

BETÆNKNING

Afgivet af Landstingets Skatte og Afgiftsudvalg

vedrørende

**Forslag til Landstingslov om ændring af Landstingslov om indkomstskat
(Forenkling af lignings- og klagesystemet samt ændring af udbyttebeskatningen
m.v.)**

Fremsat af Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender

Afgivet til forslagets 2. behandling

Landstingets Skatte- og Afgiftsudvalg har under behandlingen bestået af:

Landstingsmedlem Kalistat Lund, Siumut, formand
Landstingsmedlem Agathe Fontain, Inuit Ataqtigiit, næstformand
Landstingsmedlem Augusta Salling, Atassut
Landstingsmedlem Per Skaaning, Demokraterne
Landstingsmedlem Ole Thorleifsen, Siumut

Landstingets Skatte- og Afgiftsudvalg har efter 1. behandlingen under EM2004 gennemgået nærværende forslag med bemærkninger.

Forslagets indhold

Forslaget omfatter fire hovedelementer:

- I Forenkling, rationalisering og styrket retssikkerhed
- II Effektivisering og provenusikring
- III Samspilsproblemer
- IV Udbyttebeskatning

I Forenkling, rationalisering og styrket retssikkerhed

a. Nedlæggelse af ligningskommissionerne

Ligningskommissionerne forestår i dag den skattemæssige ligning og foretager skønmæssige ansættelser af den enkelte skatteydere indkomst, såfremt denne ikke har indgivet selvangivelse, eller den opgivne indkomst ikke anses for korrekt.

Ligningskommissionerne behandler videre klager fra skatteyderne over kommissionernes skatteansættelser. Idet ligningskommissionerne ikke længere anses for tidssvarende grundet skatteområdet stigende kompleksitet, foreslås de med nærværende forslag nedlagt, hvorefter det alene vil være de kommunale skattekontorer, der forestår ligningen og de skønsmæssige ansættelser. Der skal være vandtætte skodder mellem kommunalbestyrelserne og det konkrete lignings- og revisionsarbejde. Det foreslås derfor, at der i hver kommune udpeges én i kommunen ansat person som særligt ansvarlig for den kommunale skattemyndigheds arbejde. Kommunalbestyrelsen skal dog have det overordnede ansvar for arbejdet.

b. Afkortning af klagemulighederne lokalt og centralt

Såfremt en skatteyder i dag ikke har fået medhold i sin klage over den skattemæssige ansættelse hos ligningskommissionen, kan skatteyderen klage til skatterådet. Såfremt skatteyderen ikke får medhold i sin klage hos skatterådet, kan han atter indbringe sagen til ny behandling i skatterådet. Ligningskommissionen og Skatterådet kan således i dag komme ud for at behandle den samme sag i alt op til fire gange. Herefter har skatteyderen mulighed for at få prøvet sagen ved Grønlands Landsret. Sagsgangen i Skatterådet er af Ombudsmanden ved flere lejligheder blevet kritiseret for at være unødigt langsommelig, jf. bl.a. *Landstingets Ombudsmands Beretning 2001 28-1*. Det foreslås derfor at systemet forkortes, således at klagesager kun kan behandles én gang ved den kommunale skatteforvaltning og én gang ved Skatterådet, forinden sagen kan indbringes for Grønlands Landsret. De lokale skatteforvaltninger vil med nærværende forslag dog få adgang til at genoptage ansættelsen i op til ét år efter ligningsperiodens udløb i åbenlyse sager uafhængigt af beløbets størrelse.

c. Indbringelse for Landsretten hvis Skatterådets afgørelse ikke foreligger indenfor 12 måneder

Skatteyderne kan i dag indbringe Skatterådets afgørelser for Grønlands Landsret indenfor en frist på 6 måneder efter underretningen om afgørelsen. Med nærværende forslag vil klageren ligeledes kunne indbringe sagen for Grønlands Landsret, såfremt Skatterådet ikke har færdigbehandlet sagen indenfor ét år.

