

Finansdepartement
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

18. juni 2006

Høring – unngåelse av internasjonal dobbeltbeskatning

Vi viser til Finansdepartementets brev av 29. mars 2006 med høringsnotat. Departementet foreslår endringer i skatteloven §§ 16-20 flg. om fradrag i norsk skatt for skatt betalt i utlandet (kreditreglene) og skattelovforskriften §§ 16-28 om metoder for å forebygge internasjonal dobbeltbeskatning og om dokumentasjonsregler. Nedenfor følger Norsk Øko-Forums (NØFs) merknader til de foreslåtte endringene.

1. Innledning

Vi er i utgangspunktet enig med departementet i at det kan være behov for endringer/justeringer av reglene om fradrag for skatt betalt i utlandet. Forslaget innebærer at utenlandsinntekter deles i tre kategorier, inntekter fra lavskatteland, inntekter fra petroleumsutvinning og øvrige inntekter. Videre foreslås det endringer i fordeling av mottatt konsernbidrag, utvidet adgang til fremføring av og innføring av rett til tilbakeføring av ubenyttet kreditfradrag. Gjeld og gjeldsrenter foreslås fordelt mellom Norge og utlandet etter en bruttoformuesmetode. For å ivareta Norges forpliktelser etter EØS-avtalen foreslås også endringer i tilordningen av personlige fradrag.

NØF ser imidlertid svært store utfordringer for ligningsmyndighetene når det gjelder den praktiske gjennomføringen av en korrekt ligning etter de foreslåtte reglene, noe som vil medføre økt ressursbruk. Vi tillater oss også å kommentere enkelte punkter som etter vår vurdering bør medføre endringer i enkelte andre bestemmelser i skattelovgivningen. Enkelte av forslagene vil etter vårt syn medføre til dels betydelig merarbeid for ligningsmyndighetene. Det påpekes også et mulig behov for overgangsregler i tilknytning til enkelte av endringene.

Dersom departementet likevel velger å innføre disse reglene, bør ligningsmyndighetene tilføres flere ressurser slik at det er mulig å kunne håndheve de nye reglene uten at det går utover de andre kontrolloppgavene ligningskontorene har. Vi forutsetter at dette får konsekvenser allerede for budsjettet til skatteetaten for 2007 iom. at de nye reglene skal gjelde fra 1.1.2007.

2. Maksimalt kreditfradrag per inntektsart

Som hovedregel vil ikke en deling av utenlandsinntekter som foreslått, skape særlige problemer, idet det er grunn til å regne med at de fleste skattytere bare har utenlandsinntekt i en kategori. Imidlertid kan det tenkes mulige utfordringer ved fordeling av utenlandsinntekt og utenlandsskatt for eksempel der en skattyter har inntekt i flere kategorier fra samme utland.

3. Fremføring og tilbakeføring av ubenyttet kreditfradrag

De foreslåtte reglene om frem- og/eller tilbakeføring av ubenyttet kreditfradrag medfører at skattyter i større grad gis mulighet til effektivt fradrag for utenlandsk skatt. Det vil imidlertid uten tvil føre til merarbeid for ligningsmyndighetene. Forslaget ser ut til å innebære at det først er ved ligningsbehandlingen av det tredje året etter inntektsåret det ubenyttede kreditfradraget oppstod, ligningsmyndighetene (og skattyter) har full oversikt over om, og i hvilken grad, det ubenyttede

