



Skattedirektoratet

Saksbehandler
Kaarbø/Moi/Olsen

Deres dato

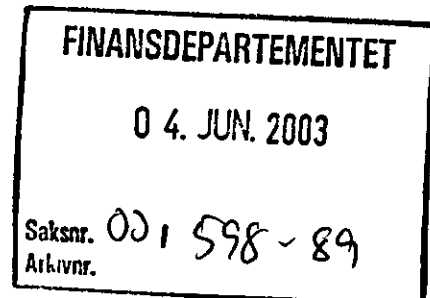
Vår dato
2 juni 2003

Telefon

Deres referanse
03/598 Sl BB/GS

Vår referanse
2003/00879
FN/NB 008

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Høringsuttalelse - Skatteutvalgets innstilling

1. Innledning

Vi viser til Finansdepartementets brev av 12. februar 2003 der Skattedirektoratet ble bedt om å komme med høringsuttalelse på Skatteutvalgets forslag til endringer i skattesystemet

Innstillingen har vært gjenstand for en bred høring i skatteetaten. Direktoratet har nedsatt en gruppe med representanter fra ytre etat og Skattedirektoratet, som har behandlet innstillingen. I tillegg har direktoratet fått tilbakemeldinger direkte fra fylkesskattekontorene

Vi har vurdert forslagene ut fra hvilke effekter forslagene vil ha for skattyterne, ettersom dette er svært sentralt for etterlevelsen og dermed muligheten for en god håndtering av skattesystemet. Vi har dessuten hatt et særlig fokus på de forvaltningsmessige sidene av forslagene

Skattedirektoratet gir sin tilslutning til intensjonen om en tilnærming av skattesatsene på arbeidsinntekt og kapitalinntekt. Direktoratet vil imidlertid sterkt fraråde utvalgets forslag til integrasjon av beskatningen av arbeids- og kapitalinntekter gjennom en aksjonærmodell. Hensynet til skattyterne taler etter vår oppfatning sterkt mot den foreslåtte løsningen. Regelverkets kompleksitet vil gjøre skattyternes mulighet til egenkontroll av grunnlaget for beskatning nærmest illusorisk. Etter direktoratets oppfatning vil dessuten kostnader ved innføring, ressursbruk knyttet til kontroll og den kompleksitet det vil innebære med flere modeller for forskjellige selskapsformer være uforholdsmessig høye. Til tross for de svakheter som hefter ved gjeldende delingsmodell, vil direktoratet i stedet anbefale en videreføring og forbedring av denne modellen, eventuelt inntil andre modeller er utredet nærmere

Vi er til en viss grad i tvil om den foreslåtte modellen er håndterbar for etaten. Dette gjelder i særdeleshet for aksjer i utenlandske selskaper, men også når det gjelder omsetning av aksjer i norske selskaper er det en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til det samlede omfang av oppgaver som det foreslåtte regelverket vil skape. Som det fremgår av våre kommentarer til forslaget gjenstår det fortsatt et omfattende arbeid før alle sider ved aksjonærmodellen er tilstrekkelig utredet. Finnes det – til tross for direktoratets kommentarer – ønskelig å innføre

Postadresse
Postboks 6300, Etterstad
0603 Oslo
skattedirektoratet@skatteetaten.no

Kontoradresse
Fredrik Selmersvei 4
Org nr 974761076

Sentralbord
22 07 70 00
Telefaks
22 07 71 08



det foreslåtte regelverket, må det avsettes tid og ressurser til et slikt utredningsarbeid før endelig vedtak fattes.