d. Skatterådet fastlægger en ligningsplan, som de lokale myndigheder skal følge

Som konsekvens af at Ligningskommissionerne med nærværende forslag nedlægges foreslås det, at Skatterådet hvert år skal udarbejde en plan for den kommunale skattemyndigheds ligningsarbejde. Det vil være den enkelte kommunalbestyrelses ansvar, at denne ligningsplan følges. Det er forslagsstillers forhåbning, at kvaliteten i skatteligningen hermed oplever en tiltrængt forbedring.

e. Bindende forhåndsbesked for selskabers fremføring af underskud

Selskaber, der ønsker at fremføre underskud til kommende regnskabsår m.h.p. skattemæssige fradrag, kan i dag risikere at vente op til 20 måneder fra selskabet ønsker at disponere, og indtil selskabet kender de skattemæssige konsekvenser af dispositionen. Dette skyldes, at selskabet skal afvente skattemyndighedernes afgørelse af spørgsmålet i forbindelse med den ordinære ligning. Med nærværende forslag gives mulighed for, at enhver, for hvem det skønnes at være af væsentlig betydning, kan indhente bindende forhåndstilsagn hos Skatterådet om, hvorvidt et

selskabs underskud kan fradrages i den skattepligtige indkomst for de kommende 5 indkomstår.

f. Hjemmel til digital kommunikation

Med nærværende forslag lægges der op til en mulig begyndende digitalisering af sagsbehandlingen indenfor skatteområdet. M.h.p. at effektivisere kommunikationen mellem skattemyndighederne og borgerne foreslås det således, at Landsstyret gives hjemmel til at fastsætte nærmere regler om anvendelse af digital kommunikation og digitale signaturer indenfor skatteområdet.

II Effektivisering og provenusikring

a. Hjemmel til at indgå kommunale samarbejder (en eller flere kommuner)

Forslagsstiller ønsker med denne del af forslaget at give mulighed for, at to eller flere kommunalbestyrelser i fællesskab udpeger én person, der er ansat i en af kommunerne, som ansvarlig for hele, eller dele af, ligningsopgaven i alle deltagende kommuner. Hermed gives kommunerne mulighed for at etablere fælles skatteforvaltninger på tværs af de eksisterende kommunegrænser. Hver enkelt kommunalbestyrelse, der indgår i et sådant samarbejde, vil have det overordnede ansvar for at ligningsplanen følges i egen kommune.

M.h.p. at sikre kvaliteten i opgaveløsningen er det foreslået, at Landsstyret skal give tilladelse til etablering af fælles skatteforvaltninger i hvert enkelt tilfælde.

b. Hjemmel til at indgå helt eller delvist samarbejde med Skattedirektoratet

De offentlige kasser formodes i dag at lide et løbende provenutab grundet ineffektiv skatteligning på især selskabsområdet i flere kommuner. M.h.p. at fremme denne tungere del af skatteligningen foreslås der derfor indført hjemmel til mod betaling at overføre hele, eller dele af, de enkelte kommuners ligningsarbejde til Skattedirektoratet. Overførslen af ligningsopgaver vil foregå efter konkret aftale mellem Skattedirektoratet og hver enkelt kommune.

III Samspilsproblemer

a. Bruttoficering af den takstmæssige hjælp

En række offentlige overførsler, som f.eks. boligsikring, udmåles i dag på baggrund af den skattepligtige indkomst i tidligere indkomstår. Ligeledes er betalingen for en række offentlige ydelser, som f.eks. daginstitutionspladser, afhængig af den skattepligtige indkomst i tidligere indkomstår. Skattedirektoratet og Familiedirektoratet har imidlertid beregnet, at det nuværende regelsæt medfører en række uheldige samspilsproblemer, da det for en række personer bedre kan betale sig at være på takstmæssig hjælp i en periode frem for at have et fuldtidsarbejde. Ligeledes kan det for dele af befolkningen bedre betale sig at arbejde til mindstelønnen kombineret med periodisk ledighed og offentlig hjælp frem for til en højere løn, hvilket ikke er fremmende for hverken befolkningens lyst til at uddanne sig eller lysten til at have et fuldtidsarbejde.

