



Innst. 315 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget frå finanskomiteen

Dokument 8:95 S (2011–2012)

Innstilling frå finanskomiteen om representantforslag frå stortingsrepresentantane Robert Eriksson, Laila Marie Reiertsen, Vigdis Giltun, Per Sandberg, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen om å innføre skattefrådrag for handverks-tenester og serviceoppdrag utført i eigen bustad og fritidsbustad

Til Stortinget

Samandrag

I dokumentet vart det fremma følgjande forslag 29. mars 2012:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre et såkalt ROS- og ROT-fradrag for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft ('sosial dumping') samt å tilrettelegge for økt sysselsetting.»

Ein syner til dokumentet for nærare utgreiing og grunngjeving av forslaget.

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, leiaren Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim, Knut Storberget og Dag Ole Teigen, frå Framstegspartiet, Jørund Rytman, Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, frå Høgre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, frå Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen, frå Senterpar-

tiet, Per Olaf Lundteigen, frå Kristeleg Folkeparti, Hans Olav Syversen, og frå Venstre, Borghild Tenden, syner til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 27. april 2012 til finanskomiteen. Brevet følgjer som vedlegg til denne innstillinga.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, syner til at dette forslaget også vart handsama våren 2011 (Innst. 440 S (2010–2011) jf. Dokument 8:140 S (2010–2011)) og at forslaget då ikkje vart vedteke. Fleirtalet i komiteen, alle utan medlemene frå Framstegspartiet og Venstre, stod bak dette vedtaket.

I brevet til komiteen syner finansministeren til det svenske finansdepartementets anslag over skatteutgifter knytt til ROT (skattefrådrag til privatpersonar for ombygging og tilbygg i eigen bustad) og RUT (skattefrådrag til privatpersonar for ulike typar hushaldstenester som vask og reinhaldstenester). I vårproposisjonen for 2012 frå den svenske regjeringa vert skatteutgiftene knytt til ROT- og RUT-tenester anslått til SEK 14,3 mrd. i 2012. Fleirtalet viser til at det svenske Skatteverket betalte ut SEK 15,3 mrd. under denne ordninga i 2011. Fleirtalet meiner det er grunnlag for å tru at skatteutgiftene ville blitt svært store her i Noreg òg. I tillegg til at det er ein mykje større del sjølveigarar i Noreg enn i Sverige, har Noreg ei langt lågare arbeidsløyse, noko som tilseier lågare sysselsettingseffekt og dermed høgare netto skatteutgift.

Fleirtalet ser òg at eit slikt frådrag vil ha uheldige fordelingsverknadar, då det er grunn til å tru at skattyttarar med høge inntekter vil utnytta frådraget i større grad enn dei med låge inntekter, slik tilfellet er i Sverige.

Fleirtalet vil likevel understreke at det er viktig at styresmaktene arbeider systematisk for å redu-

sera det store omfanget av svart arbeid tilknytt bustadsektoren.

Fleirtalet meiner dei store pengane bør brukast på dei viktige oppgåvene.

Fleirtalet tilrår at forslaget ikkje vert vedteke.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er opptatt av å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft samt å tilrettelegge for økt sysselsetting. Disse medlemmer har, i motsetning til flertallet, ingen tro på at «pisk» alene vil føre til redusert omfang av svart arbeid. Dette fordi en slik overvåking verken vil være mulig eller ønskelig. Disse medlemmer tror at langt flere vil være åpne på ulike former for vedlikehold dersom slikt fradrag innføres. Disse medlemmer ønsker med andre ord å vektlegge bruken av «gulrot».

Disse medlemmer registrerer at statsråden kategorisk avviser forslaget, men stusser over enkelte av argumentene som benyttes. At ethvert frafall av skatter og avgifter direkte må kompenseres med nye skatter og avgifter, finner disse medlemmer å være en lite dynamisk måte å tenke økonomi på. Disse medlemmer understreker at frafall av inntekter til staten ikke forsvinner ut i løse luften, men er penger som mennesker selv kan disponere til ulike formål. Dette vil igjen føre til inntekter til statskassen gjennom den generelle momsen samt på sikt gjennom økt sysselsetting.

Disse medlemmer finner også finansministerens argument i sitt brev om at «[e]n fradragsordning for vedlikehold og påkostninger av bolig vil forsterke incentivene til å investere i bolig, og kan dermed bidra til høyere boligpriser» underlig i lys av at regjeringen i Klimameldingen har gått inn for tiltak som kan medføre at nye hus blir dyrere på grunn av nye klimakrav. Regjeringen går inn for at alle nye hus skal bygges som såkalte passivhus. Beregninger viser at dette vil påføre utbyggere så mye som opptil 250 000 kroner i ekstraavgifter pr. hus. Disse medlemmer viser til at det i ROT-fradraget også er tatt inn at man får fradrag for endringer i boliger som inneholder klimavennlige tiltak.