Direktoratet er enig i utvalgets forslag når det gjelder sanering av fradragsposter som ikke kan regnes som utgift til inntekts ervervelse, men savner en mer prinsipiell drøftelse av prinsippene for familiebeskatningen. Det er viktig at aktuelle problemstillinger er tilstrekkelig utredet til at en kan oppnå nødvendig stabilitet i regelverket. Direktoratet går videre sin tilslutning til forslagene om opphevelse av særordninger for ulike næringer. Et komplekst regelverk er forvaltningsmessig ressurskrevende bl a når det gjelder fortolknings spørsmål av ulik karakter. Jo mer innfløkt regelverket er, jo større forventninger skapes mht rettferdighet og likhet i beskatningen. Et mer firkantet regelverk gir derfor langt bedre rom for innsats mot bevisste unndragelser og økonomisk kriminalitet.

Ut fra nøytralitets- og likhetsbetraktninger deler Skattedirektoratet utvalgets forslag om på sikt å avvikle formuesbeskatningen. På prinsipielt grunnlag fremstår markedsverdien som den mest ønskelige verdsettelsesnorm. Blant annet vil dette føre til størst mulig nøytralitet, og dermed færre vridningseffekter. Selv om dagens verdsettelsesregler kan gi tilfeldige utslag, vil en mer konsekvent verdsettelse til markedsverdi imidlertid være svært ressurskrevende og vanskelig for en rekke formuesgenstander, og spesielt for bolig og annen fast eiendom. Disse praktiske hensyn tilsier at bruk av sjabloner kan være å foretrekke.

Av hensyn til høringsuttalelsens omfang har vi valgt å kommentere de fleste forslagene til endringer i et eget vedlegg (vedlegg 1), der følgende temaer er behandlet:

- Aksjonærmodellen
- Forslag til endringer i delingsmodellen
- Alternative modeller
- Fastsettelse av inntektsskattegrunnlaget
- Beskatning av formue, bolig og annen fast eiendom
- Grenseoverskridende virksomhet

I avsnittene nedenfor følger en oppsummering av Skattedirektoratets vurderinger av forslagene i innstillingen, med henvisning til de mer inngående drøftelser i vedlegget. Enkelte av Skatteutvalgets mer prinsipielle betraktninger er også kommentert i de følgende avsnitt.

Vedlagt følger også kopi av tidligere oversendte innspill til Skatteutvalget vedrørende langsiktighet og forutsigbarhet i skattelovgivningen, og om delingsmodellen mv, oversendt 8 mai 2002 (Vedlegg 2 og 3).



2. Oppsummering av Skattedirektoratets vurderinger av innstillingen

2.1 Generelt

Skatteutvalget har avgitt en innstilling som spenner over store deler av skattesystemet. Det er nedlagt et stort arbeid i forhold til den tid utvalget har hatt til rådighet. Innstillingen bærer likevel preg av at utvalget ikke har hatt tid til å gå tilstrekkelig i dybden på viktige områder, noe som gjør at det tidvis har vært vanskelig å se alle konsekvenser av de foreslåtte endringer. Enkelte områder bør derfor utredes nærmere før det er mulig å ta stilling til valg av løsninger, slik utvalget selv har vært inne på. Dette kommer vi nærmere tilbake til nedenfor.

2.2 Hovedprinsipper i skattesystemet

Skattedirektoratet støtter utvalgets konklusjoner om at skattesystemet skal bygge på generelle og gjennomgående prinsipper med færrest mulig unntak. Utvalget foreslår å oppheve de fleste særordninger og fradrag som ikke har direkte tilknytning til arbeids-, kapital- eller virksomhetsinntekter. Direktoratet mener at dette er viktige forutsetninger for et skattesystem med enkle og nøytrale regler. Direktoratet mener også at dette er viktig for å opprettholde skattyternes respekt og forståelse for regelverket. Det at skattesystemet i minst mulig grad benyttes eksempelvis som næringspolitisk virkemiddel, gjør at en lettere kan se helheten i skattesystemet, og det vil også medføre større grad av nøytralitet i forhold til de ulike typer næringer. Det vises til kommentarene til de enkelte forslagene.

