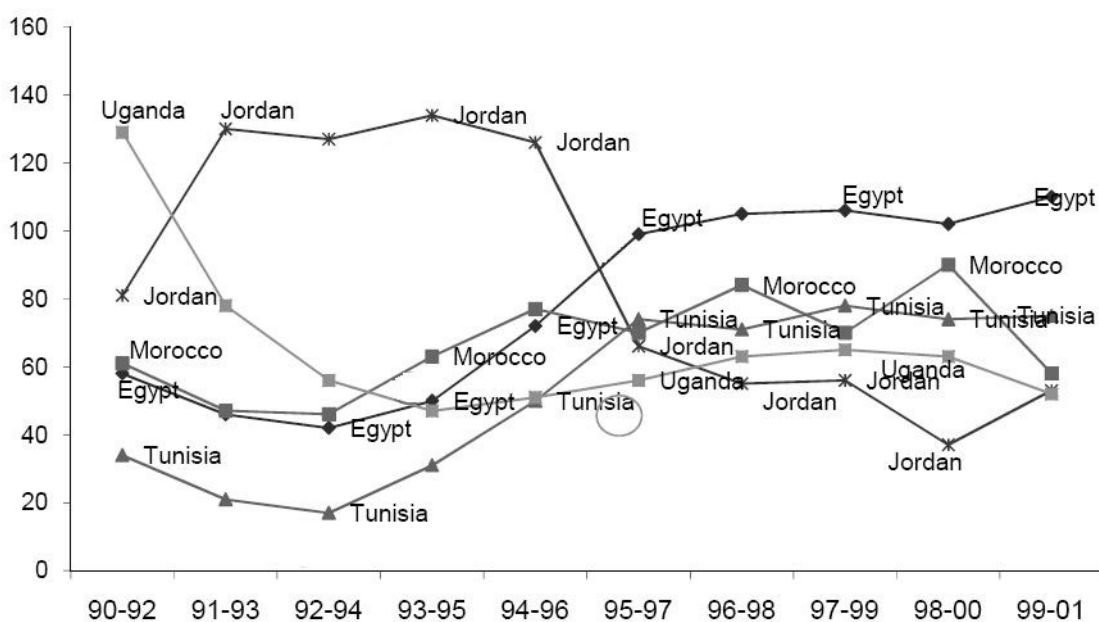
En svakhet ved studien er at det er få data tilgjengelig for å kvantifisere skattebasene i regionen. Det er vanskelig å få tilgjengelig informasjon om fortjenesten til selskaper som er innvilget skatteferier på grunn av manglende rapportering. Chai og Goyal påpeker, etter samtaler med myndigheter og banker, at noen store selskaper som har fått innvilget en skatteferie har vært veldig profitable, mens andre mindre selskaper har slitt spesielt i turistsesongen. Derfor kan den virkelige skattebasen være større hvis denne ulike fordelingen av profitt medberegnes. Dette betyr at den effektive skattesatsen kan være overestimert, og at inntektstapet kan være større.

6.3.2 Utenlandske direkte investeringer og vekst

Et skatteinsentiv kan bli betraktet som effektivt hvis det påvirker investeringsadferden i den hensikt det er ment for (OECD, 2003). Det kan også betraktes som effektivt hvis det resulterer i ønskede investeringer, som ikke ville blitt gjennomført uten skatteinsentivet.

Skatteinsentiver blir ofte benyttet for å tiltrekke utenlandske direkte investeringer i håp om at dette skal skape økonomisk vekst for staten. I denne sammenhengen kan det stilles spørsmål om bruk av skatteinsentiver fører til økte direkte investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

I en rapport OECD (2008b) har utført ser det ut til at skatteinsentiver kan indikere en positiv effekt på utenlandske direkte investeringer. Dette måles gjennom en UDI-indeks, som viser andelen inngående globale direkte investeringer i forhold til andelen globalt BNP (y-akse i figur 14). Figuren under viser UDI-indeksen for noen utvalgte MENA-land¹⁵. Blant landene introduserte Egypt, Jordan, Marokko og Tunisia skatteinsentiver i perioden mellom 1994 og 1997, mens Uganda fjernet alle skatteinsentiver i 1997. Indeksen indikerer en økende trend i inngående utenlandske investeringer etter at insentivene ble innført, bortsett fra i Jordan. Selv om grafen viser en økende trend, er det mange andre faktorer i tillegg til skattesatser som kan påvirke nivået av direkte investeringer. Siden UDI- indeksen kun rangerer land basert på nivået av inngående utenlandske direkte investeringer relativt til økonomisk størrelse, må en ta hensyn til flere faktorer som påvirker UDI-flyten. Dette kan for eksempel være politisk og økonomisk stabilitet.



Figur 14. UDI-indeks i utvalgte land. Kilde: OECD (2008b) s. 238.

¹⁵ Middle East and North Africa region

Mange ulike studier diskuterer effektene av bruk av skatteinsentiver, men få viser til empiriske bevis på at skatteferier gir ønsket effekt (Klemm og Van Parys, 2009). Noen av disse studiene konkluderer med at utenlandske direkte investeringer ikke er så følsomme ovenfor skattenivået, og at virkningene av insentivene er små.

Klemm og Van Parys (2009) har studert hvilken effekt selskapsskattesatser har på investeringer og realøkonomisk vekst. I studien har de sett på over 40 land fra Latin-Amerika, Karibia og Afrika i perioden 1985 til 2004. Her viser de at lavere skattesats og lengre skatteferier er effektive for å tiltrekke utenlandske direkte investeringer, men ikke til å stimulere til økte private investeringer eller realøkonomisk vekst. Fra de empiriske undersøkelsene konkluderte de med at økning i skattesatser har en signifikant negativ effekt på utenlandske direkte investeringer. Fra resultatene har de funnet at 10% økning i selskapsskattesatsen vil redusere utenlandske direkte investeringer med 0,33% og 0,45 %¹⁶, avhengig av beregningsmetode. Samme undersøkelse viser også en positiv innvirkning på skatteferier. Den ene beregningsmetoden viser at en ti års skatteferie vil øke utenlandske direkte investeringer med 1 % av BNP. Klemm og Parys ser også på effekten skattesatser har på de totale private investeringer og realøkonomisk vekst. Skatteferier har, i følge Klemm og Parys, ubetydelig innvirkning på de totale private investeringer. De kommer også frem til at skatteinsentiver er ubetydelig i forhold til realøkonomisk vekst, dog med unntak av økt selskapsskatt, som har en negativ korrelasjon med realøkonomisk vekst.

Forfatterne forklarer også hvordan skattesatser og skatteferier påvirker utenlandske direkte investeringer, men ikke totale private investeringer og realøkonomisk vekst. For det første kan skatteinstrumentene påvirke fusjoner og oppkjøp, som ikke er inkludert som en del av utenlandske direkte investeringer i denne modellen. I dette tilfellet vil det vise seg at skattesystemet hovedsakelig påvirker eierskap i stedet for kapitalmengde i en økonomi. NOU (2003:9) poengterer også at en del av veksten i de direkte investeringene på tvers av landegrensene ikke kommer av økt tilgang på kapital, men at investeringer skifter eierskap. For det andre er det risiko for at høyere utenlandske investeringer kan fortrenge lokale investeringer, slik at nettoeffekt på totale private investeringer og realøkonomisk vekst er lik null. Slik vi ser det kan også en tredje årsak til dette være "Round-tripping". Siden skatteferier

¹⁶ Hvor mye UDI reduseres avhenger av de ulike metodene som er brukt i studien. For en nærmere innsikt se Klemm og Parys (2009).

ofte er forbeholdt utenlandske investorer kan dette føre til at innenlandsk kapital omregistres til utenlandsk kapital.

Analysen til Klemm og Parys finner ikke bevis for at skatteferier fører til økonomisk vekst. En kan da spørre om hvorfor land aktivt benytter seg av skatteferier hvis investeringene kun fører til utnyttelse av ressursene i landet, uten at de gir ønskede effekter. Motsatt kan man også diskutere om en eliminering av skatteferier kan være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt for det enkelte land. Noen undersøkelser av ulike land viser at eliminering av skatteferien kan være fordelaktig for å øke både investeringer og vekst. Et eksempel er Uganda, hvor det i 1997 ble innført en ny skattereform (OECD, 2008b). Reformen innebar fjerning av alle nye skatteferier og innføring av en fast skattesats på 30% med fordelaktige skattemessige avskrivninger og ubegrenset tapsfremføring. Hovedeffekten av denne reformen var 1% økning i investeringer i forhold til BNP, 70% økning i utenlandske direkte investeringer og 1% økning i skatteinntektene, målt av BNP. Figur 14 viser at Uganda hadde en økning i UDI etter 1997 frem mot 1999. I 1998 ble skatteferier igjen innført i Uganda etter press, for å forbedre forretningsmiljøet.

