

16.08.2021

Provenyeffekter av økt skatt på sekundær- og fritidsbolig

Rapport 8-2021

Rapport nr. 8-2021 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-110-3
Oppdragsgiver: OBOS
Forsidefoto: Jerome/Unsplash
Tilgjengelighet: Offentlig
Dato for ferdigstilling: 16. august 2021
Forfattere: Marte Marie Frisell, Ingeborg Flaten
Gunstad, Rolf A. Røtnes
Kvalitetssikrer: Andreas Benedictow

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752

Forord

Denne rapporten er utarbeidet for OBOS, som ønsker en oversikt over provenyvirkninger av skatteendringer som ikke berører primærboliger.

Mangelen på offentlige data om spesielt verdi på fritidsboliger har gjort beregningene vanskelige. Vi har derfor lagt stor vekt på å redegjøre for forutsetningene for alle anslag.

Vi takker OBOS for interessante spørsmål og et spennende oppdrag. Beregningene står helt for vår regning.

Oslo, 16. august 2021

Rolf Røtnes
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

I en diskusjon om boligslett, er det nyttig å skille mellom skatt på primærbolig på den ene siden og sekundærboliger og fritidsboliger på den andre. Hovedskillet går mellom hvilke tjenester primærboliger gir, og hvilke tjenester sekundærboliger og fritidsboliger gir.

Primærboliger gir husholdningene helt vitale tjenester (tak over hodet og et hjem), mens sekundærboliger og fritidsboliger leverer tjenester mer på linje med en rekke andre former for forbrukskapital, som biler og båter.

Denne rapporten er et bidrag til å tydeliggjøre dette skillet ved å beregne virkninger av å likebehandle skatt på sekundær- og fritidsbolig med annen kapital. Vi viser at det for skatteordninger som favoriserer sekundær- og fritidsbolig sammenlignet med andre investeringsobjekter, er mulig å øke skatten uten at det rammer primærbolig.

Skattene vi ser på er formuesskatten, gevinstskatt og rentefradrag, og for disse tre skatteordningene ser vi på totalt seks tiltak.

For formuesskatten undersøker vi virkninger av tre ulike tiltak. Først undersøker vi virkningene av å innføre verdsettelsesrabatt også på gjelda på fritidsboliger i beregning av formuesskatten, slik at skattegrunnlaget øker. Vi undersøker også virkningene av å fjerne verdsettelsesrabatten for sekundær- og fritidsboliger, slik at formuesverdiene det skattes av tilsvarer 100 prosent av markedsverdien. Deretter vurderer vi en mellomløsning hvor verdsettelsesrabatten beholdes, men rabatten reduseres til samme sats som for aksjer.

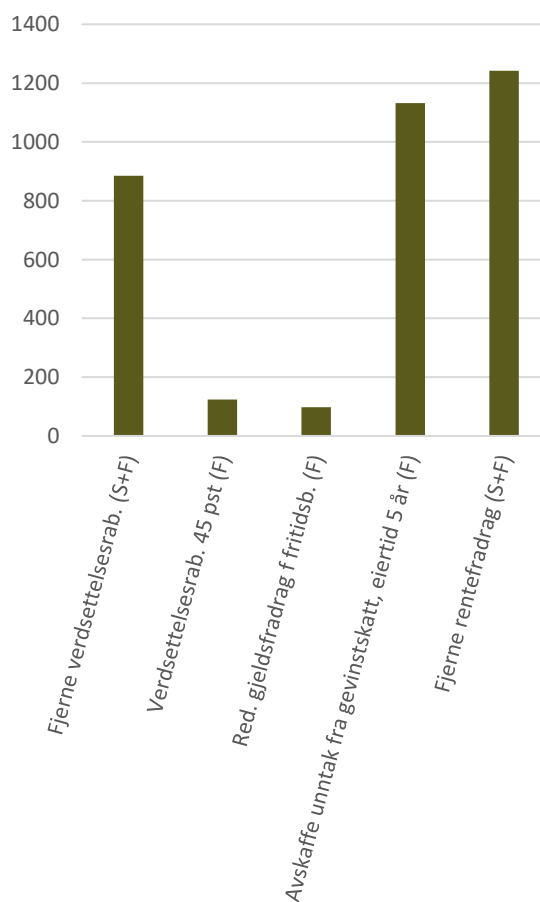
For gevinstbeskatning ser vi på ett tiltak, som er å oppheve unntaket fra gevinstskatt for fritidsboliger eid (og brukt) i fem år eller mer.

For rentefradraget undersøker vi virkningene av å fjerne skattefradrag for rentekostnader fra gjeld tilknyttet sekundær- og fritidsboliger.

Det siste tiltaket vi ser på, er å innføre et «rentefradrag» for leietakere, slik at de får fradrag i alminnelig inntekt for leiekostnader.

I hovedsak undersøker vi virkningene de ulike tiltakene har for offentlige inntekter (proveny) for hvert tiltak isolert sett, slik at vi blant annet ser bort ifra

Figur A.1. Tiltakene sett i sammenheng, estimerte provenyeffekter fra tiltak med positive provenyvirkninger. Millioner kroner. 2019-tall.



Kilde: SØA

Note: Forkortelsen F står for fritidsboliger, S står for sekundærboliger.

eventuelle adferdsvirkninger. Deretter drøfter vi øvrige relevante virkninger knyttet til adferd og fordeling.

Av de seks tiltakene, bidrar fem til økt proveny, og ett til redusert proveny, «fradrag for leiekostnader» for leietakere.

Opphevelse av rentefradrag for sekundærboliger og fritidsboliger vil trolig ha størst provenyeffekt. Også opphevelse av rabattene i formuesskatten for fritidsboliger og sekundærboliger gir betydelig provenyvirkning.

Opphevelse av fritak for gevinstbeskatning ved salg av fritidsbolig kan få stor provenyvirkning, men er kritisk avhengig av hvor lang gjennomsnittlig eiertid er og hvor mange fritidsboliger som vil bli omsatt. I figur A viser vi beregnet provenyeffekt ved full gevinstbeskatning og en antatt eiertid på 5 år ved salg.

Innføring av redusert verdsetting også av gjeld tilknyttet fritidsboliger (som for formuesverdi), gir minst økning i proveny.

Redusert proveny av å innføre skattefradrag for leieutgifter er anslått til -1,1 mrd. kroner og vises ikke figuren.

Overordnet finner vi at det å oppheve favoriseringen av sekundær- og fritidsboliger i skattesystemet har flere mulige gevinster. Endringer medfører trolig jevnere formuesfordeling i seg selv. Det følger av at fritids- og sekundærbolig hovedsakelig er eid av folk i formuesskatteposisjon.

I tillegg kan økt skatteproveny benyttes til å styrke velferdsgoder, og på den måten gi bedret fordeling.

Tiltakene kan ha systemisk gevinst ved at de medfører økt grad av nøytralitet og/eller symmetri i skattesystemet, som igjen kan redusere effektivitetstap

som følge av for store investeringer i sekundær- og fritidsboliger.

De beregnede estimatene for provenyeffekter er anslag basert på et ufullstendig datagrunnlag og usikre antakelser. De bør ikke forstås som en fasit for hvor mye tiltakene vil påvirke proveny krone for krone, men heller som anslag eller dimensjonering av tiltakenes betydning.

