

## Seminarer Oslo 2000 økonomisk nasjonalrapport - norsk

### **Skattekonkurransen – utfordringer og reaksjoner**

ECON-rapport nr. 53/2000, Prosjekt nr. 33940

ISSN: 0803-5113

EIV/kea, HVe, 3. apr 2003

ECON Senter for økonomisk analyse

Postboks 6823 St. Olavs plass, 0130 Oslo. Tlf: 22 98 98 50, Faks: 22 11 00 80

Skattekonkurransen – utfordringer og reaksjoner

Utarbeidet for Finansdepartementet

Innhold:

#### **FORORD I**

#### **SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER 2**

#### **I INNLEDNING OG LESERVEILEDNING 5**

#### **2 VIRKNINGER AV INTERNASJONAL SKATTEKONKURRANSE 6**

#### **3 SKATTEKONKURRANSEDEBATTEN I NORGE 8**

#### **4 SKATTEKONKURRANSE OG OFFENTLIGE FINANSER I ULIKE LAND 9**

#### **5 HVOR ER PRESSET STØRST? 14**

#### **5.1 Hva vet vi om mobiliteten til ulike skattegrunnlag? 14**

#### **5.2 Litt om skattestruktur 15**

#### **5.3 Hva betyr mobile skattegrunnlag for skatteinntektene i dag? 17**

#### **5.4 Skatter for høytlønte 18**

#### **5.5 En annen utfordring: Høy skatt på finanskapital 21**

#### **5.5.1 Formuesskatt bidrar til høy marginalsatt på bankinnskudd og børsnoterte aksjer 21**

#### **5.5.2 Situasjonen kan bli verre 22**

#### **5.6 Litt om bedriftsskatter i et internasjonalt perspektiv 23**

#### **5.7 Høye avgifter og handelslekkasje 24**

#### **6 NÆRINGSSTRUKTUR OG SKATTEKONKURRANSE 26**

#### **7 SKATT VED UTFLYTTING? 28**

#### **8 REDERIBESKATNINGEN 31**

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Finansdepartementet. Rapporten er skrevet med henblikk på å kunne anvendes som norsk økonomisk nasjonalrapport til Nordisk Skattevitenskapelig Forskningsråds konferanse i Oslo 1.-2. november 2000. Lesere som ønsker en mer fyllestgjørende omtale av implikasjonene av internasjonal skattekonkurransen for norske skatteregler og norsk skattepolitikk, må også lese den norske juridiske nasjonalrapporten som er utarbeidet parallelt med denne rapporten.

Eventuell distribusjon og offentliggjøring av rapporten vil skje som del av hele materialet utarbeidet til konferansen, dvs de juridiske og økonomiske general- og nasjonalrapportene for hele Norden.

Seniorøkonom Eirik Wærness har vært ansvarlig for utarbeidelse av rapporten.

ECON Senter for økonomisk analyse

Oslo/Stavanger, 6. oktober 2000

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Internasjonal skattekonkurransen er en utfordring for høyskatteland som Norge. Skattegrunnlag blir etter hvert mer mobile, og rammebetingelsene i andre land påvirker lokaliseringen av kapital, arbeidskraft og forbruk. Det er imidlertid usikkert hvor mobile de viktigste skattegrunnlagene vil bli i årene fremover. Situasjonen i Norge er på mange områder ikke spesielt problematisk. Det skyldes at naboland har høyere skattenivå, at norske offentlige finanser er i bedre balanse både på kort og lang sikt, og at vi har god tilgang på naturressurser som kan være gode skatteobjekter. De viktigste utfordringene for Norge er høye effektive skattesatser på mobil kapital og svært høye arbeidsinntekter, samt høye avgifter som bidrar til handelslekkasje.

Bakgrunn

Internasjonal skattekonkurransen er et viktig tema, både i teoretisk forskning og i internasjonalt samarbeid om skattepolitikk. I en stadig mer globalisert økonomi konkurrerer nasjoner i økende grad om å lokke til seg næringsaktivitet, hovedkontorfunksjoner, sparekapital og kompetent arbeidskraft. Konkurransen består delvis i å tilby gunstigere skattevilkår enn andre land. For land med høye skattenivåer innebærer skattekonkurransen en viktig utfordring. Det betyr at for eksempel de nordiske landene står overfor en betydelig utfordring dersom skattekonkurransen tiltar ytterligere. Vestlige industriland samarbeider til dels for å motvirke de skadelige effektene av skattekonkurransen fra skatteparadis. Frykten er at konkurransen vil gi et for lavt nivå på offentlig sektor. Samarbeidet kan kanskje føre til en viss, koordinert skatteharmonisering som alternativ til skattekonkurransen. Også en slik politikk vil innebære utfordringer for høyskatteland, som ikke kan regne med at harmoniseringen skjer på de høyeste skattenivåene.

Skattekonkurransen er valgt som tema for Nordisk Skattevitenskapelig Forskningsråds konferanse i Oslo 1.-2. november 2000. Denne rapporten er skrevet med henblikk på å kunne anvendes som norsk økonomisk nasjonalrapport til konferansen.

Problemstilling

På hvilke områder innebærer økt internasjonal skattekonkurransen særlige utfordringer for Norge?

Og:

Hvilke implikasjoner har internasjonal skattekonkurransen hatt for utformingen av det norske skattesystemet?

Hovedkonklusjoner

Høyt skattenivå, men det er vi ikke alene om

Norge har, i likhet med andre nordiske land, et relativt høyt skattenivå og er derfor utsatt for skattekonkurransen når skattegrunnlag gradvis blir mer mobile over landegrensene. For de mest mobile skattegrunnlagene, for eksempel finanskapital og svært mobil næringsvirksomhet, kan situasjonen være at vi reelt sett konkurrerer med skatteregimer med lav eller ingen skatt. For de viktigste skattegrunnlagene, arbeidsinntekt, forbruk og mindre mobil kapital, er situasjonen annerledes: På disse områdene er våre argeste konkurrenter i større grad naboland og andre medlemsland i OECD. I noen av disse landene er skattenivået og marginals kattene ikke mye lavere enn i Norge.

God balanse i offentlige finanser

I et lengre perspektiv er det dessuten viktig å vurdere om noen land i større grad enn andre blir tvunget til å øke skattenivået eller redusere tjenestetilbudet i offentlig sektor for å opprette balanse i offentlige finanser. Beregninger av generasjonsregnskap sikter mot å besvare dette spørsmålet. Slike beregninger er svært usikre og avhengige av mange forutsetninger, men tyder på at Norge er i en bedre situasjon enn mange av våre konkurrentland: Både på kort og lang sikt er offentlig sektor i bedre finansiell balanse her

enn i andre land. Kombinasjonen av skattenivå og en bedre balanse i offentlig sektor innebærer at Norge potensielt kan tilby en pakke av skatt og offentlige tjenester som gjør oss relativt konkurransedyktige når det gjelder å tiltrekke oss viktige skattegrunnlag.

God tilgang på lite mobile naturressurser

Norge har god tilgang på naturressurser som ikke kan flyttes ut av landet. Utvinningen av en del av disse gir potensielt grunnrente, dvs avkastning utover normalavkastningen, som er et godt skatteobjekt. Det gir oss i utgangspunktet en fordel i den internasjonale skattekonkurransen. Endringene i markedene som en del av disse ressursene omsettes i, setter imidlertid grenser for hvor høy beskatningen av utvinningen av naturressursene kan være. Store forskjeller i skattesatsene på ulike typer næringsvirksomhet er også et problem i forhold til internprising, og setter derfor også grenser for hvor høy skattesatsene kan være. Men vi har også utfordringer

Selv om utgangspunktet i Norge er relativt godt i forhold til tiltakende internasjonal skattekonkurransen, har vi også noen viktige utfordringer. Det gjelder blant annet på følgende områder:

- Inntekts- og formuesskatt gir til sammen svært høye effektive skattesatser på mobil finanskapital. Problemet forsterkes ved eventuell innføring av delvis dobbeltbeskatning på aksjeutbytte og -gevinster fra 2001.
- Vi har høye effektive skattesatser på arbeidsinntekt for grupper med svært høye arbeidsinntekter etter norske forhold. Dette er grupper som trolig er noe mer mobile enn gjennomsnittet. Økt utflytting i denne gruppen har overproporsjonale virkninger på skattegrunnlagene, både arbeidsinntekter, avgifter og kapital.
- Norge har svært høye avgifter på en del forbruksvarer. Det fører til økt handelslekkasje i grenseområdene.
- Forslagene om økt skatt på næringsinntekt fra 2001, og kanskje særlig eventuelt nye regler fra 2002, vil trolig øke problemene med internprising i multinasjonale selskaper. I kombinasjon med et bredt skattegrunnlag i overskuddsbeskatningen kan den effektive beskatningen av selskaps-overskudd bli høy i Norge.

· Skattekonkurransen kan presse frem lavere skatt på noen områder. Dersom ambisjonene i fordelingspolitikken og ønsker om en fortsatt stor offentlig sektor skal opprettholdes, må skattenivået opprettholdes eller øke på andre områder. Det gjelder i hvert fall om en ikke får til økt produktivitet i offentlig sektor. Da øker spenningene i skattesystemet, med lav skatt på noen områder og høy skatt på andre. Internprising og forsøk på skattearbitrasje også innenfor det norske skattesystemet kan da bli en enda større utfordring enn det er i dag.

