



Skattedirektoratet

Saksbehandler
Kari Rønning

Deres dato
02.02.2011

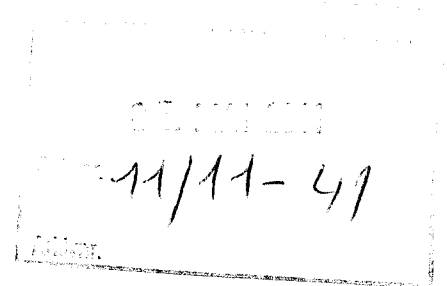
Vår dato
03.05.2011

Telefon
22 07 72 85

Deres referanse
11/11

Vår referanse
2011/136003

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



NOU 2011:1 Finanskriseutvalget utredning

Vi viser til Deres brev av 2. februar 2011 med anmodning om kommentarer til Finanskriseutvalgets utredning i NOU 2011: 1 *Bedre rustet mot finanskriser*.

Skattedirektoratet har forelagt høringsbrevet og utredningen til berørte avdelinger og kontorer innen etaten, og deres innspill er innarbeidet i denne høringsuttalelsen.

Våre kommentarer knytter seg primært til utredningens kap. 15 hvor spørsmålet om bedre skattlegging av finansiell sektor er behandlet. Innledningsvis har vi funnet grunn til å gi noen generelle kommentarer knyttet til beskatningen av finansnæringen. Deretter har vi noen kommentarer til forslaget om stabilitetsavgift, før vi avslutningsvis kommer med noen betraktninger om en mulig innføring av en aktivitetsskatt.

1. Generelle betraktninger om beskatningen av finansnæringen.

Vi vil innledningsvis kommentere enkelte problemstillinger som oppstår ved beskatningen av finansnæringen, i første rekke knyttet til finansielle instrumenter.

En økende og utstrakt bruk av finansielle instrumenter er på en rekke steder i utredningen fremhevet som en medvirkende årsak til finanskrisen. Det spesielle med bruken av finansielle instrumenter er at ved kreativ bruk av slike kan formelle betegnelser skilles fra underliggende realiteter. Med dette mener vi at man ved bruk av slike instrumenter kan skape nye posisjoner slik at ønskede og kanskje gunstigere effekter kan oppnås, så vel hva angår risiko som regulatorisk og skattemessig.

Skattemessig reiser bruk av finansielle instrumenter ulike problemstillinger, i første omgang knyttet til separat/integrert beskatning, men også til skattemessig klassifikasjon. Eksempelvis ser vi at renteswapper lett kan struktureres til å gi de samme økonomiske effekter som et lån. Sentralt i så måte er derfor å forstå instrumentets natur og funksjon i de konkrete tilfeller.

Vår erfaring med behandling av finansielle instrumenter viser at det ofte kan knytte seg en betydelig usikkerhet til den skattemessige behandlingen av disse. Det kan ofte dreie seg om kompliserte og vanskelig kontrollerbare forhold. For nye instrumenter kan det være tale om problemstillinger som ikke tidligere har vært behandlet i teori og praksis. Omfanget og bruken av slike instrumenter tilsier

Postadresse
Postboks 9200 Grønland
0134 Oslo
For elektronisk henvendelse se

Besøksadresse
Se www.skatteetaten.no
Org. nr.: 996250318
www.skatteetaten.no

Sentralbord
800 80 000
Telefaks
22 17 08 60



etter vår vurdering at lovgiver og ligningsmyndigheter har fokus på behovet og muligheten for nærmere regulering og kontroll av denne type eiendeler og forpliktelser.