6.3.3 Spillovereffekter

En av intensjonene med skatteferier er å øke investeringer, som kan skape samfunnsøkonomisk lønnsomhet gjennom positive spillovereffekter. Størrelsene på spillovereffekter avhenger av hvor store gap det er mellom innenlandske og utenlandske selskaper i investeringslandet. Bellak (2004) diskuterer hvordan forskjellene i gapene kan være avgjørende for i hvilken grad spillovereffekter påvirker økonomien. Små gap er typiske i industrialiserte land hvor forskjellene mellom innenlandske og utenlandske selskaper er lave. Forskjellen mellom selskaper kan blant annet innebære ulikheter i nivå på finansielle og menneskelige ressurser, teknologi og markedskunnskap. Spillovereffekter vil i liten grad påvirke økonomisk vekst, fordi både lokale og utenlandske selskaper allerede har opparbeidet seg et vist nivå av kompetanse innen teknologi og ledelse. Hvis gapene er meget høye, som de ofte er i utviklingsland, vil også spillovereffekter ha lav påvirkning. Dette er fordi kunnskaps- og kompetansenivået i lokale selskaper er for lavt til å ha en absorberende rolle. Spillovereffekter kan derimot være høye hvis det er middels størrelse på gapene mellom innenlandske og utenlandske selskaper. En avgjørende faktor for dette er at lokale selskaper har et høyt nivå av absorberende kapasitet, og kan dra nytte av de muligheter utenlandske selskaper gir.

En studie gjennomført av Zhou mfl. (2002) presenterer hvilke spillovereffekter utenlandske investeringer har på lokale selskaper i Kina. De kommer frem til at utenlandske direkte investeringer kan ha motsatt innvirkning på *regioner* enn på *industrier*. Lokale selskaper lokalisert i region som benytter og har brukt skatteinsentiver på utenlandske direkte investeringer i lengre tid har høyere produktivitet. Derimot har lokale selskaper som opererer innen en industri som benytter skatteinsentiver lavere produktivitet. Den positive effekten utenlandske investeringer har i regioner kan antas å komme av at investeringene gir positive spillovereffekter som utvikler lokale selskaper i denne regionen. Også tilstedeværelsen av konkurransedyktige firmaer presser de lokale selskapene til å bli mer produktive og effektive. Noen selskaper vil selvsagt kunne oppleve negative virkninger, men de positive effektene er større. NOU (2009:3) viser også til at empiriske studier tyder på at de positive ringvirkningene fra multinasjonale selskaper til andre virksomheter kan være forholdsvis store og at de øker jo mindre geografisk avstand det er mellom det multinasjonale selskapet og de andre virksomhetene. Dette underbygger Zhou mfl. sine resultater om at skattefavorisering gitt til regioner kan gi positive spillovereffekter for andre virksomheter.

De negative effektene som investeringer kan ha på industrien, kan komme av både overflytting av arbeidere og reduserte stordriftsfordeler (Zhou mfl., 2002). De mest produktive arbeiderne vil tiltrekkes store multinasjonale selskaper i samme industri som ofte kan tilby bedre arbeidsvilkår og høyere lønn. Dette kan være en faktor som reduserer produktiviteten til lokale selskaper. I Kina har dette lønnsgapet vist seg å være mellom 50 – 1000 % høyere i utenlandske selskaper sammenlignet mot lokal i samme industri. Utenlandske direkte investeringer har også ført til at utenlandske selskaper holder mer enn 80% av markedsandelene i enkelte industrier. En rekke lokale selskaper gikk konkurs som følge av økte utenlandske investeringer i industrien. Disse faktorene er med på å gjøre produktiviteten til lokale selskaper lavere i industrier som mottar store andeler av utenlandske direkte investeringer. Derfor ser vi at de negative spillovereffekter er større ved skattefavorisering gitt til industrier enn til regioner.

Aitken og Harrison (1994) har undersøkt hvilke spillovereffekter ”joint-ventures” har på lokale selskaper. De fant at selskaper som har inngått et prosjektsamarbeid med utenlandsk investor generelt utkonkurrerer lokale selskaper. De fant også bevis for at deltakelse av utenlandsk egenkapital i lokale selskaper er sterkt korrelert med økt produktivitet. De

undersøkte også hvilken innvirkning utenlandske selskaper har på lokale selskaper som ikke har noen form for deltagelse av utenlandsk kapital. Her kom de frem til at utenlandske selskaper har stor negativ effekt på slike lokale selskaper.

Lokale selskaper kan med andre ord bli sterkt preget av konkurranse med utenlandske investorer hvis de ikke inngår et samarbeid med en utenlandsk investor eller er i en fordelaktig region. Positive spillovereffekter viser seg å være minimale, og er kun tilfelle i noen situasjoner. Det er derfor en økende trend av land som tilbyr skatteinsentiver også til lokale selskaper for å unngå at de havner i en ufordelaktig posisjon (OECD, 2003, SEE).

6.4 Kostnader ved misbruk og korrupsjon

Flere artikler hevder at skatteinsentiver er enkle å misbruke, og gjerne at skatteferier er den enkleste (Zee mfl., 2002 og Easson og Zolt, 2002). Skatteferier er også et skatteinsentiv som gjør skatteplanlegging meget lukrativt (OECD, 2003). Selv om skatteferier ikke tiltrekker nye investeringer kan de fortsatt skape et potensielt inntektstap for staten, fordi muligheten for misbruk åpnes for investorer som ikke er berettiget insentivet. Misbruk av skatteferier kan blant annet skje gjennom internprising og endring av finansieringsstruktur som tidligere beskrevet.

Mange av landene som innvilger skatteferier har lav institusjonell kvalitet og har derfor vanskeligheter med å kontrollere for en slik opportunistisk adferd. Benyttes diskresjonær tildeling øker sannsynligheten for korrupsjon, spesielt hvor offentlige ansatte har myndighet for tildeling av skatteferier og tildelingsprosessen er lite gjennomiktig. Korrupsjon er betegnelsen på tilfeller hvor personer i tillitsposisjoner utnytter disse som byttemiddel for å oppnå personlige fordeler (Transparency International Norge, 2009) Korrupsjon kan i forbindelse med skatteferier foregå på to nivåer, enten i form av småskalakorrupsjon ("petty corruption") eller storskalakorrupsjon ("grand corruption"). Førstnevnte omfatter korrupsjon begått av personer i administrative stillinger uten større politisk makt. Småskalakorrupsjon oppstår hvis ansatte baserer tildelingen på personlig egeninteresse. Korrupsjon kan også foregå på et høyere nivå, hvor den politiske ledelsen bestemmer hvem som skal få innvilget skatteferier i bytte mot å oppnå personlige fordeler¹⁷.

¹⁷ Et eksempel på dette vises i kapittel 1, boks 2, om skatteferier i Indonesia.

I NOU (2009:19) ”*Skatteparadis og utvikling*” argumenteres det for at styresmakter i enkelte utviklingsland ønsker å opprettholde en lav institusjonell kvalitet for å kunne fortsette å tilrøve seg verdier fra fellesskapet. Det kan trekkes en parallell til skatteferier. Hvis tildelingsprosessen er lite gjennomiktig og uten klare regler vil det være mulig for de som innvilger skatteferiene å motta bestikkelser for å berike seg selv. Hvis denne muligheten forsvinner, vil de tape deler av sitt inntektsgrunnlag. Disse personene vil motarbeide de som prøver å skape en mer åpen prosess for å unngå dette.

Lav institusjonell kvalitet øker sannsynligheten for at utdelingen ikke oppfattes som positiv av investorer og fører til usikkerhet om korrupsjon (OECD, 2003). Dette øker risikoen og dermed stiger avkastningskravet til selskapet. I land hvor dette er tilfelle kan resultatet bli at fordelene ved skatteferien utlignes av kostnaden ved det økte risikotillegget i avkastningskravet. Derfor bør land som ønsker å tilby skatteinsentiver tilstrebe en automatisk og oversiktlig prosess for at effekten av skatteferien skal oppfattes som positiv av potensielle investorer. Et av mange land som har opplevd dette er Albania (OECD, 2003). I 1999 ble det etter en gjennomgang fastslått at tildelingsprosessen av skatteferier hadde vært preget av korrupsjon, noe som ble muliggjort av en diskresjonær tildelingsprosess. Det var heller ingen tilstedeværelse av armlengdeprinsippet mellom funksjonær og investorer.

Man kunne tenke seg at korrupsjon i større grad kan unngås ved å avgrense skatteferier til spesielle soner. Et eksempel på dette kan være at skatteferien automatisk blir tildelt alle bedrifter som etablerer seg i sonen. I så fall vil dette bare flytte problemet oppover, fordi retten til å operere fra de fleste soner tildeles på diskresjonær basis, noe som øker sannsynligheten for korrupsjon (OECD, 2003).

6.5 Oppnås de politiske insentivene?

I første kapittel presenterte vi fire politiske argumenter for bruk av skatteinsentiver. Ovenfor har vi vist hvilke effekter skatteferier kan gi, og vi spør derfor om de politiske argumentene for slike skatteferier holder mål.

