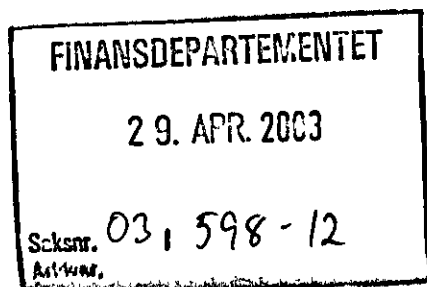




**SPAREBANK
FORENINGEN**



Finansdepartementet

Pb 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref 03/598 SL BB/GS

Vår ref 300300049-2 KS

Oslo 28 04 2003

Høring - NOU 2003: Skatteutvalget - forslaget til endringer i skattesystemet

Bakgrunn

Formålet med skattereformen av 1992 var å bedre ressursbruken i norsk økonomi. Skattesystemet skulle bygge på et prinsipp om lave skattesatser og bredt skattegrunnlag. På denne måten skulle man få fram større verdier til beskatning enn tidligere.

Etter foreningens oppfatning viser utviklingen fra 1992 at skattesystemet langt på vei har virket etter intensjonene. Kapitalgevinster har i større grad kommet fram til beskatning. Kapitalen låses i mindre grad inn i bedriftene. Utbytterne har økt og må kunne antas å ha bidratt til høyere investeringer og derigjennom økt produksjon og sysselsetting.

Selv om skattereformen i 1992 var positiv, er det fortsatt svakheter:

- Det er for lett å gjøre om arbeidsinntekt til kapitalinntekt og "urettmessig" spare skatt
- Omleggingen i 1992 omfattet ikke beskatning av formue. Dagens formuesskatt bidrar til samfunnsøkonomisk uheldig allokering av kapitalen
- Systemet har vist seg å ha for liten forutsigbarhet. F. eks. er marginalsattesatsen på høyere lønnsinntekter økt flere ganger, noe som har gitt økte intensiver til å omgjøre arbeidsinntekter til kapitalinntekter

Skatteutvalget har hatt som mandat å vurdere mål og prinsipper for skattesystemet, og behovet for endringer. Utvalget skulle se på mulighetene for å redusere satsforskjellene mellom arbeidsinntekter og kapitalinntekter, og i den forbindelse vurdere om det er mulig å oppheve delingsmodellen helt eller delvis. Utvalget ble også bedt om å vurdere formuesskattens rolle i skattesystemet. Forslagene skulle også vurderes i relasjon til økt internasjonalisering med mer mobile skattegrunnlag over skattegrensene.

Generelle kommentarer til utvalgets forslag

Utvalget mener det bør legges vekt på å ha så gode generelle skatte- og avgiftsregler at Norge kan beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet og arbeidskraft i en situasjon hvor både kapital, mennesker og bedrifter kan flytte relativt lett over landegrensene. Foreningen deler denne oppfatningen, og anbefaler at prinsippet om lave skattesatser og bredt skattegrunnlag videreføres.

Utvalget advarer også mot selektive skattemessige tiltak rettet mot enkelt næringer eller investeringer. Foreningen deler i hovedsak utvalgets oppfatning og de bakenforliggende prinsipper på dette punkt. Foreningen vil imidlertid fremheve at det med Norges meget åpne økonomi er helt nødvendig å se vårt skattesystem og konsekvensene for det konkurranseutsatte næringslivet i en europeisk sammenheng. Landets utvikling er avhengig av at vi kan beholde og videreutvikle et konkurransedyktig næringsliv hvor de samlede rammevilkår fremmer, og ikke hemmer lokalisering i Norge. Dette hensynet vil kunne innebære at det må foretas tilpasninger for særskilt viktige konkurranseutsatte enkelt næringer som nyter vesentlig bedre rammevilkår i andre europeiske land. I denne vektleggingen må hensynet til konkurranseutsatt næringsliv og arbeidsplasser i distriktene veie særlig tungt.

