



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

VÅR REFERANSE
15/125

DERES REFERANSE
14/5757 SL HSH/KR

DATO
23.03.2015

Høring – NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.

Hovedtrekkene i utredningen

Finanstilsynet velger i høringsuttalelsen å legge mest vekt på å kommentere problemstillinger som kan ha særlig betydning for den finansielle sektor. Dette gjelder blant annet forslagenes betydning for gjeldsvekst og finansiell stabilitet samt de mulige virkningene for finansforetak under tilsyn og brukere av finansielle tjenester.

Finanstilsynet slutter seg til utvalgets prinsipielle utgangspunkt, hvor det anbefales at man bygger videre på det eksisterende skattesystemet, men i noen grad forskyver skattebyrden fra selskapsskatt, skatt på sparing og skatt på arbeid til skatt på fast eiendom og konsum.

Et skatte- og avgiftssystem som bidrar til effektiv ressursutnyttelse, vil etter Finanstilsynets vurdering også bidra til velfungerende finansmarkeder. Det er særlig grunn til å styrke tiltak som kan bidra til finansielt robuste foretak, både innenfor og utenfor finanssektoren. Finanstilsynet finner særlig grunn til å støtte tiltak som kan bidra til å redusere eller fjerne skattemotiverte investeringer i fast eiendom og andre eiendeler som kan motivere til store låneopptak og som kan gi opphav til finansiell ustabilitet.

Beskatning av finanssektoren

Utvalget har i sin utredning vurdert utvalgte problemstillinger knyttet til direkte eller indirekte skattlegging av bank livsforsikrings- og skadeforsikringsvirksomhet. Det er imidlertid ikke gjennomført noen inngående vurdering av eventuelt grunnlag for skattlegging av pensjonstjenester. Heller ikke indirekte skattlegging av tjenester knyttet til verdipapirmarkedet er nærmere vurdert.

Finanstilsynet velger likevel å knytte enkelte kommentarer til livsforsikring og pensjonssparing og avslutningsvis til mulige endringer i beskatningen av verdipapirtjenester, fondssparing og infrastrukturtenester knyttet til verdipapirmarkedet.

Utgangspunktet for utvalgets vurderinger er at de fleste finansielle tjenester i dag er unntatt fra merverdiavgift. Dette innebærer at finansinstitusjoner ikke ilegges avgift for hoveddelen av sine inntekter.

Ettersom det ikke fremkommer eksplisitt i utredningen, finner Finanstilsynet grunn til å nevne at visse tjenester innenfor Finanstilsynets tilsynsområde ikke faller inn under unntaket for merverdiavgift. Dette gjelder for eiendomsmegling, inkassovirksomhet, regnskapsførertjenester og revisjon, hvor tjenestene som ytes har sterkere preg av administrasjon, rådgivning, markedsføring mv. Dessuten er leasing, som representerer et substitutt til bankfinansiering, belagt med merverdiavgift. Som det fremgår nedenfor, kan også verdipapirforetak være gjenstand for merverdiavgiftsplikt for visse typer tjenester som ikke er direkte knyttet til konsesjonspliktige investeringstjenester.

Som kjent skattlegges bankvirksomhet etter ordinære regler for selskapsbeskatning. Det er utarbeidet utfyllende regler og ligningspraksis for bankenes etterlevelse av skattereglene. Det eksisterer imidlertid ingen regler om indirekte beskatning av banksektoren i form av merverdiavgift eller særavgifter til statskassen.

Også forsikringsvirksomhet er underlagt de ordinære skattereglene. For livsforsikringsforetak og pensjonsforetak er det nødvendig å ha et grunnleggende skille mellom foretakets egne midler og midler som tilhører kundene. Avkastningen på kundemidler som forvaltes av livsforsikringsforetak og pensjonsforetak, skattlegges på foretakets hånd etter skattelovens alminnelige regler. I skadeforsikring tilhører fondsmidlene i sin helhet foretaket.

Også for forsikrings og pensjonsforetak er det utviklet ligningspraksis, visse unntaksbestemmelser og utfyllende regelverk til skatteloven. Heller ikke her er det imidlertid gitt regler for indirekte beskatning i form av merverdiavgift eller andre særavgifter.

I utredningens kapittel 3 legger utvalget til grunn at praktiske og administrative hensyn kan tilsi at realisasjonsbasert beskatning av kapitalavkastning bør være hovedregelen. Utvalget legger imidlertid til at hensynet til nøytralitet i beskatningen tilsier at påløpt avkastning ideelt sett burde være beskatningsgrunnlaget. Med dette som utgangspunkt kommer utvalget til at selv om skattesystemet for øvrig er basert på realisasjonsprinsippet, bør det være grunn til å vurdere om et markedsverdi prinsipp som tidfestingsregel for gevinster og tap på finansielle instrumenter i banker og eventuelt andre finansinstitusjoner, kan være egnet.

Finanstilsynet har ikke spesielle synspunkter på vurderingene for bruk av markedsverdi prinsippet eller realisasjonsprinsippet for finansielle instrumenter i banker eller andre finansforetak. Regnskapsmessig har trenden vært mer bruk av markedsverdi, men fremdeles brukes amortisert

kost mye i regnskapene. For finansielle instrumenter som vurderes til kostpris, finnes det ofte ikke noterte priser. Det vil da kunne være vanskelig å beregne markedsverdier.

Indirekte skatt på finansielle tjenester

Utvalget anfører at unntaket for merverdiavgift for de fleste finansielle tjenester bidrar til en uheldig vridning av produksjon og forbruk mot disse tjenestene og bort fra relativt sett dyrere, avgiftsbelagte varer og tjenester. Utvalget viser til at dette bryter med nøytralitetsprinsippet som ligger til grunn for utformingen av merverdiavgiftssystemet.

Finanstilsynet kan slutte seg til utvalgets prinsipielle vurdering, men vil samtidig understreke at en ensidig norsk innføring av merverdibeskatning av finanssektoren vil kunne innebære konkurransemessige ulemper for norske finansforetak. Selv om destinasjonsprinsippet legges til grunn, slik at import av finansielle tjenester gir grunnlag for norsk merverdiavgift eller aktivitetsskatt, vil det, slik Finanstilsynet ser det, kunne oppstå kontrollproblemer knyttet til bruk av finansielle tjenester som ytes fra utenlandske foretak. Etersom eksport av finansielle tjenester ikke vil være avgiftspliktig, vil konkurransevnen i denne forbindelse imidlertid ikke berøres.