Det første argumentet innebærer at skatteinsentiver innføres for å korrigere for allerede eksisterende markedssvikt. Slik som vi ser det, er dette vanskelig, fordi en skatteferie kan lede til ineffektiv ressursallokering og et inntektstap for staten. På denne måten forverres markedssvikten.

Det andre argumentet for innføring av skatteinsentiver er at de kan forbedre landets internasjonale konkurransevne. Skatteferier kan benyttes for å signalisere at landet tilrettelegger for investeringer og på den måten fremstå som et mer attraktivt investeringsland enn andre. Ofte er ikke dette tilfelle da investorer også blir påvirket av andre faktorer enn skatt når de skal velge lokalisering. Et av argumentene for innføring av skatteinsentiver er også at positive spillovereffekter fører til at landet forbedrer sin konkurranseposisjon, og at det dermed virker enda mer attraktivt for videre investeringer. Ofte er det utviklingsland som tilbyr skatteferier i håp om positive spillovereffekter, men på grunn av teknologi- og kunnskapsforskjellene mellom utenlandske og innlandske selskaper vil disse vanskelig absorberes.

Et tredje politisk argument er å gi skatteferier for å utvikle bestemte deler av landet og næringslivet. Skatteferier kan enkelt rettes mot de sektorer og bransjer man ønsker, men effekten kan være forskjellig. Skatteferier gitt til ulike regioner kan ha positiv effekt på innenlandske selskaper, mens skatteferier gitt til industrier kan være skadelig og utkonkurrere lokale selskaper. Som vi ser kan skatteferier ha positiv effekt i næringer. Man kan likevel spørre om disse positive effektene er større enn de totale negative effektene insentivet medfører.

Det siste politiske argumentet for bruk av skatteferier er å stabilisere makroøkonomiske faktorer, som arbeidsledighet, etterspørsel og underskudd på handelsbalansen. Klarer landet å tiltrekke en større andel investorer, kan dette redusere underskuddet på handelsbalansen gjennom økt eksport. Økte utenlandske direkte investeringer fører ikke nødvendigvis til økt tilgang på kapital i landet, men at investeringer skifter eierskap.

Som beskrevet over, vil land sjeldent klare å utnytte skatteferier slik at de politiske argumentene for innføring holder mål. Vi spør da hvorfor skatteferier fortsatt er et svært populært, virkemiddel slik UNCTAD¹⁸ sin liste viser. Dette vil vi diskutere i neste kapittel.

¹⁸ Se UNCTAD sin liste i vedlegg 2.

Kapittel 7. Årsaker til fortsatt bruk av skatteferier

Det forrige kapittelet viste positive og negative konsekvenser av skatteferier. Oppsummeres disse virkningene ser man at de negative effektene langt overstiger de positive. Likevel viser UNCTAD¹⁹ sin liste at dette er et svært populært virkemiddel. Slik vi oppfatter det omhandler litteraturen hovedsakelig hvilke effekter skatteferier kan ha på vekst og utvikling. Det er mindre fokus på årsakene til at et så utskjelt skatteinsentiv fortsatt er et av de mest populære. I dette kapittelet presenterer vi 6 årsaker Wells og Allen (2001) fant i en studie fra Indonesia om fortsatt bruk av skatteferier. I tillegg ønsker vi å utdype dette med egne kommentarer.

7.1 Kamp om byråkratisk makt og agentproblemer

Presset for å iverksette nye skatteferier kommer ofte fra landets egne investeringsmyndigheter, slik som også var tilfellet i Indonesia. Det er flere grunner til dette. For det første er ikke inntektssiden og kostnadssiden knyttet sammen. Investeringsmyndighetene har ansvar for å øke og promotere investeringer, mens ansvar for innkreving av skatter og avgifter ligger hos finansmyndighetene. Hvis skatteferien tiltrekker seg investorer, vil myndighetene med ansvar for investeringer få positive tilbakemeldinger. Investeringsmyndighetene vil unngå å bli belastet for kostnadssiden av skatteferien og kostnadene blir istedenfor en tapt inntektspost hos finansmyndighetene. Manglende sammenligning av de økonomiske konsekvensene av skatteferien gjør at investeringsmyndighetene ikke har insentiver til å vurdere om kostnaden ved skatteferie er høyere enn inntekten. Ved å eliminere skatteferier og andre insentivordninger vil behovet for investeringsmyndighetenes arbeid og myndighet synke. De fleste ønsker å beskytte egen arbeidsplass og ikke overflødiggjøre den. Derfor er det trolig at noen vil jobbe aktivt for å beholde myndighet og arbeidsoppgaver, selv om de ser at behovet ikke eksisterer. På denne måten kan presset for å beholde skatteferier opprettholdes, selv om nærmere undersøkelser viser at dette har en negativ effekt.

¹⁹ Se UNCTAD sin liste vedlegg 2

7.2 Skjult kostnadsstruktur

Det er vanskelig å måle hva en skatteferie medfører av direkte tap av skatteinntekter ved bruk av lovlig skatteplanlegging eller som skatteunndragelse. I tillegg kommer kostnadene ved å administrere incentivet. Sammenlignet med andre incentiver kommer den største andelen av kostnaden på etterskudd i form av et inntektstap som ofte er mindre synlig. Skatteferier kan derfor oppfattes som en bedre løsning sett fra myndighetenes side enn andre tiltak.

Vi ønsker å utdype dette nærmere. Skatteferier er et populært virkemiddel fordi det er få høye umiddelbare kostnader ved incentivet, noe som gjør det svært attraktivt for fattige land. Disse har ikke mulighet til å tilby kompetanseheving av arbeidsstyrken, forbedret infrastruktur andre faktorer investorer etterspør på grunn av svært dårlig økonomi. Dette kan føre til at staten oppfatter skatteferier som eneste mulige virkemiddel for å tiltrekke seg sårt tiltrengte investeringer. Skatteferier gir få ekstra utgiftsposter på statsbudsjettet, og det er vanskelig å oppdage at incentivet i virkeligheten gir inntekstap for staten.

7.3 Enkeltheten ved innføringen

Som tidligere forklart, er det mange faktorer investorer må ta hensyn til ved valg av investeringsområde. Det tar ofte lang tid å bygge den politiske og økonomiske stabilitet samt institusjonelle kvalitet som oppfattes som attraktiv av investorer. I tillegg kan det være vanskelig å redusere byråkratiske formaliteter, som både senker transparensen og øker tiden før investeringer kan gjennomføres. Ønsket om å kompensere for noen av disse problemene kan føre til en kortsiktig løsning, hvor skatteferier tilbys som erstatning. I mange land opplever myndigheter et stort press for å øke vekst og investeringer. Siden faktorer som markedsstørrelse og institusjonell kvalitet er vanskelig å gjøre noe med på kort sikt, kan skatteferier virke som den enkleste løsningen. Raskt, enkelt og uten store direkte kostnader innføres passende lover. Ved økonomiske eller politiske kriser kan også skatteferier bli brukt i desperasjon for å tiltrekke og holde på investorer. Dette er en enkel måte å dekke over mer dyptgående problemer, og politikere kan sitte igjen med følelsen av at de har fått utrettet noe.

7.4 Lobbyvirksomhet og selskapenes interesser

En av hovedårsakene til at skatteferier fortsatt finnes er etterspørselen etter dem. Investorer og selskapets ledelse vil fortsette å spørre etter skattefritak så lenge det er en mulighet for tildeling, enten dette er avgjørende for om investeringen gjennomføres eller ikke. Det er

vanskelig for myndigheter å avgjøre om investeringen ville funnet sted uten skatteferie. Det er ikke mulig å fastslå med sikkerhet om tilbudet om skatteferie kunne endret en investeringsbeslutning. Selv om forskning på området viser at skatteferier ikke er avgjørende for valg av investeringer, kan det være vanskelig å motstå presset som usikkerheten i en forhandlingssituasjon medfører.

Vi ønsker også å påpeke at et uoversiktlig internasjonalt finanssystem er en av årsakene til at selskapene etterspør skatteferier. Et svakt system for overvåking av internasjonale kapitalstrømmer gjør det mulig å øke verdien av skatteferier gjennom skatteplanlegging, -omgåelse og -unndragelse. For å unngå hjemstatsbeskatning påpeker Klemm (2009) at kun en liten andel kapital blir tilbakeført i form av å være utenlandsk kildeinntekt under residensprinsippet. Dette viser at et svakt finansielt system muliggjør at investorer får utnyttet systemet, slik at de kan unngå beskatning i hjemlandet og øke verdien av skatteferien. Skatteparadisier med streng sekreterie muliggjør også at skatteferier kan bli svært lønnsomme affærer for multinasjonale selskaper. Derfor vil investorene fortsette å presse på for å få innvilget insentivet.

