

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Dato: 28.07.2023
Deres ref.: 23/2747

Høring – innføring av regler om global minimumsbeskatning i norsk rett (pilar 2)

Finans Norge viser til Finansdepartementets brev av 06.06.2023 vedrørende høring av et forslag om innføring av regler om global minimumsbeskatning i Norge. Reglene er foreslått tatt inn i et nytt kapittel 20 i skatteloven med tilhørende forskriftsbestemmelser.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Den foreslåtte utvidelsen av anvendelsesområdet for reglene om global minimumsbeskatning sammenlignet med modellreglene fra OECD innebærer at regelverket treffer langt bredere enn det formålet med reglene skulle tilsi. Finansdepartementet bør derfor vurdere om det, innenfor det handlingsrommet som ligger i EØS-avtalen, kan gjøres noen avgrensninger i utvidelsen, slik at rapporteringsforpliktelsen blir mindre byrdefull for de berørte konsernene. Generelt bør det være en proporsjonalitet mellom rapporteringspliktene som innføres og det man ønsker å oppnå.
- Det er krevende for finansforetakene å forholde seg til et økende antall skatter relevante regelverk som bygger på regnskapet og samtidig opprettholde stor grad av tidfestingsforkjeller mellom regnskap og skatt. Slik vi oppfatter det kan norske konsern, herunder finanskonsern, risikere at alminnelige midlertidige forskjeller som følger av norsk rett blir gjenstand for norsk nasjonal suppleringskatt etter forslaget. Dette synes ikke å være i tråd med reglenes intensjon. Norske skatteregler som medfører risiko for at norske konsernheter, eller norske konsernheter innenfor særskilte bransjer, utilsiktet rammes av regelverket om beregning av suppleringskatt, bør vurderes endret.

2. Forslaget i høringsnotatet

Reglene om global minimumsbeskatning («GloBE-reglene¹») skal sikre at store flernasjonale konsern skattlegges med en effektiv skattesats på minst 15 prosent i alle land der konsernet er etablert. Reglene er et resultat av et omfattende samarbeid om endringer i det internasjonale rammeverket for

¹ Global Anti-Base Erosion Rules.

beskatning av store flernasjonale konsern. Samarbeidet foregår i Inclusive Framework (IF), som er et samarbeidsorgan under OECD, med over 140 medlemsland, herunder Norge. Forslaget i høringsnotatet bygger på modellregler utarbeidet av IF.

Modellreglene består av to regler som skal virke sammen for å sikre minimumsbeskatning på 15 prosent. Hovedregelen om skatteinkludering innebærer at morselskap blir skattepliktig for suppleringskatt, det vil si differansen mellom en effektiv skattesats på 15 prosent og den faktiske beskatningen, beregnet for deres datterselskap. I utgangspunktet er det konsernspissen, det vil si det øverste morselskapet, som blir skattepliktig. Hvis det øverste morselskapet ikke er omfattet av kvalifiserte regler om skatteinkludering, flyttes skatteplikten til mellomliggende morselskap som er omfattet av kvalifiserte regler om skatteinkludering.

Den sekundære regelen om skattefordeling kommer til anvendelse hvis beregnet suppleringskatt ikke fanges opp av hovedregelen. Dette skal sikre minimumsbeskatning dersom hverken øverste morselskap eller mellomliggende morselskap er skattepliktig for beregnet suppleringskatt etter hovedregelen. Beskatningsrett til beregnet suppleringskatt fordeles da til de øvrige landene der konsernet er etablert og reglene om global minimumsbeskatning er innført.

Den effektive skattesatsen vil være samlede skatter dividert på samlede inntekter i landet. Inntekten fastsettes med utgangspunkt i regnskapsmessig resultat for de enkelte enhetene, men med en rekke justeringer. Skatten fastsettes tilsvarende med utgangspunkt i betalbare skatter i de enkelte enhetenes regnskap, men med justeringer.

Modellreglene åpner også for at land kan innføre regler om nasjonal suppleringskatt. Det vil si at det enkelte land har regler om suppleringskatt for alle enheter som er lokalisert der, og som inngår i et konsern som omfattes av regelverket, selv om konsernets morselskap er lokalisert i et annet land. I slike tilfeller gis det fradrag for den nasjonale suppleringskatten i beregnet suppleringskatt i morselskapet. Etter Finansdepartementets syn bør Norge innføre en nasjonal suppleringskatt.