En ensidig norsk innføring av merverdibeskatning av finansielle tjenester vil innebære at norske finansforetak får rammebetingelser som vil avvike fra land innenfor EØS- området. Selv om enkelte land, slik det fremgår av utredningen, har innført særskatter blant annet knyttet til skadeforsikring, særskatt for lønnsinntekter innen finanssektoren og stempelavgift for verdipapirtransaksjoner, er en konsekvent beskatning av merverdien som skapes i den finansielle sektor ikke innført i andre EØS-land. Finanstilsynet vil understreke at dette kan ha betydning for konkurransesituasjonen, særlig for konkurransen i det nordiske markedet. Konkurranse i form av grensekryssende tilbud av tjenester, vil dessuten kunne stille store krav til kontroll og innkreving av merverdibeskatning.

For øvrig er Finanstilsynet enig med utvalget i at den manglende muligheten for å trekke fra inngående merverdiavgift for de fleste finansielle tjenester, isolert sett kan innebære en overbeskatning av næringsdrivende og tilsvarende underbeskatning av husholdningene, som fritas fullt ut for indirekte beskatning av finansielle tjenester. I hvilken grad fritaket for merverdiavgift medfører at husholdningene har et stort overforbruk av finansielle tjenester, er imidlertid etter Finanstilsynets vurdering vanskelig å vurdere. Det må imidlertid antas at etterspørselen er lite priselastisk.

Utvalget anfører videre at siden det ikke gis fradrag for inngående avgift, vil det for næringsdrivende kunne være lønnsomt å utføre finansielle tjenester selv dersom ekstrakostnaden ved egenproduksjon er lavere enn det merverdiavgiftsbelastningen ved kjøp fra andre ville vært. Unntaket fra merverdiavgift kan, slik Finanstilsynet ser det, også gi tilpasninger for delvis avgiftspliktige virksomheter ved at det (etter avgift) vil være mer lønnsomt å anskaffe tjenester i den avgiftspliktige del av virksomheten enn i den unntatte delen. Et unntak kan videre medføre

administrativt kostbare tilpasninger ved at foretak gjennom regelverket for fellesregistrering søker å minimere avgiftsbelastningen ved å opprette felleseide enheter som ellers ikke ville vært rasjonelt. Finanstilsynet er derfor enig i at avgiftsunntak for finansielle tjenester kan påvirke tilpasningen for det enkelte foretak eller konsern. Sett i et større perspektiv vil slike tilpasninger i noen grad kunne medføre uheldig samfunnsøkonomisk ressursbruk.

Finanstilsynet er enig i at et viktig argument for å vurdere indirekte beskatning av merverdi og aktivitet i finanssektoren er å utvide skattegrunnlaget og oppnå større proveny. Finanstilsynet merker seg at utvalget anslår at unntaket for merverdiavgift for finansielle tjenester gir et provenytap i overkant av kr 8 mrd. i 2014. Som nevnt ovenfor, finner Finanstilsynet imidlertid på grunn av mulige konkurransevridende virkninger, grunn til å stille spørsmål om innføring beskatning av merverdien som skapes i finansiell sektor, kan være prematur og eventuelt bør avvente tilsvarende tiltak i andre nordiske land og EØS- området for øvrig.

Ulike modeller for skatt

Utvalget går inn for at merverdiavgiftsgrunnlaget bør utvides til å omfatte finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag i form av gebyrer, provisjon mv. og trekker frem skadeforsikring som eksempel. Det påpekes imidlertid at en ensidig innføring av avgiftsplikt for finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag, kan gi en vridning bort fra gebyrbelagte tjenester over mot marginbaserte tjenester. Utvalget konkluderer derfor med at det samtidig bør innføres avgift på margininntekter og avgift på gebyrer, eventuelt med samme sats, og at dette kan hindre en slik vridning.

Finanstilsynet er enig i at det er klare eksempler på at inntektsgrunnlaget for banker kan skifte fra konkrete vederlag til marginbaserte inntekter. Eksempler på dette er bortfall av gebyrinntekter for betalingstjenester og reduserte kostnader for innvilgelse og flytting av lån. Rentemarginer har på den annen side fått større betydning som inntektskilde. Selv om økt konkurranse de senere år har gitt synkende rentemarginer, har volumvekst gitt økende nominelle inntekter. Også margininntekter knyttet til valuta og verdipapirtransaksjoner har for en del banker fått større betydning. I verdipapirmarkedet utgjør også margininntekter en viktig del av det samlede inntektsbildet, i første rekke ved omsetning av renteinstrumenter.

Utvalget legger vekt på at en avgift på margininntekter fra finansielle tjenester bør utformes slik at den har flest mulig av merverdiavgiftens nøytralitetsegenskaper, noe som krever at det kan defineres et skattegrunnlag som identifiserer merverdien. Utvalget anbefaler at det bør innføres en slik avgift snarest mulig, selv om det på kort sikt ikke er mulig å ivareta alle merverdiavgiftens egenskaper.

Finanstilsynet har ikke grunnlag for å vurdere om det på kort sikt vil være teknisk mulig å innkreve ordinær merverdiavgift for tjenester som omsettes mot et konkret vederlag, men antar at det vil kunne utvikles løsninger for dette. I likhet med utvalget antar Finanstilsynet at for å unngå at inntekter tas ut i form av margininntekter fremfor gebyrer og tilsvarende faste vederlag, vil det i så

fall samtidig måtte innføres en særbeskatning av marginbaserte tjenester i form av en aktivitetsskatt. For aktivitetsskattepliktige virksomheter vil det i så fall måtte innføres en krediteringsordning for ordinær inngående merverdiavgift, slik at en ikke betaler både aktivitetsskatt og merverdiavgift av samme grunnlag.