For selskaper som allerede har fått innvilget skatteferier vil det være i deres interesse å beholde disse (Zee mfl., 2002). Når systemet er i gang vil det kjempes en hard kamp for å opprettholde status quo. Dette forklarer hvorfor det er så vanskelig å fase ut skatteinsentiver, selv om disse formelt har en tidsbegrensing. Jo større transparens og automatikk som er i tildelingsprosessen, jo enklere vil det være å motstå presset. Staten velger å fortsette å innvilge skatteferier, fordi det er bedre å sikre hva man har, enn å risikere å kunne miste investeringer.

Ny skatteferie for amerikanske multinasjonale selskap?

Høsten 2008 forelå det et forslag om en ny skatteferie for amerikanske selskap, tilsvarende HIA i 2004, som stimulans under finanskrisen (Huang, 2009). Ved innføringen av HIA i 2004 poengterte myndighetene at dette skulle være en skatteferie som ikke kom til å bli gitt igjen, for å unngå at selskaper skulle utsette fremtidige tilbakeføringer av kapital i håp om en ny skatteferie. Hovedargumentet for at en ny skatteferie ville gi andre effekter enn HIA var at amerikanske selskaper var i en helt annen situasjon enn i 2004 på grunn av finanskrisen.

Store likviditetsproblemer i amerikanske multinasjonale selskaper, som følge av finanskrisen, førte til forslag om en ny skatteferie som skulle bedre likviditeten gjennom tilbakeføring av overskudd fra datterselskap til en lavere skattekostnad. Ved å gi en skatteferie var det trolig at selskapene ville velge å tilbakeføre mer profitt fra datterselskap for å bedre likviditeten.

Huang forklarer hvorfor det var liten grunn til å forvente et bedre resultat av skatteferien denne gang. Argumenter om at en ny HIA ville stimulere firmaer med likviditetsproblemer holder i følge Huang ikke mål. Det skyldes hovedsaklig to forhold. For det første er det ikke mangelen på likviditet som er selskapets hovedproblem under en resesjon, men manglende etterspørsel. Skatteferien som er foreslått er et insentiv som kun noen store selskaper har mulighet til å benytte seg av og uten etterspørsel vil det ikke bli foretatt noen nye investeringer. Det er trolig at overskuddet vil bli utbetalt til eierne. Disse har gjerne god økonomi i utgangspunktet og velger derfor trygg sparing i dårlige økonomiske tider. For det andre er det kun en liten gruppe store multinasjonale selskaper som vil ha mulighet til å benytte seg av et slikt insentiv, og det rammer derfor ikke bredt nok. Det finnes ikke bevis for at store selskaper sliter mer i økonomiske nedgangstider enn små. Derimot viser forskning at små selskap vil ha et større utbytte og behov for forbedret likviditet i krisetider. En skatteferie som kun kan benyttes av store selskaper vil dermed ikke hjelpe de selskapene som trenger det mest.

Artikkelen konkluderer med at en skatteferie ikke bare vil ha manglende effekt på investeringsnivået, men kan også gjøre amerikansk økonomi svakere på lengre sikt. En ny skatteferie vil signalisere at myndighetene under press vil innføre nye skatteferier. Dermed kan dette gi et insentiv for selskaper å utsette tilbakeføring av overskudd fra datterselskap i utlandet til en ny skatteferie innføres.

7.5 "Power of Individual Stories"

Historier om selskaper som av ulike årsaker har valgt å ikke investere i land med skatteferier kan ha stor innvirkning på hva man tenker om skatteinsentiver (Wells og Allen, 2001). Walter Falcon (Stanford University) er kjent for ordtaket: *"En god historie er verdt tusen forskningsprosjekter"* (Wells og Allen, 2001, s. 60). Dette er nok en overdrivelse, men poenget er som følger: Alle husker historien om selskapet som ikke investerte og de mulige tapte arbeidsplassene, mens få husker eller vet at mange forskningsundersøkelser viser at skatteferier i de fleste tilfeller ikke ville vært avgjørende for å tiltrekke seg disse investeringene. Når historien blir fortalt ofte nok, blir dette fort en allmenn trodd sannhet, også blant politikere. Misnøyen øker, og selv om nærmere undersøkelser viser at fakta motbeviser historien, er det få som velger eller har muligheten til å undersøke dette.

En historie fra Indonesia illustrerer dette. På begynnelsen av 90-tallet var mange bekymret over den underutviklede elektronikkindustrien i landet og lurte på hvorfor det ikke var en positiv utvikling, slik som i flere naboland. Da et multinasjonalt konsern forhørte seg om mulighetene for etablering av en stor fabrikk i landet, var myndighetene lydhøre. Noen av kravene som ble stilt omhandlet ulike typer insentiver, herunder skatteferier. Kravet var at disse enten skulle være like gode eller bedre enn hva de andre landene i regionen kunne tilby. Hvilke insentiver regjeringen var villig til å innvilge var uvisst. Selskapet valgte etter hvert å ikke etablere seg i landet, men heller å utvide eksisterende kapasitet i et av nabolandene. Mange indonesiere mislikte dette. Ryktene om at regjeringen ikke hadde vært sjenerøse nok og medvirket til at landet mistet en stor potensiell arbeidsgiver, blidgjorde ikke folk. Personer tilknyttet selskapet rapporterte at intensjonen til selskapet aldri hadde vært å etablere seg i landet. Selskapet ønsket kun et tilbud som de kunne bruke som forhandlingsmiddel for å bedre avtalene i landet hvor de allerede var etablert. I Indonesia trodde likevel mange politikere og deres rådgivere at årsakene til at investeringen gikk tapt var mangelen på konkurransedyktige insentiver.

7.6 Ønsket om å være konkurransedyktige sammenlignet med nabolandene

Wells og Allen (2001) påstår at ønsket om å fremstå som konkurransedyktig i forhold til sine naboland, gjør at det blir innvilget skatteferier som ellers ikke ville ha blitt innvilget. Mellom 1984 og 1996 da skatteferier ikke ble brukt som virkemiddel i Indonesia, var det press fra mange kanter for å få gjeninnført disse. Noe av bakgrunnen for dette var den økende bruken

av skatteinsentiver i nabolandene. Skattekonkurransen mellom land kan føre til at det blir gitt gunstigere insentiver til investorer enn hva som ville blitt gitt uten skattekonkurransen. Ønsket om å være konkurransedyktig er derfor i følge Wells og Allen en av årsakene til at skatteferier blir gitt, selv om landene vet at de ikke dekker kostnader og potensielt inntektstap insentivet medfører.

Oman (2000) presentert i Thomsen (2004) finner i sine undersøkelser om Asia at det eksisterer konkurranse om å tilby de beste insentivene for å tiltrekke seg investeringer. Likevel mener han at man skal være forsiktig med å påstå at det er en økende budkrig i Sørøst Asia. Man kan dog ikke utelukke at slike budkriger av og til forekommer. Oman konkluderer med at spesielt store prosjekter med mulighet for å tilføre ny teknologi kan skape budkriger, men at dette er mindre sannsynlig for små og mellomstore selskap.

Thomsen (2004) argumenterer for at utviklingen av skatteinsentiver i regionen kan sees på med to forskjellige syn. Det kan være ønske om å følge suksessen Singapore har hatt med å innføre skatteferier og andre insentiver, eller som en konkurranse mellom landene i områdene om å tiltrekke seg størst mulige utenlandske investeringer.

Boks 8. Bugkrig i Asia?

Budkriger i Asia?

I 1996 annonserte General Motors (GM) planer om å bygge en bilfabrikk til en halv milliard US Dollar i Asia (Charlton, 2003 presentert i Thomsen, 2004). Både Thailand og Filippinene kjempet iherdig for å få GM til å etablere seg. Filippinene tilbød en svært sjenerøs insentivpakke, som blant annet inneholdt en 8-årig skatteferie med 100% fritak for selskapskatt. I tillegg kom andre gunstige fritak som fritak for toll på import av anleggsmidler og statlige tilskudd for kompetanseutvikling av arbeidere. Likevel tapte de ovenfor Thailand, som matchet Filippinenes insentivpakke og i tillegg ga flere andre goder. I følge Charlton sine undersøkelser er den gunstige insentivpakken årsaken til at Thailand ble valgt som investeringsland. Hill (1996) presentert i Thomsen (2004) beskriver saken annerledes. I følge han valgte Thailand og stå i mot presset og ikke innvilge noen ekstra insentiver til GM. Selskapet sto derfor overfor de samme reglene som andre. Likevel vant de på grunn av lokale fordeler, blant annet var markedet for personbiler fem ganger større enn i Filippinene. Hill og Charlton presenterer to ulike syn på hvor mye skatteinsentiver har å si for valg av etablering. Begge er likevel enig om at landene forhandlet aktivt med selskapet for å bli valgt.