Sparebankforeningen mener utvalgets tilrådninger vil kunne bidra til å rette opp de svakheter ved dagens skattesystem som er nevnt innledningsvis. Etter foreningens syn vil mange av forslagene bedre økonomiens virkemåte, og skattesystemet blir også enklere på en del områder. Foreningen er særlig fornøyd med omleggingen av formuesskatten som betyr en likebehandling av alternative spareformer. Mer komplisert er det å vurdere endringer i næringsbeskatningen. Endringer her kan ha uheldige sider som er vanskelig å gjennomskue.

Utvalgets forslag krever at nye administrative rutiner må utarbeides, bl.a. vil forslaget til endringer i næringsbeskatningen kreve et aksjonærregister og registrering av ubenyttede skjermingsfradrag. Dette kan bety nye kompliserte administrative systemer både for skatteyter og ligningsmyndighet, og kommer i tillegg til dagens kompliserte RISK - regler, som videreføres.

Endret verdsetting av boliger i skatteøyemed krever nye takster. Dette kan føre til at eventuelle endringer i formuesbeskatningen drar ut i tid. Selv om ingen i dag trenger å ha ligningsverdier som overstiger 30 % av markedsverdien på boligen, mener foreningen det er så store forskjeller i ligningsverdiene at det er påkrevd med endret verdsettelse på dette området. Utvalget vil på kort sikt øke ligningstakstene noe for de boligene som i dag verdsettes lavere enn maksimalsatsen på 30 % av markedsverdi. Dette kan gi uheldig forskjellsbehandling av relativt like boliger.

Foreningen deler utvalgets oppfatning av at det har vært ført en politikk som stadig har skapt større usikkerhet om skattepolitikken. Det er etter foreningens syn behov for å styrke langsiktigheten og forutsigbarheten i skattepolitikken. Økt marginalsatt på lønnsinntekter, endrede avskrivningssatser og innføring av skatt på aksjeutbytte på aksjonærens hånd er noen eksempler på manglende forutsigbarhet i skattepolitikken. Hovedproblemet med endringene har vært at de ikke er prinsipielt begrunnet eller inngår i en mer langsiktig og helhetlig plan for skattepolitikken. Dette hadde vært ønskelig siden endringene har vært viktige og delvis har brutt med prinsippene fra skattereformen. Utvalgets forslag om at regjeringen årlig, f.eks. i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett, legger frem for Stortinget

retningslinjer for skattepolitikken de nærmeste 3-4 årene kan bidra til langsiktighet. Foreningen gir derfor sin tilslutning til forslaget.

Foreningen vil nedenfor kommentere de enkelte deler av utvalgets forslag, og komme med visse endringsforslag som ikke skulle svekke helheten i utvalgets forslag vesentlig.

Større likhet i beskatningen av arbeidsinntekt og kapitalinntekt er meget viktig

Et hovedproblem med dagens skattesystem er de muligheter som finnes for å omklassifisere arbeidsinntekt til kapitalinntekt, og således få redusert skatten. Utvalgets hovedoppgave var å utforme et skattesystem som rettet opp dette. Utvalgets forslag til utbytteskatt på aksjonærenes hånd med et skjermingsfradrag, bidrar til å begrense muligheten for at aksjonærene omklassifiserer inntekt og tar det ut skattefritt