Finanstilsynet går ikke her nærmere inn på mulige lovtekniske løsninger for å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget. En viktig utfordring vil imidlertid være å effektivt skille finansielle tjenester som omsettes mot konkret vederlag, fra tjenester hvor inntekten fremkommer i form av marginer. I dette ligger også at det vil være behov for å finne ut i hvilken grad man rent teknisk og praktisk kan identifisere vederlaget for de ulike tjenestene. En kartlegging av de ulike typene av finansielle tjenester og tilhørende betalingsstrømmer bør være et viktig utgangspunkt for valg av lovtekniske løsninger.

Dersom man velger å gå videre med en utvidelse av merverdiavgiftsgrunnlaget og en innføring av en aktivitetsskatt for marginbaserte tjenester, vil dette videre måtte innrettes slik at tjenester levert fra utlandet effektivt fanges opp. For salg av finansielle tjenester til næringsdrivende og offentlig sektor, antar Finanstilsynet at avgift- og skatteinnkreving i hovedsak vil måtte følge de samme hovedtrekk som for annen import av avgiftspliktige tjenester. For import av tjenester til husholdninger og kjøpere som ikke er merverdiavgiftspliktige, må det i så fall måtte vurderes etablert løsninger for kategorisering, eventuelt i form av elektroniske registre. Finanstilsynet har ikke forutsetninger for å gå nærmere inn på løsninger her.

Skadeforsikring

Ettersom forsikringspremie i dag er unntatt fra merverdiavgiftsplikt, får skadeforsikringsforetak ikke fradrag for inngående merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Siden næringsdrivende imidlertid får fradrag for inngående merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester som skal erstatte skader, er det etablert en praksis hvor skadeforsikringsforetaket erstatter skadelidtes kostnader eksklusive inngående merverdiavgift. Nevnte problemstilling og forsikringsforetakenes merbelastning ved skadeoppgjør til husholdninger og andre ikke merverdiavgiftspliktige vil, slik Finanstilsynet oppfatter det, bortfalle dersom skadeforsikringspremie underlegges krav om merverdiavgift.

Skadeforsikringsvirksomhet er basert på at foretaket, basert på forskuddsbetaling av premie, forplikter seg til å yte en erstatning dersom det inntreffer en hendelse som er omfattet av avtalevilkårene. Forskuddsbetaling av premie og lovbestemte krav til å holde finansielle reserver i form av fond medfører at forsikringsforetakene til enhver tid kan holde en portefølje av finansinvesteringer. Dette gir avkastning som foretakene helt eller delvis kan velge å føre tilbake til sine kunder i form av lavere forsikringspremie. Mottatt forsikringspremie er derfor kun en del, om enn den største delen, av forsikringsforetakets samlede inntekt. Merverdiavgift på innbetalt premie vil derfor ikke fange opp hele inntektsbildet. For skadeforsikringsvirksomhet, som i motsetning til pensjonsforsikring og en del livsforsikringsprodukter ikke inneholder noe spareelement, vil finansinntektene over tid utgjøre en relativt liten andel av den samlede inntekten. Finanstilsynet anslår at finansinntektene de seneste årene har utgjort i underkant av 5% av premieinntektene. Selv

om merverdiavgift på premieinnbetalingene altså ikke vil fange opp hele verdiskapningen, vil det neppe være hensiktsmessig å innføre en tilleggsskatt i form av aktivitetsskatt eller lignende for å fange opp verdien av finansinntektene.

Etter en samlet vurdering ser Finanstilsynet at det neppe vil være store praktiske problemer forbundet med å innføre merverdiavgift for skadeforsikringspremie og antar at det bør kunne finnes frem til tilfredsstillende lovtekniske løsninger for å innføre merverdiavgift. Som nevnt ovenfor, bør imidlertid hensynet til mulige konkurransemessige vridninger mot til tilbydere i andre land vurderes inngående.

Et eventuelt krav om merverdiavgift vil kunne åpne for at skadeforsikringsforetakene gis adgang til å trekke fra merverdiavgift for innkjøpte varer og tjenester til erstatningsoppgjør. Finanstilsynet viser til at enkelte andre land som har innført merverdiavgift på skadeforsikringspremie, har valgt ulike løsninger for adgangen til å trekke fra inngående merverdiavgift (f.eks. Australia og New Zealand).

Merverdiavgift på skadeforsikringspremie kan isolert sett medføre en merkbar prisstigning for husholdninger og andre som ikke er avgiftspliktige. Finanstilsynet kjenner ikke til hvilken priselastisitet som gjelder for ulike skadeforsikringsprodukter og har derfor ikke grunnlag for å vurdere hvilke velferdstap som en premieøkning isolert sett vil kunne gi. Selv om husholdningenes etterspørsel etter skadeforsikring vil kunne falle noe, for eksempel i form av valg av høyere egenandeler og et visst avkall på forsikringsdekning, vil Finanstilsynet anta at innføring av merverdiavgift ikke vil gi vesentlige utslag. I den grad det forekommer overforbruk av skadeforsikringstjenester, f.eks. i form av overlappende forsikringsdekninger, vil en premieøkning kunne bidra til å redusere dette.

Finanstilsynet går ikke her nærmere inn på hvordan avgitt og mottatt reassuranse rent teknisk vil kunne behandles dersom det innføres merverdiavgift, men legger til grunn at de generelle prinsippene for fritak for eksport og avgift for import må være utgangspunktet.

Livsforsikring

I motsetning til for hovedtyngden av skadeforsikring, har livsforsikring og pensjonssparing for de fleste produkter et langt tidsintervall mellom inn- og utbetalinger. Avkastning fra foretakenes finansinvesteringer har derfor relativt stor betydning sett i forhold til marginen fra løpende premieinnbetalinger med fradrag av erstatningsutbetalinger. Dersom det skulle innføres en tilleggsskatning for den merverdien som skapes i livsforsikringsforetak og pensjonskasser, ville det derfor, i motsetning til for skadeforsikring, kunne være nødvendig å inkludere beskatning av finansinntektene i form av en aktivitetsskatt eller lignende.

Ved vurdering av en aktivitetsskatt for livsforsikring og pensjonssparing er det imidlertid viktig å ta i betraktning at en vesentlig del av finansinntektene tilfaller kunden, ikke foretaket. Avkastning på

kundemidler utover den garanterte renten skal som en hovedregel tilbakeføres til kunden, mens avkastning på foretakets egne midler tilfaller foretaket. Livsforsikringsprodukter med lang horisont og pensjonssparing gjennom livsforsikringsforetak kan derfor sammenliknes med annen pensjonssparing som for eksempel i verdipapirfond, dog slik at skjermingsfradrag ikke gis for sparing gjennom livsforsikring.