7.7 Flere forslag

Allen og Wells peker på at de 6 hovedårsakene som medførte at skatteferier ble gjeninnført i Indonesia også kan gjelde for andre land. Det kan også være årsaken til at land, som ikke har benyttet seg av skatteferier tidligere, innfører insentivet tross all negativ oppmerksomhet. Vi vil tilføye to årsaker som også kan være medvirkende til at skatteferier fortsatt er populære.

7.7.1 Sterk tro på og ønske om fremtidig virkning

Staten innvilger skatteferier i den tro om at selskapet ikke vil forlate landet etter skatteferiens utløp og på denne måte kan generere fremtidige økte skatteinntekter. Staten antar at en innføring av skatteferier vil tiltrekke store selskaper som vil ha høye kostnader ved å bytte til et annet land etter periodens utløp. Høye byttekostnader kan være investeringer i langsiktig driftskapital eller opparbeidelse av ekspertise og forretningskunnskap. Staten tror at høye byttekostnadene vil føre til at selskapet ikke skifter investeringsland etter skatteferiens utløp.

Hvis det viser seg at skatteferien ikke medfører de ønskede spillovereffektene i første periode, kan staten videreføre skatteferien i frykt for at selskapet flytter ut. Bedriften vet at staten ikke har full informasjon om de faktiske byttekostnadene og kan derfor bruke dette i en forhandling om å videreføre skatteferien. Ønske om at insentivet ikke skal være bortkastet og at selskapet ikke skal flytte ut fører til at skatteferien videreføres i håp om at en ny periode vil gi de ønskede effektene. Her kan en psykologisk effekt spille inn. Staten kan tro at videreføring over lang nok tid vil resultere i positive spillovereffekter. Videre kan tanken om at kun én periode til med skatteferier vil være nok for at de ønskede effektene skal vises. Med en slik tankegang vil det være svært vanskelig å avslutte insentivordningen.

7.7.2 Manglende rapportering

Det er vanskelig å måle om effektene kommer fra skatteferier eller fra andre faktorer. På grunn av manglende data både på mikro- og makronivå kan staten vanskelig vurdere om skatteferien gir de ønskede effektene. Dårlig og manglende rapportering fra selskaper gjør det vanskelig å vurdere om skatteferier er nødvendig, for at bedriftene skal kunne opprettholde lønnsom drift i landet. Under en skatteferie følger det ofte fritak fra regnskapsrapportering, fordi selskapet ikke skattelegges i landet. Mangelfulle statistikker og vanskeligheten med å måle effektene en skatteferie har på blant annet utvikling i BNP og arbeidsledighet gjør det vanskelig å vite om vekst og positive spillovereffekter skyldes skatteferier eller andre

faktorer. Dette gjør at beslutningsgrunnlaget til myndighetene for innvilgelse og videreføring av skatteferier svekkes.

Ovennevnte punkter kan være grunnlaget for at det oppfattes som risikofullt å avslutte skatteferien. Uten gode grunnlagsdata vil det være vanskelig å vite hvor effektene kommer fra. Forkjemperne for skatteferier kan spille på usikkerheten av hva det vil innebære økonomisk for landet. Har landet oppnådd økonomisk vekst etter innføringen av skatteferien, kan redselen for å gjøre endringer som gir tap føre til at status quo opprettholdes.

Boks 9. Bruk av skatteferier for å motvirke effekter av finanskrisen

Bruk av skatteferie for å motvirke effekter av finanskrisen

Land over hele verden har opplevd hvordan finanskrisen har påvirket den globale økonomien og redusert nivået på inngående utenlandske direkte investeringer²⁰. Mange stimuleringspakker har gitt en kraftig økning i tilbudet av skatteinsentiver (Deloitte, 2009). Flere land, noen presentert under, har aktivt valgt å utvide og forlenge skatteferier, som en del av sin strategi for å unngå tap i investeringsnivået. Tabellen under viser hvordan noen land har foreslått skatteferier for å motvirke effektene av finanskrisen:

Bulgaria ¹	Regjeringen har foreslått 5-årig skatteferie for investeringer i kriserammede regioner. (Må godkjennes av EU-kommisjonen før den kan innføres)
Taiwan ¹	Utvidet søknadsfrist fra 1.juli 2008 til 31. desember 2009 for å få innvilget 5-årig skatteferie for nyinvesteringer.
Tyrkia ¹	Foreslått 5 års skatteferie med reduksjon i skattesatsen opp til 75% for bedrifter som opererer i tekstil-, lær- eller konfeksjonsindustrien hvis produksjonen flyttes til utvalgte provinser innen 31.desember 2010 og skaper minimum 50 arbeidsplasser. Startdato for skatteferien vil være kalenderåret etter at fabrikken er flyttet.
Vietnam ¹	Små og mellomstore selskaper får innvilget skatteferie med 30% reduksjon i selskapsskattesatsen for 4.kvartal i 2008 og hele 2009. Selskapsskattesatsen var 28% i 2008 og ble satt ned til 25% i 2009.
India ^{2,3}	Utvidet skattferie t.o.m. 2010 for IKT-selskaper som svar på den finansielle krisen og USAs nedkjølte økonomi ² . Forslag om 10 års skatteferie på nye hoteller, fordi denne bransjen er spesielt hardt rammet av finanskrisen ³ .
Kambodsja ⁴	Forlengelse av skatteferier til selskaper i konfeksjonsindustrien som etablerte seg før 2006 for å øke lønnsomheten i industrien.

Kilder: 1). Deloitte (2009). 2). India Server (2008). 3). The Times of India (2009). 4). Jalilan mfl., (2009)

²⁰ Se figur 3 kapittel 3.

Kapittel 8. Oppsummering

Skatteferier blir som regel innført med politisk mål om å øke investeringer og vekst innen bestemte områder eller generelt i landet. Skatteferier har et konkurransefortrinn i forhold til andre insentiver, fordi det er lave direkte kostnader knyttet til oppstart og administrasjon, mulighet for å rette insentivet mot ønskende investorer samt enkel og rask innføring. Alle disse faktorene har bidratt til at skatteferier er et svært populært insentiv myndigheter benytter, for å tiltrekke seg utenlandske investorer. Selv om skatteferier ved første øyekast ser ut til å gi økte investeringer og føre til positive spillovereffekter og vekst, viser det seg at dette sjelden stemmer. Dette underbygges av flere studier som konkluderer med at de ønskede effektene av skatteferier uteblir, og i tillegg kan føre til at landet kommer dårligere ut med bruk av insentivet enn uten.

Skatteinsentiver benyttes ofte for å korrigere for markedssvikt gjennom å øke investeringer til bransjer og regioner med investeringsunderskudd. Investeringsunderskudd oppstår blant annet når lønnsomheten etter skatt er for lav, og skatteferier innføres for å øke lønnsomheten. En utfordring er da hvor mye skatten må reduseres for at en økt avkastningen skal korrigere for markedssvikten. Bidrar skatteferien til at lønnsomheten øker mer enn forventet og blir høyere enn tilsvarende investeringsprosjekter i andre næringer, kan dette resultere i overinvesteringer i næringen med skatteferien. Dette er fordi selskaper i andre næringer kan velge å flytte over fra skattbare næringer til næringen med skatteferie. Dette kan føre til at tidligere skattegrunnlag reduseres eller bortfaller i de næringer virksomheter flyttes fra. Dermed kan skatteferier føre til at skjev ressursallokering videreføres eller forverres, og at markedssvikten ikke korrigeres. Totaleffekten blir da at det samfunnsøkonomiske overskuddet reduseres.

Skatteferier innføres også med ønske om at utenlandsk kapital skal tilføre landet verdifull kunnskap, spesielt gjelder dette for utviklingsland. Det viser seg, at det ofte er vanskelig å overføre spillovereffekter fra internasjonale selskaper til utviklingsland, fordi landet ikke har mulighet til å absorbere teknologien som selskapene bringer med seg. Er det stort gap i kunnskap mellom innen- og utenlandske selskaper, noe det gjerne er i utviklingsland, er det vanskelig å få utnyttet disse spillovereffektene som blant annet kunnskapsoverføring fordi dette krever ekstra tid og ressurser som ikke fins i landet.

Det viser seg at skatteferier ofte tiltrekker kortsiktige investorer som vil flytte kapitalen ut av landet når skatteferien utløper. Dette bidrar også til å redusere spillovereffektene. Man kan

også spørre om hvor avgjørende skatteferier er for å tiltrekke kapital. Undersøkelser viser at det er mange andre faktorer som spiller inn i investorers valg av kapitalplassering, som infrastruktur, politisk og økonomisk stabilitet med mer.

Skatteferier kan enkelt misbrukes og redusere skatteinntekter ytterligere og anses derfor som et skadelig virkemiddel av mange forskere. Selskaper kan gjennom ulike skattetilpassingsmetoder gjøre at hele konsernet drar nytte av skatteferien, selv om denne kun er ment for et enkelt datterselskap. Det viser seg at selv i land med høy institusjonell kvalitet, som i USA, er det vanskelig å kontrollere om selskapene misbruker skatteinsentivet. Hvis dette skjer i et land som har et veletablert system for å overvåke finansielle kapitalstrømmer og selskapenes regnskapsføring, er det derfor nærliggende å tro at problemet er enda større i land med lav institusjonell kvalitet.