Kapitalinntekter beskattes i dag med 28 %, mens lønnsinntekter beskattes med maksimalt 64,7 %. Gjennom lavere skatt på arbeidsinntekt vil fordelene av å få klassifisert arbeidsinntektene til kapitalinntekter reduseres. Det er imidlertid ikke mulig, innenfor de rammer for skattelette utvalget har fått, å redusere de generelle skattesatsene på lønnsinntekter så mye at fordelene med å få klassifisert inntektene som kapitalinntekter bortfaller. Sparebankforeningen mener som utvalget, at det vil være meget uheldig dersom en reduksjon i personbeskatningen skal finansieres ved økte skatter på selskapets hånd gjennom å øke den alminnelige skattesatsen på 28 %. Internasjonaliseringen av selskaper og nødvendigheten av konkurransedyktige norske bedrifter tilsier at en bør være meget tilbakeholden med å øke det generelle skattenivået for selskaper. Foreningen mener derfor det er riktig av utvalget å holde fast ved en alminnelig skattesats på 28 %. En relativt lav skatt på selskapsoverskudd vil gjøre det lettere å få aksept for stabilitet rundt brede og nøytrale skattegrunnlag slik utvalget påpeker. Sparebankforeningen støtter derfor utvalgets forslag om å redusere marginals-katten på arbeidsinntekter, og samtidig innføre aksjonærbeskatning på deler av utbyttet

Valg av modell for næringsbeskatningen

Sparebankforeningen er tilfreds med at utvalget har foretatt en nærmere vurdering av flere aktuelle modeller for næringsbeskatningen, slik flere næringsorganisasjoner bl a Sparebankforeningen har tatt til orde for. Utredningen viser imidlertid at alle modellene har visse svakheter.

Sparebankforeningen vil understreke at delingsmodellen da den ble innført i 1992 hadde mange kvaliteter. Stadige lempinger på regelverket har imidlertid gitt store muligheter for utilsiktede tilpasninger. Videreføring av delingsmodellen krever dermed betydelige revisjoner, bl a for å sikre at det blir vanskeligere å komme seg utenom den enn tilfellet er i dag. Særlig gjelder dette for aksjeselskap. I den sammenheng har foreningen merket seg utvalgets skepsis til om en forbedret og strammere delingsmodell vil sikre tilstrekkelig stabilitet. Sparebankforeningen deler denne skepsisen. Politiske vedtak har gått i motsatt retning, noe som gjør at det også kan være vanskelig å få politisk gjennomslag for slike forslag.

Ut fra denne betraktningen foreslår utvalget at delingsmodellen avvikles for aksjeselskaper og erstattes med en modell kalt aksjemodellen. Aksjemodellen innebærer at beskatningen på selskaper blir som i dag, men at aksjeeiere får en ekstra skatt på utbytte og gevinster utover et

skjermingsfradrag. Utvalget legger vekt på at en slik beskatning med skjerming langt på vei vil være like effektiv som full utbytteskatt med hensyn til å gjøre det mindre lønnsomt å opprette aksjeselskap utelukkende for å få arbeidsavkastningen skattelagt lavt. Dette er også grunnen til at utvalget tilråd å avvikle delingsmodellen for aktive aksjonærer.

Sparebankforeningen vil understreke at selv om aksjemodellen gir relativt like marginalsattesatser på arbeidsinntekter og aksjeinntekter har den også uheldige sider.

Skjermingsfradragets størrelse er svært sentralt for hvordan aksjonærbeskatningen faktisk vil virke på økonomien og viljen til investeringer. Skjermingsfradraget er satt til risikofri rente etter skatt. Med dagens rentespenn betyr det i praksis en skjermingsrente i området 3-5 %. Utover det beskattes aksjeutbytte med en marginal sattesats på 48,16 %.

Sparebankforeningen mener utvalgets forslag til skjermingsrente er for lav, og forslaget vil kunne framstå som en kraftig økning i beskatningen av mange bedrifter som ikke er børsnoterte, og også for selskaper som er børsnoterte og utpregede utbyttepapirer. Utbytteskatten vil redusere viljen til å investere i aksjer og grunnfondsbevis, og føre til at noe kapital bli stående innlåst i bedriftene. Mulighetene for å reinvestere gjennom aksjeselskap vil imidlertid redusere innlåsningseffekten. Deler av kapitalen blir likevel ikke plassert der den gir den høyeste avkastningen. Dette svekker økonomiens effektivitet. Etter foreningens syn kan viljen til investeringer og de samfunnsøkonomiske konsekvensene bedres dersom skjermingsfradraget settes høyere enn det utvalget legger opp til.