Hoveddelen av kapitalen som forvaltes i norske livsforsikringsforetak, er knyttet til kollektive skattefaviserte ordninger hvor forsikringstaker (arbeidsgiver) får skattefradrag for innbetalinger til pensjonsordningen. For livsforsikringsforetakets porteføljer av fripoliser og pensjonskapitalbevis betales det ikke løpende premier og innskudd. For fripoliser vil det derfor være vanskelig å viderebelaste kundene for en eventuell aktivitetsskatt. For pensjonskapitalbevis vil en eventuell aktivitetsskatt måtte trekkes direkte fra den oppsparte kapitalen som igjen vil resultere i en lavere pensjon. For fripoliser og pensjonskapitalbevis vil det derfor etter Finanstilsynets vurdering være vanskelig å beskatte den merverdien som skapes på forsikringsforetakets hånd.

Ut fra en samlet vurdering vil det, slik Finanstilsynet ser det, kunne bli problematisk å finne frem til et tilstrekkelig godt beregningsgrunnlag for en aktivitetsskatt på pensjons- og livsforsikringstjenester. Det er derfor vanskelig å se at det vil være hensiktsmessig å innføre en aktivitetsskatt på margininntekter innenfor livs- og pensjonsforsikringsområdet. Finanstilsynet merker seg at heller ikke utvalget eksplisitt argumenterer for dette.

Et annet forhold av betydning, er imidlertid at en økende andel av livsforsikringsforetakenes inntjening kommer i form av forskuddsbetalte gebyrer. Det er derfor et spørsmål om merverdiavgift på denne type gebyrer, eventuelt på tilsvarende måte som premieinntekter for skadeforsikringsforetak, kan være egnet for ordinær merverdiavgift. Finanstilsynet antar at en nærmere utredning av merverdiavgift på skadeforsikring derfor også bør se hen til spørsmålet om merverdiavgift på forskuddsbetalt premie for administrative tjenester, forvaltning og eventuelle andre direkte betalte gebyrer.

I tillegg til kollektiv tjenstepensjon og individuelle pensjonsspareprodukter, selger livsforsikringsforetakene også skadeforsikringsprodukter og ettårige risikoprodukter hvor tilhørende fondsreserver og finansinntekter er begrenset og således sammenlignbare med det som gjelder for skadeforsikringsforetakene. For å unngå uheldig konkurransevridning, er det derfor viktig at man ved eventuell innføring av merverdiavgift for tradisjonelle skadeforsikringsprodukter, også vurderer virkningen, og eventuell avgiftsplikt, for samme type eller sammenlignbare produkter som tilbys av livsforsikringsforetak.

Forsikringsfond og skatteloven § 8-5

I utredningens punkt 9.6 kommer utvalget frem til at særregelen om avsetning til forsikringsfond i skatteloven § 8-5 bør vurderes nærmere. Dette forholdet aktualiseres særlig ved innføringen av Solvens II i norsk rett fra 01.01.2016. Det kommende Solvens II-regelverket inneholder bestemmelser om forsikringstekniske avsetninger som avviker til dels betydelig fra det gjeldende

norske regelverket for disse avsetningene. Dersom avsetninger beregnet etter Solvens II-regelverket også legges til grunn for praktiseringen av skatteloven § 8-5 første ledd, vil dette etter Finanstilsynets vurdering kunne bety en merkbar skatteskjerpelse for skadeforsikringsforetakene. For livsforsikringsforetakene vil overgangen fra dagens avsetninger til Solvens II-avsetningene generelt ha mindre betydning.

Finanstilsynet har i et brev av 19.06.2014¹ til Finansdepartementet påpekt dette og diskutert en del problemstillinger i den forbindelse i vedleggets kapittel 4.

Bank

Merverdiavgift

Slik Finanstilsynet ser det, vil banktjenester som prises i form av gebyrer og provisjoner, i prinsippet kunne gjøres til gjenstand for ordinær merverdiavgift. Som nevnt ovenfor, har imidlertid prisstrukturen for banktjenester endret seg, slik at en dominerende del av bankenes inntekter hentes inn i form av margininntekter. Enkelte banker har riktig nok en del provisjonsinntekter, blant annet fra verdipapirtjenester (kommenteres nedenfor). Merverdiavgift for gebyr- og provisjonsinntekter vil imidlertid utgjøre et relativt begrenset skattegrunnlag. Det vil derfor ved vurdering av en eventuell merverdiavgift være viktig å holde forventet avgiftsproveny opp mot administrative kostnader for bankene og merbelastning for kontrollmyndighetene. Finanstilsynet har ikke gått nærmere inn på en slik vurdering. For øvrig bør som nevnt ovenfor, eventuelle konkurransevridende virkninger mot utenlandske banker vurderes nærmere.

Aktivitetsskatt

Utvalget viser til at det i Prop. 1 LS (2013-14) konkluderes med at det ikke vil være mulig å inkludere margininntekter i ordinær merverdiavgift ettersom det ikke ytes et vederlag knyttet til den enkelte transaksjon, men et vederlag gjennom differansen mellom kontantbetalinger over tid.

Utvalget viser for øvrig til at det heller ikke i andre land er utviklet gode løsninger for å inkludere margininntekter i grunnlaget for merverdiavgift. Det konkluderes derfor med at det i mangel av en akseptabel løsning heller bør innføres en aktivitetsskatt på margininntekter.

Utredningen gir imidlertid ingen konkret anbefaling av hvilke tjenester eller foretakskategorier som skal underlegges en slik beskatning. Finanstilsynet vil ikke her gi noe forslag til en uttømmende opplisting av hvilke tjenester og institusjoner som eventuelt bør omfattes av en aktivitetsskatt, men vil peke på at en nærliggende løsning kan være å ta utgangspunkt i konsesjonsregelverket for finanssektoren. Etter en slik tilnærming vil utgangspunktet for avgrensningen i all hovedsak være om virksomheten driver aktivitet som enten krever konsesjon fra, eller er meldepliktig til, Finanstilsynet.

