

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 14/5757 SL HSH/KR

Dato: 7. april 2015

Høringsuttalelse: NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi

Vi viser til oversendt høringsbrev av 5. januar 2015, og avgir herved høringsuttalelse i saken.

Generelt

Bakgrunnen for Scheel-utvalgets utredning er at økt internasjonal mobilitet av skattegrunnlag skaper et behov for å demme opp for uønskede tilpasninger over landegrensene. Målet med utredningen har vært å sikre at Norge har et robust skattesystem som er tilpasset slik internasjonal mobilitet.

Skattebetalerforeningen deler oppfatningen av at det er behov for endrede regler, og vi mener lavere selskapsskattesats er sentralt for å møte den internasjonale skattekonkurransen. Vi støtter derfor utvalgets forslag om å senke skattesatsen for selskaper, og er enig i at den bør være vesentlig lavere enn i dag.

Scheel-utvalget foreslår i tillegg en rekke andre endringer, blant annet omlegging av inntektsbeskatningen for personer, endringer i reglene for merverdiavgift, endringer i formuesskatten, innføring av ytterligere tiltak mot overskuddsflytting og fjerning av en rekke fradrag for privatpersoner. Bakgrunnen for endringene er til dels at lavere skattesats på alminnelig inntekt skaper et betydelig behov for inndekning og dels at utvalget mener at endringene bidrar til mer robuste og vekstfremmende skatteregler.

Utvalget foreslår at skattesatsen på alminnelig inntekt for alle skattytere skal senkes til 20 prosent, uten at det er meningen at reduksjonen skal innebære noen skattelette for andre enn selskaper. Etter vårt syn bør skattesatsen på alminnelig inntekt for andre skattytere ikke endres, blant annet fordi en reduksjon her i for stor grad vrir beskatningen over på bruttobeskatning av lønnsinntakere og pensjonister, noe som er i strid med skatteevnesynspunkter. Dersom en begrenser nedsettelsen til selskaper vil også inndekningsbehovet være langt lavere, noe som gjør nødvendige endringer lettere å gjennomføre.

Utvalgets utredning fremstår for øvrig som uferdig. Flere av forslagene er vage i sin form, og utvalget forutsetter at flere punkter bør utredes nærmere av Finansdepartementet. Det er således ikke et ferdig lovforslag som er sendt på høring, noe som gjør det vanskelig å kommentere alle enkeltpunkter som vil måtte utredes nærmere. Skattebetalerforeningen forventer at et mer fullstendig lovforslag – med konkrete forslag til lovendringer - sendes på egen høring.

Nærmere om de enkelte forslagene

Våre nærmere kommentarer følger i hovedsak kapittelinnholdet i Scheel-utvalgets rapport.

5 Hovedmodeller innenfor selskapsbeskatningen

For selskapene foreslår utvalget å beholde dagens hovedmodell for selskapsbeskatning, men slik at skattesatsen senkes til 20 prosent.

Vi støtter utvalgets i at dagenes modell for selskapsbeskatning fastholdes.

Når det gjelder den foreslåtte skattesatsen på 20 prosent har vi ingen innvendinger mot dette, men vi mener altså at satsen kun bør gjelde i selskapssektoren. En tilsvarende reduksjon av satsen for personlige skattytere skaper store utfordringer med inndekning og vrir i for stor grad beskatningen over på skattlegging av bruttoinntekt, noe vi kommer tilbake til under punkt 11.

6 Grenseoverskridende aksjeinntekter

Utvalget foreslår blant annet at aksjonærmodellen ikke skal gjelde aksjeinntekter fra selskap etablert utenfor EØS og at det som hovedregel ikke skal ilegges kildeskatt på utbytte fra norske selskap til utenlandske aksjonærer.