Etableringen av en aksjemodell, slik utvalget foreslår, innebærer dessuten administrativt merarbeid for bedrifter og ligningsmyndigheter. Et skjermingsfradrag med utgangspunkt i aksjens kostpris som foreslått, krever et eget aksjonærregister. Utvalgets forslag om at ubenyttet skjermingsfradrag skal kunne framføres til senere år med rente vil også kreve ytterligere administrasjon gjennom registrering av ubenyttede skjermingsfradrag.

Utvalgets forslag om at ubenyttet skjermingsfradrag skal kunne framføres til senere år med renter vil gjøre det lettere for bedrifter i oppstartsfasen, og bidra til at nødvendige midler blir værende i bedriften. På den annen side vil et lavt skjermingsfradrag med utgangspunkt i aksjens kostpris føre til økt skatt for aksjonærer i mange mindre selskaper hvor innbetalt aksjekapital er lav. Dette kan føre til at det blir mer interessant å investere i rentepapirer, og dermed vanskelig å skaffe startkapital. I så fall fører dette til færre nyetableringer.

Foreningen vil også trekke fram grunnfondsbeviset, som er et utpreget utbyttepapir. Utbyttene har tradisjonelt ligget vesentlig høyere enn utvalgets forslag til skjermingsrente. En stor andel av grunnfondsbevisene er dessuten personlige skatteyttere. Således vil sparebankenes muligheter for å hente inn egenkapital svekkes, og føre til økt press i retning av at sparebankene må vurdere omdanning til aksjebanker. Bankstrukturen kan dermed bli endret. Gjennom et høyere skjermingsfradrag reduseres de utilsiktede virkningene for grunnfondsbeviset.

Foreningen mener den kraftige økningen i beskatningen av utbytte fra ikke børsnoterte aksjer og typiske utbyttepapirer taler for at det som et absolutt minimum bør gis et risikotillegg i skjermingsrenten. Skjermingsrenten bør av den grunn økes med om lag 4 prosentpoeng. Det vises i den forbindelse til kapitalavkastningsraten i delingsmodellen som i dag er 10 %. Dette

nivået skal gjenspeile risikofri rente og et risikotillegg. Hovedmålsettingen om å hindre uttak av urimelig store utbytter med lav beskatning vil likevel oppnås.

Gjennom et høyere skjermingsfradrag som inkluderer et risikotillegg, faller imidlertid argumentasjonen for å kunne framføre ubenyttet skjermingsfradrag bort. Foreningen mener at et eget risikotillegg på skjermingsrenten er en administrativt enklere måte å håndtere risikoen på. Kravet til et aksjonærregister med nødvendige lagringer av skjermingsdata bli mindre omfattende.

Etter foreningens syn reduseres også tilpasningsmulighetene, dersom man gir et årlig risikotillegg framfor en fremføringsmulighet av ubenyttet skjermingsfradrag. Dette gjelder både i forhold til utflytting, og i forhold til mulighetene for å kamufflere utbytte gjennom å gi lån til selskapet. Etter gjeldende rett er det ikke så viktig å innføre skattemessig skille mellom tilfeller der selskapet er egenkapitalfinansiert eller finansiert med lån fra aksjonær til selskapet. Innføring av en modell med ekstra skatt på utbytte vil imidlertid kunne gi skatteyttere insentiver til å yte lån til selskapet i stedet for å skyte inn egenkapital. Hensikten vil være å spare skatt ved å ta ut overskudd i selskapet som renter i stedet for som utbytte. Utvalget drøfter dette, og fremmer også mulige tiltak som kan begrense tilpasningsmulighetene. Foreningen mener at en høyere skjermingsrente som også tar høyde for risiko, vil gjøre disse vanskelige tilpasningsspørsmålene mindre aktuelle.