Tildelingen av skatteferier bør være transparent gjennom lovfesting, økonomisk kostnadsvurdering og administrasjon av insentivet. En diskresjonær tildelingsprosess kan vise seg å være svært skadelig, spesielt i land med lav institusjonell kvalitet. En lite gjennomiktig prosess øker muligheten for korrupsjon. Årsaken til dette er at de som beriker seg selv gjennom å favorisere næringer som de kan oppnå goder fra, vanskelig oppdages ved en diskresjonær tildelingsprosess.

Når flere land konkurrerer om de mest mobile skattegrunnlagene, kan dette fremtvinge skadelig skattekonkurrans. Skatteferier blir gitt som et virkemiddel for å fremstå som mer attraktive i forhold til andre land. Likevel viser det seg at andre land trolig følger etter, og at konkurransefortrinnet blir kortvarig. Dette kan føre til en negativ spiral som fører til stadig lavere skatteinntekter for landene som deltar i konkurransen. Landene blir fattigere, mens bedriftene øker sin avkastning. Derfor er det opprettet internasjonale samarbeidsfora innen skattepolitikk for å forhindre skadelig skattekonkurrans. Dette har medført både bilaterale og multilaterale skatte- og samarbeidsavtaler som regulerer slike forhold blant annet gjennom EU og OECD.

Etter å ha vurdert effektene av skatteferier, kan vi spørre hvorfor land fortsetter å tildele disse. Slik vi ser det er hovedårsaken asymmetrisk informasjon mellom ulike parter. Videreføring av insentivet bygger på at staten har lav informasjon om investors handlinger og kostnadene ved en skatteferie. Av frykt for utflytting vil enkleste løsning være å videreføre ordningen.

Spesielt for fattige land er dette problematisk, fordi behovet for nye investeringer er så stort at ønsket om en ”quick-fix” gjør at skatteferier brukes.

Vi forstår godt hvorfor enkelte land bruker skatteferier som insentiv for å øke utenlandske investeringer, og at andre land fristes til å benytte insentivet, når en ser enkelte gode resultater av dette. I land med høy institusjonell kvalitet og helhetlig politikk for slike ordninger, kan skatteferier være effektive instrumenter, men det er få eksempler på dette. Et av disse er utviklingen i Singapore. Likevel ser vi større negativ utvikling, skatteunndragelser, korrupsjonsfare og lignende, når fattige land med lite kunnskap og svak statlig styring benytter slike insentiver. Indonesia er, som beskrevet i boks 2 et eksempel på dette. Internasjonale skatteavtaler og lovgivning på dette området er opprettet for å forhindre ulovligheter. Likevel har man i den senere tid sett store oppslag i media hvor store multinasjonale konsern er blitt mistenkt for skatteunndragelser.

Hvis land likevel velger å innføre skatteferier, bør disse innføres som en del av en mer helhetlig politikk, gjerne regulert i internasjonale skatteavtaler. En åpen og gjennomsiktig prosess bør gjennomføres for å unngå de største negative effekter av en skatteferie.

Litteraturliste

- Aitken, B. & Harrison, A. (1994) *Do Domestic Firms Benefit from Foreign Direct Investment?*. The World Bank, Policy Research Working Paper no. 1248, februar.
- Amos, J. (06. august 2007) *Better treatment* [Internett], fDiMagazine. Tilgjengelig fra : <http://www.fdimagazine.com/news/fullstory.php/aid/2100/Better_treatment.html> [Nedlastet 13. desember 2009].
- Baumüller, H. (2009) *Competing for Business, Sustainable Development Impacts of Investment Incentives in Southeast Asia*. International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Bellak, C. (2004) How performance gaps between domestic firms and foreign affiliates matter for economic policy. *Transnational Corporations Journal*, 13(2), s. 29-55.
- Bond, S., & Samuelson, L. (1986) *Tax Holidays as Signals*. *American Economic Review*, 76(4), s. 820–826.
- Chai, J. & Goyal, R. (2008) *Tax Concession and Foreign direct Investment in the eastern Caribbean Currency Union*. IMF Working Paper 08/257. Washington: International Monetary Fund.
- Charlton, A. (2003) *Incentive Bidding for Mobile Investment: Economic Consequences and Potential Responses*. OECD Development Center Working Paper 203.
- Deloitte (11.12.2007) *Japanese Business Tax Europe News Update*. Bi-monthly Newsletter for Japanese Multinational Corporations operating in Europe [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.tohmatu.com/assets/Dcom-Japan/Local%20Assets/Documents/knowledge/tax-pdf/newsletter/eu/jp_k_tax_newsletter_jbtn_vol6_en_010709.pdf> [Nedlastet 13. desember 2009].
- Deloitte (2009) *Tax responses to the global economic crisis*. Deloitte Touche Tohmatsu, [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/dtt_tax_respondingtoeconcrisis__032009.pdf>, 2009. [Nedlastet 29. november 2009].
- Devereux, M. P. & Griffith, R. (2003) Evaluating Tax Policy Decisions for Location Decisions. *International Tax and Public Finance*, 10, s. 107–126.
- Dharmapala, D., Foley, C. Fritz & Forbes, K. J. (2009) *Watch What I Do, Not What I Say: The Unintended Consequences of the Homeland Investment Act*. MIT Sloan School Working Paper 4741-09.
- Easson, A. J. (2004) *Tax incentives for foreign direct investment*. Haag, Kluwer Law International.
- Easson, A. J. & Zolt, E. M. (2002) *Tax Incentives* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/EassonZoltPaper.pdf>> [Nedlastet 13. desember 2009].

European Commission (2009) *State Aid Control* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html> [Nedlastet 13. desember 2009].

Europa (21. oktober 2005) *State aid: Commission requires Greece to suspend illegal tax exempt fund and opens investigation* [Internett], Brüssel, Europeiske Unionen. Tilgjengelig fra: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1325>> [Nedlastet 13. desember 2009].

Europaportalen (2009) *Det europeiske frihandelsforbundet - EFTA* [Internett], Utenriksdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-og-efta/2008/efta.html?id=516132>> [Nedlastet 16. desember 2009].

Finansdepartementet (2008) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*. St.prp. nr. 1 (2008-2009). Oslo, Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2009a) *Arbeidsområder* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dep.html?id=221>> [Nedlastet 06. desember 2009].

Finansdepartementet (2009b) *Skattefunn* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/bedriftsbeskatning/skattefunn.html?id=558361> [Nedlastet 13. desember 2009].

Finansdepartementet (2009c) *Petroleumsbeskatning* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/bedriftsbeskatning/beskatning-av-petroleumsvirksomhet.html?id=417318> [Nedlastet 10. desember 2009].

Forskningsrådet (24. oktober 2008) *Mer om SkatteFUNN* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1222340152207&pagename=skattefunn%2FHovedsidemal>> [Nedlastet 06. desember 2009].

Hansen, T. (2009) *Personbeskatning del 2*. Forelesningsnotater i Personlig Økonomi (FIE 432), 19. august 2009.

Haufler, A. & Wooton, I. (2006) The Effects of Regional Tax and Subsidy Coordination on Foreign Direct Investment. *European Economic Review*, 50(2), s. 285-305.

Herd, R. & Leibfritz, W. (2008) *Fiscal Policy in India – Past Reforms and Future Challenges*. OECD Economics Department Working Paper 595, Mars, Paris.

Hill, H. (1996), *Indonesia and Thailand*, Workshop on Policy Competition and Foreign Direct Investment, OECD Development Centre, Paris, 18.-19. november.

Huang, C.-C. (23. januar 2009) *Proposed Tax Break for Multinationals Would be Poor Stimulus* [Internett]. Economic Recovery Match, Center on Budget and Policy Priorities. Tilgjengelig fra: <<http://www.cbpp.org/files/1-23-09tax21.pdf>> [Nedlastet 16. desember 2009].

Indiaserver.com (30.04.2008) *Tax Holiday For IT Companies Till 2010* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.india-server.com/news/tax-holiday-for-it-companies-till-2010-683.html>> [Nedlastet 29. november 2009].

International Law Office (14. August 2009) New Tax Issues for Foreign Entities and Algerian Companies [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Detail.aspx?g=7b04fd53-543e-4ccd-9f40-68d4a6c1840f&redir=1>> [Nedlastet 16. Desember 2009].

Investment Commission, Government of India (2008) *India, Opportunities in the World's Largest Democracy* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.investmentcommission.in/pdfs/investmentcommissionofindia-english.pdf>> [Nedlastet 13. desember 2009].

Jalilian, H., Sophal, C., Reyes, G. & Hang, S., C., med Dalis, P. og Dorina, P. (2009) *Global Financial Crisis Discussion Series Paper 4: Cambodia*, [Internett] Overseas development institute, London. Tilgjengelig fra: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/3307.pdf>> [Nedlastet 16. desember 2009].