Aksjonærmodellen

Vi er usikre på om aksjonærmodellen i det hele tatt bør videreføres. Vårt inntrykk er at skjermingen i aksjonærmodellen i de fleste tilfeller koster mer enn den smaker. For veldig mange aksjonærer er årlig skjermet utbytte begrenset til noen få hundrelapper. Et skjermingsgrunnlag på 100.000 kroner gir med dagens skjermingsrente et skjermet utbytte på 900 kroner, noe som med dagens skattesats tilsvarer en skattereduksjon på 243 kroner. Dagens rentenivå er riktignok historisk lavt, og vil sannsynligvis stige på sikt, men vi mener likevel skattefordelen må veies opp mot administrative kostnader for skattyter og for skattemyndighetene. Dersom aksjonær må ha bistand til utfylling eller kontroll av nødvendige skjemaer, vil fort skattefordelen mer enn bli spist opp av kostnaden til bistand. Kanskje vil det være mer fornuftig å fjerne skjermingen og benytte provenyet til å senke skattesatsen. Selv om aksjonærmodellen teoretisk sett er logisk, fungerer den langt fra optimalt i praksis.

Kildeskatt for utenlandsk aksjonær

Vi støtter ikke utvalgets forslag om at kildeskatt normalt ikke skal ilegges utenlandske aksjonærer. De fleste land ilegges kildeskatt på utbytte for utenlandske aksjonærer, og en ensidig fjerning av denne fra norsk side vil etter vårt syn innebære en unødvendig uthuling av det norske skattefundamentet. Resultatet blir i så fall at vi ikke ilegges kildeskatt for

utenlandske aksjonærer, mens personer bosatt i Norge normalt må betale kildeskatt ved utbytte fra utlandet. Det sier seg selv at denne skjevheten er uheldig for det norske skattefundamentet, og også utenlandske aksjonærer bør etter vårt syn betale skatt på aksjeutbytter fra norske selskap.

7 Tiltak for å motvirke overskuddsflytting

Utvalget legger til grunn at armlengdeprinsippet fortsatt bør være det bærende prinsipp for fordeling av overskudd mellom land. På enkelte områder, som royalties, leiebetalinger og renter, mener utvalget det er så krevende å finne gode armlengdes priser at det likevel bør vurderes særskilte regler. Utvalget foreslår på denne bakgrunn blant annet å innføre kildeskatt på royalty (inklusive leiebetalinger for visse fysiske driftsmidler) og renter.

Vårt inntrykk er at overskuddsflytting er et ikke ubetydelig problem, og selv om armlengdeprinsippet er et godt utgangspunkt, og en lavere skattesats vil avhjelpe noe, kan det være nødvendig med ytterligere tiltak.

Skattebetalerforeningen støtter i prinsippet forslaget om å innføre kildeskatt på royalty og renter. Mange skatteavtaler fritar riktig nok denne type inntekter fra kildeskatt, noe som vil begrense betydningen av hjemmelen. Like fullt er en slik hjemmel etter vårt syn fornuftig, kanskje særlig der hvor inntektene kanaliseres til lavskatteland – land som Norge typisk ikke har skatteavtale med. Kildeskatt synes da å være en god måte å sikre det norske skattefundamentet.

Vi ser likevel helst at forslaget utredes nærmere. Det bør utredes grundigere hvor stort problem *denne type* overskuddsflytting er, og hvilke konsekvenser slike kildeskatter vil ha for norsk næringsliv.

8 Begrensning av rentefradraget

Utvalget foreslår at reglene om begrensning av rentefradraget utvides betydelig. Det foreslås at også renter betalt til uavhengige långivere skal kunne avskjæres, at fradragrammen skal være 45 prosent av EBIT og at terskelbeløpet for å anvende rentebegrensningsregelen skal senkes fra 5 millioner kroner til 1 million kroner.

Vi ser i utgangspunktet ikke nødvendigheten av å endre grunnlaget for rentebegrensningen fra 30 prosent av EBITDA til 45 prosent av EBIT. En uheldig side ved forslaget er at når regelen tar utgangspunkt i EBIT, vil dette isolert sett øke incentivet til å investere i eiendeler med lav/ingen avskrivning, på bekostning av driftsmidler med høyere avskrivninger. Dette favoriserer holdingselskaper, og ikke selskapene som mer direkte produserer verdiene. En slik dreining kan være uheldig for verdiskapningen og synes unødvendig.