Foreningen mener som utvalget at det er uheldig at man ikke har funnet fram til et felles prinsipp for beskatningen av alle virksomhetsformer, og støtter utvalgets forslag om at dette utredes nærmere. Nøytralitetsprinsippet brytes i den forstand at ulike skattesubjekter får ulike regler å forholde seg til i kapitalbeskatningen. Skattesystemet blir dermed mer komplekst.

Delingsmodellen foreslås avvirket for aksjeselskaper, men forutsettes opprettholdt for personlige næringsdrivende og deltakerliknende selskaper, men med visse innstramminger for personlige næringsdrivende. Foreningen støtter disse forslagene til innstramminger.

Formuesskatten bør avvikes

Når en skal vurdere kapitalbeskatningen og arbeidsinntektsbeskatningen i sammenheng, er det ikke tilstrekkelig å vurdere de nominelle skattesatser. Effektiv skattesats på formuesplasseringer er svært forskjellig avhengig av hva slags investeringer som foretas, og den effektive skattesatsen vil i mange tilfeller være høyere enn marginalsatten på lønnsinntekter. Utvalgets beregninger viser at under realistiske forutsetninger utgjør effektiv skattesats på bankinnskudd 65,3 % mot 8,1 % for eiendom.

De største forskjellene i effektive skattesatser kommer til syne innenfor kapitalbeskatningen og mellom beskatningen av arbeid og enkelte kapitalinvesteringer. Spesielt slår beskatningen av finansformuer uheldig ut. De samlede skatter på formue og eiendom er lav i Norge sammenliknet med andre land. Til tross for dette er den effektive beskatningen av finanskapitalen relativt høy i Norge. De fleste europeiske land har ingen formuesskatt. Dette gjelder bl.a. Danmark, Tyskland og Storbritannia. For de land som har slik beskatning, er bunnfradraget betydelig høyere enn hos oss. Til gjengjeld har disse landene eiendomsskatt.

En viktig oppgave bør derfor være å legge til rette for endringer i beskatningen slik at beskatningen av finanskapital blir bedre harmonisert med beskatning av annen kapital. De

store forskjellene i effektive skattesatser på investeringer har etter vår oppfatning større samfunnsmessige konsekvenser enn forskjellene mellom høy og lav marginalsatt for lønsmottakere. Skattesystemet blir avgjørende for hvordan kapitalen plasseres, og resultatet blir ikke-optimal allokering av kapitalen og effektivitetstap i økonomien. Regneeksemplene til utvalget viser at avkastningen på kapitalen etter skatt kan bli mer enn to prosentpoeng høyere ved å plassere kapitalen i bolig og nesten et prosentpoeng høyere ved å investere i et selskap som ikke er børsnotert sammenliknet med å investere i et børsnotert selskap eller bank når det forutsettes samme avkastning før skatt. Det er formuesskattesatsene som sammen med verdifastsettelsen av realkapital, fører til en urimelig høy beskatning av finanskapital. Ved omplussing av finansformue til eiendom vil en skatteyter redusere den ligningsmessige formuesbeholdning og dermed skatteinnbetalingen. I tillegg er det mulig å flytte finansformuen over landegrensene, mens skattegrunnlaget for en særskilt eiendomsskatt ikke er særlig mobilt. Formuesskatten bidrar således til at kapital tas ut av landet, og svekker norsk eierskap i næringslivet.

Vi vil her vise til utvalget som utredet ny lov om eiendomsskatt (NOU 1996:20), og omtalte konsekvensene av de forskjellige effektive skattesatser ved kapitalplasseringer:
"Dette fører til redusert effektivitet i økonomien, samfunnsøkonomisk ulønnsom skattetilpasning og utilsiktede fordelingsvirkninger."