Skattekonkurransen har i liten grad påvirket skattepolitikken

Internasjonal skattekonkurransen har hittil hatt liten innvirkning på utformingen av det norske skattesystemet. De viktigste unntakene er følgende:

- De spesielle rederiskattereglene innført med virkning fra 1996
- Lettelsene i opsjonsskattereglene våren 2000

Endringer og forslag om endringer i skattereglene de siste årene viser at frykten for skatteflukt foreløpig ikke har stort gjennomslag, for eksempel:

- Økt skatt på arbeidsinntekt for høytlønte i flere omganger siden 1995
- Økt skatt på bedriftsoverskudd fra 2001

I Innledning og lerveiledning

Skatteharmonisering og skattekonkurransen har stått på dagsorden lenge. Mange faktorer har bidratt til å forsterke og aktualisere debatten om behovet for og faren ved skattekonkurransen mellom land:

- Utvikling av det indre marked i EU
- Synlig, skattemotivert flytting av bedrifter og bedriftseiere
- Eksistens av skatteparadiser nær sagt på dørstokken til verdens viktigste industriland

- Utvikling av elektronisk handel og mer globale markeder på mange områder
- Vekst i offentlig sektors inntekter og utgifter i mange land, med påfølgende fokus på behovet for mer effektiv ressursbruk

I denne rapporten, som er skrevet på oppdrag fra Finansdepartementet, vurderes noen utvalgte sider ved det norske skattesystemet i forhold til en situasjon der den internasjonale skattekonkurransen tiltar. Rapporten er skrevet med henblikk på å kunne anvendes som norsk økonomisk nasjonalrapport til Nordisk Skatte-vitenskapelig Forskningsråds konferanse om skattekonkurransen høsten 2000. Rammen for prosjektet og kravene til rapportens omfang setter klare grenser for hvor bredt og dypt problemstillingen kan behandles.

Etter en kort gjennomgåelse av noen hovedkonklusjoner fra den teoretiske litteraturen om skattekonkurransen i kapittel 2, tar kapittel 3 opp i hvilken grad skattekonkurransen har påvirket skattepolitikken og -debatten i Norge. I kapittel 4 drøfter vi hvordan skattekonkurransen setter skattenivået og offentlig sektors finanser under press i ulike land. Vi setter skattenivået i sammenheng med beregninger av generasjonsregnskap og behovet for endringer i balansen i offentlige finanser fremover. I kapittel 5 tar vi opp noen hovedresultater fra den empiriske litteraturen om mobiliteten til ulike skattegrunnlag. Videre vurderer vi om strukturen i det norske skattesystemet innebærer spesielle utfordringer i en situasjon med tiltakende skattekonkurransen. Kapittel 6 tar kort opp hvilke muligheter den norske næringsstrukturen, med stort innslag av naturressursbaserte næringer, gir for mulighetene til å opprettholde et høyt skattenivå. I kapittel 7 vurderes mulighetene for å innføre et system med lav skatt på kapitalinntekter, men der "normal" beskatning inntreder dersom kapitaleieren flytter ut av landet. Til slutt omtales kort utviklingen i skipsfartsnæringen etter innføringen av de særlig gunstige skattereglene for rederier i 1996.

## 2 Virkninger av internasjonal skattekonkurransen

Det har vært betydelig fokus på faren og mulighetene for skattekonkurransen mellom land de siste tiårene, i takt med at flere og flere markeder har blitt åpnet for internasjonal og global handel. Teknologitvillingen de siste årene har bidratt ytterligere til å vise de potensielle problemene og gevinstene ved at land konkurrerer om kapital og økonomisk aktivitet gjennom å tilby gunstigere skattevilkår enn konkurrentlandene. Land som ikke tilbyr gunstige skattevilkår utsettes for faren for at skattegrunnlaget reduseres gjennom internprising i inter- og multinasjonale selskaper. Eliminering av andre virkemidler i offentlig politikk, for eksempel subsidier, regulering og offentlig eierskap, har bidratt til at konkurransen om skatteregler fremstår som en mer interessant og aktuell, men også mer problematisk, mulighet enn før.

I den teoretiske litteraturen om konsekvensene av skattekonkurransen, som har vokst frem siden 1970-tallet, har en vært opptatt av at skattekonkurransen mellom land påvirker samfunnsøkonomisk effektivitet i to retninger: Konkurransen kan på den ene siden føre til effektivitetstap fordi nivået på offentlige tjenester og overføringer blir for lavt, dvs at skattesatsene er for lave, eller subsidieratene for høye. På den andre siden kan konkurransen gi effektivitetsgevinster fordi den virker disiplinerende på offentlig sektors tendens til å vokse seg for stor. Det første argumentet er knyttet til at når alle land konkurrerer om lavere skatter, er det ingen som oppnår en konkurransemessig fordel, og de marginale kostnadene ved økte skatter er lavere enn de marginale fordelene ved produksjon av offentlige tjenester. I den grad offentlige tjenester i hovedsak tilbys på områder der private markeder ikke fungerer effektivt, vil konkurransen mellom offentlig sektor i ulike land føre til tilsvarende problemer. Dette argumentet bryter med den berømte Tiebout-hypotesen om at konkurransen om mobile personer (og bedrifter) er velferd fremmende. I nyere teori om skattekonkurransen har forskere vist at selv om en løser på noen av de strenge forutsetningene bak Tiebouts konklusjoner, kan skattekonkurransen bidra til effektivitetsgevinster. Det gjelder blant annet når en følger forutsetningene om byråkrater med egeninteresse i tradisjonen etter for eksempel Niskanen (1971).

Konklusjonen er at skattekonkurransen i hvert fall i teorien har både positive og negative effekter på

samfunnsøkonomisk effektivitet. Wilson (1999) konkluderer i god tradisjon med at det er behov for ytterligere forskning på området.

Når det gjelder de fordelingsmessige konsekvensene av skattekonkurransen, har det vært mindre fokusert i den teoretiske litteraturen, blant annet som følge av at mye av arbeidet har dreid seg om virkninger på beskatningen av mobil kapital. Skal en gi gode svar på de fordelingsmessige konsekvensene, bør en arbeide med modeller der en tar hensyn til skattleggingen av både kapital og arbeidskraft, og dessuten kan vurdere virkningene for ulike typer arbeidskraft, for eksempel mobile og immobile personer, høy- og lavinntektstakere osv. Slike modeller blir mer kompliserte og kan derfor få begrenset utsagnskraft fordi alle de ulike dimensjonene krever at skattefunksjonene forenkles betydelig.

Skattekonkurransen bidrar imidlertid til lavere skatter på kapital på grunn av mobilitet. Videre bidrar den til lavere skatter på de mest mobile arbeidstakerne. Ett kjennetegn ved de mest mobile arbeidstakerne er ofte at gjennomsnittsinntekten er høyere enn i hele befolkningen, både på grunn av høyere arbeidsinntekt og høyere kapitalinntekter. Det synes derfor lite kontroversielt å konkludere med at skattekonkurransen gjør det vanskeligere å drive den samme fordelingspolitikken via skattesystemet som før, og særlig å bruke skattesystemet til å omfordele inntekt fra rike, mobile kapitaleiere til personlige skattytere med lavere inntekter. Oppmerksomheten og bekymringen for konsekvensene av skattekonkurransen kan derfor tilskrives både faren for at deler av skattegrunnlaget forsvinner og muligheten for at etablerte virkemidler i fordelingspolitikken ikke lenger kan brukes. I den grad de teoretiske konklusjonene om at skattekonkurransen fører til effektivitetstap viser seg å holde vann, forsterkes denne konklusjonen: Et ineffektivt lavt nivå på offentlige tjenester går i større grad utover de gruppene som er mest avhengige av dem, dvs de som politikerne i utgangspunktet ønsker å tilgodese i fordelingspolitikken.

### 3 Skattekonkurransedebatten i Norge

Gjennomføringen av skattereformen i Norge i 1992 var i hovedsak begrunnet ut fra vurderinger av behovet for effektiv ressursallokering innenlands. Vridninger i den skattemessige behandlingen av ulike typer kapital var i fokus, og oppmerksomheten var i relativt liten grad rettet mot internasjonal skattekonkurransen. Reduksjonen i skattesatsen på kapitalinntekter til 28 prosent ble imidlertid sett på som en fordel også i et internasjonalt perspektiv.

I noen grad har den internasjonale skattekonkurransen senere vært brukt som argument for endringer i de norske skattereglene. Det gjaldt særlig endringene i reglene for beskatning av rederier, jf omtale i kapittel 8 nedenfor. Reduksjonen i de høyeste formuesskattesatsene like etter skattereformen kan også delvis forklares i forhold til økt fokus på kapitalmobilitet. Endringene i opsjons-skattereglene våren 2000 ble også utløst av frykt for at de norske skattereglene ikke stod seg i den internasjonale konkurransen om kompetent arbeidskraft i den nye økonomien. Noen synlige, skattemotiverte flyttinger bidro til å forsere prosessen som endte med noe mer lempelige skatteregler.

For øvrig er konklusjonen at internasjonal skattekonkurransen i liten grad er fokusert og brukt som argument for lavere skatter i ulike næringer. Konkurransen har heller ikke ført til stor og uttalt bekymring for offentlige finanser mer generelt. Marginalskattene på lønnstakere med høye inntekter har økt klart etter skattereformen 1992, hvilket indikerer at bekymring for utflytting av kompetent arbeidskraft ikke vurderes å være et alvorlig problem som bør påvirke skattepolitikken. Selvstendighet i skattepolitikken ble også brukt som ett av mange argumenter av motstanderne mot norsk medlemskap i EU før folkeavstemningen i 1994.

Eventuell økt skatt på kapitalinntekter, som er foreslått innført blant annet gjennom dobbeltbeskatning av utbytte fra 2001, jf kapittel 5, viser også at frykten for skattekonkurransen ikke er sterk nok til påvirke skattepolitikken vesentlig i Norge.