Disse medlemmer viser til at Skatteverket i Sverige 21. februar 2012 i et foredrag om ROT-fradraget opplyste at én million svensker har benyttet seg av ROT-fradraget, og at det er svært få såkalt «rike» blant disse som har fått maks skattereduksjon.

Disse medlemmer viser til at utfordringen som Skatteverket ser, er at arbeid utenfor huset, som planering etc., ikke gir fradrag. Disse medlemmer viser til at dette er med i forslaget som er fremmet.

Disse medlemmer viser også til at Skatteverket har uttalt at man rammer de useriøse aktørene som jobber svart gjennom et slikt fradrag.

Disse medlemmer viser til at finansministeren i sitt brev hevder at det er utfordringer med at materialkostnader holdes utenfor fradraget. Disse medlemmer viser i den forbindelse til at dette gjøres i Sverige, håndverkerne fordeler dette når de rapporterer inn.

Disse medlemmer viser for øvrig til forslaget hvor erfaringer gjort i Sverige og Danmark er dokumentert.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre et såkalt ROS- og ROT-fradrag for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft ('sosial dumping') samt å tilrettelegge for økt sysselsetting.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at den svenske økonomien sto framfor helt andre utfordringer da ROT/RUT-fradraget ble innført der enn norsk økonomi gjør i dag. Sverige hadde stor arbeidsledighet og det var viktig å få fart på økonomien etter finanskrisen. I Norge er sysselsettingen høy, og vår utfordring er å finne ledig arbeidskraftkapasitet og å bruke den riktig. I Norge er også en langt større andel av befolkningen enn i Sverige eiere av egen bolig. Disse medlemmer merker seg også at statsråden i brev til komiteen peker på et gunstigere skatteregime ved salg av bolig i Norge enn i Sverige. En innføring av ROT/RUT-fradrag vil måtte kombineres med innføring av gevinstbeskatning ved salg av bolig for ikke å øke asymmetrien i beskatningen av bolig. Disse medlemmer ser ikke dette som aktuelt eller interessant, men ser på bolig som helt sentral for velferd og økonomisk trygghet for de fleste nordmenn. Nordmenn investerer og bruker mye ressurser på bolig. Dette er naturlig og ikke grunn til å være bekymret over, slik mange økonomer i den offentlige debatt er, men disse medlemmer ser det som viktig at man heller ikke skaper nye, sterke skatteincentiver som vil øke investeringsnivået ytterligere. Disse medlemmer ser det derfor ikke som riktig å utrede eller innføre et ROS- og ROT-fradrag i Norge slik norsk økonomi framstår i dag.

Disse medlemmer mener det også blir galt å innføre et skattefradrag med begrunnelse i at andelen svart arbeid er høy. Norsk lov skal etterleves uten spesiell premiering gjennom kompenserende fradrag.

Disse medlemmer vil heller prioritere å senke det generelle skattenivået for vanlige lønnsinntekter samt å fjerne formuesskatten framfor å innføre

nye skattefradrag. Disse medlemmer ser derimot på klimautfordringene som store og har merket seg at tiltak rettet mot bolig og energiforbruk er en viktig del av løsningen. På dette området er det ønskelig både med store investeringer og en stimulans av den enkelte skattyters adferd. Disse medlemmer viser til Dokument 8:92 S (2011–2012).

Forslag frå mindretal

Forslag frå Framstegspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre et såkalt ROS- og ROT-fradrag for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeids-

kraft («sosial dumping») samt å tilrettelegge for økt sysselsetting.

Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

Dokument 8:95 S (2011–2012) – representantforslag frå stortingsrepresentantane Robert Eriksson, Laila Marie Reiertsen, Vigdis Giltun, Per Sandberg, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen om å innføre skattefradrag for handverkstenester og serviceoppdrag utført i eigen bustad og fritidsbustad – vert ikkje vedteke.

Oslo, i finanskomiteen, den 22. mai 2012

Torgeir Michaelsen

leiar

Gunvor Eldegard

ordførar

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 27. april 2012

Dokument 8: 95 S (2011-2012) Representantforslag om skattefradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft ("sosial dumping") og tilrettelegge for økt sysselsetting

1.

Jeg viser til brev av 17. april 2012 med vedlagt representantforslag 8:95 S (2011-2012) fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Laila Marie Reiertsen, Vigdis Giltun, Per Sandberg, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen om å innføre skattefradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft ("sosial dumping") og å tilrettelegge for økt sysselsetting. Det foreslås at Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre skattefradrag for renhold, omsorg, håndverkertjenester og andre serviceoppdrag i hjemmet, et såkalt ROS- og ROT-fradrag.