kreditfradraget skal fremføres eller tilbakeføres. Slik regelen er utformet synes den å forutsette at det ved spørsmål om frem- eller tilbakeføring, hvert år må tas stilling til hvilket alternativ som skal anvendes på ubenyttet kreditfradrag oppstått i året (år 1). På tidspunktet for ligningsbehandlingen for det enkelte inntektsår kan det bare tas stilling til de deler av tilbakeføringsadgangen som gjelder om skattyter hadde tilsvarende utenlandsinntekt ett eller flere av de tre foregående år, og om det for noen av disse årene var rom for økt kreditfradrag. Normalt er det ikke kjent for ligningsmyndighetene ved ligningsbehandlingen for år 1 hvorvidt skattyter vil ha tilsvarende type utenlandsinntekt det påfølgende år (år 2) som da etter ordlyden medfører at ubenyttet kreditfradrag kanskje isteden skal fremføres. Dessuten skaper tilbakeføring merarbeid ved at det må åpnes endringssak for inntil tre inntektsår bakover i tid, mens en fremføring kan behandles under den ordinære ligningsbehandlingen det året det ubenyttede fradraget anvendes. Vi vil derfor sterkt fraråde at det innføres en tilbakeføringsadgang som foreslått i høringsnotatet.

Med henvisning til departementets gjengivelse av utenlandsk rett antar vi det kan være grunn til å lov feste en subsidiær og begrenset tilbakeføringsadgang. For å avhjelpe dobbeltbeskatning for eksempel i tilfeller der det ubenyttede kreditfradraget gjelder en utenlandsinntekt fra forhold som avsluttes, typisk opphør av næringsvirksomhet eller realisasjon av utleid fast eiendom i utlandet, kan en tilbakeføringsadgang for eksempel ett år tilbake, likevel være ønskelig og bør heller ikke innebære noen vesentlig merbelastning for ligningsmyndighetene.

Det foreslås derfor at forslaget til § 16-22 utformes slik at hovedregelen er fremføring, men at en begrenset tilbakeføring kan skje i tilfeller der det ikke er naturlig å forvente tilsvarende type inntekter senere år.

Vi antar at utvidelsen av fremføringsadgangen og innføring av en tilbakeføringsadgang ikke skal medføre begrensning i skattyters adgang til å frafalle krav om kreditfradrag og i stedet kreve inntektsfradrag etter skatteloven § 6-15. Det antas imidlertid at valget må gjøres med bindende virkning det året retten til fradrag for utenlandsk skatt oppstår.

Ved eventuell innføring av en tilbakeføringsadgang vil det oppstå tilfeller der det kreves tilbakeføring uten at det i det tidligere året er beregnet maksimalt kreditfradrag for den enkelte inntektstype. Det forutsettes at det gis retningslinjer/overgangsregler for hvordan eventuell tilbakeføringsadgang skal praktiseres i overgangsperioden etter regelendringen.

4. Tilordning av inntekts- og fradragposter ved beregning av det maksimale kreditfradraget

4.1 Generelt

Det er foreslått endringer i skattelovforskriften § 16-28-4 om tilordning av inntekter og kostnader ved beregning av maksimalt kreditfradrag..

Vi har forståelse for begrunnelsen for forslaget i annet ledd om tilordning av mottatt konsernbidrag. Regelen bør i tilfelle følges opp av en ubetinget opplysningsplikt for mottakende og eventuelt avgivende selskap om hvordan avgiver har fordelt konsernbidraget. Dette foreslås tatt inn som en presisering i ligningsloven § 4-4 nr. 5.

4.2 Gjeldsrenter mv.

Når det gjelder tilordning av gjeldsrenter og valutatap i tredje ledd i bestemmelsen, mener vi det er uheldig å knytte verdsettelsen av formuespostene til skattyter som subjekt. Dette vil særlig være aktuelt for personlige skattytere som leverer næringsoppgave for virksomhet eller årsoppgjør for utleie av fast eiendom (jf. ligningsloven § 4-4 første ledd). Skillet mellom begrepene skattemessig nedskrevet verdi og ligningsmessig verdi kan synes noe uklart. Samme skattyter vil kunne ha formuesobjekter både i og utenfor næringsvirksomhet som inngår i fordelingsgrunnlaget. NØF legger, som departementet, til grunn at de samme hensyn gjør seg gjeldende ved fordeling av formue og gjeld mellom Norge og utlandet både etter kreditmetoden og etter unntaksmetoden i skatteloven § 4-31 og §

6-91. Det foreslås derfor at verdsettelse av bruttoformue for de enkelte formuesobjekt som grunnlag for fordeling av gjeld og gjeldsrenter gjennomføres på samme måte i skattelovforskriften § 16-28-4 (3) som i forslag til endring av skatteloven § 4-31 (3) og § 6-91 (3), se Ot.prp. nr 77 (2005-2006) pkt.