### 4 Skattekonkurransen og offentlige finanser i ulike land Lavere skatter er problematisk på lang sikt

Både internasjonal, ukoordinert skattekonkurrans mellom land og mer koordinert skatteharmonisering, for eksempel i OECD, vil sette offentlige finanser under press i Norge. Begge prosessene vil bidra til økte krav om skattereduksjoner i de landene i OECD som har det høyeste skattenivået. I beste fall, sett fra det norske statsbudsjettets side, kan en eventuell politisk bestemt skatteharmonisering kanskje føre til at skattenivået øker noe i lavskattelandene. Dermed reduseres presset i retning av lavere skatter i høyskattelandene, sammenlignet med en situasjon med skattekonkurrans. For landene i Norden innebærer lavere skattenivå større utfordringer enn i de fleste andre land, jf figur 4.1, som viser skattenivået i OECD-landene i 1998.

Samtidig tilsier langsiktige fremskrivninger av offentlige finanser at handle-friheten på mange områder kan være begrenset. I Nasjonalbudsjettet 2000 (St. meld. nr. 1, 1999-2000) drøftes langsiktige utfordringer i finanspolitikken nærmere. Figur 4.2 viser en teknisk fremskrivning av offentlige finanser fra 1995 til 2050. Figuren illustrerer, riktignok under svært usikre forutsetninger, at det som følge av økte pensjonsutbetalinger og reduserte petroleumsinntekter vil være begrenset rom for betydelige skattelettelser i Norge, i hvert fall om en skal unngå en vesentlig nedbygging av tilbudet av offentlige tjenester ellers. Figuren viser at overskuddet i offentlig sektor, utenom pensjoner, er beregnet å bli lavere enn de løpende pensjonsutbetalingene fra Folketrygden rundt 2020. Fra da av vil en, uten endring i politikken, gradvis bygge ned offentlig sektors formue.

Med krav om skattelettelser for å møte eventuell skattekonkurrans eller inter-nasjonal skatteharmonisering vil balansen i offentlige budsjetter isolert sett bli dårligere enn antydnet i figur 4.2. Utfordringen for norske myndigheter er da å tilrettelegge for høyere økonomisk vekst enn det som er forutsatt i beregningene bak figuren, eller få til endringer på andre deler av offentlige budsjetter som kan motvirke den svekkede balansen.

Figur 4.1 Skatteinntekter i alt i prosent av BNP for OECD-landene. 1998 (\* = 1997)

Kilde: OECD/Statistisk sentralbyrå

Figur 4.2 Teknisk fremskrivning av offentlige finanser i Norge 1995-2050<sup>1)</sup>

1) Se Nasjonalbudsjettet 2000 for en beskrivelse av forutsetninger bak beregningene i figuren.

Kilde: Finansdepartementet

Større utfordring for noen land enn for andre

I et internasjonalt perspektiv er det imidlertid ikke gitt at skattekonkurrans er et større problem for Norge enn for mange andre land. Det avhenger av hvilke endringer i den økonomiske politikken som det økte presset på offentlige finanser leder til. Krav om balanse i offentlige budsjetter på lang sikt og press i retning av lavere skattenivå vil, avhengig av utgangssituasjonen i ulike land, kunne lede til forskjellige responser. Bestemmende for hvilke politikkenninger som gjennom-føres vil også være hvilke mobile produksjonsfaktorer (og skatte-grunnlag) som landene konkurrerer om. Et land som i større grad enn andre har tilgang til ressurser som kan skattlegges relativt høyt, med liten fare for at skattegrunnlaget forsvinner, har muligheter til å føre en annen politikk enn land med en annen sammensetning av skattegrunnlagene. I den grad den langsiktige balansen i offentlig sektors finanser er bedre i Norge enn i andre land, kan en stå bedre rustet til å møte kravene fra økt skattekonkurrans: Det kan i tilfelle være mulig å tilby en kombinasjon av skattenivå, offentlige tjenester og overføringer som er attraktiv relativt til tilbudet i andre land. Om det i praksis er mulig å innrette politikken på en slik måte, er et annet spørsmål.

En indikator på den langsiktige balansen i offentlige budsjetter er såkalte genera-sjonsregnskap, som med en lang rekke forutsetninger om utviklingen i befolkningsstruktur og dermed i offentlige ytelser,

økonomisk vekst og skattenivå gjør det mulig å illustrere det langsiktige behovet for innstramminger i offentlige budsjetter. I denne rapporten skal vi ikke gå nærmere inn på ulike beregninger av generasjonsregnskap, men vise at slike beregninger illustrerer at utfordringene som følger av økt skattekonkurransen kan slå forskjellig ut i ulike land.

Figur 4.3 gir eksempler på beregninger av generasjonsregnskap i 12 EU-land og Norge, basert på de samme forutsetningene. Det fremgår at det beregnede innstrammingsbehovet varierer svært mye mellom landene. Det skyldes ulikheter i offentlig sektors finansielle stilling i utgangspunktet, både formuesposisjon og forholdet mellom løpende inntekter og utgifter, og ulikheter i den forutsatte utviklingen fremover, spesielt når det gjelder demografiske endringer, for eksempel forholdet mellom antall yrkesaktive og ikke yrkesaktive i befolkningen. Figuren viser at situasjonen i Norge er vesentlig annerledes enn i de andre nordiske landene, noe som kan tilsa at offentlig sektor i Norge er bedre rustet til å møte økte krav om skattelettelse når den internasjonale skattekonkurransen øker. Der de andre nordiske landene (og særlig Finland og Sverige) må stramme vesentlig inn, både av hensyn til fordelingen mellom nålevende og fremtidige generasjoner og for å møte den internasjonale skattekonkurransen, kan Norge i større grad konsentrere seg om den siste trusselen mot offentlige finanser. I forhold til at skattenivået i Norge i utgangspunktet er noe lavere enn i nabolandene, jf figur 4.1, kan den relative posisjonen synes enda bedre.

Figur 4.3 Generasjonsregnskap i en del EU-land. 1995. I) Innstrammingsbehov i prosent av BNP

I) Beregningene gjelder 1995 som basisår, men omlegginger av politikken i perioden 1995-1999 er innarbeidet. Se nærmere omtale i Nasjonalbudsjettet 2000.

Kilde: Finansdepartementet/Raffelhüschen (1999)

Det er viktig å understreke usikkerheten i beregninger av generasjonsregnskap. Endringer i oljeprisen, og forutsetninger om fremtidig oljepris, kan for eksempel endre den generasjonsmessige balansen vesentlig for Norge, som følge av virkningene på offentlig sektors formuesposisjon og løpende inntekter. Forutsetninger om fremtidig utvikling i yrkesaktiviteten betyr mye i alle land. I tillegg har forutsetninger om for eksempel konjunkturutvikling, produktivitetsvekst og diskonteringsrente stor, og ulik, betydning i ulike land. Når en skal vurdere de eventuelle styringsmessige implikasjonene av beregninger av generasjonsregnskap i ulike land er det derfor viktig å vurdere hvor robuste resultatene er og hvor følsomme de er for den konkrete modelleringen av ulike forutsetninger i hvert enkelt land. Konklusjonene om innstrammingsbehov og generasjonsmessig balanse i ulike europeiske land i figur 4.3 avviker for eksempel betydelig fra tilsvarende konklusjoner i Kotlikoff & Leibfritz (1998), som oppsummerer resultatene fra forskjellige analyser av generasjonsregnskap for 17 land i 1995. I den analysen beskrives den generasjonsmessige ubalansen i Italia, Tyskland og Nederland som ekstrem, i Norge og Belgia som alvorlig ("severe") og i Danmark og Frankrike som stor ("substantial"). Sverige oppgis derimot å være i balanse, eller snarere, at innstrammingsbehovet er negativt. Både den relative rangeringen mellom generasjonsregnskapene til disse landene og det beregnede innstrammingsbehovet avviker svært mye fra EU-tallene gjengitt i figur 4.3. Særlig resultatene for Sverige er oppsiktsvekkende og synes delvis å være basert på strenge forutsetninger om det faktiske nivået på offentlige pensjoner til både dagens og fremtidens alderspensjonister. De beregningene for Italia og Sverige som er referert i Kotlikoff & Leibfritz (1998), dvs de to europeiske landene i analysen som har hhv "den verste og den beste" generasjonsmessige balansen, er trolig basert på feilaktige analyser. I Kotlikoff & Raffelhüschen (1999) refereres beregningene for alle landene i Kotlikoff & Leibfritz (1998). Resultatene som oppgis er identiske unntatt for Italia og Sverige. I 1999-artikkelen har Sverige fått en vesentlig forverring av den generasjonsmessige balansen, mens Italia har fått en vesentlig bedring. Det beregnede innstrammingsbehovet i de to landene er nå omtrent tilsvarende, og balansen i Sverige er vesentlig dårligere enn i for eksempel Danmark og Norge, slik figur 4.3 også viser.

Konklusjonen er at skattekonkurransen innebærer en særlig utfordring for land som både har høyt skattenivå og en langsiktig utfordring i forhold til en aldrende befolkning og generøse og til dels underbudsjetterte pensjonssystemer. I en slik vurdering er situasjonen i Norge trolig ikke prekær, sammenlignet for eksempel med situasjonen i nabolandene.

#### 5 Hvor er presset størst?

Ulike skattegrunnlag har ulik mobilitet. På samme måte som effektivitets-virkningene av avgifter avhenger av elastisiteter i etterspørselen, kan høye skatter føre til at noen, men ikke alle, skattegrunnlag forsvinner. Det sentrale i en vurdering av internasjonal skattekonkurransen er hvor mobile skattegrunnlagene er over landegrensene. Selv om en gjennom en slik analyse finner at høye skatter ikke gir nevneverdig grunn til bekymring, fordi de viktigste skattegrunnlagene holder seg hjemme, i hvert fall inntil videre, er det ikke gitt at høye skatter er et mål: Også i en lukket økonomi gir høye skatter, for eksempel i arbeidsmarkedet, effektivitetstap.