For å unngå diskusjoner om reglene vil utgjøre en restriksjon i strid med etableringsfriheten etter EØS-avtalen, foreslås det å gi regelverket tilsvarende anvendelse på rene nasjonale konsern, slik at reglene likebehandler grenseoverskridende og innenlandske situasjoner. I flernasjonale konsern der det øverste morselskapet er lokalisert i Norge, skal hovedregelen om inkludering av suppleringskatt fra underbeskattede konsernenheter etter forslaget gjelde både for norske og utenlandske konsernenheter, herunder morselskapet.

I høringsnotatet foreslås det at regler om skatteinkludering og nasjonal suppleringskatt innføres fra og med inntektsåret 2024. Departementet tar sikte på å komme tilbake til forslag om implementering av regelen om skattefordeling på et senere tidspunkt.

3. Finans Norges merknader

3.1 Innføring av særskilte unntak fra utvidet anvendelsesområde

Etter modellreglene gjelder regelverket kun for store flernasjonale konsern. Videre skal det bare beregnes suppleringskatt etter hovedregelen for enheter lokalisert i et annet land enn der det øverste morselskapet er lokalisert.

Finansdepartementet uttaler at det kan reises spørsmål ved om begrensningene i hovedregelen til flernasjonale konsern vil føre til forskjellsbehandling mellom EØS-konsern og rene nasjonale konsern som kan innebære et brudd på etableringsfriheten etter EØS-avtalen. Når det gjelder hovedregelen, er det konkrete spørsmålet om det vil utgjøre en restriksjon på etableringsfriheten dersom anvendelsesområdet begrenses til norske morselskap med konsernheter i utlandet, og om utvidelse av anvendelsesområdet til nasjonale konsern motvirker dette.

I EU-direktivet om global minimumsskatt er anvendelsesområdet tilpasset for å unngå forskjellsbehandling mellom grenseoverskridende og innenlandske situasjoner. I høringsnotatet foreslås det en tilsvarende løsning som i direktivet. Det vil si at det foreslås å gi reglene anvendelse på rene nasjonale konsern, slik at reglene likebehandler grenseoverskridende og innenlandske situasjoner. I flernasjonale konsern der det øverste morselskapet er lokalisert i Norge, skal hovedregelen om inkludering av suppleringskatt fra underbeskattede konsernheter etter forslaget gjelde både for norske og utenlandske konsernheter, herunder morselskapet.

Den foreslåtte utvidelsen av anvendelsesområdet for reglene om global minimumsbeskatning sammenlignet med modellreglene fra OECD innebærer at regelverket treffer langt bredere enn det formålet med reglene skulle tilsi. GloBE-reglene skal, som nevnt over, bidra til at flernasjonale konsern skattlegges med en effektiv skattesats på minst 15 prosent i alle land der konsernet er etablert. Vi viser videre til at departementet i punkt 7.1 i høringsnotatet uttaler at suppleringskatt skal beregnes for konsernheter som er hjemmehørende i en lavskattejurisdiksjon. Rapportering i tilfeller hvor det kan dokumenteres tilstrekkelig beskatning må som et utgangspunkt anses som unødvendig. Departementet bør derfor vurdere om det, innenfor det handlingsrommet som ligger i EØS-avtalen, kan gjøres noen avgrensninger i utvidelsen, slik at rapporteringsforpliktelsen blir mindre byrdefull for de berørte konsernene. Generelt bør det være en proporsjonalitet mellom rapporteringspliktene som innføres og det man ønsker å oppnå.

Av samme grunn bør det vurderes å innføre enkelte særskilte unntak fra utvidelsen for konsernheter innenfor finanssektoren. Dette gjelder såkalte overtatte engasjementer samt norske konsernheter som er eid (direkte eller indirekte) av livsforsikringsforetak og knytter seg til kundemidler.

Ved mislighold av utlån kan finansforetak (långiver) bli hel eller deleier av enkeltselskaper eller konsern. Slike overtatte engasjementer vil som regel bli klassifisert som «holdt for salg» i regnskapet siden selskapet eller konsernet skal selges etter noe tid. Enheter som holdes for salg skal anses som en del av konsernet etter GloBE-reglene.

Overtatte engasjementer har ikke noen tilknytning til finanskonsernets ordinære virksomhet, ut over at eierskapet har oppstått som følge av mislighold av utlån. Det kan derfor anføres at overtatte engasjementer mangler en slik tilknytning til finanskonsernet som kan tilsi at selskapet eller konsernet bør omfattes av rapporteringsplikten. At denne manglende tilknytningen til finanskonsernet er skattemessig relevant, fremgår av FSFIN § 6-2-2 annet ledd og skatteloven § 6-41 ellefte ledd annet punktum.

