

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
PB 8008 Dep
0030 OSLO

Oslo 14 mai 2003

Høringsuttalelse til NOU 2003: 9 Skatteutvalget- Forslag til endringer i skattesystemet

1. Innledning og sammendrag

V1 viser til brev av 12. februar 2003 der det blir bedt om merknader til Skatteutvalgets innstilling. Norske Siviløkonomers Forening har funnet det hensiktsmessig å avgi en egen høringuttalelse selv om vi ikke er med i departementets liste over høringsinstanser. I høringuttalelsen kommenteres særlig de sider av utvalgets innstilling som har betydning og interesse for våre medlemmer og for små/mellomstore bedrifter. Våre synspunkter kan oppsummeres i følgende hovedpunkter

- V1 er enig i utvalgets forslag om redusert marginalsatt på arbeidsinntekt, herunder redusert toppskatt og opphevelse av høy sats på arbeidsgiveravgift på inntekter over 16G
- Dagens skattesats på 28% på alminnelig inntekt og overskudd for bedrifter må ikke økes Dette er i tråd med utvalgets innstilling.
- V1 er i prinsippet enig i utvalgets forslag om innføring av "aksjonærmodellen" En forutsetning er imidlertid at det først må etableres tekniske løsninger for å administrere ordningen Inntil et slikt aksjeeierregister er på plass bør dagens delingsmodell, med enkelt innstramminger, videreføres
- V1 mener at formuesskatten bør avvikles gradvis. Parallelt med utfasingen av formuesskatten bør det innføres system for beskatning av fast eiendom med et bredere skattegrunnlag enn dagens eiendomsskatt
- Reglene for beskatning av utbytte fra utlandet må forbedres Dagens regler medfører en betydelig grad av dobbeltbeskatning NSF støtter utvalgets forslag om bruk av fordelingsmetoden for utbytte fra datterselskap i land med skattesystem som kan sammenlignes med vårt.

2. Generelle merknader vedrørende inntektsskattegrunnlaget og satser og fradrag i inntektsbesakningen

Norske Siviløkonomers Forening (NSF) er tilfreds med at Skatteutvalget i sin innstilling har tatt tak i hva som kan gjøres for å redusere de problemene som følger av at arbeidsinntekter skattlegges mye hardere enn kapitalinntekter. Den store forskjellen i skattesatser innebærer en skjev fordeling av skattebyrden samtidig som den bidrar til ineffektiv ressursutnyttelse. Stor forskjell i beskatning av kapital- og arbeidsinntekt gir også opphav til uheldige skattemessige tilpasninger og skatteplanlegging for å få arbeidsinntekt til å fremstå som kapitalinntekt.

Utvalget foreslår en vesentlig reduksjon i marginals-katten på lønnsinntekter ved at toppskatten reduseres. Dette er en viktig del av utvalgets innstilling og bør prioriteres. NSF mener at behovet for endringer i beskatningen er størst for personer med høy kompetanse og dermed høye lønninger. Dagens marginalsatser for lønnsinntekt kombinert med høy sats for arbeidsgiveravgift innebærer en uakseptabel skattebelastning. Vi støtter derfor utvalgets forslag om reduksjon av toppskatten og fjerning av satsen for arbeidsgiveravgift på lønninger over 16G. Dette forslaget vil reversere de skatteskjerpelsene som har funnet sted etter skattereformen i 1992 og bidra til å lette presset for tilpasninger til delingsmodellen, ved at gapet mellom skatt på kapitalinntekt og lønnsinntekt reduseres.

Utvalget har vurdert å gjennomføre en flatere beskatning ved å øke skattesatsen på alminnelig inntekt fra 28% til 30%, men forkastet dette ut i fra beregninger som viser at en slik økning gir små netto skatteinntekter under forutsetning av at lave og midlere lønnsinntekter ikke skal få høyere skatt. Vi deler utvalgets vurdering og er enige i at det å beholde satsen på 28% har en positiv og stabiliserende virkning på skattesystemet som helhet. NSF vil fremheve betydningen av at den alminnelige skattesatsen ikke heves. En økning vil innebære at Norge går motsatt vei av den internasjonale trenden med lavere skattesatser.