Internasjonalisering, etablering av felles markeder, redusert grensekontroll og andre faktorer bidrar til at ulike skattegrunnlag blir mer mobile. En vanlig oppfatning er at finanskapital er svært mobil, realinvesteringer nokså mobile, og forbruk og arbeidskraft lite mobile. For alle skattegrunnlagene er den gjengse holdningen dessuten at de har blitt mer mobile over tid. Internett, utvikling av elektronisk handel, fjerning av tollgrenser i Europa har skapt inntrykk av at alle skattegrunnlag er i ferd med å forsvinne til land og områder uten skatt. Slik er det imidlertid ikke, i hvert fall ikke ennå.

#### 5.1 Hva vet vi om mobiliteten til ulike skattegrunnlag?

Den empiriske litteraturen om ulike skattegrunnlags internasjonale mobilitet har naturligvis ikke klarlagt alle virkningene av den internasjonaliseringen vi har sett de siste årene. Betydningen av elektronisk handel og økt tilgang på informasjon om skatteplanlegging og skatteparadisier via Internett er heller ikke kjent. Litteraturen gir imidlertid noen generelle konklusjoner:

- Makrotall for sammenhengen mellom sparing og investeringer i ulike land viser at det er betydelig korrelasjon mellom de to størrelsene, hvilket indikerer at finanskapitalen ikke er fullt ut mobil over landegrensene. Undersøkelsene tyder på at mobiliteten kan ha økt over tid. Deler av finanskapitalen er trolig svært mobil. Grunner til manglende mobilitet over landegrensene kan for eksempel være valutarisiko, politisk risiko og asymmetrisk informasjon.

- Makro- og sektorvise tall for sammenhengen mellom kapitalkostnadene (som blant annet påvirkes av skattesystemet) og de samlede investeringene i ulike land tyder på at investeringene bare i liten grad påvirkes av kapitalkostnadene. Se Dufwenberg m fl (1994).

- Direkte investeringer i utlandet, som har økt mye de siste tiårene, er på den annen side følsomme for skatteforskjeller, men anslagene på elastisiteten varierer mye. Noen analyser (bl.a. Devereux & Griffith, 1998) finner at skattesystemet påvirker hvor en velger å investere, gitt at en ønsker å investere i utlandet, men at skatteforskjeller ikke påvirker selve beslutningen om å investere i utlandet.

Skattegrunnlaget kan bli mer mobilt dersom veksten i direkteinvesteringer i utlandet og utenlandsk eierskap innenlands øker, blant annet som følge av internprising i selskapene.

- Data for inn- og utvandring indikerer at mobiliteten av arbeidskraft over landegrensene betyr lite for offentlige finanser. I den grad mobiliteten øker og konsentreres til bestemte grupper av høyinntektstakere, kan problemet for offentlige finanser og tilgangen på spesialkompetanse bli større i noen land. Motsatt kan en eventuelt økende generell mobilitet, dvs også blant lavinntektsgrupper, gi økt press på offentlige utgifter i land med særlig gunstige velferdsordninger. Foreløpig synes det som om denne faren for offentlige finanser i land med velutbygde sikkerhetsnett er begrenset.

Vi skal i det følgende belyse ulike sider ved det norske skattesystemet i forhold til situasjonen i nabo- og konkurrentlandene, som kan gi grunnlag for å konkludere om på hvilke områder de norske skattegrunnlagene er mest utsatt for skattekonkurransen. Det foreligger lite konkret, empirisk dokumentasjon om omfanget av skattemotivert flytting av kapital og personlige skattytere. Vi har i arbeidet med denne rapporten undersøkt om en enkelt kan skaffe til veie informasjon om inntekts- og



formuesforhold til skattytere som har meldt flytting til/fra Norge de siste årene. Det har ikke lyktes å få tilgang til slik informasjon, som eventuelt kunne brukes til å anslå omfanget av flytting til og fra Norge for personer i ulike inntektsgrupper, til å vurdere i hvilken grad inntekts- og formuesforhold for de som flytter fra Norge er spesielle sammenlignet med situasjonen i resten av befolkningen, osv.

## 5.2 Litt om skattestruktur

Virkningen av skattekonkurransen på skatteinntektene avhenger av hvor mobile de ulike skattegrunnlagene er. Det er derfor interessant å vurdere om sammen-setningen av skatteinntektene i Norge innebærer særlige problemer eller muligheter. Figur 5.1 viser fordelingen av skatteinntekter i OECD-landene i 1997 på fem ulike skattetyper, hhv skatt på inntekt og formue, trygde- og pensjonspremier, eiendomsskatt, produksjonsskatter (avgifter) og andre skatter. Norge skiller seg fra de øvrige nordiske landene utenom Island ved at avgiftene utgjør en høy andel av de samlede skatteinntektene. Disse avgiftene, som i stor grad kreves inn ved privat forbruk, men også i ulike produksjonsprosesser (for eksempel petroleumsutvinning), utgjorde i 1997 37 prosent av samlede skatteinntekter i Norge. En del av disse avgiftene fører til handelslekkasjer ved at de stimulerer til kjøp av konsumvarer i Sverige. Debatten om grensehandels-lekkasje og avgiftenes betydning i den sammenhengen er et eksempel på hvordan skattekonkurransen mellom land gir press i retning av lavere skatter i høyskattelend. Handelslekkasje er mer aktuelt for noen spesielle varer, der avgiftsnivået i Norge er spesielt høyt og der varene enkelt kan transporteres over landegrensen. I en situasjon der skattekonkurransen øker, er det imidlertid ikke generelt grunn til å tro at en skattestruktur med stor vekt på avgifter fører til et sterkere press enn i andre land, som legger større vekt på for eksempel inntektsbeskatning. Hoveddelen av begge disse skattegrunnlagene er uansett avhengig av arbeidskraftens mobilitet, enten ved at den avgjør hvor mye en kan skattlegge lønnsinntekter, eller ved at den avgjør det samlede private konsumet, og dermed avgiftsgrunnlaget. Grensehandelsproblemet bryter imidlertid denne sammenhengen og tilsier at høye avgifter blir et spesielt problem i de tilfellene der en stor del av befolkningen har mulighet til å legge konsumet av viktige varer til et annet land enn der de bor og arbeider.

Det er også interessant å merke seg at de nordiske landene relativt sett i liten grad har basert beskatningen på eiendomsskatter. Forskjellen i forhold til engelsk-språklige land i OECD, samt Japan, er her slående. I en situasjon der skatte-konkurransen øker og behovet for skatteinntekter fra immobile kilder øker, innebærer det en mulighet for å erstatte tapte skatteinntekter fra mobile kilder med inntekter fra kilder som er mindre mobile. Det gjelder både ordinære eiendomsskatter og økt beskatning av stipulert avkastning av boliger og andre faste eiendommer.

Figur 5.1 Skattestrukturen i OECD-landene i 1997. Ulike skattetyper som andel av samlede skatteinntekter

Kilde: OECD/Statistisk sentralbyrå

## 5.3 Hva betyr mobile skattegrunnlag for skatteinntektene i dag?

En annen måte å illustrere den potensielle, kortsiktige betydningen av skattekonkurransen på, er å dele skatteinntektene inn etter hvorvidt de skriver seg fra mobile eller immobile kilder. En slik todeling er selvsagt ikke entydig, og det finnes mange ulike grader av mobilitet, slik at skillet mellom skattegrunnlag med ulik mobilitet uansett må trekkes svært grovt. På lang sikt er dessuten mange skattegrunnlag svært mobile, når en tar hensyn til at inntektsgivende virksomhet krever investeringer for å bli realisert, og at investeringene er mobile inntil de er gjennomført. Et annet poeng er at mobiliteten til ulike skattegrunnlag er gjensidig avhengig. Skatteinntektene fra arbeidsinntekten til en som velger å flytte fra Norge, blir borte. Samtidig påvirkes norske myndigheters muligheter for å skattlegge vedkommendes bankinnskudd og forbruk. Med disse forbeholdene har vi likevel forsøkt å dele skatteinntektene i Norge i 1998 inn etter hvorvidt de kommer fra "mobile skattegrunnlag" eller "lite mobile skattegrunnlag", for å

antydde hvor stort det umiddelbare problemet med skattekonkurransen kan være for offentlige finanser. Vi har som et utgangspunkt forutsatt at de skatteinntektene som direkte avhenger av arbeid eller forbruk, er lite mobile. Det betyr at all skatt på arbeidsinntekt (toppskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift) og alle avgifter på forbruk, regnes inn blant skattene som skriver seg fra lite mobile skattegrunnlag. Vi har imidlertid skjønnsmessig anslått at 10 prosent av avgiftsinntektene (produksjonsskatter i Nasjonalregnskapets begrepsbruk) skriver seg fra mobile kilder, som følge av mulighetene for at bedrifter flytter, og mulighetene for grensehandelslekkasje. Videre har vi forutsatt at alle skatteinntekter fra etterskuddspliktige, dvs aksjeselskaper, skriver seg fra mobile kilder. I tillegg har vi skjønnsmessig forutsatt at 20 prosent av inntekts- og formuesskatt betalt av personlige skattytere skriver seg fra mobile kilder. Posten som kalles "annen skatt på inntekt, formue og kapital" har vi i sin helhet regnet som en skatt på mobile skattegrunnlag. Til slutt har vi regnet skatt og avgifter på petroleumsvirksomheten som skatter på et lite mobilt skattegrunnlag. Med disse forutsetningene får vi en fordeling av skatteinntektene i 1998 som vist i figur 5.2: 86 prosent av skatte- og avgiftsinntektene til stat, kommune og fylke skriver seg fra lite mobile skattegrunnlag.

