



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
22/14679

DERES REFERANSE
21/6023

DATO
29.03.2023

Høring - NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

NOU 2022: 20 gir en helhetlig gjennomgang av skattesystemet. Finanstilsynets høringsuttalelse er avgrenset til å omtale problemstillinger som har særlig betydning for tilsynets ansvarsområder.

Etter Finanstilsynets vurdering vil et skatte- og avgiftssystem som bidrar til effektiv allokering av samfunnets ressurser, også bidra til velfungerende finansmarkeder og finansiell stabilitet. Tilsynet støtter på denne bakgrunnen utvalgets vurdering av at skattesystemet bør bygge på prinsippene om brede skattegrunnlag og likebehandling av næringer, virksomhetsformer og investeringer.

Utvalget viser til at fast eiendom er lavt beskattet i Norge, både sammenlignet med andre kapitalobjekter og sammenlignet med andre land. Særlig gjelder dette skattlegging av egen bolig. Fordelen (leieverdien) av egen bolig og fritidsbolig har vært skattefri i Norge siden 2004. Samtidig gis det fullt fradrag for private gjeldsrenter. Det er også gunstige særregler for skattlegging av utleie av egen bolig og fritidsbolig. Gevinst ved salg av egen bolig er skattefri, og reglene gir store muligheter for å tilpasse seg bort fra skatt på gevinster som i praksis er opptjent i sekundærboliger. Det er også omfattende fritaksregler ved salg av fritidseiendom.

Mangelfull beskatning av bolig medfører at avkastningskravet for bolig blir lavere enn for andre investeringsobjekter. Utvalget viser til at dagens regler bidrar til å favorisere investeringer i boliger, noe som medfører høyere boligpriser og gjør det vanskeligere for nykommere å komme inn på boligmarkedet. Finanstilsynet støtter disse vurderingene. Et skattesystem som bidrar til høye boligpriser, bidrar også til høye låneopptak, som isolert sett svekker grunnlaget for finansiell stabilitet. Etter Finanstilsynets vurdering utgjør høy gjeld i norske husholdninger og høye priser på boliger og næringseiendom de viktigste sårbarhetene i det norske finansielle systemet.

Utvalget viser til at skattelovens utgangspunkt og hovedregel er at det skal gis fradrag for kostnader som er pådratt ved erverv av skattepliktig inntekt, men ikke for private kostnader og andre kostnader som mangler slik tilknytning. Videre mener utvalget at renter av lån til kjøp av primærbolig eller fritidsbolig i hovedsak må anses som kostnader som ikke skal være fradragsberettiget, ettersom inntekt i form av bruk av egen bolig i dag ikke skattlegges. Utvalget viser til at Norge skiller seg ut i OECD-sammenheng med fullt inntektsfradrag for private gjeldsrenter, og nevner Danmark og Finland som eksempler på land som har innført begrensninger i rentefradrag for boliglån.

Utvalget foreslår innføring av skatt på leieverdi av egen bolig og fritidsbolig, og å innføre skatt på utleieinntekter. Under forutsetning av at disse skjerpelsene gjennomføres, anbefaler utvalget at rentefradraget for privatpersoner opprettholdes. Dersom forslagene ikke gjennomføres, anbefaler utvalget at fradraget for gjeldsrenter begrenses. Finanstilsynet støtter utvalgets anbefaling om å fase inn en beskatning av leieverdien av egen bolig og fritidsbolig, og å innføre skatt på utleieinntekter.

Utvalget skriver at avgifter på transaksjoner av eiendom eller annen kapital generelt bør unngås, med begrunnelse i at transaksjonsavgifter vil motvirke handler som er gjensidig fordelaktige og dermed påvirke eierskapet på en ineffektiv måte. Videre peker utvalget på at dokumentavgiften kan virke vridende, siden omsetning av blant annet boliger i borettslag ikke er omfattet av dokumentavgift. Utvalget peker også på at dokumentavgiften utløses ved tinglysning av en eiendomsoverdragelse, og at tinglysning er valgfritt for kjøperen. Dermed gir dokumentavgiften, etter dagens system, kjøperen insentiver til ikke å søke fullt rettsvern, først og fremst overfor selgerens kreditorer.

Utvalgets flertall peker på svakhetene ved dokumentavgiften og anbefaler at den avvikles, under forutsetning av at skattlegging av bolig for øvrig økes i tråd med utvalgets forslag. Dersom dokumentavgiften beholdes, anbefaler utvalget at den utvides til å gjelde alle boligtyper, dvs. også borettslag og aksjeleiligheter. Finanstilsynet støtter disse anbefalingene.

Utvalget viser til at det er svakheter ved måten formuesskatten i dag er utformet på. Den effektive skattesatsen på sparing er relativt høy og ulike formuesobjekter verdsettes forskjellig, både som følge av variasjon i prosentvise verdsettelsesrabatter og at noen eiendeler er vanskelig å verdsette. I tillegg er enkelte eiendeler (som immaterielle eiendeler og pensjonsrettigheter) unntatt fra skattegrunnlaget. Utvalget mener at effektiviteten i skattesystemet kan forbedres ved å utvide grunnlaget og gjøre verdsettelsen av ulike formuesobjekter likere. Finanstilsynet støtter dette.

I finansnæringen er det en egen skatt på lønninger og overskudd (finansskatt). Den består av en skatt på fem prosent på lønninger (grunnlaget for arbeidsgiveravgift) og en skatt på selskapsoverskudd ved at skattesatsen på alminnelig inntekt er tre prosentenheter høyere enn for annen virksomhet. Finansskatten er begrunnet med at omsetning og formidling av finansielle tjenester er unntatt fra merverdiavgiftsplikt. Under drøftingen av merverdiavgiftsplikt for finansielle tjenester, anbefaler utvalget nærmere utredning av både i) endring av finansskatten, med mål om å gjøre denne mer lik merverdiavgiften, og ii) innføring av merverdiavgift på skadeforsikring samt andre finansielle tjenester som ytes mot konkrete og identifiserbare vederlag. Finanstilsynet slutter seg til disse anbefalingene.

Utvalget viser til at dagens fritak fra merverdiavgift for utleie og omsetning av fast eiendom svekker nøytraliteten i skattesystemet og gir risiko for feilhåndtering og avgiftsmotiverte tilpasninger. Utvalget skriver at mulige regelendringer for å innskrenke dagens merverdiavgiftsunntak for fast eiendom bør utredes. Finanstilsynet er enig i dette.

Utvalget mener at prising av klimagassutslipp bør være det sentrale virkemidlet for å oppnå klimamålene, og at avgifter på klimagassutslipp bør benyttes så langt som mulig, i tråd med prinsippet om at forurenser betaler. En slik virkemiddelbruk vil etter Finanstilsynets vurdering legge et godt grunnlag for at finansmarkedene kan støtte opp under det grønne skiftet. Prising av eksterne kostnader ved klimagassutslipp, gjennom bruk av avgifter og omsettelige kvoter, vil

stimulere klimavennlige investeringer og gjøre det mindre lønnsomt å investere i produksjonskapasitet som bidrar til klimagassutslipp. Finanstilsynet støtter utvalgets vurderinger.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Per Mathis Kongsrud
direktør for digitalisering og analyse

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.