Forutsigbarhet og langsiktighet i skattsystemet er vesentlig. NSF mener at det bør bygges inn mekanismer i skattsystemet som sikrer helhetlige løsninger og gjør systemet mer robust mot endringsforslag som ikke er gjennomarbeidet. Etablering av et organ tilsvarende danskenes Økonomiske Råd bør vurderes.

Et slikt råd vil likevel ikke kunne erstatte dagens praksis med at regelendringer sendes ut på høring. Forslaget om at regjeringen hvert år må legge frem retningslinjer for skattepolitikken for de kommende 3 – 4 årene vil også bidra til stabilitet og forutsigbarhet.

Utvalget har også foreslått en forenkling i fradragstrukturen. NSF er enig med utvalget i at det er viktig å ha et enkelt og oversiktlig skattesystem som ikke innbyr til unødvendig administrasjon eller til samfunnsmessig uproduktiv skatteplanlegging. Vi støtter derfor utvalgets forslag på dette området. NSF er langt på vei enig i utvalgets begrunnelser for å ta bort en rekke fradagsordninger i personbeskatningen til fordel for økte bunnfradrag.

NSF støtter utvalgets hovedsynspunkt om at konkrete støtteordninger prinsipielt er mer egnet enn skattesystemet som verktøy for å oppnå spesielle fordelings effekter. Fradrag som ikke knytter seg til erverv av inntekt bør tas ut av skattesystemet. Fradrag som knytter seg til erverv av inntekt bør i prinsippet gi skattefradrag. Selv om vi ser behovet for administrativ forenkling ved å ha betydelige bunnfradrag, bør det vurderes hvor langt en skal gå på dette området ved at merkostnadene til administrasjon vurderes opp mot hensynet til rettferdighet for den enkelte skattyter.

I kapittel 7 går utvalget gjennom hvordan inntektsgrunnlaget bør fastsettes. Vi deler utvalgets syn om at *"En bør vektlegge brede skattegrunnlag som reflekterer den faktiske avkastningen"*

av arbeid og kapital " Vi er også enige i de konkrete forslagene om å utvide retten til underskuddsfremføring og til utvidet rett til fradrag for tap på fordringer. Dagens kriterium at tap på fordring må være lidt i *næring* for å kvalifisere til skattemessig tap er fortsatt uklart definert, da næringsbegrepet har utviklet seg over tid og bedømmelsen har vært ulik i ulike rettsavgjørelser. Endringen bidrar til å klargjøre og forenkle rettstilstanden.

3. Integrasjon av person- og selskapsbeskatningen

NSF er enig i at dagens delingsmodell ikke fungerer og at det derfor er nødvendig med regelendringer

Delingsmodellens fordeler, herunder nøytral beskatning mellom selskapsformer og symmetri i beskatningen av kapitalinntekter ved utbytte og salg eller innløsning av aksjer, tilsier imidlertid at alternative løsninger bør vurderes med forsiktighet

Utvalget foreslår en uttaksmodell for aksjeselskaper kalt aksjonærmodellen. NSF ser at aksjonærmodellen løser enkelte av problemene med delingsmodellen. I sin foreslåtte form har den imidlertid en rekke ulemper. Det er derfor etter vår mening nødvendig med videre utredninger av modellen.

Det umiddelbare ankepunktet mot aksjonærmodellen er at den vil gi et betraktelig mer komplisert skattesystem både med hensyn til regelverk og tekniske løsninger. Det forhold at dagens omfattende og kompliserte delingsmodell, RISK-, aksjonær og godtgjøringsregler i utgangspunktet må videreføres forsterker dette ytterligere. I tillegg vil både skatteetaten og skattyter pålegges mye merarbeid som følge av modellen. Dagens problemer med RISK-registeret, for eksempel ved kapitalendringer, viser hvor vanskelig det er å etablere et register som dekker alle eventualiteter.

NSF mener at dagens delingsmodell bør videreføres, med enkelte innstramminger, inntil aksjonærmodellen er bedre utredet.

Aksjonærmodellen forutsetter bl a at det er etablert et elektronisk aksjeeierregister.