En slik fordeling er i stor grad et uttrykk for at den viktigste ressursen i ethvert samfunn er arbeidskraft. Verdien av arbeidskraften er en stor del av nasjonalformuen, og dermed av skattegrunnlagene. Fordelingen vist i figur 5.2 kan ikke tolkes som om økt skattekonkurransen ikke er et problem eller en utfordring. Det er for eksempel slik, også i Norge, at en relativt stor del av skatt på arbeidsinntekt betales av et relativt lite antall skattytere. Samtidig står disse skattyterne for en del av de mobile skatteinntektene, både direkte gjennom egne kapitalinntekter og indirekte via de bedriftene de leder eller eier. Dersom denne gruppen flytter ut, tar de en overproporsjonal del av skatteinntektene med seg. Høye skatter for høytlønte, jf diskusjonen i neste avsnitt, bidrar ikke bare til å øke faren for at slike skattytere flytter ut av landet, men også til at disse gruppens tilpasning i arbeidsmarkedet blir mindre effektiv, også om de blir boende. For samfunnsøkonomien og offentlig sektors finanser kan den siste virkningen ha større betydning enn faren for at de flytter ut.

Figur 5.2 En skjønnsmessig fordeling av skatte- og avgiftsinntektene i Norge i 1998 på henholdsvis mobile og lite mobile skattegrunnlag

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2000/Egne beregninger

Fordelingen i figur 5.2 setter imidlertid fokus på at skattekonkurransen ikke nødvendigvis betyr store, umiddelbare problemer for offentlige finanser og samlede skatteinntekter. Økt skattekonkurransen gir imidlertid nye utfordringer når det gjelder hvordan skattebyrden fordeles på ulike grunnlag. Med ulik mobilitet og økt skattekonkurransen må en (enda) større del av skattebyrden bæres av lite mobile kilder. Det betyr omfordeling fra lønnstakere og eiere av immobil kapital til eiere av mobil kapital. Lavere skatt på finanskapital og mobil næringsvirksomhet kan, avhengig av politikernes valg, kompenseres av høyere skatt på fast eiendom, forbruk og/eller arbeidskraft, eller lavere nivå på offentlige utgifter. I så måte er forslagene om økt skatt på bedriftsoverskudd i form av aksjeutbytte og aksjegevinster i Norge interessant. En slik endring drar i motsatt retning av de konklusjonene som det synes naturlig å trekke med bakgrunn i vurderingene av implikasjonene av økt internasjonal skattekonkurransen.

#### 5.4 Skatter for høytlønte

En viktig utfordring for skattemyndighetene i høyskatteland som Norge er muligheten for at de mest mobile arbeidstakerne i økende grad flytter ut på grunn av ubalansen mellom skattenivå og den pakken av offentlige tjenester de tilbys. Som omtalt i kapittel 4 kan det synes som om Norges muligheter til å tilby en konkurransedyktig pakke til slike arbeidstakere er bedre enn i mange andre land, i hvert fall om en ser noen år frem i tid. Det er imidlertid uansett grunn til oppmerksomhet omkring skattenivået og marginalskattene for de mest mobile arbeidstakerne, blant annet høytlønte ansatte med lang utdannelse og/eller spesiell kompetanse. Figur 5.3 viser estimert effektiv marginalskatt og gjennomsnittsskatt i

prosent av (endring i) brutto lønnskostnader for enslige lønnstakere med lønn lik 167 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i OECD-landene i 1998. Tabell 5.1 viser hvilken rangering de nordiske landene har blant OECD-landene etter hhv nettoinntekt, brutto lønnskostnad, marginalskatt og gjennomsnittsskatt.

Figur 5.3 Gjennomsnittsskatt (inklusive kontantoverføringer) og marginalskatt i prosent av (endring i) brutto lønnskostnad, for lønnstakere med lønn lik 167 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. OECD-landene. 1998.

Kilde: OECD (1999a)

Tabell 5.1 De nordiske landenes rangering blant OECD-landene, på fire ulike variabler, for lønnstakere med lønnsnivå lik 167 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. 1998. (1 er høyest, 29 lavest)

Nettoinntekt Brutto lønnskostnad Gjennomsnittsskatt Marginalskatt

Norge 10 6 11 10

Sverige 22 12 3 2

Danmark 12 5 8 7

Finland 21 14 5 3

Island 17 22 21 20

Kilde: OECD (1999a)

Situasjonen under kontroll?

I forhold til slike sammenligninger av samlet skattenivå og marginalskatt for høytlønte er situasjonen i Norge ikke dramatisk. Selv om høytlønte arbeidstakere var mobile over landegrensene, og etter hvert blir mer mobile, innebærer den nåværende situasjonen i OECD trolig at Norge ikke er i en vanskelig stilling i forhold til store grupper av skattytere. I et slikt perspektiv er skattekonkurransen ikke spesielt alvorlig for Norge. 9-10 andre land i OECD har høyere gjennomsnittsskatt og marginalskatt, og 19 land har lavere nettoinntekt, målt i felles valuta og lik kjøpekraft, for skattytere med inntekt lik 167 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. For bedrifter som opererer i internasjonal konkurranse og kan velge lokalisering, innebærer imidlertid lokalisering i Norge at brutto lønnskostnader for høytlønte er høyere enn i 23 andre OECD-land. Det betyr selvsagt at norsk næringsliv har en vesentlig utfordring når det gjelder å levere produkter til et konkurransedyktig prisnivå.

Verre for de med aller høyest inntekt?

Det er viktig å understreke at beregningene av skatter og inntektsnivå for høytlønte bare i begrenset grad gir grunnlag for bastante konklusjoner om hvordan skattekonkurranse og mobil arbeidskraft kan påvirke tilgangen på kompetent arbeidskraft i ulike land. Det skyldes blant annet følgende:

- For det første er ulike lands konkurransedyktighet på dette området ikke bare avhengig av skatte- og inntektsnivå, men også av balansen mellom offentlige overføringer, tjenesteproduksjon, skattenivå og kjøpekraft. Jf også diskusjonen i kapittel 4. Beregningene i dette avsnittet sier ingenting om i hvilken grad denne balansen gir Norge en konkurranseuleppe eller et -fortrinn når det gjelder høytlønt arbeidskraft.
- For det andre dekker beregningene bare inntektsnivåer opp til 167 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Det betyr at en ikke får tatt hensyn til eventuelle satsnivåer i skatter og trygdeavgifter for inntekter høyere enn dette. I Norge slår det øverste nivået i toppskatten (fra 1999), samt 12,5 prosent "kakseskatt" i arbeidsgiveravgiften, inn først ved inntekter på rundt det tredobbelte av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Med ulike satsstrukturer og -nivåer i forskjellige land kan konklusjonene om konkurransedyktige skattesystemer for høytlønte dermed avhenge av hvilke inntektsnivåer det er vi snakker om.

## 5.5 En annen utfordring: Høy skatt på finanskapital

### 5.5.1 Formuesskatt bidrar til høy marginalsatt på bankinnskudd og børsnoterte aksjer

Norge er ett av vel 10 OECD-land som skattlegger privatpersoners nettoformue. I forhold til reglene i de fleste andre landene som iligger formuesskatt, skiller det norske systemet seg ut blant annet ved at formuesskatten inntreffer på relativt lave formues-verdier. Begrunnelsen for formuesskatten er primært omfordeling, ved at den gir en progressiv skatt for kapitaleiere og dermed blir en parallell til den progressive beskatningen av arbeidsinntekter. Ulike formuesobjekter verdsettes etter svært ulike prinsipper. Reglene innebærer at den effektive skattesatsen kan bli svært høy på den reelle avkastningen av formuesobjekter som verdsettes til fulle nominelle verdier ved formueslikningen. Det gjelder først og fremst bankinnskudd og børsnoterte aksjer, som må antas å være vesentlig mer mobile og utsatt for skattekonkurransen enn mange andre formuesobjekter, for eksempel fast eiendom og konsumkapital. Utformingen av den norske formuesskatten er derfor på mange måter et paradoks i en situasjon med økende skattekonkurransen. Figur 5.4 viser hvordan den effektive marginalsatten på den reelle avkastningen avhenger av om det betales bare inntektsskatt eller også maksimal formuesskatt, dvs 1,1 prosent. Med lav realavkastning innebærer nominell inntektsskatt og formuesskatt svært høye effektive skattesatser.

Problemet med gjeldende formuesskatteregler i Norge er ikke bare at de innebærer høye effektive skattesatser på mobil finanskapital, og dermed kan stimulere til skatteflukt (dvs utflytting for skattytere med høye formuer) eller skatte-unndragelse, men også at de gir incentiv til omplassering av formue for å spare skatt. Ulike verdsettelsesregler bidrar til ineffektiv sammensetning av husholdningenes sparing, og kan for eksempel motvirke børsnotering av aksjeselskaper.