Med de nuværende regler vil for eksempel en i Nuuk bosiddende enlig, med to børn i offentlig pasning og fuldtidsarbejde til mindstelønnen på 66 kr. i timen typisk have netto 79.700 kr. til rådighed til samlet forbrug i 2004, når husleje og børneinstitution er betalt. Dette beløb stiger, bl.a. som følge af forhøjelsen af de skattemæssige fradrag, til 85.400 kr. i 2007.

Såfremt ovenstående person grundet midlertidig ledighed i stedet modtog takstmæssig hjælp i 13 uger og havde fuldtidsarbejde i resten af året, ville det samlede rådighedsbeløb i 2004 udgøre 99.500 kr. og i 2007 103.800 kr.

Dét vil grundlæggende sige, at personen i 2004 ville kunne tjene næsten 20.000 kr. årligt ved at være ledig i 13 uger frem for at have fuldtidsarbejde. Fra 2007 vil fortjenesten udgøre ca. 18.000 kr. årligt.

Under forudsætning af at personen i ovenstående eksempel på baggrund af en kompetencegivende uddannelse e.l. oppebar en timeløn på 90 kr. ville vedkommende i 2004 samlet have 91.400 kr. til rådighed. I 2007 vil beløbet være steget til 92.700 kr. Såfremt personen grundet midlertidig ledighed i stedet modtog takstmæssig hjælp i 13 uger og havde fuldtidsarbejde i resten af året, ville det samlede rådighedsbeløb i 2004 udgøre 99.600 kr. og i 2007 102.000 kr.

Dét vil grundlæggende sige, at denne person i 2004 ville kunne tjene ca. 7.000 kr. ved at være ledig i 13 uger frem for at have fuldtidsarbejde. Fra 2007 vil fortjenesten udgøre ca. 8.000 kr. årligt.

Det bemærkes yderligere, at personen med en timeløn på 90 kr. og fuldtidsarbejde i 2007 med de nuværende regler vil have 11.000 kr. *mindre* til rådighed end personen, der modtager takstmæssig hjælp i 13 uger og arbejder fuldtids resten af året til en timeløn på 66 kr.

De nuværende regler giver således jf. Landsstyrets beregninger dele af befolkningen et økonomisk incitament til ikke at arbejde og til ikke at tage en uddannelse.

Med henblik på at modvirke denne negative incitamentsstruktur foreslås det, at takstmæssig hjælp under arbejdsløshed og sygdom samt grundydelse, der udbetales som trangsvurderet hjælp, skal medregnes i den skattepligtige indkomst. M.h.p. ikke samtidig at nedsætte værdien af de sociale ydelser foreslås det i et separat forslag at forhøje den takstmæssige hjælp fra 55 % til 90 % af SIK's mindsteløn (*EM2004/28 Forslag til landstingsforordning til ændring af landstingsforordning om takstmæssig hjælp*). Da hjælpen således samtidig forhøjes og gøres skattepligtig som A-indkomst, vil den almindelige modtager af offentlig hjælp ikke opleve nogen nævneværdig forskel i rådighedsbeløb.

Imidlertid vil den forhøjede hjælp indgå i beregningsgrundlaget, når de ovenfor nævnte offentlige overførsler og ydelser udmåles. Således vil den i ovenstående eksempel nævnte i Nuuk bosiddende enlige, med to børn og fuldtidsarbejde i 39 uger til mindstelønnen på 66 kr. i timen og 13 uger på takstmæssig hjælp i fh.t. de nuværende regler opleve et fald i rådighedsbeløbet i 2007 på ca. 20.000 kr. Hermed

vil personen, der er periodisk ledig, være økonomisk næsten lige stillet med personen, der har fuldtidsarbejde. En tilsvarende ændring gør sig gældende for den i ovenstående eksempel berørte person, der oppebærer en timeløn på 90 kr.

Udvalget skal henvise til det i bilag 1 vedlagte notat af 25. september 2004 fra Familiedirektoratet og Skattedirektoratet. I notatet redegøres der nærmere for problemstillingen og gennemgås en række eksempler tilsvarende de ovenstående.

b. Den offentlige hjælp gøres skattepligtig, men udbetales som nettobeløb

Formålet med at gøre den af nærværende forslag omfattede trangsvurderede hjælp skattepligtig er primært, at den skal indgå i beregningsgrundlaget for andre sociale ydelser. Det foreslås derfor, at personer, der modtager denne hjælp, får nedsat deres samlede skat med det beløb, der forholdsmæssigt falder på denne indtægt. På trods af at den trangsvurderede hjælp gøres til A-indkomst, skal der således ikke indeholdes A-skat i udbetalingsbeløbet.