15.4. Det innebærer etter det vi kan se at ligningsmessig verdi benyttes som fordelingsgrunnlag for eiendeler som ikke inngår i regnskapspliktig virksomhet og at regnskapsmessig verdi legges til grunn for eiendeler som inngår i virksomhet som er regnskapspliktig etter regnskapsloven.

Når det gjelder lønsmottakere og pensjonister, vil fordeling etter bruttoformuesprinsippet gi svært ulikt resultat avhengig av om skattyter har formue i utlandet eller ikke. En skattyter som mottar pensjon fra Sverige og samtidig har en fritidseiendom der, vil få et langt lavere fradrag i norsk skatt enn en som mottar den samme pensjonen og ikke har formue i utlandet. Har ikke skattyter formue i utlandet, vil hele rentefradraget bli tilordnet den norske inntekten og gi et høyere skattefradrag. Dette vil bl.a. gjelde alle som har pensjoner fra et annet nordisk land og alle lønsmottakere som har krav på fradrag i norsk skatt etter 1-årsregelen i skatteloven § 2-1 (10). Vi mener det er svært uheldig at konsekvensen av regelen vil medføre en slik forskjellsbehandling.

4.2.1 Kontrollproblemer

Vi ser klart kontrollproblemer med den skisserte metoden. Ved bruk av bruttoformuesmetoden vil grunnlaget for fordelingen av gjeldsrenter mv. kun være basert på skattyters opplysninger. Skattyter vil oppnå et høyere kreditfradrag/alternativt fordelingsfradrag ved å ikke oppgi formue i utlandet. Jo mindre formue i utlandet, desto mer av rentefradraget tilordnes den norske inntekten ved beregning av det maksimale kreditfradraget og ved beregning av alternativt fordelingsfradrag. Sammenholdt med begrensede kontrollmuligheter vedrørende skattyters formue i utlandet vil kontrollproblemene øke. I tillegg vil fordeling etter bruttoformuesprinsippet neppe være enklere å praktisere eller å forstå for skattyterne.

Fordeling etter nettoinntektsmetoden slik den er i dag, tar utgangspunkt i inntekter og fradrag i selvangivelsen, ofte inntekter som er innberettet av arbeidsgiver. I tillegg mottar ligningsmyndighetene hvert år kontrollopplysninger fra utlandet om inntekter norske skattytere har der. Metoden som anvendes i dag er derfor etter vår oppfatning betydelig enklere å gjennomføre og kontrollere.

4.2.2 Ressursbruk

Vi ser klart at forslaget vil føre til økt ressursbruk for ligningsmyndighetene i de tilfellene gjeldsrenter mv. skal fordeles. Metoden forutsetter at etatens ligningssystem kan foreta utregningen automatisk også i de tilfellene skattyter har inntekter fra andre land enn land som anvender unntaksmetoden og har formue i utlandet. Selv om datasystemet automatisk regner ut fradragsberettigede renter i Norge ved fordeling av gjeldsrenter etter skatteloven § 6-91, må ligningskontoret likevel ta papirutskrift for å kunne se hvor stort rentebeløpet til fradrag er. Når området for anvendelsen av fordeling etter bruttoformuesprinsippet utvides, må systemet gjøres mer brukervennlig. Ligningskontorene erfarer imidlertid at det ikke er lett å få gjennomslag for forbedringer av datasystemet når det gjelder detaljene i kreditmetoden og alternativ fordelingsmetode. Dersom det ikke samtidig gjennomføres forbedringer av systemet, vil departementets forslag, innebære en uholdbar situasjon for ligningsmyndighetene med manuell behandling og bruk av tid til å "lure" systemet slik at resultatet for skattyter blir riktig. For skattyterne innebærer vel forslag til endring omtrent samme vanskelighetsgrad som i dag.