Vi ser heller ikke behovet for å senke terskelbeløpet fra 5 millioner kroner til 1 million kroner. Formålet med regelen er å hindre flytting av overskudd til utlandet, og i en slik sammenheng synes en grense på 1 million kroner svært lavt. Regelen vil, på grunn av EØS-avtalen, uansett måtte ramme også innenlandske låneforhold, og med en slik lav terskel rammes unødvendig mange innenlandske foretak. Unødvendig mange helnorske foretak blir påført administrative kostnader for forholdsvis små beløp. Vi vil tro at de største tallene finnes i de internasjonale selskapene, og at en høyere terskel fortsatt vil ramme hoveddelen av disse.

9 Beskatning av finanssektoren og andre endringer i merverdiavgiften

Finanssektoren

Vi er prinsipielt enig i at finansielle tjenester bør avgiftsbelegges. Tidligere utredninger om merverdiavgift på dette området har imidlertid vist at det er vanskelig å få til praktisk gode regler, noe som er årsaken til at verken Norge eller andre land hittil har innført merverdiavgift på slike tjenester.

Utvalgets forslag innebærer en ny type beskatning, som ikke har vært prøvd før. Det er ikke grundig redegjort for forslaget og hvilke konsekvenser innføring av merverdiavgift vil ha. Finansområdet er i aller høyeste grad et internasjonalt marked, og det kan derfor være særlig grunn til å avvente hvilke regler for beskatning land i EU vil vedta i nærmeste framtid.

Vi mener det er viktigere å få til gode regler, enn å gjennomføre lovendringer raskt. Å innføre en avgift på finansielle tjenester, for så å utbedre ordningen etter hvert tror vi ikke er klokt.

Andre endringer i merverdiavgiften

Scheel-utvalget har ikke bare vurdert innføring av merverdiavgift på finansielle tjenester, men har også mer generelle uttalelser om merverdiavgift. Utvalget uttaler blant annet at grunnlaget bør være så bredt som mulig, og at det bare skal være to satser, på henholdsvis 15 og 25 prosent. Begrunnelsen er hensynet til proveny.

Vi er enig i at merverdiavgiftsreglene først og fremst skal være begrunnet i provenyhensyn, og i mindre grad se hen til andre forhold. Av ulike grunner har vi imidlertid i dag ulike unntak og differensierte satser. De enkelte områder hvor det i dag er nullsats eller redusert sats er i liten grad nærmere vurdert av utvalget. Eventuelle endringer her bør komme etter grundige vurderinger av hensynene som ligger bak dagens regler. Vi tar det for øvrig for gitt at utvalget ikke har ment å foreslå at det skal beregnes utgående merverdiavgift ved eksport av varer og tjenester, men at dagens fritak skal bestå.

I 2007 var for øvrig forslag om endrede avgiftsregler ved omsetning av registrerte biler på høring, uten at det senere er fremmet forslag om endring. Vi vil tro årsaken til at det ikke har kommet noen endringer er at det er komplisert å få til gode og konkurransenøytrale regler.

Vi mener også her at det er viktigere å få til gode regler, enn å gjennomføre lovendringer raskt. Vi støtter derfor ikke forslaget om å endre satsene nå, uten at dagens fritak og reduserte satser er vurdert grundig og sendt på egen høring.

10 Avskrivninger

Utvalgets utgangspunkt er at avskrivningssatsene i størst mulig grad bør gjenspeile virkelig verdifall, og det foreslår på denne bakgrunn en viss innstramming i gjeldende satser.