IV Udbyttebeskatning og differencebeskatning

a. Introduktion af differencebeskatning i forbindelse med:

1. Kapitalnedsættelse i forbindelse med generationsskifte
2. Tilbagekøb af medarbejderaktier til videresalg
3. Tilbagekøb af aktier for børsnoterede selskaber

Der betales i dag udbytteskat af det udbytte, som aktie- og anpartsselskaber m.v. udlodder til aktionærer og anpartshavere. Udbytteskatten indeholdes af selskabet med den samme skatteprocent, som er gældende for selskabets skattekommune. Selskabet kan til gengæld fradrage det udloddede beløb ved sin indkomstopgørelse op til 5 år efter. Udlodninger fra selskaber betragtes som udbytte, uanset under hvilken betegnelse og form udlodningen finder sted.

1. Kapitalnedsættelse i forbindelse med generationsskifte

De gældende skitserede regler for udbyttebeskatning har i praksis vist sig at have et antal svagheder.

Meget ofte vil et selskab således være nødsaget til at gennemføre en omfattende nedsættelse af selskabets kapital i forbindelse med et generationsskifte. Dette kan f.eks. skyldes omfattende kapitaludlodninger til en ejer, der ønsker at trække sig tilbage. Grundet kapitaludlodningens væsentlige omfang vil selskabet imidlertid typisk ikke have mulighed for at nå at udnytte fradraget for udloddet udbytte indenfor forældelsesfristen.

Det foreslås derfor at ændre udbytteskatten i sådanne tilfælde. Konkret foreslås det, at selskabet i stedet skal indeholde en differenceskat med en procentandel udregnet som differencen imellem den samlede gældende udskrivningsprocent i selskabets hjemkommune og selskabsskatteprocenten. Sidstnævnte er i dag på 35 %. D.v.s. at differenceskatten for en virksomhed i Nuuk, hvor den samlede udskrivningsprocent i 2004 er 40 %, vil være på 5 %. Til gengæld for denne mildere beskatning får selskabet ikke ret til at fradrage det udloddede udbytte ved sin indkomstopgørelse.

2. Tilbagekøb af medarbejderaktier til videresalg

Selskaber søger i dag i enkelte tilfælde at maskere udbyttebetalinger til ejerkredsen. Det sker typisk i form af løn eller andre forretningsmæssige transaktioner mellem selskabet og en eneaktionær, såsom køb af aktiver til overpris. Tilbagekøb af medarbejderaktier til selskabet vil således kunne sidestilles med udbetaling af udbytte til en aktionær. Betalingen, der altså reelt er et udbytte, for aktierne skal i denne situation indeholdes med den almindelige udbytteskat.

Der kan imidlertid også opstå situationer, hvor et selskab køber medarbejderaktier fra en medarbejder m.h.p. at sælge dem til en anden medarbejder. Med de i dag gældende regler skal der indeholdes almindelig udbytteskat i betalingen for disse medarbejder-aktier på samme vis som ovenfor skitseret. Da der imidlertid ikke er tale om udbytte i almindelig forstand, idet aktierne specifikt opkøbes m.h.p. på videresalg, foreslås det, at der i betalingen for aktierne kun skal indeholdes en differenceskat udregnet som skitseret i pkt. 1 ovenfor. Det er en betingelse for den lavere udbytteskat, at selskabet regnskabsmæssigt holder de tilbagekøbte aktier adskilt fra eventuelt andre ejede egne aktier.