Representantene viser til det svenske HUS-fradraget, som består av ROT-fradraget ("Reparasjon, Ombyggnad og Tillbyggnad") og RUT-fradraget ("Rengøring, Underhåll og Tvätt"). ROT-fradraget omfatter bl.a. vedlikeholds- og påkostningsarbeid, mens RUT-fradraget omfatter husholdningstjenester som husrengjøring, klesvask, enklere hagearbeid samt barnepass og annet tilsyn. Forslagsstillerne betegner RUT-fradraget som ROS-fradraget på norsk, som da er en forkortelse for renhold, omsorg og serviceoppdrag.

2.

I den svenske ordningen er den offentlige støtten 50 pst. av arbeidskostnadene. Maksimalt støttebeløp er SEK 50 000 per person per år og gjelder samlet for ROT og RUT. Støtten kan ikke overstige personens skatt samme år. Støtten betales direkte fra Skatteverket til oppdragstakeren (håndverksbedriften). På grunnlag av kjennskap til støttereglene legger håndverksbedriften støtten inn som reduksjon i sin faktura til kjøperen av tjenesten (huseieren), og innberetter oppdraget til Skatteverket som grunnlag for støtten (med 10 dagers betalingsfrist for Skatteverket). Huseieren får altså støtten umiddelbart ved faktureringen, uten å måtte vente til ligningen året etter. Huseieren skal dermed heller ikke ha noen særskilt skattelettelse gjennom føring av fradrag i selvangivelsen. Men i Skatteverkets forhåndutfylling av huseierens selvangivelse vil støttebeløpet framgå, på grunnlag

av innberetningen fra håndverksbedriften. Får huseieren utlignet mindre ordinær skatt enn støttebeløpet, beregnes et skattetillegg ("kvarskatt") tilsvarende differansen.

Håndverksbedriften skal behandle både den halvpart som huseieren betaler, og den andre halvparten som staten betaler, som skattepliktig næringsinntekt. Gjennom innberetningen som grunnlag for statens utbetaling vil håndverksfirmaets oppdrag hos huseieren være kjent for Skatteverket, slik at firmaet normalt ikke vil kunne unndra seg denne beskatningen.

I forbindelse med den svenske regjeringens vårproposisjon 2012 er skatteutgiften knyttet til ROT og RUT-tjenester (HUS-fradraget) anslått til SEK 14,3 mrd. i 2012. Skatteverket betalte ut SEK 15,3 mrd. under denne ordningen i 2011.

3.

Bortsett fra visse tidsforskjeller har denne svenske tilskuddsordningen samme økonomiske virkning som et ligningsmessig skattefradrag for huseiere på 50 pst. av fakturerte kostnader inntil SEK 100 000. Pga. dette og Skatteverkets rolle i utbetalings- og kontrollfasen kalles støttebeløpene "skattefradrag" eller "skattereduksjon". Jeg bruker også her begrepet "skattefradrag" og "skatteutgift" om en statlig subsidiering overfor de aktuelle huseiere, uansett om subsidieringen teknisk sett har form av tilskudd eller av skattelettelse.

4.

Det er grunn til å anta at skatteutgiften ved ROT- og RUT-tjenester vil bli betydelig også i Norge. Et moment som kan bidra til ytterligere å øke skatteutgiften knyttet til ROT-fradraget i Norge sammenlignet med Sverige, er at andelen selveiere er større i Norge (leietakere har ikke adgang til ROT-fradrag i Sverige). Norge har også langt lavere arbeidsledighet enn Sverige, noe som isolert sett tilsier lavere sysselsettingseffekt og dermed høyere netto skatteutgift av et slikt tiltak i Norge enn i Sverige. Skattefradrag for oppussings- og husholdningstjenester vil vri forbruket i retning av de sektorer som omfattes av skattefradragets ordningen, og bort fra de sektorer som ikke er omfattet. På den annen side kan innføring av en slik fradragets ordning ha positive sider ved at det kan redusere vridninger i retning av ikke beskattet arbeid, enten i form av husholdningenes arbeid i eget hjem eller ved "svart" arbeid. På grunn av skatt kan arbeid i den uformelle økonomien være privatøkonomisk lønnsomt, selv om det er mindre produktivt enn

arbeid i den regulære markedsøkonomien. Det er rimelig å anta at husfradrag over tid vil kunne bidra til å øke arbeidstilbudet i den regulære økonomien og redusere omfanget av den ”svarte” økonomien. På den annen side vil fradraget også omfatte tjenester som til nå er blitt utført hvitt og uten skattefradrag.