Forslaget til nye regler innebærer således en forenkling i de tilfeller skattyter ikke har formue i utlandet, da tilordnes hele rentefradraget til den norske inntekten. Derimot gir det til dels betydelig merarbeid i de tilfellene skattyter har formue både i Norge og i utlandet.

Behovet for endring bør gå ut på en forenkling av reglene, ikke regler som fører til ytterligere problemer når det gjelder å få til en riktig ligning av personlige skattytere.

4.2.3 Investeringer gjennom deltakerlignet selskap

Når det gjelder investeringer gjennom deltakerlignede selskaper, forstår vi departementet slik at en forholdsmessig andel av selskapets aktuelle bruttoposter tilordnes deltakeren som en del av grunnlaget for den øvrige tilordning av inntekter og kostnader. En konsekvens av dette må være at nettoinntekten fra deltakerandelen tillegges den tilsvarende andel av gjeldsrenter og valutatap før den tilordnes norsk og/eller utenlandsk inntekt. Forslaget innebærer etter det vi kan se at deltaker som krever kreditfradrag etter skatteloven § 16-20, enten for deler av inntekten fra selskapet eller for utenlandsinntekter utenfor det deltakerlignede selskapet, må innhente opplysninger om sin andel av de relevante bruttoverdier fra selskapet enten selskapsdeltakelsen gjelder et norsk eller utenlandsk selskap. For deltakelse i utenlandske selskap antar vi at tilstrekkelig opplysningsplikt følger av delegasjonsbestemmelsen i ligningsloven § 4-4 nr. 3. For norske deltakerlignede selskaper fremgår ikke opplysningene verken av selskapets deltakeroppgave eller deltakerens oppgave. Vi antar at det minst ressurskrevende alternativet for skattytersiden er at den enkelte deltaker pålegges å innhente nødvendige opplysninger fra selskapet i de tilfeller skattyter krever kreditfradrag.

Alternativt kunne en gjennomføring av en bruttometode også for investeringer gjennom deltakerlignede selskaper følges opp med en plikt for norske deltakerlignede selskaper til alltid å spesifisere andel brutto formue og gjeldsrenter mv. i selskapets deltakeroppgave for hver deltaker. Fra ligningsmyndighetenes side vil sistnevnte alternativ fremstå som det sikreste, da det normalt er selskapet som har best oversikt over deltakernes innbyrdes formuesforhold i selskapet. Vi finner likevel ikke å ville anbefale en slik løsning som innebærer utvidet oppgaveplikt for selskapet, og som vil være unødvendig arbeidskrevende totalt sett da det vil berøre mange selskap der det ikke foreligger behov for slike opplysninger.

NØF er kritisk til og vil derfor ikke gå inn for en regel som uansett vil innebære merarbeid både for deltakeren/selskapet og for ligningsmyndighetene, og som dessuten vil medføre et avvik fra nettoligningsprinsippet i kreditfradragstilfeller.

4.2.4 Oppsummering, gjeldsrenter mv.

Basert på kommentarene ovenfor ber vi departementet revurdere behovet for en endring av metode for tilordning av fradrag for gjeldsrenter mv. Uansett mener vi det ikke bør innføres en bruttometode for investeringer gjennom deltakerlignede selskaper.

5. Kostnader som fordeles etter en nettometode

Under bokstav h er tatt med særfradrag etter skatteloven § 6-80 (forsørgelse). Vi antar det beror på en feil da denne bestemmelsen er opphevet fra og med inntektsåret 2005.

Det fremgår at departementet vil innføre en ny metode for fordeling av minstefradrag og fradrag som ikke kan tilordnes en bestemt inntekt, samtidig som fordeling etter nettoinntektsprinsippet fortsatt skal være hovedmetode. Følgende foreslås:

- Arbeid i flere EØS-stater – hele fradraget tilordnes Norge
- Arbeid i en EØS stat og hele eller tilnærmet hele inntekten er opptjent der – hele fradraget tilordnes utlandet
- Arbeid utenfor EØS – fordeling etter nettoinntektsprinsippet som i dag

Forslaget innebærer en forenkling for skattyter som ikke har arbeidsopphold utenfor EØS. Har skattyter imidlertid arbeidsopphold i flere land i og utenfor EØS eller har andre inntekter som omfattes av de aktuelle reglene, vil forslaget innebærer mer kompliserte regler enn dagens regler.