Skattebetalerforeningen er enig i at avskrivningssatsene i stor grad bør gjenspeile virkelig verdifall på de ulike eiendeler. Med et grovmasket system er det imidlertid ikke mulig å treffe verdifallet 100 prosent i alle tilfeller. Vi har ingen inngående kjennskap til verdifallet på de ulike driftsmidlene, men som et utgangspunkt vil vi si at det er mer rimelig at enkelte får fradrag for et for stort verdifall tidlig i perioden, enn at noen ikke får løpende fradrag for reelt verdifall. Utvalgets tallmateriale fremstår som usikkert, og vi er også på denne bakgrunn skeptisk til utvalgets forslag til lavere satser.

11 Endringer i inntektsbeskatningen av personer

Utvalget foreslår store endringer i inntektsbeskatningen av personer:

- Skattesatsen på alminnelig inntekt reduseres til 20 prosent. Dette vil gjelde for lønnsinntekt, pensjon, næringsinntekt og kapitalinntekt.
- Det innføres en ny skatt på personinntekt, som også erstatter dagens toppskatt.
- Eierinntekter (aksjeutbytte, utdelinger fra deltakerlignede selskaper, og gevinst/tap ved realisasjon av aksjer/andeler ut over skjermingsfradraget) skilles ut som et eget skattegrunnlag med en sats på 41 prosent. Dette vil gjelde aksjeinntekter, inntekter fra selskapsandeler og renter på fordringer på selskaper (unntatt bankinnskudd og børsnoterte obligasjoner).
- En rekke fradrag fjernes: Boligsparing for ungdom, Skattekasse 2, Sjømanns- og fiskerfradraget, fradrag for gaver til frivillige organisasjoner, fradrag for fagforeningskontingent, fradrag for arbeidsreise og pendlerutgifter og foreldrefradrag.

Skatt på alminnelig inntekt

Etter vårt syn er det ikke en god løsning å senke skattesatsen til 20 prosent også for personer, når meningen ikke er å gi skattelette til denne gruppen. Et slikt grep skaper etter vårt syn et unødvendig stort behov for inndekning – ifølge utvalget omtrent 79 milliarder kroner – som for en stor del tas inn ved å øke bruttobeskatningen vesentlig.

Skatteevnesynspunkter tilsier at det er uheldig med økt bruk av bruttoskatter, og vi er derfor kritisk til dette. Det er nettoinntekten som sier noe om den enkeltes skatteevne.

Vi kan heller ikke se at et slikt grep er nødvendig; nye regler for beskatning av selskaper og eiere må kunne etableres uten at en i vesentlig grad vrir skattleggingen mot en bruttobeskatning av lønnsinntekter og næringsinntekter. En slik vesentlig omlegging må etter vårt syn uansett utredes vesentlig grundigere. Omleggingen skaper nye skjevheter, for eksempel en betydelig forskjell i skattesats mellom eierinntekter og andre kapitalinntekter.

Skatt på eierinntekt

Scheel-utvalget foreslår å øke skatten på eierinntektene vesentlig, ved å skille dem ut i et eget skattegrunnlag med en sats på 41 prosent. Samlet marginalsatt ut over skjerming, når en ser selskap og eier under ett, blir dermed 52,8 prosent, mot dagens 46,7 prosent.

Utvalgets flertall begrunner valget av sats med at satsen på arbeidsinntekt og eierinntekt da er forholdsvis lik, og at dette er et godt utgangspunkt for å unngå inntektsskifting.

Etter vårt syn bør skatt på eierinntekt økes klart mindre enn utvalgets flertall foreslår. Ved sammenligningen av skattesatser tar flertallet utgangspunkt i maksimal marginalsatt på lønnsinntekt (lønnsinntekt høyere enn 885 600 kroner), inkludert arbeidsgiveravgift. Marginalsatsen for lønn på dette nivået er etter forslaget omtrent 52,8 prosent, og denne satsen foreslås altså som skattenivå på eierinntekt (ut over skjerming) fra første krone, når en ser selskap og eier under ett.

Slik vi ser det blir utvalgets sammenligningsgrunnlag her galt. For det første er inntektene i mange tilfeller ikke av en slik størrelsesorden. I alle tilfeller hvor eierinntekten er lavere enn knappe 900.000 kroner, betales etter forslaget vesentlig mer i skatt på eierinntekter enn på tilsvarende lønnsinntekt.