Innhold

Forord		III
Sammendrag		IV
1	Boligskatt igjen på dagsorden	7
1.1	En kort introduksjon til boligbeskatning	7
1.2	Det norske boligmarkedet	8
1.2.1	Bolig som et investeringsobjekt	8
1.2.2	Sekundær- og fritidsboliger	9
1.2.3	Prisutvikling	10
1.2.4	Hver fjerde husholdning leier bolig	11
1.3	Videre leserveiling	12
2	Det norske skattesystemet og boligbeskatning	13
2.1	Dagens skattesystem bygger på skattereformen i 1992	13
2.2	Skatt på bolig	14
2.2.1	Formuesskatten	14
2.2.2	Skatt på gevinst ved salg av eiendom	19
2.2.3	Eiendomsskatt	21
2.2.4	Skattefradrag for rentekostnad knyttet til boliggjeld (rentefradraget)	21
2.2.5	Skattefradrag på boligsparing	21
2.2.6	Skatt på leieinntekter	23
3	Det er mulig å øke skatt på sekundærboliger og fritidsboliger, uten endringer for primærboliger	25
3.1	Begrunnelsen for lavere skatt gjelder primærbolig, ikke annen bolig	25
3.2	Tiltakene	25
3.3	Provenyeffekter av endringer i formuesskatt	26
3.3.1	Redusert verdi av gjeld på fritidsboliger	27
3.3.2	Formuesverdi av sekundær- og fritidsboliger satt til 100 prosent av markedsverdi	29
3.3.3	Likestilling av skattesatsen på fritidsboliger med satsen for aksjer	31
3.4	Gevinstskatt på fritidsboliger	31
3.5	Fjerne rentefradrag for sekundær- og fritidsboligeiere	33
3.6	Innføre fradrag for leieutgifter	35
4	Tiltakenes virkninger på skattesystemet og fordeling	37
4.1	Likebehandling av skatt på investeringer er effektiviserende	37
4.2	Tiltakene sett i sammenheng	38
4.3	Fordelingsvirkninger	38
5	Referanser	40

1 Boligskatt igjen på dagsorden

Den norske boligmodellen har siden 1920-tallet bidratt til at en svært høy andel norske husholdninger eier sin egen bolig. Om lag 80 prosent eier egen bolig til enhver tid, og mer enn 90 prosent eier bolig i løpet av livet. Dette er høye eierandeler sammenliknet med de fleste andre land, og den politiske oppslutningen rundt modellen er høy.

Videre i dette kapitlet går vi igjennom relevant og viktig bakgrunnsinformasjon, før vi i de øvrige kapitlene kommer inn på tiltakene og beregning av proveny- og øvrige virkninger av disse.

1.1 En kort introduksjon til boligbeskatning

Utvikling av boligsamvirket, ordninger som Husbanken og gunstig boligbeskatning, har hver for seg og sammen vært viktige årsaker til det høye boligeierskapet. Samlet sett kan de politiske rammebetingelsene betegnes som den norske boligmodellen.

Den gunstige beskatningen av bolig bryter med hva som ellers er et bærende aksiom i norsk skattepolitikk, nemlig at all inntekt skal skattlegges likt (nøytralitet og symmetri). Begrunnelsen for nøytralitet og symmetri i skattlegging er å unngå at skattesystemet vrir ressursbruk bort fra der ressursene kaster mest av seg. Skatt som ikke påvirker adferd (herunder investeringer) regnes som mest effektiv.

Effektivitetsargumenter er grunnen til at de fleste land de siste ti-årene har søkt å utvikle systemer med brede skattegrunnlag.¹ Brede skattegrunnlag gir mindre behov for høye formelle skattesatser, og demper dermed motivene for skattebegrensende tilpasninger hos skattebetalerne. For Norges del er disse prinsippene understreket i en rekke offentlige

dokumenter, senest i den nylig fremlagte Perspektivmeldingen. Her fremheves blant annet at «siden skattereformen i 1992 har prinsippene om brede skattegrunnlag, lave satser og likebehandling av ulike investeringer, næringer, virksomhetsformer og finansieringsmåter vært bærebjelkene» (Finansdepartementet, 2021).

Unntak fra nøytralitet og symmetri kan bidra til høyere økonomisk effektivitet når det er ønskelig å vri adferd i en bestemt retning. Miljøavgifter er ofte begrunnet slik.

Unntak for nøytralitet og symmetri blir også ofte begrunnet med fordelingsargumenter, ved at det er ønskelig at skattesystemet bidrar til å utjevne inntekter og formue i samfunnet, eller for å bidra til å realisere andre samfunnsmessige ønskelige målsettinger. I slike tilfeller vil samfunnet direkte eller indirekte foreta en avveining mellom hensyn til fordeling og økonomisk effektivitet.

Beskatning av bolig avviker fra nøytralitetsprinsippet ved at bolig er gunstigere beskattet enn både annen kapital og annen inntekt. Den relativt gunstige beskatningen av bolig har blitt beholdt både som en del av skattereformen av 1992 og senere endringer. Hovedbegrunnelsen er at dette bidrar til å oppnå den politiske målsettingen om at alle skal få anledning til å eie egen bolig.

I 2004 ble boligskatten lempet ytterligere ved opphevelsen av skatt på beregnet fordel ved å eie egen bolig (fordelsbeskatningen).

Boligskatten har på enkelte punkter også blitt strammet inn. Fullt fradrag for gjeldsrenter i skatt på al-

¹ Effektivitetsargumentet er også det som begrunner ekstra skatt på grunnrente i petroleumssektoren og i kraftsektoren (inntektene er så høye at grunnrenteskatten ikke påvirker adferden).

minnelig inntekt har blitt sett på som kostnadsdempende ved boligkjøp fordi boligkjøp er den viktigste grunnen til gjeldsoptak hos husholdningene. Denne fordelsbehandlingen av boligkjøp (og andre låneopptak) har blitt redusert de senere årene ved at rentefradraget har fått mindre verdi. Som følge av at skatten på alminnelig inntekt etter 2004 gradvis er redusert fra 28 til 22 prosent, har også verdien av rentefradraget blitt mindre.

Også høyere eiendomsskatt, både ved at flere kommuner har innført eiendomsskatt og at satsene har økt, har de senere årene økt den samlede boligskatten.

Like fullt, selv med redusert verdi av gjeldsfradrag og økt eiendomsskatt i flere kommuner, er beskatning av bolig relativt gunstig. Den relative gunstige beskatningen av bolig har bred politisk oppslutning i Norge, noe som må sees på bakgrunn av bred oppslutning om at alle skal kunne eie egen bolig.

Argumentene for gunstig skattemessig behandling av boliger er primært koblet til husholdningenes primærbolig.

Imidlertid er det også gunstig skattemessig behandling av sekundærboliger og fritidsboliger. Argumentasjonen for dette er langt mer uklar, og kan sies å bygge mer på rene politiske vurderinger av hvem som skal bære samfunnets skattebyrde. Det er gjennomført enkelte innstramminger i beskatningen av sekundærboliger de siste årene, men den er fremdeles relativt gunstig.

I en diskusjon om boligskatt, er det derfor nyttig å skille mellom skatt på primærbolig på den ene siden og sekundærboliger og fritidsboliger på den andre. Hovedskillet går mellom hvilke tjenester primærboliger gir og hvilke tjenester sekundærboliger og fritidsboliger gir.

Primærboliger gir husholdningene helt vitale tjenester (tak over hodet og et hjem), mens sekundærboliger og fritidsboliger leverer tjenester mer på linje med en rekke andre former for forbrukskapital som biler, båter og annet.

Denne rapporten er et bidrag til å tydeliggjøre dette skillet ved å beregne virkninger av å likebehandle-skatt på primær- og sekundærboliger med annen kapital.

1.2 Det norske boligmarkedet

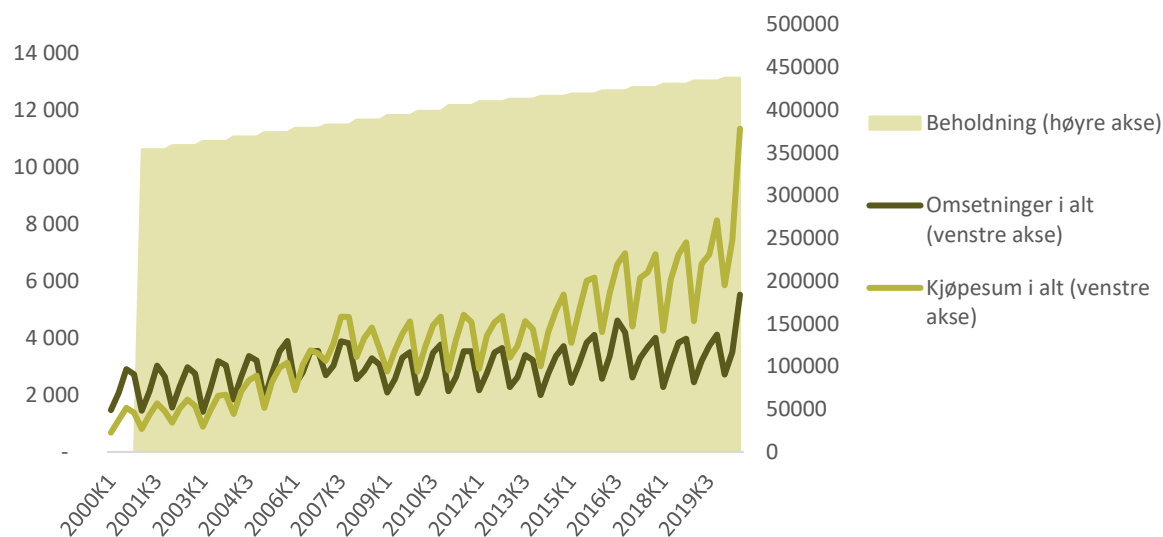
Når åtte av ti husholdninger eier egen bolig, er det rimelig å legge til grunn at gunstig skattemessig behandling av eierskap framfor leie spiller en viktig rolle. Men det høye eierskapet kan også være et uttrykk for at flertallet av norske husholdninger ønsker å eie framfor å leie, uavhengig av gunstig skattemessig behandling. Årsakene til dette er sammensatt, og kan blant annet skyldes kulturelle forhold, tidlig økonomisk uavhengighet og en preferanse for trygghet.