¹ Brevet m/notat ligger på Finanstilsynets nettsted:

<http://www.finanstilsynet.no/no/Artikkelarkiv/Brev/2014/Problemstillinger-knyttet-til-gjennomforingen-av-Solvens-II/>

Konsesjonsregelverket og Finanstilsynets kontroll innebærer for øvrig at foretak som produserer tjenester som i dag er unntatt merverdiavgift, kun i begrenset utstrekning driver annen avgiftspliktig virksomhet.

For å sikre seg mot at en eventuell aktivitetsskatt kan unngås gjennom grensekryssende tilbud av tjenester, er det etter Finanstilsynets vurdering viktig at et regelverk i så fall utformes slik at foretak som driver finansiell tjenesteyting mot norske kunder og er konsesjonspliktig i et annet EØS land, likestilles med norske foretak.

Etter Finanstilsynets vurdering vil en eventuell aktivitetsskatt for marginbaserte tjenester måtte ha egenskaper som gjør det mulig å effektivt beskatte den merverdien som skapes i form av finansforetakets fortjenestemargin. En god løsning vil kunne være om skattegrunnlaget kunne tilsvare omsetningsbegrepet som utgjør grunnlaget for beregning i merverdiavgift. Dersom det innføres ordinær merverdiavgiftsplikt for tjenester som prises med gebyr eller provisjon, må disse inntektene i så fall trekkes fra for å unngå dobbeltbeskatning.

For å oppnå mest mulig tilsvarende virkning som for ordinær merverdiavgift, må finansinstitusjonene gis rett til fradrag for inngående merverdiavgift på innsatsfaktorer. Slik Finanstilsynet ser det, vil innføring av full fradragsrett for inngående merverdiavgift for vare- og tjenesteinnsats innebære en forenkling sammenliknet med dagens løsning, hvor virksomheter som omsetter finansielle tjenester og ellers kan være delvis merverdiavgiftspliktige, må ta stilling til om anskaffelsene inngår i den avgiftspliktige del eller i den unntatte del av virksomheten.

Utvalget anfører at det bare er merverdien skapt ved salg av marginbaserte tjenester til ikke avgiftspliktige kunder, i hovedsak husholdninger, som skal inngå i skattegrunnlaget for en aktivitetsskatt. Dersom næringsvirksomhet belastet med skatt på innsatsfaktorer som finansielle tjenester, vil det gi merkostnader for næringsdrivende og kunne ha uheldige virkninger for valg av produksjonssammensetning og konkurranseevne. Finanstilsynet har merket seg at det i Prop.1 LS (2012-2013) er uttalt at det derfor tas sikte på å fjerne dagens kumulasjon av merverdiavgift som følge av at manglende fradragsrett for merverdiavgift i finansiell tjenesteproduksjon overføres til merverdiavgiftspliktige virksomheter. Etter Finanstilsynets vurdering er det viktig at man ved nærmere vurdering av hvordan en eventuell aktivitetsskatt innrettes, holder fast ved at det kun er merverdien som skapes i finansforetakene som skal utgjøre grunnlaget for skatten.

For å unngå at skatten videreføres til næringsdrivende og dermed inngår i innsatsfaktorene for videre verdiskapning, må det derfor etableres løsninger for hvordan næringslivet kan skjermes fra en aktivitetsskatt. Det må også vurderes nærmere hvordan man håndterer omsetning mellom finansforetak dersom den finansielle tjenesten i siste ledd selges til merverdiavgiftspliktige kunder.

Utvalget drøfter i avsnitt 9.4.3 ulike modeller for beskatning av margininntekter. Blant annet vurderes styrker og svakheter ved de såkalte addisjons- og subtraksjonsmodellene som er omtalt i Prop 1 LS (2012-13). Et sentralt punkt i denne forbindelse er hvorvidt det er hvor forbruket finner sted (destinasjonsprinsippet) eller hvor tjenesten produseres (opprinnelsesprinsippet) som skal være

avgjørende for beregning av skatt eller avgift. Finanstilsynet er enig med utvalget i at dersom det innføres en aktivitetsskatt basert på opprinnelsesprinsippet, kan dette gi utilsiktede konkurransemessige vridninger ved import og eksport av finansielle tjenester ettersom skattegrunnlaget i produksjonslandet vil være avgjørende for prisingen av tjenesten. En aktivitetsskatt basert på destinasjonsprinsippet, vil etter Finanstilsynets vurdering innebære at eksport av finansielle tjenester unntas fra skatt og at import beskattes etter norske satser.

Når det gjelder de teknisk-administrative løsninger for eventuell gjennomføring av aktivitetsskatt, har Finanstilsynet ikke grunnlag for å gå nærmere inn på dette, men understreker at eventuelle virkninger for bankenes konkurranseevne må tillegges vekt.

Etter en samlet vurdering er Finanstilsynet enig med utvalget i at dersom det skal innføres en beskatning av merverdien som skapes i bankene, vil dette i stor grad måtte baseres på en aktivitetsskatt. En eventuell innføring av merverdiavgift for gebyrer og provisjoner må vurderes opp mot de økonomisk-administrative konsekvensene for bankene og for kontrollmyndighetene.

Som det kort påpekes i rapporten, vil innføring av aktivitetsskatt på marginbaserte finanstjenester kunne påvirke etterspørselen. Både husholdningenes etterspørsel etter lån så vel som innskudd kan påvirkes. Finanstilsynet har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvilken priselastisitet som vil gjelde.

Finanstilsynet har vurdert egenskapene ved de to modellene som utvalget refererer til, og vil kunne gi enkelte utfyllende kommentarer dersom departementet skulle ønske det. For øvrig oppfatter Finanstilsynet at det er gjennomført løsninger for aktivitetsskatt i enkelte andre land. Innhenting av erfaring og synspunkter fra disse vil trolig kunne gi nyttig informasjon.

Verdipapirmarkedstjenester

Utvalgets utredning inneholder ingen drøfting av beregning av merverdiavgift eller aktivitetsskatt for verdipapirforetak, forvaltningsselskaper for verdipapirfond eller infrastrukturforetak. Finanstilsynet velger likevel å vise til enkelte faktorer som antas å kunne være av betydning for en slik beregning.