For det andre har utvalget ikke tatt hensyn til at lønnsinntekt gir rettigheter av økonomisk verdi som eierinntekter ikke gir. Slike rettigheter er pensjonsopptjening og rett til sykepenger og dagpenger. Pensjonsopptjening gis ved at 18,1 prosent av lønnsinntekt opp til 7,1 G settes inn på den enkeltes pensjonskonto. Dette har en betydelig verdi, og når eierinntekter ikke gir slike rettigheter, tilsier dette at skatten på disse bør være vesentlig lavere.

Også andre hensyn tilsier at skatten på eierinntekter bør være lavere enn skatten på lønnsinntekter: For det første inngår grunnlaget for eierinntektene (aksjene, selskapsandelene) i grunnlaget for formuesskatt, og for det andre er en andel av eierinntektene bare en kompensasjon for inflasjon. Når en ser forholdene samlet, er skattebelastningene for eier således reelt sett vesentlig høyere enn den nominelle satsen gir uttrykk for. Utvalgets forslag innebærer etter vårt syn en formell likebehandling som ikke er reell.

Også når en ser det foreslåtte skattenivået på eierinntekter isolert, mener vi det er for høyt. Regjeringen synes å være opptatt av behovet for å stimulere til privat eierskap, og dette forslaget svekker insentivene kraftig. Ved valget av investering i aksjer/aksjefond på den ene siden og bankinnskudd/leieinntekter utenfor næring på den andre, vil forskjellen i skatt være stor, og vi er bekymret for at det foreslåtte skattenivået på eierinntekter vil hemme investeringer i norske bedrifter.

Fjerning av fradrag

Utvalget foreslår å fjerne en rekke fradrag. Bakgrunnen er at utvalget mener fradragene er svakt begrunnet, samt forenklings- og provenyehensyn.

Vårt utgangspunkt er her et noe annet enn utvalgets, ved at vi mener skattesatsen på alminnelig inntekt ikke nødvendigvis bør senkes til 20 prosent for personer. Dersom satsen ikke senkes, skapes heller ikke det samme behovet for inndekning.

Vi er heller ikke enig i at fradragene gjennomgående er svakt begrunnet, og vi støtter ikke utvalgets forslag om å fjerne fradragene. Utvalgets drøftelser av de ulike fradragene er svært korte og overfladiske, og bærer etter vårt syn preg av at utvalget «leter etter penger» til inndekning av sine øvrige forslag. Det er ingen veiing av argumenter for og imot, kun ensidige argumenter for å kvitte seg med fradragene.

Når det gjelder pendlere får disse i dag fradrag for merutgifter ved dobbel husholdning og reiseutgifter. Utvalget mener det er vanskelig å finne gode grunner til å opprettholde fradraget og foreslår å fjerne det. Pendlerutgifter er utgifter man har fordi man må bo borte fra hjemmet på grunn av arbeidet, og etter vårt syn er det mest naturlig å se på pendlerfradraget som et inntektstilknyttet fradrag, noe som da begrunner fradragsretten. For den enkelte innebærer pendlingen ofte store ekstrautgifter, og skatteevnesynspunkter tilsier også fradragsrett. Pendlerfradraget er videre med på å sikre mobiliteten i arbeidsmarkedet.

Vi støtter heller ikke utvalgets forslag om å fjerne BSU-ordningen. Det er i dag vanskelig for unge å etablere seg på boligmarkedet. Prisene er gjennomgående høye og bankene stiller forholdsvis strenge krav til egenkapital og betjeningsevne. BSU-ordningen oppfordrer til sparing, og er rettet direkte inn mot unge i etableringsfasen. Ordningen benyttes av en stor andel av de unge, og det er naturlig å anta at ordningen øker spareraten i denne delen av befolkningen.