Forslaget innebærer at en skattyter som arbeider i USA en del av året, i Frankrike en del og i Norge en del, må bruke begge metodene (i tillegg til ny metode for fordeling av renteutgifter). Ligningsmyndighetenes erfaring er at ingen skattytere som ikke har profesjonelle rådgivere, klarer å

fylle ut skjemaene riktig slik reglene er i dag. Ved innføring av ny metode i kombinasjon med den gamle, ser vi for oss at dette vil innebære et stort merarbeid for ligningsmyndighetene. Slik reglene er i dag, erfarer ligningsmyndighetene at skattyter sender inn mangelfulle skjemaer (etter flere år med informasjonsbrev til alle som har innberettet utenlandsinntekt eller har fast eiendom i utlandet). I skjemaet opplyser skattyter om navn, fødselsnummer og aktuell inntekt/formue og skatten de ønsker fradrag for. Resten, dvs. beregning av tilordnede kostnader og inntekter til utenlandsinntekten, må ligningskontoret ta seg av.

Når det gjelder arbeid i en EØS stat og hele eller tilnærmet hele inntekten er opptjent der, går vi ut fra at "hele eller tilnærmet hele sin alminnelige inntekt" har samme innhold som i skatteloven § 6-71, men uten å regne inn ektefellens inntekt.

Andel fradragsberettigede kostnader i boligselskap foreslås fordelt etter nettoinntektsprinsippet som i dag. Vi vil imidlertid påpeke at slike fradrag i all hovedsak består av renteutgifter. Dette har ikke representert noe problem hittil da rentefradrag og andel kostnader i boligselskap har blitt fordelt etter samme metode. Med det nye forslaget vil det bli forskjell på størrelsen av skattefradraget avhengig av om skattyter har bolig/fritidseiendom i boligselskap eller som selveier. En selveier vil kunne fordele alle renteutgiftene til Norge ved bruk av bruttoformuesmetoden, forutsatt at han ikke har formue i utlandet. En skattyter som eier sin bolig i boligselskap, vil måtte fordele renteutgifter av fellesgjeld i boligselskapet etter nettoinntektsprinsippet og får slik et lavere skattefradrag. Vi mener dette er uheldig.

I punkt 5.9.4.2.2 vises det til etablert ligningspraksis når det foreslås at bl.a. personfradraget skal fordeles etter nettoinntektsprinsippet. Vi vil til dette bemerke at personfradraget etter gjeldende praksis, ikke fordeles i skjemaene RF-1147 eller RF-1150 etter nettoinntektsprinsippet, men gis som fradrag i globalinntekten ved beregning av skatt til fordeling mellom Norge og utlandet.

I punkt 5.10.2.1 i høringsnotatet går departementet inn for at personfradraget skal tilordnes Norge i sin helhet i de tilfellene skattyter opptjener inntekt fra andre EØS-stater. For at dette skal la seg gjennomføre i praksis, må ligningssystemet kunne utføre denne skatteberegningen. Med dagens system må det gjennomføres hjelpeberegninger i flere omganger for å komme fram til korrekt fordelt skatt. NØF mener derfor at forslaget ikke kan tre i kraft før ligningssystemene kan utføre denne beregningen automatisk.

Disse reglene vil gjelde et stort antall skattytere. Bare i Oslo vil det kunne dreie seg om ca. 5000 lønsmottakere i tillegg til alle de som mottar pensjon fra utlandet og de som har kapitalinntekter fra utlandet. Dette antas å gjelde 10-15 000 personer i Oslo. En eventuell manuell beregning vil medføre et betydelig merarbeid som vil kunne gå ut over annen ligningsbehandling og prioriterte kontroller på utenlandsområdet. Beregning av maksimalt kreditfradrag blir enda mer komplisert i de tilfellene skattyter har arbeidet både i og utenfor EØS i tillegg til Norge i løpet av inntektsåret.