Overtatte engasjementer vil, som nevnt, normalt bli eid av finanskonsernet i en kort periode. Løpende inkludering og utelatelse av konsernheter i rapporteringen vil være særlig ressurs- og arbeidskrevende. Etter vår oppfatning trekker også dette i retning av at overtatte engasjementer bør

være særskilt unntatt. Et annet forhold vi vil peke på er at overtatte engasjementer har vært i en utfordrende økonomisk situasjon før overtakelse, og i mange tilfeller fortsatt vil ha økonomiske utfordringer etter overtakelse, slik at resultat og skatt vil være påvirket av dette.

Videre vil vi bemerke at overtatte selskaper eller konsern ofte ikke benytter samme regnskapsspråk som finanskonsernet som har blitt midlertidig eier og heller ikke er integrert i finansforetakets regnskapssystemer mv. Byrden ved å foreta rapportering for overtatte engasjementer vil derfor være stor.

Det bør også vurderes å innføre unntak fra utvidelsen for norske konsernenheter som er eid (direkte eller indirekte) av livsforsikringsforetak og knytter seg til kundemidler. I dag vil dette for en stor del dreie seg om selskaper som eier eiendom. Sett hen til det norske skattesystemet og hva slags type virksomhet disse konsernenhetene utøver, må det anses som forsvarlig og hensiktsmessig å unnta slike enheter fra reglene. Vi vil peke på at eiendomsselskapene er gjenstand for løpende omsetning, slik at de bare vil omfattes av rapporteringen i en begrenset periode. Løpende inkludering og utelatelse av konsernenheter i rapporteringen vil, som nevnt over, være særlig ressurs- og arbeidskrevende. Et ytterligere forhold vi vil nevne er at eiendomsselskapene, forutsatt eierskap på over 90 prosent, normalt yter skattepliktig konsernbidrag til livsforsikringsforetaket, slik at de ikke har betalbar skatt (de har kun endring i utsatt skatt).

En annen side ved dette er at eiendomsselskapene regnskapsføres etter NGAAP. Dersom eiendomsselskapene skal inkluderes i rapporteringen, vil regnskapet måtte omarbeides til IFRS som i hovedsak vil være å regnskapsføre eiendommene til virkelig verdi. Selv om disse verdiene er med som en totalverdi i livsforsikringsforetaket, vil det være en byrdefull oppgave hvis alle eiendomsselskapene i strukturen skal omfattes av rapporteringen og rapportere som enkelt selskaper.

Hvilke eiendeler livsforsikringsforetak investerer kundemidler i kan endre seg over tid. Regelverket bør derfor utformes slik at også andre selskapstyper enn eiendomsselskaper omfattes av unntaket.

3.2. Fordeling mellom hovedenhet og fast driftssted

Fast driftssted til en konsernenhet skal behandles som en separat konsernenhet etter modellreglene. Reglene foreskriver på denne bakgrunn at det skal fordeles resultat og skatt til fast driftssted. Regelverket for fordeling av resultat og skatt mellom hovedenhet og fast driftssted er av stor betydning for finansnæringen, da virksomhet i utlandet ofte er organisert gjennom faste driftssteder, blant annet på grunn av finansregulatoriske forhold.

Det bør fremgå klart av regelverket hvordan fordeling av resultat og skatt mellom hovedenhet og fast driftssted skal gjennomføres. Vi er kjent med at avklaringsbehov, samt forslag til regelverksendringer, vil bli nærmere omtalt i høringssvaret fra Storbedriftenes skatteforum. Siden flere av Finans Norges medlemmer er representert i Storbedriftenes skatteforum, vil vi i denne sammenheng vise til dette forumets høringssvar.

For finansnæringen er det særlig viktig at det er klarhet i spørsmålet om fordeling av resultat og skatt knyttet til renteinntekter og rentekostnader, herunder renteinntekter og rentekostnader som relaterer seg til transaksjoner mellom hovedenhet og fast driftssted.

3.3. Tidfesting/midlertidige forskjeller

Det er krevende for finansforetakene å forholde seg til et økende antall skatterevante regelverk som bygger på regnskapet og samtidig opprettholde stor grad av tidfestingsforskjeller mellom regnskap og skatt.

En sentral utfordring knyttet til reglene om global minimumsbeskatning er de omfattende justeringene for midlertidige forskjeller som må foretas ved beregningen av begrepet «justert skatt», se nedenfor. Dette er regler som både rettslig og rent praktisk inneholder uklarheter. Det norske skattesystemet har, sammenlignet med skattesystemet i mange andre land, et betydelig innslag av tidfestingsregler som fører til store midlertidige forskjeller. Det er på dette området behov for utdypende veiledning fra Finansdepartementet om samvirket mellom ordinære norske skatteregler og reglene som foreslås i høringsnotatet.