3. Tilbagekøb af aktier for børsnoterede selskaber

Såfremt et børsnoteret selskab på selskabets generalforsamling beslutter et tilbagekøb af egne aktier på fondsbørsen med henblik på en efterfølgende kapitalnedsættelse, foreslås det, at dette tilbagekøb, som for medarbejderaktier, skal omfattes af den mildere differencebeskatning som skitseret under pkt. 1 ovenfor. En sådan situation kunne f.eks. opstå i forbindelse med et selskabs delvise tilbagetrækning fra fondsbørsen som led i en selvfinansieringsstrategi.

b. Omgåelse – Differencebeskatning ved likvidation efter frasalg af virksomhed

Nærværende andel af forslaget har som formål at lukke et hul i indkomstskatteloven. Det har således vist sig, at det er muligt at omgå de eksisterende regler om udbytteskat. Dette finder sted i visse tilfælde, hvor en hovedaktionær i et selskab med en stor likvid beholdning i selskabet stifter et nyt selskab. Herefter sælges på hovedaktionærens foranledning det oprindelige selskabs aktiver til det nye selskab, hvorefter det oprindelige selskab likvideres. Hovedaktionæren kan på denne måde fortsætte sin virksomhed, men opnår samtidig at få rådighed over det likviderede selskabs likvide beholdninger, uden at der skal indeholdes udbytteskat.

Det foreslås derfor, at hovedaktionærens likvidationsprovenu i sådanne tilfælde skal betragtes som almindeligt udbytte, af hvilket der skal indeholdes almindelig udbytteskat.

Høringssvar

Udvalget har til brug for udvalgsbehandlingen af nærværende forslag indhentet kopi af de afgivne høringssvar. Høringssvarene har ikke givet anledning til bemærkninger.

Forslagets tekniske udformning

Udvalget har fra Landstingets Lovtekniske Funktion modtaget et notat vedrørende mangler og uhensigtsmæssigheder i forslaget. Udvalget konstaterer med tilfredshed, at Landsstyret forinden 1. behandlingen af forslaget har fremsat et revideret forslag i overensstemmelse med notatets anbefalinger.

Økonomiske konsekvenser

Landsstyret og KANUKOKA har vurderet, at der årligt kan spares op til 15 mio. kr. ved en effektivisering af skatteligningen i kraft af kommunale samarbejder. Denne besparelse afhænger helt af hvorvidt, og i hvilket omfang, kommunerne indleder samarbejder om skatteopgaven eller overfører ligningsopgaven til Skattedirektoratet.

Afkortningen af klagemulighederne forventes at være budgetneutral på kort sigt. På længere sigt forventes afkortningen at medføre administrative besparelser.

Nedlæggelsen af ligningskommissionerne forventes kun at medføre beskedne besparelser, da medlemmerne af kommissionerne ikke får løn for deres arbejde.

Differencebeskatningen forventes at medføre et merprovenu på ca. 1 mio. kr. årligt.

Fra 2007, hvor ændringerne slår fuldt igennem, forventes det, at bruttoficeringen af dele af den offentlige hjælp vil medføre højere skattepligtige indkomster hos modtagerne. Dette forventes at medføre faldende udgifter til bl.a. børnetilskud og boligsikring samt større indtægter for børneinstitutionerne. Dette er ensbetydende med stigende kommunale indtægter.

Det er Landsstyrets intention, at beskatningen af den takstmæssige hjælp via ændringer i strukturtilskuddet til kommunerne skal være budgetneutral for kommunekasserne. Dette er indarbejdet i Hjemmestyrets og KANUKOKAs aftale om bloktilskud til kommunerne for budgetåret 2005. Det fremgår således af aftalen, at parterne på baggrund af fælles beregninger forventer, at forskellen mellem kommunernes merudgifter og merindtægter vil være 3,5 mio. kr. om året ved et ledighedsniveau på 2.500 ledige. Det samlede bloktilskud til kommunerne er herefter sat op med dette beløb.

Teknisk gennemgang

Skattedirektoratet har på udvalgets anmodning teknisk redegjort for forslaget på et møde med Udvalget 23. september 2004.

Ændringsforslag

Landsstyret har 27. september 2004 tilkendegivet at ville fremsætte et ændringsforslag til nærværende forslag. Det foreslås således, at også udvidet behovsvurderet hjælp, jf. Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige, kapitel 6, skal medregnes ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst, på samme vis som trangsvurderet hjælp, jf. fornævnte lovs kapitel 5.

Udvidet behovsvurderet hjælp var fejlagtigt ikke omfattet af det oprindelige forslag. Udkastet til ændringsforslag er vedlagt som bilag 2.