Verdipapirhandel

Verdipapirforetaks virksomhet er positivt avgrenset i konsesjonsbestemmelsene i verdipapirhandelloven om investeringstjenester og tilleggstjenester og negativt avgrenset i bestemmelser om verdipapirforetaks adgang til å drive annen næringsvirksomhet. De fleste verdipapirforetak har tillatelse til å yte en kombinasjon av flere investeringstjenester og tilleggstjenester.

Forvaltningsselskap for verdipapirfond kan i tillegg til å yte verdipapirfondsforvaltning, gis tillatelse til å yte investeringstjenestene aktiv forvaltning og investeringsrådgivning.

Vederlagsstrukturen for investeringstjenester, herunder såkalte corporate-finance-tjenester, tilleggstjenester og verdipapirfondsforvaltning, er sammensatt. Enkelte tjenester omsettes mot honorar, provisjon eller gebyr, og må således antas å kunne inngå i et mulig merverdiavgiftsgrunnlag. Andre tjenester omsettes mot marginbasert fortjeneste (såkalt spread).

Endelig er det tjenester, herunder megling av finansielle instrumenter, som utføres både mot kurtasje og kursdifferanse. Finanstilsynet har ikke vurdert gjennomførbarheten av en utvidelse av det ordinære merverdiavgiftsgrunnlaget til å inkludere direkte prisede tjenester. Det er heller ikke nærmere vurdert hvilke praktiske konsekvenser innføring av en eventuell aktivitetsskatt for marginbaserte tjenester vil kunne ha. Dersom det imidlertid innføres en aktivitetsskatt for marginbaserte tjenester i bank, slik utvalget går inn for, vil en slik beskatning også kunne vurderes innført for marginbaserte tjenester i verdipapirmarkedet. Det samme vil måtte gjelde for eventuell merverdiavgift på direkte prisede tjenester. Dette vil ikke minst måtte vurderes opp mot mulige konkurransevridende virkninger mellom bank og verdipapirforetak, ettersom mange banker tilbyr de samme tjenestene som verdipapirforetak.

Finanstilsynet finner grunn til å nevne at verdipapirforetak også i dag kan være gjenstand for merverdiavgiftsplikt. Dette har sammenheng med at verdipapirforetak sporadisk utfører betalte oppdrag som har karakter av konsulentoppdrag og i seg selv ikke er konsesjonspliktige. Grunnlaget for oppdragene vil normalt være at verdipapirforetaket disponerer den type spesialistkompetanse som oppdraget krever. Dette kan eksempelvis være verdivurderinger i forbindelse med overdragelse, fusjoner eller andre restruktureringer. Dersom et slikt oppdrag ikke er knyttet til gjennomføringen av en konsesjonspliktig investeringstjeneste, for eksempel gjennomføring av en transaksjon, regnes tjenesten etter dagens praksis som merverdiavgiftspliktig.

Verdipapirfond

Et verdipapirfond er en selvstendig formuesmasse. Forvaltningen av verdipapirfondet forestås av et forvaltningsselskap for verdipapirfond. Norske verdipapirfond har verken ansatte eller eget styre. Det kan således hevdes at norske verdipapirfond ikke utøver noen form for egen virksomhet, men kun er kjøper av forvaltningstjenester. Enkelte tjenester som tilbys av forsikringsforetak, likner på og har karakteristika som verdipapirfond. Slik Finanstilsynet ser det, ville derfor en endring av beskatningen av livsforsikrings- og pensjonsinstitusjoner måtte vurderes i sammenheng med eventuell beskatning av verdipapirfondtjenester.

Andelseierne i verdipapirfond vil normalt omfatte både privatpersoner, foretak, ideelle organisasjoner og finansinstitusjoner. Dermed vil både avgiftspliktige og ikke avgiftspliktige være andelseiere i et verdipapirfond. Dersom verdipapirfond ikke omfattes av avgiftsplikt, vil kumulasjon av avgift kunne være en problemstilling for avgiftspliktige andelseiere. Skadeforsikringsforetak vil etter utvalgets innstilling kunne bli avgiftspliktige, og dermed kunne få

incentiver til i større grad enn i dag, selv å forestå kapitalforvaltningen av egne midler, med mindre også forvaltningstjenester gjøres til gjenstand for merverdiavgift.

Verdipapirmarkedets infrastrukturforetak

Regulerte markedsplasser (børser) har inntektene i form av avgifter fra utstedere og medlemmer, dvs. handelsavgifter og opptaksavgifter. Avgiftene er enten faste og avhengig av antall transaksjoner, kontrakter og premien på kontrakter (derivater), eller i prosent av markedsverdi på noterte instrumenter. Børsene har også inntekter i form av salg av markedsdata gjennom ulike abonnementstyper.

Verdipapirregisteret (VPS) tilbyr tjenester til banker, verdipapirforetak, forvaltningsselskap og andre finansinstitusjoner. Disse tilbyr igjen tjenestene videre til utstedere og investorer. Vederlaget for verdipapirregisterets ulike tjenester er i form av faste avgifter, bl.a. pr. transaksjon, antall eiere, aksjekapital eller i prosent av markedsverdi, samt en rekke spesialpriser.

En oppgjørssentral trer inn som sentral motpart i kontrakter inngått på børsen. Oppgjørssentralenes inntekter er i form av fakturerbare avgifter, eksempelvis medlemsavgift og såkalt clearing-avgift. Oppgjørssentralene har også i noen grad margininntekter knyttet til visse tjenester. Så langt Finanstilsynet er kjent med, er disse inntektene relativt marginale.

Alle de tre typene infrastrukturforetak har et stort antall utenlandske medlemmer. Disse driver sin virksomhet i hjemlandet og tilbyr tjenestene til kunder i hjemlandet, men også til norske kunder. Som det fremgår over, har infrastrukturforetakene som hovedregel ikke inntekter fra privatpersoner.

Med utgangspunkt i sammensetningen av inntektene ville, etter Finanstilsynets vurdering, innføring av merverdiavgiftsplikt være mest hensiktsmessig dersom man skulle innføre en beskatning av merverdien som skapes i infrastrukturforetakene. Finanstilsynet har imidlertid ikke gjennomgått alle betalingsformene i infrastrukturforetakene og kartlagt hvilke tjenester som på grunn av sin karakter, eventuelt prises inklusiv merverdiavgift.