Slik vi oppfatter det kan norske konsern, herunder finanskonsern, risikere at alminnelige midlertidige forskjeller som følger av norsk rett blir gjenstand for norsk nasjonal suppleringskatt etter skatteloven ny § 20-13. Dette synes ikke å være i tråd med reglenes intensjon. Norske skatteregler som medfører risiko for at norske konsernheter, eller norske konsernheter innenfor særskilte bransjer, utilsiktet rammes av reglene om beregning av suppleringskatt, bør vurderes endret. Det er nærmere redegjort for dette i de etterfølgende avsnittene.

For å beregne effektiv beskatning og eventuell suppleringskatt benyttes begrepene «justert resultat» og «justert skatt». Beregningen av justert skatt tar utgangspunkt i den delen av skattekostnaden i resultatregnskapet som utgjør betalbar skatt. Betalbar skatt beregnes på grunnlag av det skattemessige resultatet og tilsvarer det beløpet det forventes at konsernheten skal betale i skatt. Deretter skal det gjennomføres flere justeringer av det regnskapsmessige utgangspunktet. En sentral del er justeringen for utsatt skatt. Endring i utsatt skatt skal tas med ved beregningen av justert skatt for å unngå at ulik tidfesting mellom regnskap og skatt skaper ubalanse i forholdet mellom justert resultat og justert skatt for det enkelte regnskapsåret.

Utsatt skatt beregnes i regnskapet med gjeldende skattesats som for finansskattepliktige enheter utgjør 25 prosent. Det følger av modellregelverket og forslaget til norsk implementering av reglene, jf. skatteloven ny § 20-31 annet ledd annet punkt, at dersom skattesatsen som er brukt til å beregne den utsatte skattekostnaden er høyere enn 15 prosent, skal den samlede justeringen for utsatt skatt som skal legges til en konsernhets justerte skatter for et regnskapsår, være den utsatte skattekostnaden som er ført i regnskapet og som gjelder omfattede skatter, omregnet med en sats på 15 prosent. Omregningen av den utsatte skattekostnaden med en sats på 15 prosent gir en risiko for at norske konsernheter kan bli ansett som underbeskattet i henhold til GloBE-reglene.

Vi vil peke på at spesielt i banker og finansieringsforetak kan det oppstå betydelige volum som gir opphav til tidfestingsforskjeller. Særlig gjelder dette tidfesting av gevinst og tap på finansielle instrumenter samt verdiendringer på langsiktige fordringer og gjeld i utenlandsk valuta.

Etter gjeldende rett skjer skattemessig tidfesting av gevinst og tap på finansielle instrumenter etter realisasjonsprinsippet, jf. skatteloven § 14-2. Dette gjelder også finansielle instrumenter som eies av banker og finansieringsforetak. Regnskapsmessig tidfestes slike gevinster og tap i all hovedsak etter markedsverdiprinsippet.

Skattemessig tidfesting etter realisasjonsprinsippet gir for banker og finansieringsforetak asymmetri mellom den regnskapsmessige og skattemessige behandlingen av finansielle instrumenter. Forskjellene som oppstår i skatteberegningen er tidsavgrensede, og vil utlignes over tid. Utligning skjer når motpostene til de skattemessige gevinstene og tapene kommer til beskatning ved realisasjon av avtalene. I mellomtiden kommer den økonomiske verdien av det fremtidige skattefradraget inn i balansen som en utsatt skattefordel. For banker og finansieringsforetak vil de midlertidige forskjellene, det vil si asymmetrien som oppstår mellom regnskapsmessig og skattemessig behandling, være betydelige fordi disse foretakene har svært store volumer av finansielle instrumenter.

Reglene om skattemessig tidfesting av gevinst og tap på finansielle instrumenter i banker og finansieringsforetak har som kjent vært vurdert endret ved flere tidligere anledninger. Spørsmålet som har blitt drøftet er om banker og finansieringsforetak skal kunne tidfeste i henhold til regnskapslovgivningens regler, herunder anvende markedsverdiprinsippet. Gjennomgangen av regelverket har i første rekke vært basert på at tidfestingsreglene fikk negative konsekvenser for beregningen av bankenes kapitaldekning. De midlertidige forskjellene er imidlertid uheldige for bankene også av flere andre grunner. Blant annet vil betydelige tidfestingsforskjeller øke risikoen for dobbeltbeskatning som ikke avhjelpes tilstrekkelig gjennom gjeldende regler om kreditfradrag².