Muligheten til å eie egen bolig hviler i stor grad på at den norske befolkningen har adgang til å låne for å kjøpe bolig. Over 90 prosent av boligkjøperne i aldersgruppen 20 til 39 år lånefinansierte boligkjøpet sitt i perioden 2010 til 2015. For boligkjøpere som var 40 år og eldre, var denne andelen 74 prosent i samme periode (SØA, 2020c; Dokka, 2018). Kun et fåtall ville hatt mulighet til å kjøpe bolig kun ved oppsparte midler eller annen omplassering av formue. Som finansieringskilde for boligkjøp er med andre ord boliglån helt avgjørende for de aller fleste.

1.2.1 Bolig som et investeringsobjekt

I arbeidet *House ownership and taxes* viser Harding, Solheim og Benedictow (2004) at en optimal husholdningsportefølje, ifølge standard finanst teori, består av en høy andel bolig og lav andel egenkapital. Fra data vet man at dette samsvarer med hvor-

Figur 1.1 Omsetning (antall, venstre akse), kjøpesum i alt (millioner kroner, venstre akse) og beholdning (antall, høyre akse) av fritidseiendommer, 2000K1-2020K4.



Note: Tallene for beholdning av fritidsbygningmassen angis årlig fra 2001, mens øvrige grafer angis kvartalsvis fra 2000.
Kilde: SSB tabell 09332 og 03174

dan husholdningene i stor grad tilpasser seg i virkeligheten.

Årsaken til at det er gunstig med en stor andel bolig i porteføljen, er at boliger, ulikt andre aktiva, gir en stabil avkastning i form av en jevn strøm av (bolig-) tjenester. Den høye andelen boliger er derfor ikke et resultat av skattemessige fordeler.

1.2.2 Sekundær- og fritidsboliger

Investeringsmotivet blir annerledes for sekundær- og fritidsboliger. Sekundærboliger skiller seg fra primærboliger ved at de må betraktes som kapitalinvesteringer, uavhengig av motivet for å investere i den. Sekundærboliger gir en løpende inntekt (utleie) og/eller en salgsgevinst på et tidspunkt, gitt at det har vært en verdistigning fra den ble kjøpt (SØA, 2020a).

Det er registrert rundt 399 855 sekundærboliger i Norge hvilket utgjør om lag 15 prosent av den norske boligmassen, og med stor geografisk varia-

sjon i sekundærboligandelen. Det er en høy andel sekundærboliger i enkelte distriktskommuner, men også i de store byene (spesielt Oslo). I sistnevnte er sekundærboligene i stor grad investeringsobjekter (Ambita; NEF, 2020).

Det har de siste årene vært en markant økning i antall fritidsboliger i Norge, jf. figur 1.1. Ved inngangen til 2021 er det registrert 440 443 hytter og andre fritidsboliger, noe som tilsvarer en økning på 8,5 prosent fra ti år før.

Det er derimot ikke bare i Norge nordmenn ønsker seg fritidsbolig. Antallet fritidsboliger i utlandet økte

med rundt 10 prosent på ti år og utgjorde 77 422 i 2019.²

Det er også en tydelig økning i kjøp og salg av fritidsboliger. SSBs statistikk for eiendomsomsetning viser en omsetning av 11 733 fritidsboliger i Norge for første til og med tredje kvartal i 2020.

Omsetningen av fritidsboliger økte markant i 2020 sammenlignet med tidligere år (i 2019 var det omsett 9 364 fritidsboliger i den samme perioden). Økningen må ses i sammenheng med en kraftig oppgang i etterspørselen under koronapandemien. De foregående årene har omsetningen vært relativt stabil, men prisene har hatt en sterk utvikling.

1.2.3 Prisutvikling

For de aller fleste norske husholdninger utgjør bolig den viktigste delen av formuen.

Siden 1992 er boligprisen mer enn seksdoblet. Den generelle prisveksten var i samme periode 75 prosent, slik at realprisveksten på boligmarkedet har vært svært høy. Prisøkningen på brukte boliger har vært spesielt stor i Oslo-området.

Lave lånekostnader og høy prisstigning over lengre tid har bidratt til at stadig flere har investert i sekundærboliger, blant annet begrunnet i avkastningsmuligheter som følge av den sterke prisveksten.

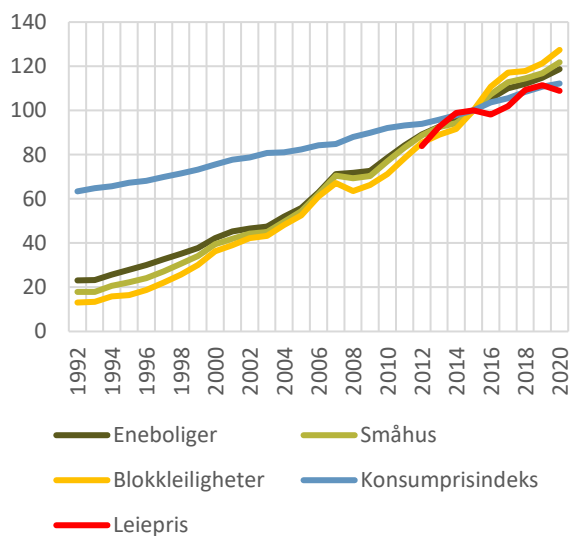
Økt etterspørsel etter sekundærboliger har bidratt til å presse opp boligprisene, og slik bidratt til at det blir vanskeligere å kjøpe primærbolig for første-gangskjøpere. Blant tiltakene som demper denne utviklingen, er den nye boliglånsforskriften, som kre-

ver 40 prosent i egenkapital ved kjøp av sekundærbolig i Oslo (SØA, 2020a).

Økningen i antall sekundærboliger har imidlertid også ført til et større tilbud av utleieleiligheter, som i sin tur har bidratt til å dempe utleieprisene.

Figur 1.2 viser prisindeksen for brukte boliger fra 1992 til 2020. Her ser vi at prisene har økt noe mer på blokkleiligheter enn på småhus og eneboliger. Samtidig har prisutviklingen i boligmarkedet vært betydelig sterkere enn økningen i det generelle prisnivået.

Figur 1.2 Prisindeks for brukte boliger, 1992-2020. 2015=100



Note: 2015=100 (referanseår)

For leiepriser er tallene funnet ved å ta gjennomsnitt av predikert månedlig leie for alle tettstedsgrupper og på tvers av alle størrelser og antall rom, og deretter indeksere tidsserien med 2015=100. Det er knyttet en del usikkerhet til grunntallene, og tallene er gyldig for tettsteder med 200 og flere innbyggere.

Kilde: SSB tabell 07230, 03014 og 09897

² SSB tabell 06063

Også prisene på fritidsboliger har steget betydelig de siste årene. Gjennomsnittsprisen på en fritidsbolig i 2020 var 2 482 969 kroner – det er om lag 40 prosent høyere enn i 2012, og en økning på 6,1 prosent fra 2019 (Eiendom Norge, 2021).

Ifølge Eiendom Norge var prisveksten på fritidsboliger størst i perioden fra april til august, som kan ses i sammenheng med at nordmenn som følge av koronapandemien var tvunget til å feriere innenlands.

1.2.4 Hver fjerde husholdning leier bolig

Boligpolitikken har vært en stor suksess med tanke på de høye selveierandelene. Det er likevel viktig å poengtere at selv om andelen er mindre, er det et

betydelig antall husholdninger som trenger å leie bolig. Nærmere en av fire husholdninger leier i Norge.