Utvalget foreslår også å fjerne fradraget for fagforeningskontingent. Begrunnelsen er dels asymmetrien i at streikebidrag ikke er skattepliktig og dels at kontingenten også dekker private forsikringer. Etter vårt syn er begrunnelsene ikke overbevisende, og mister også noe av sin tyngde ved at kun beløp opp til 3.850 kroner gir fradragsrett, mens kontingenten vel gjennomgående er høyere. Slik vi ser det har fagforeningskontingent en slik tilknytning til inntektserverv at den bør være fradragsberettiget.

12 Skatt på formue og eiendom

Utvalget foreslår en omlegging av formuesskatten innenfor en uendret provenyramme. Konkrete forslag til endringer er at ligningsverdien av primær- og sekundærbolig og næringseiendom økes til 80 prosent av anslått markedsverdi, ligningsverdi av fritidseiendom dobles og at andre eiendeler (herunder bankinnskudd og aksjer) verdsettes til 80 prosent av dagens verdi. Samtidig skal også 80 prosent av gjelden trekkes i fra i grunnlaget.

Bakgrunnen for forslaget til omlegging er at formuesskatten etter utvalgets syn vrir sparingen i retning av fast eiendom og andre formuesobjekter som er lavt verdsatt eller unntatt fra formuesskatt.

Skattebetalerforeningens primære standpunkt er at formuesskatten bør oppheves. Vi mener det er uheldig å ha en (nesten) særnorsk skatt, som kun rammer norsk eierskap.

Når det gjelder utvalgets forslag til endringer er vi enig i at en oppjustering av formuesskatten på bolig øker nøytraliteten i formuesskatten. Vi støtter likevel ikke forslaget, og er sterkt i mot å øke skatten på egen bolig. Slik vi ser det, er det flere fordeler enn ulemper med en forholdsvis lav skatt på bolig. Det å eie sin egen bolig bidrar til sosial trygghet og stabilitet, noe som vi anser som viktig. Norge ligger i verdenstoppen når vi ser på hvor stor andel av befolkningen som eier sin egen bolig – ifølge Eurostat eide 83,5 prosent av nordmenn sin egen bolig i 2013 (tallene for Sverige og Danmark var for øvrig henholdsvis 69,6 og 63 prosent). Skattereglene har sannsynligvis bidratt til denne høye andelen, og er et positivt resultat av en villet politikk.

Det er også en kjensgjerning at egen bolig ikke gir likviditet til å betale skatt, noe som for enkelte vil være et problem. En kan ikke forvente at vanlige folk skal selge boligen og investere pengene i noe som kaster mer av seg eller gir økt likviditet. Økt formuesskatt blir således det største problem for dem som ikke har penger å betale med. Selv med utvalgets forslag om høyere fribeløp, kan en så stor økning i formuesskatten på egen bolig gjøre at enkelte får problemer med å sitte på boligen, for eksempel når den ene ektefellen faller fra.

Når det gjelder sekundærbolig og næringseiendom, er det allerede slik at disse verdsettes til 70 prosent av virkelig verdi, slik at det er forholdsvis lite å hente på en ytterligere

oppjustering. For fritidsboliger er ligningsverdiene så skjeve at en dobling vil slå svært skjevt ut.

Selv om man skulle følge utvalgets forslag, vil det for øvrig fortsatt være skjevheter i formuesskatten, for eksempel ved at betydelige verdier i pensjonsrettigheter og goodwill ikke er med i grunnlaget.

Vi støtter heller ikke forslaget om å oppheve skattefritaket ved utleie av inntil halvparten av egen bolig. Både selve skatteplikten og kravene til rapportering vil sannsynligvis medføre klare negative følger for leiemarkedet, ved at langt færre vil være interessert i å leie ut deler av sin egen bolig. Utvalget burde kartlagt hvor stor del av leiemarkedet som utgjøres av denne formen for utleie, og hvilke følger en endring vil få for tilbudssiden.

Med vennlig hilsen

Skattebetalerforeningen

for


Karine Ugland Virik
administrerende direktør



Rolf Løthe
fagsjef