Innføring av et markedsverdiprinsipp vil i utgangspunktet virke nøytralt på markedet, ved at også kursgevinster som oppstår i annenhåndsmarkedet blir skattlagt løpende, uavhengig av om gevinsten realiseres eller ikke. For banker og finansieringsforetak vil endret tidfestingsprinsipp være positivt ved at det skaper større harmoni mellom finansregnskap og skatteregnskap, det forbedrer risikostyringen, reduserer kostnadene ved regnskapsføringen og eliminerer skattekreditter og andre periodiseringsforskjeller.

Vi vil anmode om at Finansdepartementet, i forbindelse med innføringen av regler om global minimumsbeskatning i norsk rett, foretar en fornyet vurdering av spørsmålet om å endre tidfestingsreglene for banker og finansieringsforetak slik at disse foretakene skattemessig kan tidfeste gevinst og tap på finansielle instrumenter i henhold til regnskapslovgivningens regler. En slik regelverksendring vil bidra til å redusere risikoen for at bestemmelsen i forslaget som angir at den utsatte skattekostnaden skal omregnes med en sats på 15 prosent gir seg utslag i at konsernenheter i Norge som er eid av en norsk bank eller norske filialer av utenlandske banker blir definert som underbeskattede enheter i henhold til reglene om global minimumsbeskatning.

Tilsvarende problemstillinger kan oppstå ved andre tidfestingsforskjeller, herunder tidfestingsforskjeller som er knyttet til verdiendringer på langsiktige fordringer og gjeld i utenlandsk valuta hvor hovedregelen er skattemessig tidfesting etter realisasjonsprinsippet. Også her kan de midlertidige forskjellene være betydelige som følge av store volum.

Det følger av realisasjonsprinsippet og særskilt av skatteloven § 14-5 femte ledd at realiserte gevinster og tap på langsiktige fordringer og gjeld i utenlandske valuta først kommer til inntekt eller fradrag i realisasjonsåret. For regnskapsformål skal imidlertid poster i utenlandsk valuta normalt omregnes til valutakursen på balansedagen og det vil oppstå utsatt skatt når det foreligger et urealisert valutatap på gjeld eller urealisert valutagevinst på fordring. En konsekvens av regelen er at den gir skattyter en kredit

² Se brev fra Storbedriftenes skatteforum til Finansdepartementet datert 14.11.2022 om forslag til endring av kreditreglene.

og det vil i praksis ikke være noen utsatt skattefordel tilknyttet § 14-5 femte ledd. Slik vil midlertidige forskjeller tilknyttet § 14-5 femte ledd alltid være utsatt skatt. Hvis fordringen eller gjelden ikke blir gjort opp innen fem år, skal utsatt skatt tilbakeføres, jf. skatteloven ny § 20-31 syvende ledd. Dette gir en konsekvens som ikke synes å være i tråd med lovgiveres intensjon med realisasjonsprinsippet og særbestemmelsen i skatteloven § 14-5 femte ledd (porteføljeprinsippet).

Det er videre inntatt et unntak for tilbakeføring av utsatt skatt knyttet til «*netto gevinst på veksling av utenlandsk valuta*» i skatteloven ny § 20-31 åttende ledd bokstav f. Det er behov for å avklare nærmere om denne bestemmelsen skal omfatte urealiserte valutagevinster på langsiktige fordringer og gjeld som skal periodiseres etter spesialregelen i skatteloven § 14-5 femte ledd.

For eiendeler og gjeld som regnskapsføres til virkelig verdi i konsernregnskapet, kan en rapporterende konsernenhet, velge å i stedet fastsette gevinst og tap etter realisasjonsprinsippet ved beregning av justert resultat. Verdiendringer på eiendels- og gjeldsposter som omfattes av dette valget vil holdes utenfor ved beregning av justert resultat. Alternativet vil følgelig bidra til å løse utfordringene som er knyttet til tidfestingsforskjeller og utsatt skatt for de aktuelle eiendels- og gjeldspostene.

For banker og finansieringsforetak med store volumer av eiendeler og gjeld som regnskapsføres til virkelig verdi, vil denne valgmuligheten ikke være et reelt alternativ. Det vil kreve systemendringer og være kostnadskrevende å følge opp. Valg av realisasjon som grunnlag i stedet for regnskapsføring til virkelig verdi kan dessuten medføre at det oppstår asymmetri sett hen til inntekter og skatt som skal henføres til fast driftssted.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Nils Henrik Heen
juridisk direktør

Herborg Horvei
fagsjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og inneholder derfor ingen signatur(er)