Karimi, M. S., Yusop, Z. & Hook, S. (2009) *Location decision for foreign direct investment in ASEAN countries (A TOPSIS Approach)*. Munich Personal RePEc archive No. 5.

Kaye, T. A. (2008) The Gentle Art of Corporate Seduction: Tax Incentives in the United States and the European Union. *Kansas Law Review*, 57(93), s.93-156.

Klemm, A. (2008) *Effective Average Tax Rates for Permanent Investment*. IMF Working Paper 08/56. Washington, International Monetary Fund.

Klemm, A. (2009) *Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives*. IMF Working Paper 09/21. Washington, International Monetary Fund.

Klemm, A. & Van Parys, S. (2009). *Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives*. IMF Working Paper 09/136. Washington, International Monetary Fund.

Kusago, T. & Tzannatos, Z. (1998) *Export Processing Zones: A Review in Need of Update*. Social Protection Discussion Paper No. 9802, januar.

Lin, K. Z. (2006) The impact of tax holidays on earnings management: An empirical study of corporate reporting behavior in a developing-economy framework. *The International Journal of Accounting*, 41(2) s. 163-175.

Madami, D. (1999) *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*. The World Bank, Policy Research Working Paper no. 2238, november.

McLure, C.E. Jr. (1999) Tax Holidays and Investment Incentives: a Comparative Analysis. *Bulletin for International Fiscal Documentation* 53, s. 326-339.

Mintz, J. M. (1989) *Tax Holidays and Investment*. The World Bank, Policy Research Working Paper Series 178.

Morriset, Jacques og Neda, Pirnia (2000) How Tax Incentives Affect Foreign Direct Investment, A Review. *Policy Research Working Paper 2509, The World Bank and International Foreign Finance Corporation, December*.

NOU 2003:9 (2003) *Norges offentlige utredninger 2003:9 Skatteutvalget - Forslag til endringer i skattesystemet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

- NOU 2006:4 (2006) *Norges offentlige utredninger 2006:4 Rederiskatteutvalget - Forslag til endringer i beskatningen av norsk utenriks sjøfart*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2009:4 (2009) *Norges offentlige utredninger 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelsert*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2009:19 (2009) *Norges offentlige utredninger 2009:19 Kapitalfluktutvalget - Skatteparadis og utvikling. Tilstand, analyser og tiltak*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- OECD (1996) *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core workers' Rights and International Trade*. Paris, Organization for economic Co-operation and Development.
- OECD (2001) *Tax Policy Studies: Corporate Tax incentives for Foreign Direct Investment* Paris, Organization for economic Co-operation and Development.
- OECD (2003) *Tax Policy Assessment and Design in Support Of Direct Investment Stability Pact- A Study Of Countries in South East Europe*. Paris, Organization for economic Co-operation and Development.
- OECD (2007) *Tax Policy Studies: Fundamental Reform of Corporate Income Tax*. Paris, Organization for economic Co-operation and Development.
- OECD (2008a) *OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, 4. utgave. Paris, Organization for economic Co-operation and Development.
- OECD (2008b) *Private Sector Development in the Middle East and North Africa: Making Reforms Succeed, Moving forward with the MENA investment policy agenda s. 225-261*. Paris, Organization for economic Co-operation and Development.
- OECD (2009) *Glossary of Tax Terms* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34897_33933853_1_1_1_1,00.html#T> [Nedlastet 13. desember 2009].
- Oman, C. (2000), *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI*. Development Centre Studies, Paris, Organization for economic Co-operation and Development.
- Regjeringen (05.oktober 2002) *EØS-avtalen* [Internett], Utenriksdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/260246/2002/eos-avtalen.html?id=260398>> [Nedlastet 16. desember 2009].
- Schjelderup, G. (2001) *Finanspolitiske utfordringer i en åpen økonomi. Vinnere og tapere*. I: Tranøy B. S. & Østerud, Ø (red.): *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Gyldendal Akademisk.
- Schjelderup, G. (2009) *Skattelegging av internasjonal inntekt*. Forelesningsnotater i Personlig Økonomi (FIE 432), 16. september 2009.
- Sikka, P. (1998) *Legal measures and tax incentives for encouraging science and technology development: the examples of Japan, Korea and India*. *Technology in Society 20*, s. 45-60.
- Sosa, S. (2006) *Tax Incentives and Investment in the Eastern Caribbean*. IMF Working paper 06/23. Washington, International Monetary Fund.

- The Times of India (23.06.2009) [Internett]. Tilgjengelig fra:
<<http://timesofindia.indiatimes.com/biz/india-business/Tourism-sector-seeks-10-year-tax-holiday-for-new-hotels-/articleshow/4690001.cms>> [Nedlastet 29. november 2009].
- Thomsen, S. (2004) *Investment Incentives and FDI in Selected ASEAN Countries*. I: OECD *International Investment Perspectives*. Paris, Organization for economic Co-operation and Development, s.75-111.
- Transparency International Norge (2009) *Hva er korrupsjon?* [Internett]. Tilgjengelig fra:
<<http://www.transparency.no/index.php?c=13&kat=Hva+er+korrupsjon%3F>> [Nedlastet 16. desember 2009].
- UNCTAD (2000) ASIT Advisory Studies No.16: *Tax Incentives and Foreign Direct Investment – A Global Survey*. New York og Geneve, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2009a) *World Investment Report – Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. New York og Geneve, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2009b) *Recent Developments in International Investment Agreements (2008–June 2009)*. New York og Geneve, United Nations Conference on Trade and Development.
- Wells, L.T. & Allen, N. (2001) Tax Holidays to Attract Foreign Direct Investment: Lessons from Two Experiments, I: Wells, L.T., Allen, N.J., Morisset, J. & Prinia, N. red: *Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment—Are they Worth the Costs?* Foreign Investment Advisory Service, Occasional Paper 15.
- Zee, H.H., Stotsky J.G. & Ley E. (2002) *Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries*, *World Development*, 30(9),s. 1497–1516.
- Zhou, D., Li, S. & Tse, D. K. (2002) The impact of FDI on the productivity of domestic firms: The case of China. *International Business Review*, 11, s. 465-484.
- Zimmer, F. (2009) *Internasjonal inntektskatterett* 4. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.

Vedlegg 1.

Illustrasjon av et selskaps tilpasning under en skatteferie

Skatteferier åpner for muligheten til skatteomgåelse slik at selskapets skattekostnad minimeres (OECD, 2001). Dette kan illustreres med et eksempel som bygger på tankegangen i kapittel 4. Morselskapet og Datter A er begge lokalisert i samme land, og morselskapet er heleid av en utenlandsk investor. Skattesatsen i vertslandet er 50%, og markedsrenten på gjeld er 10% før skatt. Eksempelet antar at rentekostnader og renteinntekter behandles skattemessig likt som andre driftskostnader, mens overskudd mellom selskaper i samme konsern ikke er skattepliktig.

Opprinnelig finansieringsstruktur før Datter B opprettes (tabell V.1.1)

Tabell V.1.1 viser den opprinnelige finansieringsstrukturen til selskapet i en situasjon før skatteferie er innvilget. Morselskapet finansierer Datter A gjennom gjeld og innskutt egenkapital. På gjelden betaler Datter A en markedsrente på 10% til Mor. Etter skatt er derfor fortjenesten på rentene fra Datter A 5%, som er lik avkastningen fra både Mor og Datter A etter skatt.

Avkastningen fra drift beregnes som (driftsresultat - skatt) / driftsmidler.

Dette gir en avkastning på:

$$\text{Mor} \quad (400 - 200) / 4000 = 5\%$$

$$\text{Datter A} \quad (400 - 80 - 160) / 4000 = 5\%$$

Dette gir en avkastning fra drift etter skatt som er lik for begge selskaper.

Ny finansieringsstruktur, tilpasning i henhold til politisk intensjon (tabell V.1.2)

Denne tabellen viser hvordan myndighetene ønsker at utfallet av en skatteferie til det nyopprettete Datter B skal bli. Det nye datterselskapet er 100% egenkapitalfinansiert gjennom et innskudd fra Mor (denne egenkapitalen er finansiert av utenlandsk investor) og øker derfor investeringene i landet med 4000. Siden det nye selskapet er 100% fritatt for skatt under skatteferien, vil avkastningen for Datter B være lik før og etter skatt. Derfor er en avkastning for Datter B på 5% nok for å gi samme avkastning fra driften som Mor og Datter A gir.