NØF vil spesielt påpeke at det er forenklinger det er behov for, ikke et mer komplisert og arbeidskrevende system. Kreditreglene og reglene om alternativt fordelingsfradrag er en del av den ordinære ligningen. For å få et riktig resultat ut til skattyterne må opplysningene i skjema RF-1147 (kreditfradrag) og RF-1150 (alternativt fordelingsfradrag) legges riktig inn i ligningssystemene. Alt dette krever spesialkompetanse. Allerede i dag er reglene så kompliserte at det kun er et fåtall personer i etaten som behersker dem. Det er nødvendig med opplæring (trening ved å løse praktiske oppgaver) hvert år i forkant av ligningsbehandlingen for at saksbehandlere skal klare å utføre denne jobben. Reglene inneholder svært mange detaljer slik de er i dag, og det er ikke ønskelig med enda større detaljrikdom. For skattyterne er det i tillegg svært vanskelig å kontrollere om ligningen er riktig.

Et alternativ for å få til en forenkling av reglene og samtidig ivareta de hensyn som departementet har skissert, vil være at regler som tilfredsstiller Norges forpliktelser etter EØS-avtalen brukes for alle land – også utenfor EØS-området. Det vil gi skattytere som jobber utenfor EØS en utilsiktet fordel,

men vil innebære en ressursbesparelse for ligningsmyndighetene og en forenkling av reglene. Med en slik regel er det også en mulighet for at skattyter kan klare å fylle ut skjemaene riktig.

6. Om skjermingsfradrag i utbytte og utdeling fra deltakerlignet selskap

Det fremgår at departementet legger til grunn at *"..også utbytte som det gis skjermingsfradrag for anses som inntekt det svares skatt av i relasjon til skatteloven § 16-20 første ledd."* Vi forstår det da slik at det er faktisk kildeskatt (evt. iht. skatteavtale) på bruttobeløpet som skal sammenlignes med faktisk norsk skatt etter fradrag for skjerming.

Eksempel:

- Brutto utbytte 100
- kildeskatt ifølge skatteavtale 15
- skjermingsfradrag 50

Maksimalt kreditfradrag skulle etter ovennevnte forståelse kunne beregnes slik:

$$(100 - 50) * 0,28 = 14, \text{ som er mindre enn faktisk betalt utenlandsskatt.}$$

Denne tolkningen har etter det vi erfarer ikke vært åpenbar, og vi ber derfor departementet vurdere om det er behov for en presisering av hvordan skjermingsfradraget i mottatt utbytte fra aksjeselskap og utdeling fra deltakerlignet selskap skal behandles ved beregningen av maksimalt kreditfradrag.

7. Annet

Overføring av underskudd fra en ektefelle til den andre som har krevet kreditfradrag eller alternativt fordelingsfradrag, medfører et lavere skattefradrag for sistnevnte. At underskudd skal overføres og på den måten påvirker mottakers globalinntekt ved beregning av skattefradragene, bør tas inn i forskrift eller i veiledningen til skjemaene for å gi uttrykk for at dette er gjeldende rett.

Dokumentasjonsreglene fører ofte til at skattyter får likviditetsproblemer ved at skatten i utlandet ikke er ilignet på det tidspunktet ligningen i Norge ferdigstilles. Mulige endringer i dokumentasjonsreglene kan være å godta en foreløpig beregning fra skattyter under ordinær ligningsbehandling mot at endelig dokumentasjon legges fram innen en viss frist, for eksempel innen ett år etter utløpet av selvangivelsesfristen. En slik regel bør i så fall følges opp med en klar regel om at skattyter må regne med at innrømmet kreditfradrag blir strøket dersom dokumentasjon ikke sendes inn uoppfordret.

For øvrig har vi ingen kommentarer til høringsnotatet.

Med hilsen
for Norsk Øko-Forum

Jan-Egil Kristiansen
leder faglig utvalg