Svært mange av medlemmene hos infrastrukturforetakene er utenlandske. Kun et fåtall driver virksomhet gjennom filial i Norge. Dersom det skulle være aktuelt å innføre merverdiavgift, vil det, for å unngå konkurransevridning, måtte etableres en sikker løsning for innkreving av avgift ved import av tjenester. Finanstilsynet har ikke vurdert hvordan dette i praksis kan gjennomføres, men antar at det vil kunne medføre administrative utfordringer når det gjelder praktisk gjennomføring og kontroll.

Som følge av kommende EU-regelverk som vil regulere verdipapirregistre og oppgjørssentraler og som gjennomføres i norsk rett, vil det bli åpnet for at infrastrukturforetak fra andre EØS-land kan drive virksomhet i Norge gjennom filial eller direkte fra hjemlandet uten norsk konsesjon. Oppgjørssentraler fra tredjeland kan etter det nye regelverket også anerkjennes og således drive virksomhet i Norge. Ved eventuell innføring av merverdiavgiftsplikt for verdipapirregistre og

oppgjørssentraler, er det viktig at det nøye vurderes hvilke konsekvenser dette vil ha for foretakenes medlemmer og deres kunder, avhengig av hvorvidt infrastrukturforetaket er hjemmehørende i Norge, annet EØS land eller tredjeland.

Ettersom utvalget ikke har drøftet spørsmålet om merverdiavgift eller aktivitetsskatt for tjenester som ytes i verdipapirmarkedet, har ikke Finanstilsynet tatt noe endelig standpunkt til spørsmålet. Dersom man velger å gå videre med en utredning og eventuell gjennomføring av merverdiavgift og aktivitetsskatt for banktjenester og forsikring, vil det etter Finanstilsynets vurdering være naturlig å foreta en nærmere vurdering av spørsmålet. Et sentralt argument, i tillegg til de nevnte konkurransevridende virkningene, vil i denne forbindelse også være at banker og forsikringsinstitusjoner er betydelige brukere av verdipapirtjenester.

Eksport og import av finansielle tjenester

Ettersom finansielle tjenester i økende grad tilbys på tvers av landegrensene, er det etter Finanstilsynets vurdering viktig at skatte- og avgiftsreglene utformes slik at de ikke virker konkurransevridende eller påvirker finansforetakenes lokaliseringsbeslutninger. Siden merverdiavgiften følger destinasjonsprinsippet, dvs. at eksport fritas og import er avgiftspliktig, vil dette naturlig nok også måtte gjelde for finansielle tjenester som gjøres til gjenstand for merverdiavgift. Dette vil ikke minst måtte gjelde dersom skadeforsikring skulle bli avgiftspliktig.

En eventuell innføring av en aktivitetsskatt på marginbaserte finansielle tjenester, bør etter Finanstilsynets vurdering følge samme prinsippet, dvs. at eksportinntekter unntas fra aktivitetsskattegrunnlaget. Dette vil i så fall måtte gjennomføres på tilsvarende måte som fritak fra aktivitetsskatt for næringsdrivende. Samtidig bør dagens merverdiavgiftkostnader på innsatsfaktorer som inngår i finansforetakenes eksport av tjenester måtte falle bort, slik at kostnadene ved eksport av finansielle tjenester fra Norge reduseres. Finanstilsynet har ikke vurdert nærmere hvilke administrative og kontrollmessige utfordringer en identifisering av eksportkunder vil representere, men antar at dette vil kunne gjennomføres.

Dersom en eventuell aktivitetsskatt innføres og baseres på subtraksjonsmetoden, vil denne som tidligere nevnt, ha likhetstrekk med merverdiavgiftssystemet og dermed i stor grad kunne bygge på destinasjonsprinsippet. Hvis en skatt etter subtraksjonsmetoden kun omfatter rentemarginer, vil det i stor grad være tilstrekkelig å innføre skatt på rentebetaling til utlandet (import av lånetjenester) og eventuelt renteutbetalinger fra innskuddskonti i utlandet (import av innskuddstjenester). I bruttoverdien av rentebetaling vil det i så fall måtte gjøres fradrag for eksempelvis en referanserente.

Ettersom en eventuell aktivitetsskatt skal representere et alternativ til merverdiavgift og gjennomføres der det er vanskelig å kvantifisere et grunnlag for beregning av merverdiavgift, kan det være hensiktsmessig å benytte samme skattesats som ved beregning av merverdiavgift. Dette vil innebære at man oppnår nøytralitet ved at sluttbrukere av finansielle tjenester, dvs. husholdningene, belastes med samme avgift som ved kjøp av andre varer og tjenester.

Transaksjonsskatter

Utvalget drøfter finansielle transaksjoner som mulig grunnlag for beskatning og viser til at dokumentavgifter før dereguleringen av finansmarkedene ble brukt av en rekke land.

Transaksjonsavgift i form av såkalt stempelavgift for aksjetransaksjoner har også vært forsøkt brukt i Norge. Erfaringene var negative og medførte at transaksjonsavgiften relativt raskt ble fjernet.

I motsetning til merverdiavgift hvor avgiften belastes siste leddet, i hovedsak husholdningene, belastes en transaksjonsskatt (stempelavgift, Tobinskatt) i hvert ledd av en transaksjonsrekke, også av foretakene som bidrar til verdiskapningen. Etter at finansmarkedene er deregulert og ikke lenger følger landegrensene, vil effektiv innkreving av transaksjonsskatter etter Finanstilsynets vurdering dessuten kunne bli administrativt krevende. I tillegg vil en avgift, avhengig av størrelsen, ha negativ innvirkning på likviditeten i verdipapirmarkedene, noe som igjen vil kunne virke negativt inn på avkastningskrav og kapitalkostnader for utstedere.

Finanstilsynet slutter seg til utvalgets vurdering om at transaksjonsskatter er lite egnet og ikke bør innføres og er for øvrig av den oppfatning at reguleringsbehov knyttet til markedene for finansielle instrumenter i hovedsak bør hjemles i finansmarkedsreguleringen.