Figur 5.4 Effektiv marginalsatt på realavkastning I)

1) Forutsetninger: Inntektsskatt 28 %, formuesskatt 1,1%, inflasjon 2%

Kilde: Egne beregninger

### 5.5.2 Situasjonen kan bli verre

Det er foreslått å gjeninnføre (et visst) innslag av dobbeltbeskatning på aksjeutbytte, samt tilsvarende endringer i beskatningen av aksjegevinster. En slik endring har mange sider, blant annet at den fjerner den symmetrien som har vært i den skattemessige behandlingen av ulike måter bedriftene kan finansiere investeringer på. Lånefinansiering blir nå skattemessig favorisert fremfor finansiering med aksjekapital. Endelig kan endringen gjeninnføre skattemessige vridninger mellom ulike eierformer, for eksempel mellom aksjeselskap og personlig eierskap. Endringen er i tillegg ment å skulle være midlertidig, og det er derfor foreslått at aksjeselskaper skal være fritatt for skatt på utbytte mottatt fra andre selskaper for å unngå kjedebeskatning. Det at reglene skal være midlertidige, og at det er betydelig usikkerhet om den konkrete utformingen av eventuelt nye regler fra 2002, er i seg selv et problem i forhold til behov for forutberegnelighet i skattesystemet. Det kan dessuten gi incentiver for skattetilpasning.

I forhold til problemstillingen her, vil regelendringen altså innebære at den effektive skatten på aksjeavkastning (utbytte eller gevinst) øker og blir enda høyere enn vist i figur 5.4. For aksjonærer som betaler høyeste formuesskattesats (dvs som har skattepliktig nettoformue over 540.000 kroner i skatteklasse 1 og 580.000 kroner i skatteklasse 2), vil en slik endring forsterke incentivene til å omplassere formue fra aksjer til andre formuesobjekter, eller i ytterste konsekvens, til å vurdere flytting fra Norge.

I et videre perspektiv betyr økt skatt på aksjeutbytte at skattleggingen av kapitalinntekter opptjent i næringslivet øker i Norge, relativt til situasjonen i andre land. Norske aksjonærer kan bli stimulert til å investere i utenlandske aksjer istedenfor å investere i Norge, siden avkastningen av

utenlandsinvesteringer ikke påvirkes av den foreslåtte regelendringen.

### 5.6 Litt om bedriftsskatter i et inter-nasjonalt perspektiv

Internasjonale sammenligninger av effektiv beskatning av overskudd i bedrifter er vanskelige, som følge av ulike definisjoner av skattegrunnlag og sammenhengen mellom selskaps- og personbeskatningen. Når problemstillingen dessuten er relatert til internasjonal skattekonkurranse mellom land og implikasjoner for lokalisering av bedrifter, blir utfordringen ved en slik sammenligning formidabel. En bør da ideelt sett ta hensyn til at eierne kan være lokalisert i andre land enn selve virksomheten, eventuelt at eierskapet kan være indirekte, via et selskap i tredjeland, kanskje nettopp på grunn av skattereglene. Da vil bilaterale skatteavtaler og spesielle regler for skatt på for eksempel utbytte til utenlandske aksjonærer påvirke den samlede, effektive skattesatsen på bedriftsoverskudd. OECD gjennomførte i 1991 en relativt omfattende kartlegging av effektive marginalsatter på realinvesteringer i medlemslandene, med ulike forutsetninger om hvor eierne var lokalisert og hvordan investeringene var finansiert. Oversikten viste bare virkningen av skattesystemene på marginale direkteinvesteringer i noen hovedklasser av kapitaltyper, og blir dessuten fort foreldet som følge av endringer i skatteregler og skatteavtaler.

Det danske skatteministeriet har i en artikkel i tidsskriftet Skat (Skatteministeriet, 2000) nylig presentert en oversikt over effektive selskapsskatter i ulike land. Her presenteres en rekke indikatorer for selskapsbeskatningen i ulike land:

- Den formelle skattesatsen
  - Skatt på overskudd som andel av BNP
  - Skatt på overskudd som andel av privat faktorinntekt
  - Skatt på selskapsoverskudd (og selskapenes nettoformue og fast eiendom) som andel av selskapssektorens netto faktorinntekt (brutto faktorinntekt fratrukket lønnssum)
  - Effektive skattesatser basert på mikrodata fra 3.000 selskaper i EU
  - Marginale, effektive selskapsskattesatser
  - Marginale, effektive skattekiller når en ser bedrifts- og personbeskatningen av kapitalinntekter under ett
- Analysen viser at landenes rangering er svært avhengig av hvilket mål som brukes. Det er for eksempel slik at Norge har

- den laveste formelle selskapsskattesatsen, sammen med Sverige,
  - den nest høyeste selskapsbeskatningen målt ved skatteinntektene som andel av BNP i gjennomsnitt over perioden 1988-97,
  - den høyeste selskapsbeskatningen som andel av brutto privat faktorinntekt i 1997, og
  - den laveste marginale, effektive skattekillen i 1998 når en ser bedrifts- og personbeskatningen under ett.
- Slike generelle beregninger har trolig begrenset utsagnskraft i forhold til utfordringene Norge møter i økende skattekonkurranse. På noen områder har vi trolig konkurransedyktige regler når det gjelder å tiltrekke oss investeringer og ny aktivitet. Norge har et velutviklet system av bilaterale skatteavtaler som innebærer begrenset innslag av dobbeltbeskatning ved internasjonale investeringer. Integra-sjonen mellom bedrifts- og personbeskatningen går foreløpig lenger her enn i mange andre land, hvilket er en fordel i næringer der det fremdeles er av betydning at viktige eiere og næringsvirksomheten holder til i samme land. De foreslåtte endringene i skattereglene for 2001 fjerner noe av denne fordel. På den annen side er formuesskatten, og særlig på børsnoterte aksjer, et særnorsk problem for norske eiere. Lav, formell inntektsskattesats i kombinasjon med et bredt skattegrunnlag er en fordel fordi det gjør lønnsomheten av skatteplanlegging og omallokering av kapital i bedriftene lav.

### 5.7 Høye avgifter og handelslekkasje

De senere årene har det vært betydelig fokus på prisforskjeller mellom Norge og nabolandene, særlig Sverige, og i hvilken grad skatte- og avgiftssystemet i Norge bidrar til å øke prisforskjellene. De særlig høye avgiftene på alkoholholdige drikkevarer og tobakk bidrar til prisforskjeller på varer som bidrar til å øke handelslekkasjen. Lavere merverdiavgift på matvarer i Sverige holdes frem som en av grunnene til lavere priser på matvarer, som også fører til økt grensehandel. Sammen med avgiftsforskjellene bidrar

landbrukspolitikken til at for eksempel kjøttvarer "lokker" nordmenn til å handle for betydelige beløp i Sverige. Anslag fra Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon tyder på at grensehandelen har økt vesentlig de siste årene – tall for de første syv månedene i 2000 antyder for eksempel en vekst på knapt 50 prosent i forhold til samme periode året før. Veksten på årsbasis kan bli lavere enn dette, som følge av høy grensehandel høsten 1999.

OECDs (1999b) oversikt over utviklingen i avgiftspolitikken i medlemslandene bekrefter inntrykket av høye avgifter i Norge. De nordiske landene har sammen med Ungarn og Tsjekkia de høyeste standardsatsene for merverdiavgift i OECD, med 25 prosent i Sverige og Danmark, 24,5 prosent i Island, 23 prosent i Norge og 22 prosent i Finland. I forhold til Sverige og Finland skiller Norge og Danmark seg ut ved at en ikke har lavere sats på for eksempel matvarer.

Figur 5.5 viser hvilken andel generelle avgifter (i hovedsak merverdiavgift) og særavgifter utgjorde av samlede skatteinntekter i OECD-landene i 1996. Vi ser at disse avgiftene utgjør 37 prosent av samlede skatteinntekter i Norge, mot vel 22 prosent i Sverige. Det generelt høye avgiftsnivået i Norge, kombinert med særlig høye avgifter på ulike "lokkevarer" som alkoholholdige drikkevarer, tobakk osv, bidrar trolig til handels- og skattelekkasje i grenseområdene. Andre faktorer spiller selvsagt også en rolle, både konkurransesituasjonen i handelsnæringen i ulike land, transportkostnader og annet. Det ligger klart utenfor rammen av denne rapporten å vurdere den makroøkonomiske betydningen av alle slike forhold, og hvilke alternativer som finnes når det gjelder å finne en annen balanse mellom avgiftspolitik, næringspolitikk, offentlige inntekter og handelslekkasje.

Figur 5.5 Generelle avgifter<sup>1</sup> og særavgifter<sup>2</sup> som andel av samlede skatteinntekter i OECD-landene i 1996. Prosent

1 "Taxes on general consumption"

2 "Taxes on specific goods and services"

Kilde: OECD (1999b)

## 6 Næringsstruktur og skattekonkurranse

Typiske skatteparadiser er små stater med liten naturlig tilgang på produktive ressurser, enten vi snakker om mennesker, kapital eller naturressurser. Gjennom lave skattesatser på kapital i kombinasjon med strenge innvandringsregler forsøker slike land å tiltrekke seg ressurser og inntekter de ikke hadde i utgangspunktet, uten å være forpliktet til å etablere en offentlig sektor eller et sosialt sikkerhetsnett som eventuelt måtte levere tjenester til eierne av den kapitalen de tilføres.

Norge har på den annen side rik tilgang på naturressurser og kapital i utgangspunktet. En del av disse ressursene kan ikke flyttes, selv om norske kapitaleiere eventuelt flytter deler av sin finanskapital til utenlandske skatte-paradiser. I utgangspunktet tilsier det at Norges muligheter til å opprettholde et høyere skattenivå enn en del andre land, er gode. For en del av disse ressursene er det i tillegg slik at de gir opphav til avkastning utover normalavkastning, ofte kalt grunnrente. Eventuell grunnrente er ansett som et godt skatteobjekt, siden eierne sitter igjen med høyere avkastning enn normalavkastningen selv ved høye marginale skattesatser. De har derfor ikke incentiv til å endre tilpasning som følge av skatten. En slik konklusjon krever imidlertid at skattegrunnlaget treffer grunnrenten, hvilket ikke er enkelt. I forslaget til endringer i kapitalbeskatningen fra Berge-gruppen i NOU 1996:17 ble det foreslått å sørge for en mer effektiv og målrettet kildebeskatning av grunnrente knyttet til norske naturressurser, særlig olje og gass, vannkraft, fiskeressurser, jord, skog og fast eiendom.