Spesielt blant lavinntektshusholdninger er det i dag en høy leieandel. 53 prosent av alle husholdninger i den nederste inntektskvartilen (med en ekvivalensvektet årsinntekt lavere enn 266 355 kroner) er bosatt i leieboliger, mot om lag 6,5 prosent i det høyeste inntektskvartilet (SØA, 2020c). Andelen leietakere i den laveste inntektskvartilen har økt noe de siste årene.

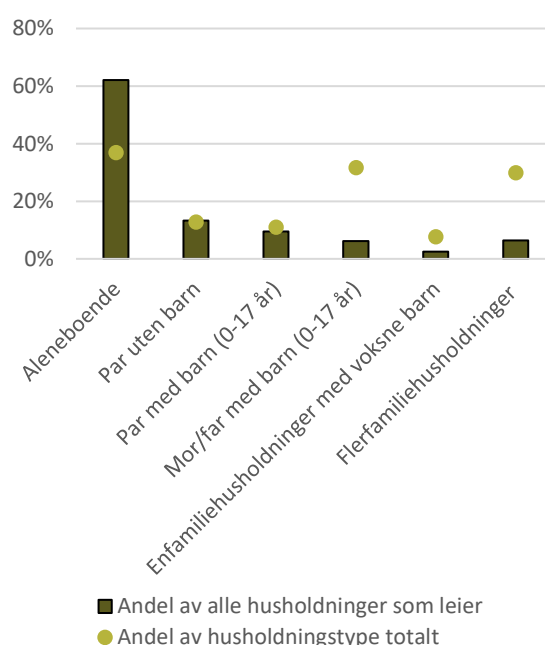
Det er særlig forskjell på å være aleneboende eller enslig forsørger, og det å kunne dele utgiftene med noen (SØA, 2019a, s. 36). Aleneboende eller ens-

Figur 1.3 Antall husholdninger som leier etter innteksgrupper (venstre akse), og husholdninger som leier som andel av alle husholdninger i Norge (høyre akse).



Note: Innteksgruppene er todelt etter husholdninger som tilhører den laveste inntektskvartilen, som vil si 25 prosent av husholdninger i Norge med lavest inntekt dersom vi deler husholdninger i Norge inn i fire grupper etter inntekt, og øvrige.
Kilde: SSB tabell 11082

Figur 1.4 Andel av husholdninger som leier blant ulike husholdningstyper, og andel husholdningene som leier utgjør av husholdningsgruppen totalt (både de som leier og eier). Prosent.



Note: Enfamiliehusholdninger med voksne barn omfatter par og mor/far med voksne barn. Den svarte linjen angir andelen leietakere utgjør av alle husholdninger.
Kilde: SSB tabell 11082

lige forsørgere som må bære alle kostnader alene, har relativt mindre muligheter for å kunne kjøpe egen bolig. I 2019 var 37 prosent av alle aleneboende leietakere, og leietakere utgjorde 32 prosent av enslige forsørgere med hjemmeboende barn. Til sammenlikning bodde bare litt over 10 prosent av par med hjemmeboende barn i leid bolig samme år (jf. figur 1.4).

Det er mange grunner til at folk leier. For de fleste dreier det seg om en ønsket, midlertidig tilpasning, i en fase av livet, for eksempel før man stifter familie, i forbindelse med brudd eller mot slutten av livet. Per i dag finnes det imidlertid ikke et fullgodt, langsiktig alternativ til å eie bolig. Det norske leiemarkedet består i stor grad av private aktører som leier ut sekundærboliger, sokkelleiligheter eller lignende.

Leiemarkedet fungerer relativt bra for mennesker som trenger å leie en bolig for en kortere periode, men er ikke et godt alternativ for husholdninger som er prisgitt leiemarkedet på lang sikt, som økonomisk vanskeligstilte. Det norske boligmarkedet mangler derfor et leiemarked som kan tilby livslang og stabil leie av bolig (SØA, 2020b).

Kun profesjonelle aktører kan tilby stabile og langsiktige leieforhold i tilstrekkelig omfang. Ikke-profesjonelle utleiere vil gjennomgående ha kortere tids horisont, og leietakere vil være mer utsatt for uforutsette hendelser (SØA, 2020b).

Det vil alltid være noen som faller utenfor, og derfor trengs det et alternativt tilbud til disse. I perspektivmeldingen 2021 framgår det at antall vanskeligstilte på boligmarkedet har økt med rundt 22 000 personer siden 2015, noe som tilsvarer en økning fra 3,2 til 3,5 prosent av befolkningen (i 2019) (Finansdepartementet, 2021).

For spesielle segmenter av boligmarkedet, er det derfor gode argumenter for å få på plass et offentlig

tilbud, som studentboliger og boliger for utsatte grupper.

I et boligsosialt perspektiv, er en viktig forskjell mellom fritidsbolig og sekundærbolig at sistnevnte oftere er et utleieobjekt.

1.3 Videre leserveilening

Videre i denne rapporten gir vi en gjennomgang av skattesystemet i Norge overordnet og beskriver mer i detalj de ulike skatteordningene som omfatter bolig (kapittel 2). I kapittel 3 presenteres og diskuteres ulike argumenter for og imot dagens innretning av skatter på bolig. I kapittel 4 presenteres skattetiltakene som, utfra diskusjonen i kapittel 3, er hensiktsmessige å se på dersom sekundærboliger og fritidsboliger skal beskattes som annen kapital. Videre beregnes provenyvirkninger av skattetiltakene, og vi identifiserer og diskuterer adferdsvirkninger, før vi i kapittel 5 diskuterer hvilke fordelings effekter tiltakene kan ha.

I beregninger av provenyeffekter går vi langt i å prissette virkningene på statens proveny av endrede skatteregler. Det er mange størrelser som er ukjente, og som vi har måttet anslå basert på tilgjengelig, men utilstrekkelig informasjon. Ettersom beregningsgrunnlaget er basert på en rekke antakelser, er de prissette virkningene svært usikre. Hensikten er derfor primært å konkretisere mulig provenyomfang av skatteendringer. For hvert tiltak, beskriver vi og drøfter tallgrunnlaget og hvor det er hentet fra, slik at det er mulig å gjøre samme øvelse som vi har gjort, med eventuelt nye og bedre tall eller endrede antakelser.

2 Det norske skattesystemet og boligbeskatning

Eventuelle endringer i skatteregler bør bygge på en forståelse av hvordan endringer påvirker sammenhengen i det norske skattesystemet. I dette kapitlet beskriver vi de grunnleggende prinsippene ved det norske skattesystemet og hvordan boligbeskatningen er utformet.

2.1 Dagens skattesystem bygger på skattereformen i 1992

I 1992 ble det norske skattesystemet vesentlig endret (skattereformen) og dagens system bygger i all hovedsak på systemet som ble etablert den gang. Skattesystemet ble utformet som et bredt politisk kompromiss. De viktigste målene for reformen var å bidra til en bedre ressursutnyttelse, mer rettferdig fordeling av skattebyrden og forenkling av skattesystemet.

Et av de viktigste politiske valgene regjeringen og stortingsflertallet gjorde i forbindelse med skattereformen, var i større grad å rendyrke målene for de enkelte delene av skatte- og avgiftssystemet. Progressiv beskatning av personinntekter skulle bidra til fordelingspolitiske mål og miljøavgifter til miljøpolitiske mål. Ambisjonsnivået for overskuddsbeskatningen ble redusert til å gi det offentlige inntekter med minst mulige vridninger i ressursbruken.

I 2003 la et skatteutvalg fram en bred vurdering av det norske skatte- og avgiftssystemet, og de bakenforliggende prinsippene. Utvalget, også kjent som Skauge-utvalget, argumenterte for at likebehandling er en forutsetning for at skattesystemet skal ha de tilsiktede fordelingseffektene, og for å legitimere systemet (NOU 2003: 9, s. 21). Hovedprinsippene fra 1992-reformen ble anbefalt videreført.