2.3 Stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken

Skattedirektoratet slutter seg til utvalgets forslag om å legge større vekt på hensynet til stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken. Direktoratet finner det viktig i denne sammenheng som anført av utvalget, at skattesystemet i størst mulig grad bygger på generelle og gjennomgående prinsipper med færrest mulige unntak. Likeledes vil direktoratet understreke betydningen av utvalgets påpekning av at et grundig beslutningsgrunnlag i lovgiverprosessen er et viktig bidrag for langsiktighet og forutsigbarhet.

Direktoratet mener utvalgets forslag om at regjeringen århøgt skal legge frem for Stortinget retningslinjer for skattepolitikken i de nærmeste årene, klart vil styrke arbeidet med å gjøre skattepolitikken mer forutsigbar. Da vårt skattesystem i vesentlig grad bygger på elektronisk innberetning av relevante data fra næringsdrivende og andre oppgaveleverandører, vil direktoratet påpeke at det vil være av stor betydning om Stortinget vedtar alle større endringer i skatte- og regnskapslovgivningen før sommerferien i året før det aktuelle inntektsåret. Dette vil sette skattyterne og deres medhjelpere bedre i stand til å utvikle eller endre sine regnskapsprogrammer slik at de senere har grunnlag for å innberette korrekte data til skattemyndighetene. Samtidig vil det gi etaten bedre forutsetninger for å ta hensyn til regelendringene ved høstens forskuddsutskriving. For en nærmere utdyping av disse



spørsmålene vises det til notat vedlagt Skattedirektoratets brev av 8 mai 2002 til Skatteutvalget. (Notatet følger som vedlegg 2 til denne høringsuttalelsen)

Skattedirektoratet stiller seg også positiv til forslaget om å delegere en større del av oppgavene med å utforme tekniske og praktiske bestemmelser rundt gjennomføringen av skattebestemmelsene til direktoratet. En forutsetning for at en slik ordning kan sikre større langsiktighet og forutsigbarhet, må være at delegasjonsvedtaket angir innen hvilke rammer direktoratet kan utøve den aktuelle myndighet uten vesentlig instruksjon eller overprøving fra overordnet myndighet.

2.4 Tilnærming i skattesatsene for arbeid og kapital

Utvalgets forslag innebærer en senkning av marginalsattesatsene og en tilnærming av skattesatsene på inntekt fra arbeid og kapital. Disse forhold vil hver for seg – og samlet – kunne motvirke uønskede vrddninger og således også være gunstig i et etterlevelsesperspektiv. På denne bakgrunn er vi positive til forslaget.

Vi anser at utvalgets forslag til satser, kombinasjon av satser for ulike grunnlag, samt størrelsen på fribeløp og fradrag er uttrykk for hvilket skattetrykk utvalget – innenfor sine økonomiske rammer – foreslår for de ulike skattytergrupper. Disse forslagene vil bare bli ytterligere kommentert i den utstrekning de har spesiell betydning for forvaltningsmessige forhold.

2.5 Aksjonærmodellen, delingsmodellen og eventuelle andre alternativer

Skattedirektoratet oppfatter spørsmålet om integrasjon av person- og næringsbeskatningen som det viktigste temaet i utvalgets innstilling. Utvalget foreslår innføring av en utbytteskatt med skjerming (aksjonærmodellen) som en erstatning for gjeldende delingsmodell. Som alternativ er det skissert en innstramming av eksisterende delingsmodell. Også andre modeller er vurdert av utvalget, herunder alminnelig dobbeltbeskatning av utbytte (uten skjerming) og en modell med ekstra skatt på netto kapitalinntekter.