Et annet særtrekk i finansnæringen er organisering i finanskonsern, der både bank og forsikring er representert. Dette gir mulighet for skatteutjevning ved bruk av konsernbidrag. Særlig er dette aktuelt der konsernet har livsforsikringsselskaper, da en rekke av disse har store underskudd til fremføring som kan dekkes opp med konsernbidrag fra "bankgrenen" i konsernet. En viktig årsak til underskuddene er livsforsikringsselskapenes investeringsstruktur, med stor inntektsandel som faller inn under fritaksmetoden, kombinert med fradrag for forsikringstekniske avsetninger. Kombinasjonen har gitt opphav til en praksis som har tillatt skattemessig tilbakeføring av inntektene som faller inn under fritaksmetoden, samtidig som de samme inntektene fradras som forsikringsteknisk avsetning. Ordningen bidrar til at det trekkes inn mindre inntekter fra banksektoren enn hva som normalt ville være tilfelle. Den begunstiger i særlig grad store finanskonsern som har anledning til å inkludere livsforsikringsselskap i konsernet.

2. Kommentarer til forslaget om innføring av stabilitetsavgift

Forslaget fra utvalget er at en stabilitetsavgift bør ilegges norske finansinstitusjoner. Avgiften bør etter utvalgets mening reflektere eventuelle forventninger hos kreditorer om at deres risiko er redusert som følge av sannsynligheten for statlig inngripen (implisitt statsgaranti).

Vi antar at en vurdering av hvilke institusjoner som bør omfattes av tiltaket vil baseres på utvalgte kriterier slik som:

- Hvor selskapene i konsernet er hjemmehørende
- Størrelsen
- Innholdet i konsernet

2.1 Geografisk avgrensning

Et spørsmål er om det bare er finansinstitusjoner som er hjemmehørende i Norge som skal være omfattet av denne avgiften, eller om også filialer av utenlandske finansinstitusjoner skal være omfattet. Som nevnt i utvalgets utredning på side 171 kan det forhold at noen land lar de nasjonale avgiftene omfatte både filialer og datterselskap av utenlandske finansinstitusjoner, mens andre omfatter filialer og datterselskaper i andre land av finansinstitusjoner i hjemlandet, medføre at selskapene må betale denne formen for avgift i flere land.

Dagens skatteavtaler vil i utgangspunktet ikke omfatte denne type avgift og vil derfor ikke være egnet for å hindre en slik dobbel ilegging av avgift. Vi er derfor enig i at dette tilsier at et slikt tiltak i størst mulig grad bør samordnes og iverksettes samlet for flere stater, slik EU-kommisjonen foreslår. Eventuelt at en slik avgift harmoniseres blant de øvrige nordiske landene.



2.2 Avgrensning ut fra størrelse og beregningsgrunnlag

Utvalgets forslag er basert på bankenes forpliktelser i balansen. Ut fra formålet med tiltaket som bl.a er å fremme finansiell stabilitet og bidra til å finansiere statlig inngripen, antar vi at det er aktuelt å sette en nedre grense for størrelsen på forpliktelsene, eventuelt fordelt på forskjellige trinn for inntreden. Størrelsen vil måtte avpasses etter norske forhold.

Formålet med tiltaket tilsier at tiltaket bør reflektere risikoprofilen for hver enkelt kredittinstitusjon som omfattes. En risikospeilende avgift vil minske institusjonens tilbøyelighet til å ta risiko.

Et alternativ er å basere avgiften på risikovektede tilganger i overensstemmelse med gjeldende kapitaldekningsregler. Det som kan være problematisk med sistnevnte alternativ er faren for at kapitaldekningsreglene ikke i tilstrekkelig grad fanger opp finansinstitusjonenes likviditetsrisiko.

Vi er enig i at tiltaket bør differensieres ut fra løpetiden på finansieringen. Skillet mellom kortsiktige og langsiktige forpliktelser, hvor sistnevnte forfaller mer enn ett år etter at de er ervervet (jf. sktl. § 14-5 femte ledd), er velkjent i skatteretten i dag. Et tilsvarende skille kan være aktuelt å benytte ved en differensiering i forbindelse med tiltaket.

2.3 Avgrensning ut fra innholdet i konsernet

Det neste spørsmålet er hvilke typer selskap som skal være omfattet. Utvalget benytter begrepet finansinstitusjoner. En bør definere hvilke finansinstitusjoner som blir aktuelle. En kjent definisjon for kredittinstitusjoner finnes i finansieringsvirksomhetsloven § 1-5 nr. 3. Ved en anvendelse av denne definisjonen vil samtlige norske kredittinstitusjoner være omfattet. Vi bemerker at dette vil medføre at også bankkonsern hvor en mindre del av gruppens aktivitet er av finansiell art, vil være omfattet.