Skatte- og avgiftssystemets betydning for finansiell stabilitet

Utvalget viser til at den norske selskapsskatten isolert sett favoriserer gjeldsfinansiering på selskapets hånd ved at gjeldsrenter er fradragsberettiget mens egenkapitalkostnaden ikke kan trekkes fra. Favoriseringen av gjeld i selskapsskatten er forsøkt utlignet ved en motsvarende skjevhet i personbeskatningen gjennom aksjonærmodellen, dvs. skatt på renteinntekter, men skattefri avkastning på egenkapital opp til en risikofri rente. Utvalget anfører imidlertid at ettersom store foretak baserer sin finansiering på internasjonale kilder, er grunnlaget for den nevnte utligningseffekten i stor grad begrenset til foretak som finansieres med norsk egenkapital.

Selv om gjeldsfavoriseringen i selskapsskatten isolert sett påvirker gjeldsgraden i norske foretak og dermed kan gjøre økonomien mer sårbar, konkluderer utvalget med at hensynet til solide finansinstitusjoner og finansiell stabilitet i første rekke må ivaretas av finansmarkedsreguleringen og tilsyn. Finanstilsynet er enig i dette, men ser det som positivt at en redusert selskapsskattesats, slik utvalget går inn for, isolert vil redusere effekten av rentefradraget. Dette kan bidra til å dempe foretakenes motiv for å operere med en høyere gjeldsgrad.

Finanstilsynet merker seg også utvalgets forslag om å utvide dagens regel om begrensning i rentefradrag for gjeld til nærstående part til også å gjelde for uavhengige långivere. Selv om forslaget til skjerpelse er motivert av behovet for å hindre overskuddsflytting, ser Finanstilsynet at også dette vil kunne ha en viss betydning for gjeldsgraden, i første rekke i utenlandskeide foretak og foretak eid av ikke skattepliktige eiere (bl.a. kommuner).

Utvalget fremhever i utredningens avsnitt 11.3 at inntektsskattegrunnlaget for personer bør fastsettes slik at det er best mulig samsvar mellom skattepliktig inntekt og den faktiske avkastningen av arbeid og kapital, og at det derfor må gis fradrag for tilhørende utgifter. På den annen side viser utvalget til at subsidiering ved hjelp av skattesystemet er lite egnet som virkemiddel sammenlignet med direkte tilskudd. Som en konsekvens av dette, samt behovet for å øke skatteprovenyet, foreslår utvalget å fjerne en rekke fradrag i den personlige inntektsbeskatningen. Finanstilsynet slutter seg til at en del fradragsordninger bør avskaffes, men har ikke grunnlag for å vurdere fordelings- eller velferdsvirkninger av dette og dermed heller ikke behovet for å erstatte bortfall av fradrag med alternative støtteordninger.

Utvalgets forslag om å redusere skattesatsen for alminnelig inntekt vil medføre at husholdningenes fordel av å kunne trekke fra rentekostnader i inntekten reduseres. Finanstilsynet ser dette som positivt. Redusert skattesats vil gi en økt effektiv lånerente etter skatt, noe som vil kunne redusere etterspørselen etter lån. Finanstilsynet antar imidlertid at effekten vil være begrenset selv om skattesatsen reduseres merkbart. Gjeldende rentenivå vil ha betydning for hvilke utslag man kan forvente.

Finanstilsynet merker seg imidlertid at utvalget i sin gjennomgang av gjeldende inntektsfradragsordninger slår fast at det alminnelige rentefradraget for personer gir et sterkt insentiv til å investere i egen bolig mv ut over hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Med henvisning til mandatet for utredningen velger utvalget imidlertid å legge mindre vekt på å vurdere hvordan den asymmetriske behandlingen av inntekter og kostnader knyttet til egen bolig og fritidsboliger bør reduseres. Utvalget tar derfor ikke endelig stilling til hensiktsmessigheten av også å fjerne rentefradraget for personer.

Finanstilsynet finner grunn til å påpeke at fravær av fordelsbeskatning for selveide boliger og fullt fradrag for gjeldsrenter i dag gir et uheldig insentiv lånefinansierings av boliger. Dette må antas å ha bidratt vesentlig til den betydelige etterspørselen etter lån man har sett over en årrekke, og at ordningen bidrar til å øke risikoen for ubalanser i økonomien.

Utvalget finner at bortfallet av arveavgift samt forslaget om redusert skatt på alminnelig inntekt aktualiserer formueskattens rolle i skattesystemet, ikke minst som fordelingspolitisk instrument. Etter utvalgets vurdering er imidlertid dagens regelverk for formuesskatt uheldig utformet, særlig ved at formuesobjekter verdsettes svært ulikt. Formuesskatten virer sparingen i retning av fast eiendom og andre formuesobjekter som er lavt verdsatt eller unntatt beskatning. Finanstilsynet er enig i dette.

Forutsatt en mer ensartet verdsetting av eiendeler og lavere effektiv skattesats på formue som i dag verdsettes til full markedsverdi, mener utvalget at hensynet til både effektivitet og fordeling kan forsvare en særskilt skatt på formue. En viktig konsekvens av at alle formuesobjekter beskattes i samme forhold til markedsverdi, vil være at fast eiendom beskattes mer enn i dag. Dersom skattegrunnlaget for alle formuesobjekter settes noe lavere enn full markedsverdi, slik utvalget

foreslår, vil bankinnskudd, fond og verdipapirer beskattes mindre enn i dag. Dette vil kunne påvirke husholdningenes investeringsatferd i retning av større preferanse for finansinvesteringer og således styrke kapitaltilgangen til næringslivet. På den annen side vil også innretningen av eierinntektsbeskatningen ha betydning for investeringsvalg. Finanstilsynet har ikke vurdert mulige konsekvenser av utvalgets forslag på dette området.

Etter Finanstilsynets vurdering vil en gjennomføring av utvalgets forslag gi mindre insentiv til investering i fast eiendom. Prispresset i boligmarkedet vil kunne dempes. Dette ville kunne bidra til å dempe kredittveksten og medvirke til en mer stabil økonomisk utvikling uten store ubalanser i eiendomsprisene. Et resultat av dette vil kunne være en sunnere allokering av samfunnsressursene.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
Finanstilsynsdirektør

Eirik Bunæs

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.