Direktoratet vil sterkt fraråde innføring av en aksjonærmodell som foreslått, både av hensyn til skattyterne og av hensyn til de betydelige forvaltningsmessige konsekvenser vi mener at regelverket vil gi. For at skattesystemet og forvaltningen av det skal fungere på en god måte er det etter direktoratets oppfatning et sentralt mål at skattereglene er mest mulig forståelige, og at de aksepteres av skattyterne. Vi finner at det foreslåtte regelverket vil være både vanskelig å forstå og utfordrende å forholde seg til for skattyterne, og dette vil gjøre skattyternes muligheter til egenkontroll av grunnlaget for beskatning nærmest illusoriske. Vi har også kommet til at aksjonærmodellen vil bli svært komplisert og ressurskrevende å håndheve for ligningsmyndighetene. Når det ses hen til det store antall aksjer, aksjonærer, transaksjoner mv, vil de systemmessige og administrative utfordringer og omkostninger bli svært betydelige, og vil få vidtrekkende konsekvenser for etatens øvrige prioriterte oppgaver. For å belyse omfanget kan det nevnes at det i følge Verdipapirsentralen i 2002 var 444 000



personlige aksjonærer, totalt 42,4 milliarder enkeltaksjer og 10,8 millioner transaksjoner (som hver omfatter en eller flere VPS-registrerte aksjer)

Skattedirektoratet har gjort noen enkle beregninger som kan gi et anslag over forventet tidsbruk knyttet til kontroll av kostpris for aksjer som ikke er registrert i VPS. Disse beregningene viser at selv om en beskjeden andel aksjer skifter eiere hvert år, vil ressursbruken kunne bli anslagsvis opp mot 100 årsverk. Uten en slik kontrollinnsats blir grunnlaget for skjermingsfradraget vilkårlig fastsatt. (Vi viser til punktet om aksjonærmodellen i vedlegg 1, der forutsetningene for anslaget fremgår.) I tillegg kommer, også for aksjer registrert i VPS, ressursinnsatsen i forbindelse med den løpende forvaltning, informasjon og kontroll.

Ressursbruken ved innføringen av en slik modell vil også bli betydelig, særlig knyttet til registrering og kontroll av opprinnelig kostpris for aksjer ervervet før ikrafttredelsestidspunktet, opplæringstiltak og informasjonstiltak mv.

Av stor betydning er det også at konsekvensene av en lignende modell for deltakerlignede selskaper og for enmannsforetak ikke er utredet. Ulike skatteregler for de enkelte organisasjonsformer må frarådes fra et forvaltningsmessig synspunkt. Selv om det etableres uttaksmodeller tilpasset deltakerlignede selskaper og enmannsforetak, vil disse måtte innebære forskjellige regelsett for de forskjellige foretaksformer. Vi viser til vedlegg 1, punktet som vedrører aksjonærmodellen, der vi har foretatt en nærmere vurdering av utvalgets forslag. Vi vil i alle tilfelle påpeke at innføringen av en aksjonærmodell forutsetter en grundig utredning av alle sider ved modellen. Det bør etter vår oppfatning ikke fattes noe endelig vedtak før en slik utredning er gjennomført.

I stedet for den foreslåtte aksjonærmodell, vil direktoratet anbefale en delingsmodell, med innstramminger i tråd med utvalgets forslag. Direktoratet viser til vedlegg 1, der de enkelte forslag til endringer i delingsmodellen er kommentert.

Delingsmodellen bør etter direktoratets oppfatning først forlates dersom det gjennom nærmere utredninger viser seg at alternative modeller kan håndtere de sentrale utfordringer på en bedre måte. Direktoratet foreslår derfor at også andre alternativer utredes nærmere. Både en modell basert på ekstra skatt på netto kapitalinntekter og en ren dobbelt utbyttebeskatningsmodell, synes å være modeller med betraktelig mindre administrative, systemmessige og kontrollmessige konsekvenser enn en aksjonærmodell eller en forbedret delingsmodell. Vi viser i denne sammenheng til vedleggets avsnitt om alternative modeller, der vi i tillegg har gjort enkelte vurderinger rundt en variant av delingsmodellen der selskapet selv blir skattepliktig for skatt på beregnet personinntekt.