Som nevnt bør Norges regler være så like som mulig andre lands regler, som EU-landenes, og særlig de nordiske lands regler på dette område. Dette for å unngå at selskapene blir utsatt for dobbeltbeskatning, jf det som er sagt ovenfor under pkt 2.2.

2.4 Praktisk gjennomføring

Vi antar at det i stor grad vil la seg gjøre å benytte tallmateriale fra eksisterende oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av tiltaket. Det er i mange år benyttet en særskilt næringsoppgave (RF-1173) som vedlegg til selvangivelsen for banker, finansieringsforetak mv. Oppgaven omfatter en spesifisert angivelse av gjeld og egenkapital. Øvrige poster i oppgaven gir opplysninger om forpliktelser utenom balansen. Et slikt grunnlag vil kunne benyttes for å skille ut finansieringskilder som bærer preg av å være mer kortsiktige og risikofylte enn andre. Videre vil garanterte innskudd kunne skilles ut.

Ved å benytte det eksisterende tallmaterialet vil etterlevelseskostnadene for de aktuelle foretakene kunne reduseres. Det må imidlertid utarbeides en egen oppgave som spesifiserer de aktuelle postene



og nærmere angir hvordan avgiften/skatten er beregnet. I den grad det er aktuelt å unnta poster bør det fremgå av skjemaet hva som er årsaken til unntaket og hvilke beløp det er tale om.

For å unngå dobbelt belastning antar vi at det konsoliderte konsernregnskapet bør benyttes som grunnlag for norske konsern. For filialer og datterselskap av utenlandske konsern er en avhengig av tilsvarende oppgaver. Det vil være behov for en særskilt begrunnet fastsettelse av estimert egenkapital og finansieringskilder for filialer av utenlandske konsern.

Selve fastsettelsen vil kunne finne sted hos den ligningsmyndigheten som i dag foretar ligningsfastsettelsen for skattepliktig inntekt for banker, finansieringsforetak med videre. Sentralskattekontoret for storbedrifter har de siste årene håndtert ligningen av de største bankene i Norge, og har opparbeidet en god bransjekunnskap og erfaring knyttet til det enkelte konsern. Fastsettelse og innkreving kan dermed finne sted med utgangspunkt i eksisterende regelverk knyttet til ligningsforvaltning, dvs. ligningslov og skattebetalingslov.

3. Kommentarer til forslaget om innføring av aktivitetsskatt

Ut fra formuleringene i utredningen virker det som innføringen av en aktivitetsskatt er et mindre aktuelt alternativ. Vi nøyter oss derfor med å gi noen korte kommentarer til forslaget.

Vi er enig i at en innføring av en eventuell avgiftsplikt på finansielle tjenester bør skje som ledd i en felles europeisk løsning innen EU/EØS området. Når det gjelder den nærmere utforming av en slik særbeskatning vil vi på generelt grunnlag bemerke at en forhøyet skattesats raskt gir seg utslag i et press på grensene for skattlegging. Det kan igjen medføre et økt ressursbehov for å kontrollere etterlevelse. Ulik skattesats vil også medføre at problemstillinger knyttet til bruk av konsernbidrag og kredittberegning må avklares.

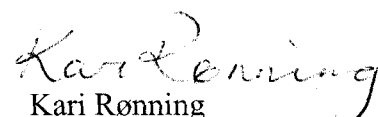
Av hensyn til å unngå kompleksitet i reguleringen antar vi at det kun er aktuelt å innføre et tiltak i form av enten en stabilitetsavgift eller en aktivitetsskatt. Innføringen av en transaksjonsavgift vil på den annen side virke på et annet plan, og fastsettelse og innkreving av en slik avgift vil formodentlig måtte finne sted utenom de ordinære ligningsinstanser.

Med hilsen


Heide Lindsjorn

Seksjonssjef

Rettsavdelingen, foretaksskatt
Skattedirektoratet


Kari Rønning