Et enigt udvalg skal om ændringsforslaget bemærke:

Udvalget finder ændringsforslaget velbegrunnet og naturligt sammenhørende med hovedforslaget.

Skatte- og Afgiftsudvalget indstiller på denne baggrund ændringsforslaget til Landstingets vedtagelse.

Et enigt udvalg skal om hovedforslaget til Landstingslov bemærke:

Udvalget konstaterer, at der med forslaget åbnes nye muligheder for at effektivisere skatteligningen ved samarbejder imellem kommunerne og med Skattedirektoratet. Udvalget konstaterer med tilfredshed, at Landsstyremedlemmet i sit forelæggelsesnotat har gjort klart, at Landsstyret vil tage initiativ til lovgivning på området, såfremt disse samarbejdsordninger ikke udnyttes i tilstrækkeligt omfang. Det er således Udvalgets forventning, at Landsstyret vil søge effektiviseringen af skatteforvaltningen gennemført uden unødigt forsinkelse. Udvalget finder ligeledes, at Landsstyret ikke bør tøve med fremsættelse af forslag om centralisering af hele, eller dele af ligningsopgaven, såfremt samarbejder på skatteområdet mellem kommunerne og med Skattedirektoratet ikke vinder hurtig og almindelig udbredelse. Udvalget skal derfor henstille, at Landstyret senest på efterårssamlingen 2007 tager skridt til en centralisering af skatteligningen, såfremt en evaluering til den tid viser, at nærværende forslag ikke har resulteret i både et væsentlig samarbejde kommunerne imellem og et kvalitetsløft inden for skatteligningen.

Udvalget er bevidst om, at bruttoliceringen af offentlig ydelser for visse grupper på længere sigt vil kunne betyde en nedgang i rådighedsbeløb. Udvalget finder dette beklageligt, men finder samtidig ikke, at de offentlige ydelsers indbyggede negative incitamentsstruktur i dag på nogen måde kan betegnes som rimelig eller hensigtsmæssig. Det er således i længden ikke forsvarligt, at der for visse grupper er en stærk økonomisk tilskyndelse til at gå ledig frem for at påtage sig et arbejde. Ej heller er dette i overensstemmelse med Landstingets udtrykte ønske. Det er ligeledes ikke rimeligt, at lønmodtagere indenfor visse kompetencekrævende erhverv vil kunne opleve en betydelig stigning i deres rådighedsbeløb, såfremt de i stedet påtog sig ufaglært arbejde til mindstelønnen kombineret med periodisk ledighed og offentlig hjælp. Den grønlandske samfundsudvikling hæmmes af et stort uddannelsesefterslæb, og Udvalget finder, at det vil være uansvarligt, såfremt de offentlige ydelsers sammensætning fortsat skal hæmme Landstingets bestræbelser på at løse dette alvorlige problem.

Udvalget skal endelig udtrykke sin støtte til forslagens intentioner om forenkling af klagegangen og indførsel af IT. Udvalget finder, at det er positivt, at Landsstyret

hermed søger at fremme en hurtig og sikker sagsbehandling indenfor skatteområdet, idet Udvalget forventer, at Landsstyret i sine bestræbelser på at forenkle området vil have fortsat fokus på retssikkerheden for den enkelte borger og virksomhed.

Udvalget skal afslutningsvis opfordre Landsstyret til at udsende en lovbekendtgørelse eller sammenskrivning af Den Grønlandske Indkomstskattelov efter vedtagelse af nærværende forslag.

Skatte- og Afgiftsudvalget indstiller på denne baggrund forslaget til Landstingets vedtagelse.

Med disse bemærkninger skal Landstingets Skatte- og Afgiftsudvalg overgive forslaget til 2. behandling.

Kalistat Lund, Formand

Agathe Fontain,
næstformand

Augusta Salling

Per Skaaning

Ole Thorleifsen

[Bilag 1:](#) Notat vedrørende virkningerne af at lade den takstmæssige hjælp samt den trangsmæssige og udvidet behovsvurdere hjælp indgå i den skattepligtige indkomst.

[Bilag 2:](#) Ændringsforslag til 2. behandling