På denne bakgrunn ble det trukket opp følgende hovedprinsipper for det norske skattesystemet (sitert etter NOU 2003: 9):

- **Nøytralitet.** Alle inntekter av ulike typer kapital skattlegges med samme effektive skattesats, slik at skatten i størst mulig grad er den samme uavhengig av skattyternes disposisjoner. Dette omfatter likebehandling mellom bedrifter og personer, mellom ulike spareformer uavhengig av hvordan avkastningen anvendes, mellom ulike typer investeringer og næringer, mellom ulike eierformer, mellom ulike finansieringsformer, mellom nye og veletablerte bedrifter og mellom gevinster og annen kapitalinntekt.
- **Symmetri.** Inntekter og tilhørende utgifter skal behandles likt. Det samme prinsippet for tidfesting (periodisering) skal legges til grunn både for skattepliktige inntekter og fradragsberettigede kostnader. Videre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats som tilsvarende inntekter skattlegges med.
- **Kontinuitet.** Næringsvirksomhetens, eller kapitalens skattemessige stilling bør ikke endres ved arvefall, gaveoverføring, fusjon, fusjon eller ved andre omdannelser.
- **Samordning.** Underskudd skal kunne føres til fradrag mot overskudd.
- **Lave skattesatser.** Lavere satser reduserer isolert sett avviket mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet av ulike disposisjoner, og reduserer motivene for skatteomgåelser og lønnsomheten av skatteplanlegging.
- **Brede skattegrunnlag.** Brede skattegrunnlag innebærer nærmere samsvar mellom faktiske inntekter og skattegrunnlaget. Det gir grunnlag for en mer effektiv ressursbruk.

Generelt ble det konkludert med at det er bedre å ha moderate skattesatser på flere ulike og brede skattegrunnlag, enn høye skattesatser på få eller smale skattegrunnlag.

Men reformen la også vekt på andre viktige hensyn som:

- **Skatteevneprinsippet:** Ved utforming av skattesystemet bør det tas hensyn til den enkelte skattyters skatteevne. Det kreves en viss minsteinntekt for å ha økonomisk evne til å betale skatt. Når det gjelder personlige skattytere, er det naturlig ikke bare å se på den enkelte isolert, men også ta hensyn til forsørgelsesbyrde.
- **Fordelingshensyn.** Det er et mål for skattesystemet å bidra til å redusere inntektsforskjeller etter skatt. Dette kan dels oppnås ved progressive skattesatser og dels ved ulike fradrag. I tillegg bør skattegrunnlagene være mest mulig i samsvar med de faktiske inntektene.

2.2 Skatt på bolig

Gunstig beskatning av boliger er et viktig element i den norske boligmodellen, som strekker seg tilbake til 1920-tallet. På enkelte områder bryter reglene for boligskatt med resten av skattesystemet. Det er imidlertid tydeliggjort som en villet politikk, både i forbindelse med skattereformen av 1992, og i oppfølgingen av Skauge-utvalgets innstilling.

Argumentene for gunstig beskatning av bolig er primært knyttet til primærbolig, og ikke sekundærbolig og fritidsbolig, jf. kapittel 1. I dette kapitlet ser vi

nærmere på boligskatteelementer som kan være relevante å endre for å likebehandle sekundærboliger og fritidsboliger med annen kapital.

2.2.1 Formuesskatten

Formuesskatt er en skatt på kapitalbeholdning, og fastsettes på grunnlag av en persons nettoformue. Det betyr at først fastsettes verdiene av alle (skattbare) formuesobjekter tilhørende skattyteren. Deretter fradras eventuell gjeld før skattlegging.

Hovedformålet med formuesskatten er å styrke fordelingen gjennom skattesystemet, i tillegg til å være et supplement til inntektsskatten (Christensen, 2020).

Om lag 80 prosent av provenyet (inntektene) fra formuesskatt går til kommunene hvor skatteyter er bosatt, og resten går til staten (Finansdepartementet, 2020).

Satsen på formuesskatten er 0,85 prosent av skattegrunnlaget per 2021, hvorav 0,7 prosentpoeng tildeles kommunen og resten går til staten. Den enkelte kommune kan velge å sette ned formuesskatten for personer bosatt i egen kommune, men per i dag er det kun Bø i Vesterålen som har gjort det.

Formuesskatt beregnes kun for personer med nettoformue større enn 1,5 millioner (3 millioner for ektepar), og utgjør om lag tre prosent av samlet skatteproveny fra personer.³

All formue skal i utgangspunktet verdsettes til markedsverdi, men her er unntakene store for boligeiendommer, som verdsettes lavere.

³ Jf. Prop. 1 LS (2020-2021) tabell 1.7

Det er to forskjellige regelverk for beregning av markedsverdi på primær- og sekundærboliger, og fritidsboliger.

Markedsverdien på boliger beregnes av Skatteetaten ved bruk av SSBs beregningsmodell for boligverdi. Modellen er basert på boligens beliggenhet (fylke, kommune, bydel), størrelse, byggeår og type bolig. Den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen for området justeres årlig, slik at man får en ny og oppdatert formuesverdi for boligen hvert år. Markedsverdien utgjør så grunnlaget når Skatteetaten fastsetter formuesverdien på boligen (SSB, 2019a).

Skattemessige verdier kalles formuesverdier (tidligere ligningsverdier), og er en gitt prosentandel av beregnet markedsverdi. Primærbolig inngår i formuen med 25 prosent av markedsverdi.

Eier personer boliger ut over dette, såkalte sekundærboliger, verdsettes boligene til 90 prosent av markedsverdi.

Fritidsboliger verdsettes til 30 prosent av anslått markedsverdi. Det finnes foreløpig ikke en tilsvarende metode for å beregne markedsverdi av fritidsbolig som for primær- og sekundærbolig. Formuesverdiene tar utgangspunkt i historiske byggekostnader, og det foretas ingen ny verdivurdering med mindre regjeringen vedtar en oppjustering av formuesverdiene (Finansdepartementet, 2020). Formuesverdien av fritidsboliger som legges til grunn i formuesskatten er dermed trolig svært underestimert i forhold til hva de reelle fritidsboligverdiene er.

Med ujevne mellomrom blir gapet mellom formuesskattegrunnlaget og reelle verdier justert ved at Stortinget vedtar en prosentvis økning i formuesver-

diene som ligger til grunn for ligningen av alle personer med fritidsbolig.

Sist dette ble justert var i 2014. Som følge av manglende oppjustering de siste årene, samsvarer ikke de skattemessige formuesverdiene med de senere årenes utvikling i markedsverdier av fritidsboliger. Regjeringen omtaler dette som et «betydelig etterlep» (Finansdepartementet, 2020).

For budsjettåret 2021 foreslo regjeringen å oppjustere formuesverdiene av fritidsboliger med 20 prosent for å få mer samsvar mellom formuesverdiene av fritidsboliger og utviklingen i markedsverdier (Finansdepartementet, 2020). Oppjusteringen ble anslått til å øke skatteprovenyet med 75 millioner kroner påløpt. Tiltaket fikk ikke flertall. Stortinget har imidlertid anmodet om at det utarbeides et liknende verdsettelsessystem for fritidsboliger som for primær- og sekundærboliger.

Tilordning av gjeld

Ettersom det er verdsettelsesrabatt på noen formuesobjekter, som bolig, skal i prinsippet gjelda tilhørende formuesobjekter med verdsettelsesrabatt regnes med den samme rabatten, i henhold til symmetriprinsippet.

Det framgår kun for skattemyndighetene hva personer har i samlet gjeld, ikke hvilke verdier hver krone av gjelda er knyttet til. For å ivareta symmetriprinsippet, blir gjelda tilordnet de enkelte formuesobjektene ut ifra eiendelenes andel av skattyterens samlede eiendeler.⁴

Når det gjelder bolig, er det kun gjeld tilordnet sekundærbolig som skal reduseres tilsvarende verdsettelsesrabatten. For primærbolig og fritidsbolig

⁴ Se skatteloven § 4-19 [her](#).

regnes hele gjelda med, slik at for disse objektene reduseres ikke gjelda tilsvarende rabatten (Finansdepartementet, 2019).

Formuesregnskap for husholdninger

Det meste av husholdningens formue er plassert i bolig. Tabell 2.1 viser verdsetting i nasjonalregnskapet for utvalgte formuesposter for husholdninger. Sist oppdaterte tall er for 2019.

Vi ser at 69 prosent av husholdningene har bruttoformue i form av primærbolig. 10 prosent eier sekundærbolig.

Langt flere har gjeld – 86 prosent av husholdningene med bruttoformue har gjeld. En fjerdedel har studiegjeld.

Hele 81 prosent har imidlertid positiv netto formue, som gjenspeiler den høye boligeierandelen og verdstigningene på boligformuen.

Flesteparten av de som kjøper bolig, tar opp boliglån for å finansiere en stor del av boligkjøpet. Lånet vil være tatt opp med pant i en bolig som har en tilsvarende eller høyere verdi enn selve lånet, og dermed vil nettoformuen i de fleste tilfeller være positiv (SSB, 2019b).