Det er også gode grunner til at aksjonærmodellen ikke bør gjøres gjeldende for aksjonærer i børsnoterte selskaper. Videre bør dagens system med RISK og godtgjørelse videreføres ved beskatning på selskapsnivå, dvs der det er aksjeselskaper som eier aksjer.

Overgang til en ny modell vil kreve til dels kompliserte overgangsregler. Når det gjelder inngangsverdier for aksjer inn i aksjonærmodellen, mener vi at det er oppjusterte verdier pr 01 01 1992 med etterfølgende RISK som må benyttes.

Aksjonærmodellen innebærer at utbytte som overstiger en gitt normalavkastning beskattes med 28%. Utvalget har lagt inn et lite risikotillegg i beregningen av normalavkastningen i den såkalte skjermingsrenten. Etter vår mening bør risikotillegget være større, i størrelsesorden 3-5%.

4. Beskatning av formue, bolig, annen fast eiendom og arv

Utvalget har valgt å drøfte skatt på formue, arv, bolig og annen fast eiendom samlet NSF er enige i at beskatningen av disse elementene må samordnes og sees i sammenheng Vi vil knytte følgende kommentarer til utvalgets drøftinger og forslag:

- Utvalget foreslår en redusert og senere avvirket formuesbeskatning NSF stiller seg bak dette forslaget Som utvalget også påpeker skiller Norge seg i dag fra de aller fleste OECD-land ved at vi har en høy formuesbeskatning
- Reglene for verdsettelse av formue varierer sterkt avhengig av hva slags formuespost det gjelder. Formueskatten rammer derfor ulikt avhengig av formuestype. For å unngå vriddningseffekter og innlåsing av formue mener NSF at alle formuesposter bør verdsettes likt.
- Utvalget foreslår en avtrapping av formueskatten over tid. I overgangsperioden bør formuesskatten baseres på markedsverdier, lave satser og høye bunnfradrag
- Utfasingen av formuesskatten kan finansieres med en bredere anlagt eiendomsskatt
- Utvalget foreslår en opptrapping av dagens boligbeskatning blant annet for å finansiere reduksjonen i formuesbeskatningen. NSF er i utgangspunktet imot utvalgets forslag om en økning av boligbeskatningen. Vi er enige i at dagens boligbeskatning er skjev og delvis tilfeldig, men vi anser ikke at måten å rette dette opp på skal skje gjennom en skjerpet boligbeskatning. En bolig er en nødvendighet for oss alle og vi finner det prinsipielt ikke riktig å skatlegge denne eiendelen Slik boligbeskatningen fungerer både i dag – og etter utvalgets forslag – virker denne beskatningen også som en byskatt. Det er rundt pressområdene at boligverdiene er høyest og det er dermed også her boligbeskatningen rammer hardest
- Vedrørende utvalgets forslag om en innføring av dokumentavgift også for borettslag kan vi være enige i dette. Det synes i dag vanskelig å begrunne et fortsatt fritak her Imidlertid anser vi at dagens 2,5%-sats for dokumentavgift er for høy Tatt i betraktning den voldsomme prisøkningen på boliger de siste årene har en konstant sats på 2,5% i realiteten vært en skatteskjerpelse

Vedrørende arveavgift foreslår utvalget å reformere denne i tråd med arveavgifts-utvalgets forslag. NSF vil i denne sammenheng vise til vår høringsuttalelse av 20 november 2000 Hovedkommentarene fra NSF var her følgende.