Sparebankforeningen er enig i denne vurderingen, og etter foreningens syn bør formuesskatten fjernes helt. Foreningen mener imidlertid at det er realistisk med en gradvis avvikling. Foreningen gir derfor sin tilslutning til utvalgets måte å angripe dette på. Alternative løsninger som uthuler formuesskatten ytterligere har vært nevnt. Eksempelvis fritak for formuesskatt for arbeidende kapital. Et slikt alternativ er svært vanskelig å praktisere, og selv om man skulle finne en eller annen form for definisjon av arbeidende kapital, vil forslaget føre til at kapitalen låses inn i bedriftene. Foreningen vil sterkt advare mot slike løsninger.

Lik behandling av formuesobjekter er nødvendig

Utvalget foreslår en drøy halvering av formuesskatten på kort sikt, og full avvikling på sikt. Konkret foreslås nedtrappingen i form av lavere verdsetting av formuesobjektene og økte bunnfradrag. Det skal gis en verdsettingsrabatt på 70 % for alle formuesobjekter, slik at de ved beregningen av formuesskatten fastsettes til 30 % av markedsprisen. Dette skal også gjelde boliger. Gjelden avkortes tilsvarende.

Forslaget om verdsettingsrabatt var en overraskende, og konstruktiv måte å redusere formuesskatten på. De fleste hadde vel sett for seg en gradvis nedtrapping av satsene, samtidig som likningsverdiene på boliger ble mer markedsbestemte. Utvalgets forslag gir i prinsippet lik verdsetting av boligkapital og finanskapital, og avkastningen vil ikke lenger være forskjellig som følge av formuesskattens utforming.

Lavere formuesskatt foreslås finansiert gjennom økt skatt på fast eiendom, og i noen grad også på arv. En slik omlegging vil etter utvalgets vurdering redusere risikoen for uønsket utflytting av kapital og bedre ressursbruken. Det vil også bringe skattesystemet vårt mer på linje med andre OECD - land.

Utvalgets forslag om økt fordelsbeskatning av bolig vil bedre økonomiens virkemåte, men denne skatten nyter liten forståelse hos folk flest. Foreningen har bl.a. av den grunn gått inn for at fordelsbeskatningen avvikles og erstattes av en generell eiendomsskatt. Foreningen er derfor tilfreds med at utvalget også tar til orde for en slik løsning for å skape større likhet i beskatningen av ulike former for kapitalavkastning. Eiendom er også et velegnet skatteobjekt da det ikke kan flyttes over landegrensene. Innføring av en generell eiendomsskatt vil også gi en jevnere inntekstfordeling i samfunnet i tråd med mange politikeres målsetting.

BSU-ordningen

I forbindelse med skattereformen av 1992 fjernet man de fleste skattefordelene knyttet til sparing. BSU-ordningen ble imidlertid innført for å bedre ungdommens muligheter til å bygge opp egenkapital, og således gjøre det lettere for dem å få innpass på boligmarkedet.

Etter Sparebankforeningens syn bidrar BSU-ordningen til at flere unge sparer regelmessig til boligformål. Bankene gir gjennomgående svært gode vilkår på denne spareformen. Ordningen gir dermed målgruppen insitament for å bygge opp en startkapital og bedre muligheter på boligmarkedet.


Om lag 1/5 av alle personer i aldersgruppen 18-33 år sparer gjennom BSU-ordningen. Antallet er høyt tatt i betraktning at svært mange i aldersgruppen går på skole eller studerer, og således har beskjedne inntekter. Totalt står om lag 9,5 milliarder kroner i dag på BSU-konti i bankene.

Foreningen er på denne bakgrunn ikke enig med utvalget når de gir uttrykk for at det er liten grunn til å subsidiere sparing blant unge mennesker generelt, og heller ikke å knytte dette til boligsparing spesielt. Etter foreningens syn har BSU-ordningen virket etter intensjonene, og bør dermed videreføres. Provenyvirkningene er relativt begrenset, og en videreføring av ordningen svekker ikke den gode helhetsprofilen i utvalgets forslag.

Med vennlig hilsen
Sparebankforeningen i Norge



Arne Hyttnes
Adm.dir.



Karl Seip
Ass.dir.