De naturressursene som eventuelt gir opphav til avkastning utover normal-avkastning kan ikke flyttes ut av landet. Selv om eierne skulle flytte, blir ressursene igjen og kan skattlegges. Norges næringsstruktur ligger dermed godt til rette for at vi kan opprettholde et relativt høyt skattenivå også i en situasjon der den internasjonale skattekonkurransen tiltar. De internasjonale olje-, kraft-, fiskeri- og

papirmassemarkedene er imidlertid preget av sterk internasjonal konkurranse. Konkurransen er også i ferd med å sette sitt preg på europeiske gassmarkeder. Det innebærer utfordringer for mulighetene til å opprettholde et særlig høyt skattenivå i naturressursnæringene i Norge. For det første betyr priskonkurransen at en må sørge for at skattleggingen ikke skjer på en måte som svekker kostnadsbevisstheten i de aktuelle næringene. Klarer en ikke det, forsvinner grunnrenten og skattegrunnlaget. Høye skattesatser kan, avhengig av hvordan skattegrunnlaget er utformet, bidra til manglende kostnadsbevissthet. For det andre kan den langsiktige evnen til å konkurrere i internasjonale markeder være avhengig av aktørenes muligheter til omstilling, produktutvikling og innovasjon. Disse mulighetene avhenger igjen av tilgangen på kapital. Med et høyt skattenivå blir kapitaltilførselen fra driften mindre enn ellers, og tilgangen på egenkapital blir avhengig av eiernes evne til å tilføre kapital utenfra. I et lite land kan det bety at kapitalen må komme utenfra, hvilket kan være uproblematisk for ressursutnyttelsen, men vanskelig politisk.

En annen side ved å basere en større del av skatteinntektene på høye skatter i ressursbaserte næringer, samtidig som skattekonkurransen ellers driver den generelle kapitalbeskatningen ned, er at spennet mellom beskatningen av ulike typer næringsvirksomhet innenlands øker. Norge er allerede spesielt i denne sammenhengen, ved at marginals-katten på petroleumsvirksomhet er 78 prosent, mens marginals-katten i rederier er 0. Slike forskjeller gir incentiver til skatte-tilpasning via finansiering og internprising i selskaper som driver virksomhet i flere næringer. Det øker behovet for kontroll og sannsynligheten for tvister mellom skattyterne og myndighetene.

Konklusjonen blir at Norge i forhold til mange andre land har fordeler også i skattepolitikken ved vår gode tilgang på naturressurser. Imidlertid er det i praksis grenser for hvor høyt en kan skattlegge næringer som gir grunnrente, dersom en skal unngå at grunnrenten forsvinner eller at forskjellene mellom ulike typer virksomhet blir for store og stimulerer til skattearbitrasje.

#### 7 Skatt ved utflytting?

Skattekonkurransedebatten i Norge har ennå ikke ført til en debatt om grunnleggende endringer i prinsippene for kapitalbeskatning. Bergo-gruppens utredning (NOU 1996: 17) inneholdt forslag til omfattende endringer, men hovedforslagene om lav skatt for utlendinger har i liten grad blitt fulgt opp til nå. Vi tar her kort opp forslagene i og kritikken mot utredningen, samt et annet alternativ til gjeldende regler, som kan vurderes dersom skattekonkurranse blir et mer presserende problem.

#### Lav skatt for utlendinger?

Bergo-gruppen foreslo blant annet å oppheve beskatningen av normal-avkastningen på utenlandske investeringer i Norge, dvs å fjerne den vanlige beskatningen av selskapsoverskudd i Norge, men isteden beskattede norske eiere direkte for overskuddet. I tillegg foreslo gruppen som nevnt i forrige kapittel endringer i beskatningen av grunnrente fra ulike ressursbaserte næringer. Dessuten foreslo gruppen at det ble innført en mer konsekvent residensbeskatning av norsk kapitalavkastning opptjent i utlandet. Det ble stilt spørsmål ved realismen i en del av gruppens forslag, jf for eksempel Wærness (1996), som blant annet påpekte faren for Norge ved ensidig å gi fra seg skatteinntekter fra utenlandske selskaper.

Forslaget til grunnen krever at avkastningen beskattes løpende hos aksjonærene/andelseierne, uavhengig av om overskuddet er delt ut eller ikke. En slik løpende henføring av selskapsoverskudd til eierne, uavhengig av hvor selskapet er lokalisert og uansett hvilken eierandel aksjonæren har, er vanskelig i praksis.

Bergo-gruppens forslag ville bidra til å gjøre Norge til et mer attraktivt investeringsland for utenlandsk kapital. For norske skattytere ville hovedregelen være at den effektive skatten på investeringer i utlandet ble høyere enn skatten på tilsvarende investeringer i Norge. Det kunne redusere faren for at norske skattytere blir skattemessig motivert til å investere ute fremfor hjemme. Problemet med gruppens forslag er at det på samme måte som det gjeldende skattesystemet forutsetter streng håndhevelse av residensprinsippet. Det er en forutsetning som ikke uten videre blir oppfylt – det er nettopp problemene med håndheving av residensprinsippet som gjør at en del investeringer i utlandet også i

dagens system kan være attraktive. Bergo-gruppens forslag fjerner ikke håndhevelsesproblemene ved residensprinsippet og bidrar heller ikke til å redusere eventuelle incentiver som norske kapitaleiere har til å flytte utenlands, snarere tvert i mot. Dersom utflytting er eneste måte en kan komme unna norske skatteregler på, kan utflytting bli mer aktuelt for de mest mobile skattyterne. Da får en ikke skattlagt disse skattyternes kapital i utlandet, og samtidig forsvinner også andre deler av skattegrunnet, nemlig deres arbeidsinntekt, forbruk og (deler av) den kapitalen de eier i Norge.

Oppsummert og forenklet kan en si at Bergo-gruppens forslag tok som utgangspunkt følgende doble og ekstreme premiss for skattepolitikken:

- Kapital er fullt ut mobil over landegrensene og lokaliseringen bestemmes utelukkende på grunnlag av skattemessige forhold. Skal Norge trekke til seg utenlandsk kapital, må vi derfor tilby skattefrihet for utlendinger.

- Arbeidskraft er på den annen side helt immobil over landegrensene, slik at nordmenn kan skattlegges etter norske regler, for alle sine kapitalinntekter, uavhengig av lokalisering. Selv om de norske skattereglene er mindre gunstig enn det andre land tilbyr sine innbyggere, er faren for at nordmenn flytter ut minimal.

Som omtalt foran er virkeligheten trolig et sted mellom de to ekstreme forutsetningene om mobilitet, og Bergo-gruppens forslag bør derfor ikke følges fullt ut.

Lav skatt før utflytting?

Et alternativ som eventuelt kan vurderes i en situasjon der fare for skatteflukt og utflytting blant kapitalsterke nordmenn eventuelt blir et (mer) alvorlig problem for norske skatteinntekter, er følgende: Etablere et konkurransedyktig skattesystem for kapitalinntekter så lenge eierne er bosatt i Norge, men skattlegge akkumulert overskudd ved realisasjon og/eller utflytting. Et slikt system har i motsetning til Bergo-gruppens forslag som utgangspunkt at mobiliteten for personer øker, særlig for kapitalsterke og/eller kompetente skattytere med stor betydning for verdi-skaping innenlands. Det blir derfor viktig å etablere et skattesystem som reduserer faren for at slike personer flytter til land med gunstigere skatteregler på kapitalinntekter. Med en regel om at skattlegging finner sted ved en eventuell utflytting, forsterkes incentivet til å bli boende i Norge. En sikrer samtidig at kapitaleierne ikke kan "ta med seg" fordelene ved lav skatt ut av landet. Et slikt system kunne eventuelt kombineres med Bergo-gruppens forslag for utenlandske eiere, dvs at selskaper er skattefrie og norske eiere skattepliktige for avkastningen, men bare når eiendelene realiseres i forbindelse med utflytting. Med et "konkurransedyktig skattesystem" kunne en for eksempel tenke seg lav eller null skatt på løpende kapitalinntekter. Fordelene med en slik omlegging ville være at norske investorer ble tilbudt konkurransedyktige vilkår ved investeringer i Norge og utlandet, og at en sikret seg mot at skattegrunnet gikk permanent tapt ved en eventuell utflytting.

Ulempene ved et slikt system er imidlertid betydelige:

- Skattytere som er usikre på om det kan bli aktuelt å flytte ut av landet senere, vil få økt usikkerhet om den effektive beskatningen av sine investeringer.

- Utenlandske skattytere som er bosatt i Norge en periode blir "straffet" ved utflytting.

- Det vil oppstå vanskelige vurderingstema i tilfeller der skattytere flytter ut av landet for en kortere periode, men der det er vanskelig å garantere at de kommer tilbake om noen år.

I tillegg har en selvsagt det problemet at lav eller null skatt på kapitalinntekter for nordmenn bosatt i Norge setter skattesystemet for øvrig under betydelig press. Fordelingspolitiske vurderinger vil gjøre en slik politikk umulig i praksis. Er en først opptatt av å tilpasse skattesystemet til en situasjon der personer blir mer mobile, er det dessuten lite logikk i å beholde høye marginal- og gjennomsnittsskatter på arbeidsinntekt, men ha lave skatter på disse personenes kapitalinntekter. Det er i tilfelle den samlede beskatningen og marginalskattene på både arbeid, kapital og forbruk en bør være opptatt av å få ned.