- NSF slutter seg til utvalgets konklusjon om å beholde dagens arveloddsystem samt forslaget med en flat satsstruktur på arvelodder ut over et utvidet bunnfradrag. NSF foreslår i motsetning til utvalget en lovfestet indeksregulering av bunnfradragene.
- Vedrørende verdsettelse av avgiftsgrunnlaget er NSF i utgangspunktet enig i at forenklet takstsystem kan være en enkel og effektiv måte å måle markeds-verdien for boliger og fritidsboliger Når det gjelder verdsettelse av ikke-børsnoterte aksjer er NSF uenig i at disse skal verdsettes til en tilnærmet beregnet omsetningsverdi, men mener at slike aksjer ikke bør verdsettes til høyere verdi enn skattemessig formuesverdi NSF støtter utvalgets forslag om at arv og gave fortsatt ikke regnes som realisasjon Videre er NSF enig med utvalgets mindretallet i at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende argumenter for å gå bort fra dagens diskontinuitets-prinsipp og erstatte det med et kontinuitetsprinsipp
- Vedrørende spørsmålet om innføring av særregler for generasjonsskifter er NSF i hovedsak enig i flertallets vurdering

5. Skattlegging av grenseoverskridende virksomhet

Utvalget har tatt opp to viktige sider ved norske selskapers internasjonale investeringsaktivitet; beskatning av utbytte fra utenlandske datterselskaper og muligheten for skattelempe ved omorganiseringer over landegrensene. Vi har følgende kommentarer til utvalgets forslag

Beskatning av utbytte fra utenlandske datterselskaper

- For norske selskaper med pågående eller planlagte operasjoner i utlandet er reglene om fradrag i norsk skatt ved skattlegging av utbytte fra et utenlandsk datterselskap av stor betydning. Etter vår oppfatning fungerer regelverket i dag ikke etter hensikten, det oppstår i mange tilfeller en økonomisk dobbeltbeskatning og reglene er vanskelig tilgjengelige, især for skattytere som ikke jevnlig arbeider med disse reglene.
- I tillegg til de foreslåtte endringene fra Finansdepartementet i 2001 foreslår utvalget ytterligere endringer av den gjeldende kreditmetoden. Til sammen vil disse endringene etter vår mening bidra til en klar forbedring av norske selskapers totale beskatning av sin internasjonale virksomhet. Imidlertid vil det fortsatt være tilfeller av hva vi vil kalle økonomisk dobbeltbeskatning også etter de foreslåtte endringene
 - Reinvesteringer/utsatte utbytteutbetalinger
Utvalget tar ikke opp spørsmålet om det skal tas hensyn til skatter betalt før en 5-års periode (1 + 4 år) bakover i tid for et datterselskap i utlandet. Dette vil for en del prosjekter ramme hardt og medføre dobbeltbeskatning. I mange tilfeller er det verken ønskelig eller mulig å ta ut alt overskudd i løpet av en så kort periode. Dette kan skyldes ønske om å reinvestere overskudd eller lokale selskapsrettslige begrensninger i hva som er mulig å ta ut. Etter vårt syn bør dagens begrensning til en 5-års periode utvides til eksempelvis 10 år.
 - Kjøpstilfeller
Etter § 16-30 (4) siste pkt må kravene til eierandel i datter- og eventuelt datterdatterselskap være oppfylt fra og med det året det kreves kredit for. Dette representerer et problem i en kjøpsituasjon hvor det finnes tilbakeholdt overskudd i selskapet som kjøpes.
 - Effekt av skatteinsentiver
I den grad andre land gir skatteinsentiver vil dette ikke bli hensyntatt etter reglene i skatteloven § 16-30. Slike skatteinsentiver kan være en midlertidig lavere skattesats, gunstige avskrivningsregler, direkte ikke-skattepliktige støttebeløp etc.
- Basert på utvalgets egen beskrivelse vil disse tilfellene av dobbeltbeskatning stort sett unngås etter reglene i andre land vi kan sammenligne oss med.
- Vi vil trekke frem Danmark som et eksempel til etterfølgelse. Danmark har bevisst valgt å legge skattesystemet sitt til rette for å støtte utenlandsinvesteringer. Utbytter fra utlandet er unntatt dansk skatt for alle kvalifiserte eierandeler. Danmark har samtidig et strengt CFC-regime (tilsvarende våre norske NOKUS-regler) slik at tilfeller av investeringer gjennom lavskatteland vil fanges opp.