Det er imidlertid bare 15 prosent av norske husholdninger som betaler formuesskatt. Den lave andelen gjenspeiler både rabatt på verdsetting av boligformue i skatteberegningen og bunnfradraget i formuesskatten.

Tabell 2.1 Formuesregnskap for husholdninger for 2019 (utvalgte poster). Prosent og kroner.

	Millioner kroner	Andel av samlet bruttoformue (prosent)	Husholdninger med beløp (prosent)	Gjennomsnitt for de med beløp (kroner)
Beregna realkapital	7 593 721	69 %	84 %	3 723 000
Beregnet markedsverdi primærbolig	6 321 808	57 %	69 %	3 751 300
Beregnet markedsverdi sekundærbolig	718 282	7 %	10 %	2 906 200
Beregnet bruttoformue	11 020 977	100 %	99 %	4 562 100
Gjeld	3 724 734	34 %	86 %	1 782 300
Studiegjeld	155 167	1 %	25 %	250 400
Beregnet nettoformue	7 296 244	66 %	100 %	3 009 600
Positiv nettoformue	7 585 692	69 %	81 %	3 836 300
Formuesskatt	16 114	0 %	15 %	43 600

Note: Studenthusholdninger er utelatt. Andel husholdninger og gjennomsnittlig beløp er for de med beløp.

Kilde: SSB tabell 10315

Husholdningenes boligformue og boligskatt

Tall fra SSBs inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger viser at norske husholdninger har hatt en markant vekst i egen formue siden 2010. I årene 2014 til 2017 var det en spesielt stor økning i boligformuene.

Veksten i husholdningenes formue var sterkere enn deres samlede gjeldsvekst, og som et resultat økte dermed også nettoformuen kraftig, med 35 prosent.

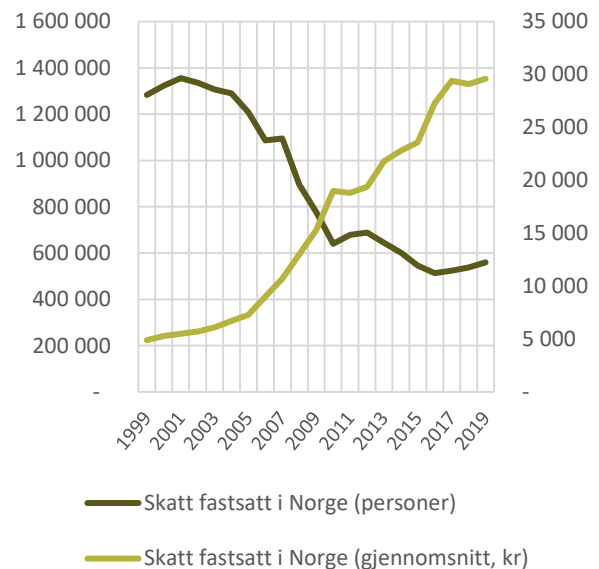
Statistisk sentralbyrås formuesstatistikk har noen svakheter som fører til en underrapportering av formue. Dette skyldes manglende observasjoner, deriblant at den skattebaserte verdsettingen av fritidsboliger og annen realkapital kan være betydelig underestimert. Aaberge og Modalsli (2014) påpeker at dette spesielt gjelder verdsetting av boliger tilbake i tid, ved at flertallet boliger har hatt vesentlig lavere ligningsverdi enn salgs- og brukerverdien.

Figur 3.1 viser utviklingen i antall personer som betalte formuesskatt i Norge i årene 1999 til 2019, samt det gjennomsnittlige beløpet betalt i formuesskatt blant de som er i formuesskatteposisjon.

Fra figuren ser man at antall personer som betaler formuesskatt har falt fra litt over 1,2 millioner i 1999 til rundt 560 000 personer i 2019. Dette skyldes økt bunnfradrag, og dermed redusert andel som betaler formuesskatt.

Bunnfradraget ble økt fra 870 000 kroner til 1 480 000 kroner i perioden 2013 til 2017. I perioden fra 2017 til 2019 ble bunnfradraget økt til 1 500 000 kroner (Lian m.fl., 2019).

Figur 2.1: Formuesskatt, antall personer som betaler formuesskatt (venstre) og gjennomsnittlig beløp for de med beløp (høyre akse).



Kilde: SSB tabell 08815

I perioden fra 2017 til 2019 ble skattesatsen redusert fra 1,1 prosent til 0,85 prosent. Det gjennomsnittlige beløpet betalt i formuesskatt for de med beløp har likevel økt til 29 600 kroner (i 2019).

I samme periode gjorde man også flere endringer i verdsettingen. Fra 2013 til 2017 økte verdsettingen av sekundærbolig og næringseiendom fra 50 prosent til 90 prosent av markedsverdi. Verdsettingen av tilordnet gjeld ble også satt til 90 prosent fra 2017 (Lian m.fl., 2019).

I tabell 2.1 foran ble samlet formuesskatt oppgitt til var 16,1 milliarder kroner i 2019 kroner. Med en formuesskatteprosent på 0,85 prosent tilsier dette at de formuesskattepliktiges skattebare formuesverdier var ca. 1 900 milliarder kroner samme år.⁵

⁵ 16,1 mrd. kr / 0,0085

Vi anslår at bare 6 prosent av formuesskatten er knyttet til formuesskatt på bolig (primær-, sekundær- og fritidsboliger), men at alt var knyttet til sekundærboliger. Årsaken er sterk asymmetri i behandling av bruttoformue og gjeld. De formuesskattepliktiges gjeld blir fradratt i sin helhet, mens formuesverdien av primærboliger og fritidsboliger i ligningene er verdsatt vesentlig lavere enn markedsverdiene.

Det kan godt være at enkeltpersoner har formuesskatt tilknyttet primærbolig. Men for flertallet av formuesskattepliktige bidrar asymmetrien mellom behandling av gjeld og formuesverdier til at investeringer i primærbolig og fritidsboliger reduserer formuesskatten så mye at for de formuesskattepliktige samlet blir formuesskatten negativ.

Våre anslag tilsier at om lag 3,2 milliarder kroner i formuesskatt kan tilskrives sekundærboliger. Øvrig del av formuesskatten er dermed anslått å være knyttet til annen formue, som aksjer, verdipapirer, bankinnskudd og fysisk kapital utenom boliger.

Framgangsmåte for å anslå formuesskatt knytte til bolig

Det nøyaktige beløpet som betales i formuesskatt på bolig er ikke kjent, men er beregnet av oss på usikkert grunnlag.

Usikkerheten er knyttet til hvor annerledes formues- og gjeldsposter er fordelt hos formuesskattepliktige, sammenlignet med gjennomsnittet for alle husholdninger. Vi har fordelt formues- og gjeldspostene

skjønnsmessig, men slik at beregnet formuesskatt blir tilnærmet lik den faktiske. Resultatet av vår fordeling gir en beregnet formuesskatt som er 99 prosent av den faktiske. Fordelingen av formuesobjektene gjennomgås nedenfor.

Fordelingen til alle husholdninger framgår av SSBs formuesregnskap for husholdninger, jf. tabell 2.1.⁶ Fordelinger av formue og gjeld hos de formuesskattepliktige er imidlertid annerledes enn for husholdningene generelt og denne fordelingen er ukjent.