## 8 Rederibeskatningen

Med virkning fra 1996 ble det innført nye selskaps- og utbytteskatteregler for rederiselskaper i Norge.



Overskuddsbeskatningen ble fjernet, gitt at rederi-selskapene oppfyller visse krav. Selskapet må imidlertid betale full skatt på overskuddet før det eventuelt utbetales som utbytte. Videre må rederiene løpende betale tonnasjeavgifter.

OECD (2000b) har i sin rapport om skadelig skattekonkurrans (foreløpig – videre analyser skal gjennomføres) plassert de norske rederiskattereglene blant ulike skatteregler i medlemslandene som defineres som potensielt skadelige, men viser spesielt til at analyser og vurderinger av skipsfartsbeskatning er særlig problematisk, gitt næringens særtrekk. Det er blant annet slik at det i en rekke land finnes ulike spesialregler for fastsettelse av skattepliktig overskudd i rederivirksomhet. Selv om slike regler ikke innebærer skattefrihet for næringen, kan de effektive skattesatsene bli svært lave, særlig dersom det er mulig å konsolidere skattemessige underskudd i rederivirksomhet mot inntekter fra andre, "normale" aktiviteter. Skattefrihet kombinert med tonnasjeavgifter behøver da ikke innebære en lavere effektiv skattesats enn ordinær overskuddsskatt. I så måte kan det synes tilfeldig at noen OECD-regimer for internasjonal skipsfart karakteriseres som skadelige.

Begrunnelsen for de særlige skattereglene for rederier var primært at internasjonal skipsfart er en næring som er svært internasjonal, mobil, og stort sett skattefri. I tillegg ble næringen vurdert som viktig for norsk økonomi. Normal skatt på kapitalavkastningen av denne næringen kan, gitt kjennetegnene ved næringen, føre til at rederiene og eierne flytter ut av landet. Konsekvensene av en slik flytting ble av Stortinget vurdert som for alvorlige, for eksempel når det gjelder tilknyttede næringer i Norge, blant annet leverandørindustri og skipsmegling og skipsforsikring. Som følge av at næringen er så internasjonal, dvs at mesteparten av innsatsfaktorene kjøpes i internasjonale markeder, er overskuddsbeskatningen (og tilskudd til lønnskostnader) ett av få virkemidler myndighetene har for å gi næringen internasjonalt konkurransedyktige vilkår. Slik reglene er utformet, er utgangspunktet at de gunstige skattereglene gjelder selve skipsfartsvirksomheten, så lenge inntektene beholdes i virksomheten. Når det betales utbytte til eierne, må det betales full skatt på overskuddet. Reglene medvirker dermed til å låse kapitalen inne i selskapene.

Vi kjenner ikke til at det er gjennomført analyser som dokumenterer de empiriske virkningene av skatteomleggingen for rederier i Norge. Figur 8.1 viser antall norskregistrerte skip i alt og i hhv Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS) og Norsk Ordinært Skipsregister (NOR) i perioden 1989-99. Skipene registrert i NIS er fordelt på norskeide og utenlandskeide skip. Figur 8.2 viser de samme dataene, men nå angitt i tonnasje. Samlet antall norskregistrerte skip økte de første årene etter skatteomleggingen i 1996, etter klar nedgang fra 1990, men gikk noe ned igjen i 1999. Utviklingen i antall skip etter 1996 har vært nokså parallell i begge registrene. Antall utenlandskeide skip i NIS har vært nokså stabil siden 1994 – økningen i antall skip i NIS etter 1996 (og nedgangen i 1999) skyldtes med andre ord økning i antall norskeide skip. Vi ser fra figur 8.2 at utviklingen i samlet tonnasje har vært parallell med endringene i antall skip; økning de første årene etter 1996. Det har vært en jevn økning i tonnasje i NOR-registeret, mens utviklingen i hhv norskeid og utenlandseid NIS-tonnasje til dels har endret seg i motsatte retninger siden tidlig på 90-tallet.

Figur 8.1 Antall norskregistrerte skip 1989-99. I alt og fordelt på hhv NOR, norskeide skip i NIS og utenlandseide skip i NIS

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 8.2 Norskregistrerte skip 1989-99. Utvikling i samlet tonnasje i alt, for skip registrert i NOR og for hhv norskeide og utenlandseide skip registrert i NIS

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Internasjonal shipping er en syklisk bransje der kapitalen har relativt lang levetid. Utskiftninger i form av nyinvesteringer og kjøp av brukt tonnasje skjer som følge av vurderinger av en lang rekke faktorer.

Bruttotall for endringer i antall norske skip og i tonnasje gir derfor ikke grunnlag for å trekke noen konklusjoner om effekten av skatteomleggingen i 1996. En slik analyse krever for det første at en rekke andre variabler tas inn i analysen, for eksempel:

- Generell økonomisk vekst som påvirker skipstransporten i verden
- Utviklingen i rater i ulike delmarkeder
- Alderssammensetningen i flåten
- Ulike typer miljøkrav som kan påvirke incentivene for nybygging
- Skatteregler og skatteendringer i mange land, ikke bare Norge

De nye norske skattereglene etter 1996 er vesentlig gunstigere enn reglene som gjaldt de nærmeste fire årene før omleggingen, i hvert fall for rederier som driver med overskudd med skip som er skattemessig nedskrevet. Reglene er imidlertid ikke spesielt gunstige i forhold til skatteregler i andre store skipsfartsland. Endelige konklusjoner om hvordan slike regler har påvirket rederinæringen og norske skatteinntekter må derfor trekkes når reglene har virket i noen flere år, og etter grundige vurderinger av de ulike faktorene som bestemmer utviklingen i internasjonal skipsfart generelt, og for norske rederier spesielt.

#### Referanser

- Devereux, M. P. & R. Griffith (1998): "Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals". *Journal of Public Economics*. Vol. 68, 335-67.
- Dufwenberg, M., H. Koskenkylä & J. Södersten (1994): "Manufacturing Investment and Taxation in the Nordic Countries". *Scandinavian Journal of Economics*. Vol. 96, 443-61.
- Feldstein, M. & C. Horioka (1980): "Domestic Savings and International Capital Flows". *Economic Journal*. Vol. 90(358), 314-29.
- Feldstein, M. (1994): "Tax Policy and International Capital Flows". *Weltwirtschaftliches archiw*. Vol. 130, 675-97.
- Gjersem, C. (2000): Practical use of generational accounting. Kapittel i Banca d'Italia (eds.): *Fiscal sustainability. Essays presented at the Public Finance Workshop held in Perugia, 20-22 January 2000*.
- Gordon, R. G. & A. L. Bovenberg (1996): "Why Is Capital So Immobile Internationally? Possible Explanations for Capital and Income Taxation". *American Economic Review*. Vol. 86 (5), 1057-1102.
- Kotlikoff, L. J. & W. Leibfritz (1998): "An International Comparison of Generational Accounts". NBER Working Papers no. 6447. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Kotlikoff, L. J. & B. Raffelhüschen (1999): "Generational Accounting Around the Globe". *The American Economic Review*. Vol 89(2). Papers and proceedings, 161-6.
- Leibfritz, W., J. Thornton & A. Bibbee (1997): *Taxation and Economic Performance*. Economics Department Working Papers 176. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- Niskanen, William A., Jr. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- NOU 1991: 17: Bedrifts- og kapitalbeskatningen. Beskatning av formue. Norges Offentlige Utredninger, Oslo.
- NOU 1996: 17: I Norge - for tiden? Norges Offentlige Utredninger, Oslo.
- NOU 1999: 7: Flatere skatt. Norges Offentlige Utredninger, Oslo.
- NOU 2000: 18: Skattlegging av petroleumsvirksomhet. Norges Offentlige Utredninger, Oslo.
- OECD (1991): *Taxing Profits in a Global Economy: Domestic and International Issues*. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- OECD (1997): *Revenue Statistics 1965-96*. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- OECD (1999a): *Taxing Wages 1998-1999. Taxes on Wages and Salaries, Social Security Contributions for Employees and their Employers, Child Benefits*. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- OECD (1999): *Consumption Tax Trends. 1999 Edition*. Organisation for Economic Co-Operation and

Development, Paris.

OECD (2000a): Tax Burdens - Alternative Measures. OECD Tax Policy Studies. No. 2. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.

OECD (2000b): Towards Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.

Raffelhüschen, B. (1999): "Generational Accounting in Europe". The American Economic Review. Vol 89(2). Papers and proceedings, 167-70.

Ravnaas, E. og E. Bakko (1997): Beskatning av private personers næringsformue. Utredning for Norsk Investorforum nr 4/97. Advokatfirmaet Bugge, Arentz-Hansen og Rasmussen, Oslo.

Razin, A. & C.-W. Yuen (1999): "Optimal International Taxation and Growth Rate Convergence: Tax Competition vs. Coordination". International Tax and Finance. Vol. 6, 61-78.

Rosen, K. T. & A. L. Howard (2000): "E-retail: Gold Rush or Fool's Gold?". California Management Review.

Skatteministeriet (2000): "Effektiv selskabsbeskatning i international sammenligning". Skat. Nr. 1. Juli 2000. Skatteministeriet, København. 89-123.

St. meld. nr. 1 (1999-2000): Nasjonalbudsjettet 2000. Finansdepartementet, Oslo.

Wilson, J. D. (1999): "Theories of Tax Competition". National Tax Journal. Vol. 52 (2), 269-304.

Wærness, E. (1996): "For utlandet - i Norge? Kommentar til Bergo-gruppens forslag til endret kapitalbeskatning". Sosialøkonomen. Årgang 50, 8-14.