En fradragsordning for vedlikehold og påkostninger av bolig vil forsterke incentivene til å investere i bolig, og kan dermed bidra til høyere boligpriser. Fradraget er ikke knyttet til opptjening av skattepliktig inntekt på vedkommende eiendom, og innebærer dermed et brudd på prinsippet om symmetri i skattesystemet. Det svenske ROT-fradraget må for øvrig ses i sammenheng med øvrige sider av det svenske skattesystemet. I Sverige skattlegges gevinst ved salg av helårs- og fritidsboliger. I Norge er derimot gevinst ved salg av helårs- og fritidsbolig i de fleste tilfeller skattefri, og boliger er lavt verdsatt ved formuesbeskatningen. En ordning med fradrag for kostnader knyttet til vedlikehold og påkostninger på egen bolig vil innebære fradragsrett på et område som er unntatt fra inntektsbeskatning, og hvor skatte-reglene allerede er gunstige gjennom fradraget for gjeldsrenter. Forslaget vil derfor bidra til å gjøre det enda gunstigere å investere i bolig framfor andre, samfunnsnyttige formål.

Frdraget vil videre ha uheldige fordelingsvirkninger. Det er grunn til å anta at skattytere med høye inntekter vil utnytte fradraget i større grad enn de med lave inntekter, slik tilfellet er i Sverige. Minstepensjonister uten skatt vil falle utenfor fradragsordningen, og det samme vil gjelde utleiery og leietakere.

Et fradrag for oppussingstjenester vil ventelig føre til økt knapphet på håndverkere og økte priser på håndverkertjenester. Innføringen av ordningen i Sverige var knyttet til lav aktivitet i bygnæringen og høy arbeidsledighet under finanskrisen i 2009. Slik er ikke situasjonen i Norge i dag.

Skattefradrag for oppussings- og husholdningstjenester vil videre gi et omfattende administrativt merarbeid for oppdragsgivere, oppdragstakere og skattemyndigheter og bidra til å komplisere skattesystemet. Omfanget av arbeidet og hvordan byrden vil bli fordelt, vil avhenge av den konkrete utformingen av ordningen. En må uansett forvente at skattemyndighetene vil få økt arbeidsbyrde og at de må tilføres ressurser dersom ordningen innføres.

Ordningen vil kreve innføring av nye manuelle registreringsrutiner ved behandlingen av selvangivelsene, og det må tas stilling til om kostnader er innenfor eller utenfor fradragsordningen. Det må kontrolleres at fradragene korresponderer med inntektsføring hos den som har utført arbeidet. For at ordningen ikke skal føre til omgåelser, må det legges opp til forholdsvis høy kontrollhyppighet på dette punktet. Et meget høyt antall saker må behandles hvert år.

Dersom fradragsordningen skal være et effektivt tiltak mot svart arbeid, bør ordningen baseres på en så omfattende oppgaveplikt at verken håndverksfirmaene eller huseierne får anledning til å misbruke ordningen. Dermed vil fradragsordningen kunne innpasses i systemet med forhåndsutfylt selvangivelse. Et slikt opplegg vil også kunne bidra til å hindre misbruk. Men uansett vil en fradragsordning med nye innberetningsrutiner mv. virke kompliserende og medføre økte utgifter også for håndverksfirmaene.

Et potensielt problem er knyttet til avgrensningen av hvilke typer tjenester som faller innenfor og utenfor en slik skatteletteordning. Slik avgrensning kan være vanskelig, og vil også kunne føre til at ulike bransjer stadig vil arbeide for å påvirke utformingen og praktiseringen av ordningen. Vanskelige avgrensninger kan også medføre at ordningen vil friste til misbruk.

Forslagsstillerne mener også at materialkostnader skal holdes utenfor fradraget. I praksis vil det være betydelige utfordringer knyttet til en slik avgrensning mellom arbeid og materialer, når leverandøren er den samme.

Som påpekt er det en rekke betenkeligheter knyttet til et slikt tiltak. Det vil også være i strid med hovedprinsippet om brede skattegrunnlag og lave skattesatser, som lå til grunn for de norske skatterformene av 1992 og 2006.

Jeg viser også til Skatteunndragelsesutvalgets utredning NOU ”Tiltak mot skatteunndragelser” 2009:4 punkt 10.3.4.5, hvor flertallet gikk imot å innføre slikt fradrag i Norge.

Som gjennomgangen over viser, kan verken effektivitetshensyn, fordelingshensyn eller administrative hensyn forsvare å bruke et beløp i milliardklassen, som må finansieres gjennom økning i andre skatter og avgifter, på skattefradrag for håndverks- og husholdningstjenester i Norge.