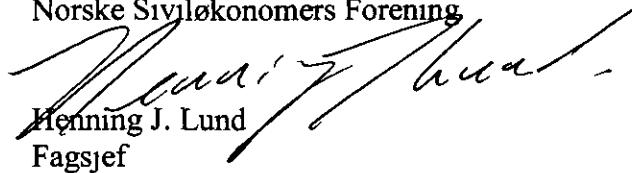
- Norge bør også tilstrebe et unntaksprinsipp etter vår mening Dette er enkelt å praktisere, dobbeltbeskatning unngås og det er tilpasset EU-landenes skatteregler. Nøytralitet mellom hjemme- og utinvesteringer kan fanges opp av eventuelle innskjerpinger i NOKUS-reglene. Utvalget nevner muligheten for å innføre en begrenset fordelingsmetode som et supplement til en generell kreditmetode NSF anbefaler at en begrenset fordelingsmetode innføres Denne bør i prinsippet gjelde for alle skatteavtaleland. Som et første tiltak kan ordningen begrenses til å omfatte EU/EØS land På denne måten kan en stor del av næringslivets behov dekkes uten at en får med land som kan åpne for urimelig skatteplanlegging. Ordningen bør uansett begrenses til de land som har en normalbeskatning som er høyere enn 2/3 av norsk beskatning, jf NOKUS-reglene
- Utvalget behandler ikke reglene i skatteloven § 16-20 flg, til tross for den naturlige tilknytningen til bestemmelsene i skatteloven § 16-30 flg. De generelle kreditbestemmelsene medfører i svært mange tilfeller økonomisk dobbeltbeskatning. Den tidligere planlagte revisjonen av dette regelverket bør nå settes i gang, på grunn av mange svakheter ved dagens bestemmelser. De primære svakheterne er følgende.
 - Bestemmelsene vedrørende beregning av maksimalt kreditfradrag er meget kompliserte og fører ofte til dobbeltbeskatning Eksempelvis fører begrensningen til faktisk betalt skatt i Norge til at kredit ikke oppnås ved et underskudd i Norge. I slike tilfeller kan heller ikke ubenyttet kredit fremføres, slik tilfellet er med § 16-30 kredit Dette avhjelpest noe ved at fradrag i inntekten etter skatteloven § 6-15 kan kreves Dette medfører allikevel en meget uheldig økonomisk dobbeltbeskatning. I tillegg er beregningen av globalinntekten og fordeling av gjeldsrenter og konsernbidrag mellom Norge og utlandet lite logisk og kan medføre utilsiktede effekter.
 - Dokumentasjonskravene er meget strenge og har i praksis vist seg vanskelig å etterkomme Eksempelvis kan det her vises til at ligningsbehandlingen i enkelte land skjer svært sent og i mange tilfeller etter at ordinær ligning er avsluttet i Norge
- NSF's anbefaling er den tidligere planlagte revisjonen av bestemmelsene i skatteloven § 16-20 flg nå gjennomføres og at dette ses i sammenheng med utvalgets forslag til endringer i skatteloven §§ 16-30 flg. Dette bør tas ut skatteutvalgets øvrige arbeid og fremmes som en separat proposisjon

Skattelempe ved omorganiseringer over landegrensene

For norske selskaper med pågående operasjoner i utlandet er også reglene om skattelempe ved omorganiseringer over landegrensen av stor betydning Det er viktig at dette regelverket fungerer slik at det ikke oppstår hindringer ved internasjonale omorganiseringer. Norge praktiserer i dag en søknadsordning ved omorganiseringer over landegrensene jf skatteloven § 11-20 flg. Denne ordningen kan i dag oppleves som tungvint både for myndighetene og for skattyterne. Lang saksbehandlingstid i departementet er også et problem Andre land Norge kan sammenligne seg med har innført generelle regler for slike omorganiseringer slik at skattelempe automatisk gis dersom en transaksjon oppfyller visse kriterier Vi støtter utvalgets forslag om å nedfelle dagens søknadsordning i klare lovregler

Denne uttalelse er utarbeidet av Norske Siviløkonomers Forening – fagutvalg skatt
I utvalget sitter Johs Kr. Andersen, Eirik Berge, Lars Haug, Finn Lexow, Ola Løberg, Jorunn
Røvik

Vennelig hilsen
Norske Siviløkonomers Forening



Henning J. Lund
Fagsjef