For å lage et rimelig anslag på de formuesskattepliktiges bruttoformue og gjeld har vi først hentet andelen av husholdningenes nettoformue som eies av husholdninger med over 3 millioner i nettoformue, som tilsvarer bunnfradraget for en husholdning med to personer. Med utgangspunkt i SSBs formuesregnskap for husholdninger kan andelen anslås 88 prosent.⁷

Videre har vi beregnet de formuesskattepliktiges andel av husholdningenes samlede bruttoformue. Som en antagelse har vi lagt til grunn at boligene til de formuesskattepliktige i gjennomsnitt er 4,5 ganger så verdifulle som for gjennomsnittet av alle andre husholdninger.⁸

For de fleste øvrige større formuesposter legger vi til grunn at de formuesskattepliktige eier en like stor andel som deres andel av husholdningens nettoformue utgjør (0,88). Det er trolig for høyt for bankinnskudd og for lavt for aksjer og sekundærboliger, men i mangel av holdbare data benytter vi likevel

⁶ Verdien av fritidsboliger er oppgitt av Finansdepartementet i et svar på spørsmål fra Fredrik Holen Bjørndal til Finansministeren til skriftlig besvarelse nr. 15123. Svar fra Finansministeren 12. mars 2021

⁷ Se tabell 10318 i Statistikkbanken

⁸ Antakelsen innebærer at de formuesskattepliktige eier 45 prosent av husholdningenes samlede boligformue, selv de utgjør kun 15 prosent av husholdningene. Antakelsen er nær anslaget masteroppgaven til Magnus

Eliasson Stubhaug fra 2017 (Housing and Wealth Inequality). Stubhaug anslo at i 2015 eide de ti prosent mest velstående mellom 36 og 39 prosent av all boligformue. De formuesskattepliktige utgjør altså en høyere andel (15 pst) og boligulikheten har trolig økt mellom 2015 og 2019.

dette gjennomsnittstallet. Dersom det viser seg at de formuesskattepliktige har en lavere andel av bankinnskudd og en lavere andel av husholdningenes samlede gjeld (se nedenfor), er det kompatibelt med et anslag for samlet formuesskatt i tråd med faktisk skatt. Hovedbildet vil likevel ikke endres. Så godt som all formuesskatt tilordnet boliger, kommer fra sekundærboliger.

Vi har også lagt til grunn at de formuesskattepliktige eiere dyrere fritidsboliger enn gjennomsnittet og har satt deres andel til halvparten av husholdningenes samlede fritidsboligformue⁹, men denne siste justeringen betyr lite for beregningen pga. den lave verdsettelsen av fritidsboliger.

De formuesskattepliktiges andel av husholdningenes gjeld er også ukjent. SSBs formuesregnskap for husholdninger viser imidlertid hvordan gjeld, nettoformue og formuesskatt er fordelt på ulike husholdningstyper.¹⁰ Med utgangspunkt i gjeldsandelene til de husholdningstypene som betaler relativt mye formuesskatt, vurderer vi det som rimelig at de formuesskattepliktige har mellom 60 og 65 prosent av husholdningens gjeld. Det viser seg at 63,5 prosent gir om lag samme anslag for beregnet formuesskatt som den faktiske og vi benytter denne gjeldsandelene.

Basert på ovenstående forutsetninger og når vi tar hensyn til at de ulike rabattene reduserer formuesverdiene til både bruttoformue og gjeld, kan vi anslå samlet formuesverdi for formuesskattepliktige. Beregningen over gir netto formuesverdi for formuesskattepliktige tilnærmet lik det faktisk beløpet.¹¹ Et lavere anslag på de formuesskattepliktiges andel av

husholdningenes gjeld eller høyere anslag på deres andel av husholdningens formue, ville gitt større avvik mellom beregnet betalt formuesskatt og faktisk.

2.2.2 Skatt på gevinst ved salg av eiendom

Det skal skattes av gevinst på salg av bolig når vilkårene for bruks- og eiertid ikke er oppfylt. Gevinsten det skal skattes av, er differansen mellom inngangsverdi og utgangsverdi, det vil si anskaffelseskostnaden (kjøpesum, dokumentavgift og tinglysningsgebyrer) og utgangsverdien (salgssummen etter fradrag for utgifter i forbindelse med salget).

For boliger man har arvet eller fått i gave, avhenger inngangsverdien av om boligen ble overtatt før eller etter arveavgiften ble opphevet 1. januar 2014. Man overtar arvelaters inngangsverdi dersom boligen ble arvet/gitt *etter* 1. januar 2014, men må sette inngangsverdien til arveavgiftsgrunnlaget dersom den ble arvet/gitt *før* 1. januar 2014.

Salg av primærboliger er i hovedsak unntatt gevinstbeskatning (og dermed heller ikke fradragsberettiget ved eventuelle tap i henhold til symmetriprinsippet).

Gevinst ved salg av sekundærbolig og fritidsbolig skattlegges i utgangspunktet som andre kapitalinntekter med 22 prosent. Tilsvarende vil 22 prosent av eventuelle tap være fradragsberettiget i tråd med symmetriprinsippet.

Gevinst ved salg av fritidseiendom er skattefritt dersom eiendommen har vært brukt som egen fritidsei-

⁹ Hvis alle husholdninger hadde eid fritidsboliger til lik verdi, ville de formuesskattepliktige eid 15 prosent av husholdningenes samlede fritidsboligformue.

¹⁰ Se tabell 10316 i Statistikkbanken

¹¹ 100,2 prosent av faktisk beløp.

endom i minst fem av de siste åtte årene (bruks-
tid).¹²

Det stilles i praksis strengere krav til sannsynliggjø-
ring av fritidsbruk for eiendommer som ikke er ty-
piske fritidseiendommer, for eksempel en byteilighet
eller andre boligeiendommer i ordinære boligområ-
der. Eiere av slike må kunne sannsynliggjøre en
bruk som er knyttet til vesentlig fritidspreget opphold
og gjøremål, herunder kontakt og tilsyn med familie
(Skatteetaten, 2021).

Dersom vilkårene for skattefritt salg ikke er oppfylt,
vil en eventuell skattepliktig gevinst skattlegges som
kapitalinntekt med 22 prosent. Tap vil på tilsvarende
måte komme til fradrag.

For sekundærboliger gjelder er det ikke regler for ei-
ertid.

Ifølge SSBs innteks- og formuesstatistikk for hus-
holdninger, var den beregnede markedsverdien på
sekundærboliger totalt 718 milliarder kroner i 2019.
Per husholdning med sekundærbolig, er verdien av
sekundærbolig nærmere 3 millioner kroner. Dette er
tre prosent høyere enn snittet året før.

Fra 2015 til 2019 økte markedsverdien av sekun-
dærbolig per husholdning med 20 prosent. Det er
derimot ikke kjent hvor mange sekundærboliger
som omsettes årlig, og som dermed er gjenstand for
gevinstbeskatning.

Et regneeksempel kan likevel dimensjonere en mu-
lig størrelse på proveny fra gevinst ved salg av se-

kundærboliger. Fra 2018 til 2019 sank antall hus-
holdninger med registrert sekundærboliger i skatte-
ligningen med om lag 5000.¹³ Dersom årlig antall
salg tilsvarer dette og gjennomsnittlig verdistigning
på de solgte boligene har vært 10 prosent, vil poten-
siell gevinstbeskatning i et år være 330 millioner
kroner.¹⁴

Gevinst ved salg av fast eiendom i utlandet er i ut-
gangspunktet også skattepliktig til Norge etter de
samme reglene som gjelder for salg av fast eien-
dom i Norge.

Frdrag

Når gevinsten ved salget av boligen skal beregnes,
er det ulike poster man kan få fradrag for.

Kostnader i forbindelse med salget, som for eksem-
pel eiendomsmeidlerhonorar, annonsekostnader og
utvask, vil redusere utgangsverdien.

Kostnader man har hatt i forbindelse med påkost-
ninger på boligen legges til inngangsverdien. Det in-
kluderer kostnader for varer, tjenester eller arbeid
som setter eiendommen i en annen eller bedre
stand enn den tidligere har vært i (i motsetning til
vedlikeholdskostnader som reparasjoner). Dersom
dette er arbeid gjort på egenhånd, vil verdien av ar-
beidet verdsettes til hva det ville kostet å få arbeid
av samme kvalitet utført av andre.¹⁵

¹² Eiendommen må være solgt eller salget ha blitt avtalt mer enn fem år
etter at den ble kjøpt, og mer enn fem år etter at den ble tatt i bruk, eller
ifølge ferdigattest var oppført (eier-tid). Bare brukstiden i egen eiertid re-
gnes med. Brukskravet kan oppfylles for flere fritidseiendommer samtidig
(Skatte-etaten, 2021).

¹³ De fleste som ikke lenger har sekundærboliger vil trolig ha solgt, mens
andre har omgjort sekundærboliger til fritidsboliger. Det siste vil typisk
være i distriktene. Salg mellom sekundærboligeiere vil komme i tillegg.

¹⁴ 3 millioner kr x 10 pst x 22 pst x 5000

¹⁵ For detaljer, se: <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/bolig-og-eiendeler/bolig-eiendom-tomt/salg/salg-av-fritidseiendom-i-norge/slik-beregner-du-gevinsttap---salg-av-fritidseiendom-i-norge/>

2.2.3 Eiendomsskatt

I tillegg til at bolig skattlegges innenfor det ordinære skattesystemet for inntekts og formuesskatt, blir mange boliger også gjenstand for eiendomsskatt.