2.6 Andre forslag til regelendringer

2.6.1 Kapittel 7 – Fastsettelse av inntektsskattegrunnlaget

Skattedirektoratet vil gi sin tilslutning til det vesentligste av utvalgets forslag til regelendringer for fastsettelse av inntektsskattegrunnlaget. For en nærmere vurdering av de enkelte forslagene viser vi til vedlegg 1

2.6.2 Kapittel 12 – Beskatning av formue, bolig, annen fast eiendom og arv

Skattedirektoratet er enig i utvalgets forslag om å avvikle formuesbeskatningen på sikt, samtidig som skatt på fast eiendom og arv økes. En prinsipiell svakhet med dagens formuesskattesystem er at det hovedsakelig bygger på et skjønnsmessig fastsatt grunnlag. Dette vanskeliggjør oppnåelse av tilstrekkelig likhet i beskatningen, og fører på grunn av ulike verdsettelsesregler til manglende nøytralitet i beskatningen.

Som nevnt stiller vi oss derimot skeptiske til en konsekvent verdsettelse av formuesobjekter til markedsverdi. Skattedirektoratet finner at verdsettelse av formuesobjekter til markedsverdi er et prinsipielt riktig utgangspunkt. Når vi likevel ikke finner å kunne anbefale at dette gjennomføres fullt ut skyldes det de betydelige forvaltningsmessige konsekvenser et slikt forslag vil innebære. For en masseforvaltningsetat som skatteetaten vil en konsekvent bruk av markedsverdier bli meget ressurskrevende å håndtere. Sett fra etatens side er det åpenbar fordel med verdsettelse etter nærmere angitte sjablonregler, der verdsettelsene nødvendigvis ligger noe under markedsnivået. Også for skattyterne har et slikt system klare fordeler. Særlig gjelder dette for bolig og annen fast eiendom. Siden formuesverdiene av boliger gjennomgående i dag verdsettes langt under markedsverdi, blir bare en mindre del av den marginale avkastningen ved å bo i egen bolig beskattet. For å få en mer effektiv beskatning av denne avkastningen, foreslår utvalget at ligningsverdiene skal verdsettes til markedsverdi. Skattedirektoratet er enig i at fordelsbeskatning av bolig bør videreføres og styrkes, men vil sterkt fraråde at grunnlaget skal verdsettes til markedsverdi. I stedet vil vi anbefale et boligtakseringssystem basert på de utredninger som er gjennomført tidligere.

2.6.3 Kapittel 13 – Skattlegging av grenseoverskridende virksomhet

Skattedirektoratet sier seg enig i det vesentligste av utvalgets vurderinger på dette området. Når det gjelder pkt 13.3 om reorganisering av selskaper over landegrensene vil vi fremheve at det er behov for en omfattende utredning av disse spørsmålene før det tas endelig stilling til valg av løsning. For en nærmere gjennomgang av direktoratets vurderinger viser vi også her til vedlegg 1.

3. Avsluttende bemerkninger

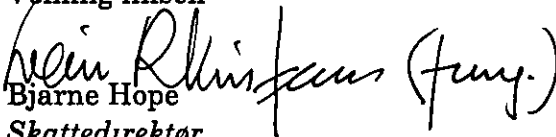
Skattedirektoratet vil avslutningsvis bemerke at erfaringene fra en så stor omlegging av skattesystemet som skattereformen 1992 innebar, har vist at det først var etter syv til åtte års



praktisering av regelverket at det vesentligste av rutiner, regelverkstilpasninger og rettsanvendelsesspørsmål har fått sin avklaring. Det kan heller ikke ses bort fra en tilsvarende administrativ investeringskostnad ved eventuelle fremtidige store omlegginger av skattesystemet. Dette må det etter direktoratets oppfatning ses hen til ved vurderingen av eventuell innføring av forslagene fra Skatteutvalget

Direktoratet følger gjerne opp høringsbrevets innhold i et møte med Finansdepartementet for å utdype og konkretisere våre kommentarer ytterligere.

Vennlig hilsen

fr.  (fury.)
Bjarne Hope
Skattedirektør


Sven Rune Greni