Avkastning fra drift etter skatt:

$$\text{Mor} \quad (400 - 200) / 4000 = 5\%$$

$$\text{Datter A} \quad (400 - 80 - 160) / 4000 = 5\%$$

$$\text{Datter B} \quad (200 - 0) / 4000 = 5\%$$

Ny finansieringsstruktur, gunstigst tilpasning for bedriften (tabell V.1.3)

I denne tabellen vises hvordan selskapets optimale tilpasning under en skatteferie vil være gjennom to forskjellige tilpasninger for å minimere skattekostnaden og øke lønnsomheten. Først velger selskapet å dele driftskapitalen i Mor i to for å unngå videre investeringer. Dette gjøres ved at halvparten av morselskapets driftsmidler flyttes over til Datter B, slik at de har driftsmidler med en verdi på 2000 hver. Ser man tilbake på den opprinnelige eierstrukturen er det klart at driftsmidlene i konsernet fortsatt har samme verdi, selv om et nytt datterselskap er opprettet. Dermed tilføres ikke landet ny kapital som er formålet med å tilby en skatteferie. For det andre endres finansieringsstrukturen slik at Datter A opptar et lån hos Datter B istedenfor hos Mor. På denne måten flyttes renteinntektene over i det selskapet som er fritatt skatt, mens Datter B får fratrukk for rentekostnader på resultatet. Ved å gjøre det på denne måten øker avkastningen i Datter A, mens avkastning fra driften i Mor og Datter B forblir uendret. Totalt øker konsernets avkastning uten at de utenlandske eierne må øke egenkapitalen. Den opprinnelige eierstrukturen ga et totalt skattekrav på 400, mens en deling av kapitalen og endring i finansieringsstrukturen gjør at dette reduseres til 260.

Dette gir en avkastning fra drift etter skatt på:

$$\text{Mor} \quad (200 - 100) / 2000 = 5\%$$

$$\text{Datter A} \quad (400 - 160) / 4000 = 6\%$$

$$\text{Datter B} \quad (100 - 0) / 2000 = 5\%$$

Opprinnelig finansieringsstruktur før Datter B opprettes (tabell V.1.1)

Mor		Datter A	
50 %		50 %	
Selskapskatt			
Balanse			
Eiendeler	Egenkapital og gjeld	Eiendeler	Egenkapital og gjeld
<i>Driftsmidler</i>	<i>Gjeld</i>	<i>Driftsmidler</i>	<i>Gjeld</i>
Fabrikk og maskiner	4000	Fabrikk og maskiner	4000
<i>Finansielle eiendeler</i>	<i>Egenkapital</i>	<i>Finansielle eiendeler</i>	<i>Egenkapital</i>
Lån til Datter	800		
Aksjer i Datter	3200		
Sum eiendeler	8000	Sum eiendeler	4000
	Sum EK + Gjeld		Sum EK + Gjeld
			4000

Avkastningskrav før skatt 10 %

Regnskap	10 %	
Netto driftsinntekter	400	
Renteinntekter fra A	80	
Dividende fra A	160	
Sum	640	
- Dividende	160	
Netto skattbart resultat	480	
Skatt	240	
skatt fra drift	200	
skatt fra renter a	40	
Resultat etter skatt	240	
Avkastning fra Mor	5 %	
Avkastning fra Datter A	5 %	
Totalt selskapskatt	400	

10 %

Netto driftsinntekter	400
Rentekostnader	80
Neto skattbart resultat	320
Skatt	160
Resultat etter skatt	160

Ny finansieringsstruktur, tilpasning i henhold til politisk intensjon (tabell V.1.2)

Mør		Datter A		Datter B	
	50 %	50 %		Selskapskatt	0 % (Skatteferie)
Balanse	Eigenkapital og gjeld	Eigenkapital og gjeld	Eigenkapital og gjeld	Eiendeler	Eigenkapital og gjeld
Selskapskatt					
Eiendeler					
<i>Driftsmidler</i>	0	800	800	<i>Driftsmidler</i>	0
Fabrikk og maskiner	4000	4000	4000	Fabrikk og maskiner	4000
<i>Finansielle eiendeler</i>	12000			<i>Finansielle eiendeler</i>	4000
Aksjer i Datter A	3200			Egenkapital	
Lån til datter A	800			Gjeld	
Aksjer i Datter B	4000			Egenkapital	4000
Sum eiendeler	12000	Sum EK + Gjeld	4000	Sum eiendeler	Sum EK + Gjeld
					4000
					4000
Avkastningskrav før skatt	10 %	10 %	10 %		5 %
Regnskap					
Netto driftsinntekter	400			Netto driftsinntekter	200
Renteinntekter fra A	80		400	Renteinntekter	0
Dividende fra A	160		80	Netto skattpårt resultat	200
Sum	640		320	Skatt	0
- Dividende	160			Resultat etter skatt	200
Netto skattpårt resultat	480		160		
Skatt	240				
skatt fra drift	200				
skatt fra renter a	40				
Resultat etter skatt	240				
Avkastning fra Mør	5 %				
Avkastning fra Datter A	5 %				
Avkastning fra Datter B	5 %				
Total selskapskatt	400				

Ny finansieringsstruktur, gunstigst tilpasning for bedriften (tabell V.1.3)

Mor	50 %		50 %		0 % (skatteferie)	
	Eigenkapital og gjeld	Eiendeler	Eigenkapital og gjeld	Eiendeler	Eigenkapital og gjeld	Eiendeler
Selskapskatt						
Balanse						
<i>Eiendeler</i>						
<i>Driftsmidler</i>	0	0	8000	8000	8000	8000
Fabrikk og maskiner	2000	4000	4000	4000	2000	2000
<i>Finansielle eiendeler</i>						
Aksjer i Datter A	3200	3200	3200	3200	3200	3200
<i>Lån til datter A</i>	0	0	0	0	0	0
Aksjer i Datter B	2800	2800	2800	2800	2800	2800
Sum eiendeler	8000	8000	8000	8000	8000	8000
	Sum EK + Gjeld	Sum eiendeler	Sum EK + Gjeld	Sum eiendeler	Sum EK + Gjeld	Sum EK + Gjeld
	8000	4000	4000	4000	2800	2800

Avkastningskrav før skatt 10 %

Regnskap	100	100	100	100
Netto driftsinntekter	200	400	400	100
Renteinntekter fra A	0	80	80	80
Dividende fra A	160	320	320	180
Sum	360	800	800	360
- Dividende	160	320	320	180
Netto skattbart resultat	200	480	480	180
Skatt	100	240	240	90
skatt fra drift	100	120	120	45
skatt fra renter a	0	120	120	45
Resultat etter skatt	100	240	240	90

Avkastning fra Mor	5 %
Avkastning fra Datter ,	6 %
Avkastning fra Datter]	5 %

Total selskapskatt 260

Vedlegg 2. Bruk av skatteinsentiver i et utvalg av land

Tabell 4. Bruk av skatteinsentiver i et utvalg av land

	Skatteferier	Reduksjon i skattesatsen	Investerings kost/direkte skatte-Kreditt	Fritak/reduksjon av toll og mva	FoU incentiver	Fratrekk for bestemte kostnader
Afrika						
Angola	×			×		
Cameroon	×		×	×		×
Côte d'Ivoire	×			×		
Egypt	×			×		
Ghana	×	×		×		
Malawi	×	×	×			×
Mauritius	×	×	×			
Marocco	×	×	×	×		
Namibia	×		×	×		×
Nigeria	×		×	×	×	
Sør-Afrika	×		×			
Uganda	×		×	×	×	×
Zambia	×		×	×		×
Zimbabwe	×		×	×		×
ASIA og stillehavet						
Australia		×	×	×	×	×
Kina	×	×	×	×	×	
Kypros	×	×	×	×		
Hong Kong og Kina	×	×			×	×
India	×	×	×		×	×
Indonesia	×			×		
Israel	×	×	×		×	×
Libanon	×	×		×		
Malaysia	×	×	×		×	×
Pakistan	×	×	×	×		
Phillipinene	×	×	×	×	×	×
Saudi Arabia	×	×		×		
Singapore	×	×	×		×	×
Taiwan	×		×		×	
Thailand	×			×	×	×
Tyrkia	×		×	×		
Vietnam	×	×		×		

	Skatteferier	Reduksjon i skattesatsen	Investerings kost/direkte skatte-Kreditt	Fritak/reduksjon av toll og mva	FoU incentiver	Fratrekk for bestemte kostnader
Europa og økonomier i utvikling						
Bulgaria	×			×		
Ungarn	×		×	×		
Irland	×	×	×			
Kasakstahn	×			×		
Litauen	×	×	×	×		
Malta	×		×		×	×
Polen	×		×			
Russland	×	×		×		
Slovenia			×	×		×
Uzbekistan	×	×	×	×		
Latin Amerika						
Belize	×	×	×	×		
Brazil	×	×	×	×		×
Chile	×	×	×	×		
Colombia	×	×	×	×		
Costa Rica	×		×	×		
Ecuador	×	×	×	×		×
Guatemala	×		×	×		
Guyana	×		×			×
Panama	×		×	×	×	×
Peru	×	×	×	×		
Uruguay	×		×	×		
Venezuela	×		×	×		

Tabell V.2. Bruk av skatteincentiver i et utvalg av land. Kilde: UNCTAD (2000).