Eiendomsskatt er en objektskatt som er kommunalt fastsatt. Fordi det er en objektskatt, blir skatten ikke samordnet med annen inntekt eller formue skattyteren har. Skattyteren trenger heller ikke være bosatt i den aktuelle kommunen (eller Norge). Det er tilstrekkelig at skattyteren eier eiendom i den aktuelle kommunen.

For kommuner som velger å innføre eiendomsskatt, er skatten begrenset til å utgjøre minst én og maksimalt fem promille av eiendomsverdien for boligeiendom. Utgangspunktet er at kommunestyret fastsetter en generell skattesats som gjelder for alle typer boliger.

Kommunene har mulighet til å frita fridisdoliger for eiendomsskatt, men i 2017 var det kun tilfellet i 3 av 288 kommuner med eiendomsskatt. Omfanget av slike løsninger er derfor såpass små at eventuelle provenyeffekter fra å oppheve unntak/favorisering vil være minimale.

Statens proveny fra eiendomsskatten på bolig og fritidseiendom var på 7,4 milliarder kroner i 2019.¹⁶

2.2.4 Skattefradrag for rentekostnad knyttet til boliggjeld (rentefradraget)

Som boligeier kan man få rentefradrag på skatten for kostnader forbundet med betaling av renter. Kostnadene trekkes fra skattepliktig inntekt, og bidrar til å redusere de løpende kostnadene forbundet med boliglån. Skattefradraget reduserer kostna-

dene ved all gjeld. Fordi bolig er den viktigste grunnen til gjeldsopptak for de fleste, gjør rentefradraget det mer gunstig å eie bolig enn å leie.

Historisk har det vært en kobling mellom fordelsbeskatning på bolig og fradrag på gjeldsrenter ut fra en symmetritankegang. Mens fordelsbeskatningen på bolig, ble fjernet, ble rentefradraget beholdt.

Verdien av rentefradraget er imidlertid betydelig redusert de senere årene, ved at skatt på alminnelig inntekt er redusert fra 28 til 22 prosent (SØA, 2020a).

Nordmenn sparer i bolig og bruker i større grad boligen som bank. En vanlig norsk husholdning sparer rundt 48 000 kroner i året (sett bort fra verdistigning på bolig), stort sett gjennom avdrag på boliglån eller som realinvestering i bolig. Selv om verdistigningen på bolig ikke realiseres, vil den bidra til at man kan øke belåningen av bolig. Stigende boligpriser har gjort det mulig å øke låneopptaket, og på denne måten har boliglån erstattet tradisjonell finansinvestering (som banksparing) som en måte å opprettholde et jevnt forbruk over tid (SSB, 2019b).

Både manglende skattemessig symmetri mellom rentefradrag og inntekter lånefinansierte goder kan gi, kan tale for å vurdere en avgrensning av rentefradraget.

2.2.5 Skattefradrag på boligsparing

For å stimulere til boligeierskap, har Norge en egen gunstig spareordning for unge som sparer til egen bolig – boligsparing for unge (BSU).

Ordningen gir personer under 34 år skattefradrag inntil 20 prosent av årets innskudd når de sparer

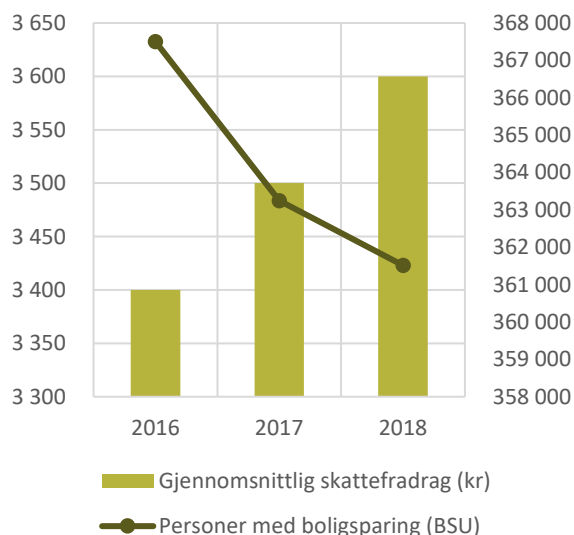
¹⁶ Kilde: SSB tabell 06980

pengen på BSU-konto i banken, opp til en årlig innskuddsgrense. Siden 2014 har antallet personer som sparer med BSU-ordningen gått ned, og antallet BSU-sparere er omtrent 360 000 (se Figur 2.1). Samtidig har beløpet som gis i skattefradrag i snitt per BSU-sparer økt.

Før 2021 kunne man spare inntil 25 000 kroner per år, mens grensen fra og med 2021 er økt til 27 500 kroner. Samlet innskudd på BSU har grense på 300 000 kroner, og denne maksgrensen har stått siden 2016.¹⁷

Bankene tilbyr som regel også gunstige renter på BSU-sparing sammenlignet med ordinær sparekonto. Pengen som spares på BSU-konto ved enden av året låses på kontoen, og da kan pengene kun brukes som egenkapital til å kjøpe bolig eller nedbetale gjeld på bolig.

Figur 2.1 Gjennomsnittlig skattefradrag i kroner (venstre akse) og antall personer med BSU (høyre akse), 2015 til 2018.



¹⁷ I perioden 2014 til 2015 var taket 200 000 kroner (Finansdepartementet, 2020).

Note: Reglene for BSU-sparing har vært uendret i perioden 2016 til og med 2020.
Kilde: SSB tabell 10565

BSU-ordningen har fått kritikk for at den ikke treffer dem som trenger den mest, og i verste fall kan øke økonomiske forskjeller. Data fra SSB tyder på at de som oftest benytter BSU-ordningen og sparer mest, slik at de får høyest skattefradrag, er de som har de rikeste foreldrene (målt i foreldrenes nettoformue) eller har høyest inntekt (SSB, 2017).

Videre er det også geografiske skjevheter i hvem som bruker ordningen. Blant annet sparer unge som er bosatt i Oslo i mindre grad i BSU enn resten av landet (SSB, 2017). Det er også usikkert hvorvidt ordningen gir incentiver til økt boligsparing, eller om den kun medfører at boligsparerne flytter sparingen fra andre plasseringer (SSB, 2019b).

En del BSU-sparere er også allerede boligeiere – omkring en tredjedel av BSU-sparerne eier allerede bolig. I lys av dette er ordningen fra og med i år endret, slik at BSU-sparere som eier bolig¹⁸ ikke får skattefradrag (Finansdepartementet, 2020). Endringene som gjelder fra og med 2021 innebærer dermed at antallet BSU-sparere som får skattefradrag går ned, mens skattefradraget for de som har rett på dette er økt.

¹⁸ Det vil si primær- og sekundær bolig, men ikke fritidsbolig.

I 2020 var den anslåtte skatteutgiften som følge av BSU 1,36 milliarder kroner.¹⁹ Ved ikke lenger å la BSU-sparere som allerede eier bolig få skattefradrag, anslo Finansdepartementet at provenyet ville øke med om lag 460 millioner kroner påløpt. Deres ordningen forble uendret, anslo de at provenybortfallet som følge av BSU-ordningen til å bli rundt 1,4 milliarder kroner i 2021. Vi anslår derfor at provenybortfallet, eller skatteutgiften, som følge av BSU-ordningen nå er på rundt 940 millioner kroner (Finansdepartementet, 2020).

2.2.6 Skatt på leieinntekter

Boligutleie er en inntektskilde for mange, både for profesjonelle selskaper og husholdninger. Overskudd på utleievirksomhet skattlegges i utgangspunktet som kapitalinntekt, med sats på 22 prosent på lik linje med alminnelig inntekt og selskapsoverskudd. Likeledes føres underskudd knyttet til utleie som fradrag.

Skattesystemet for utleie av eiendom avhenger av hva slags eiendom man leier ut, hvor stor del av eiendommen man leier ut og hvordan man selv bruker eiendommen. For sekundær- og fritidsboliger man selv ikke bor i eller benytter til eget bruk på fritiden

(som rene utleieboliger og utleiehytter), er inntektene fra utleie skattepliktig fra første krone. Utleier kan få fradrag for kostnader som er knyttet til utleien (for eksempel forsikring, kommunale avgifter og eiendomsskatt).

Fra og med inntektsåret 2018 ble det innført egne skatteregler for korttidsutleie (mindre enn 30 dager) av egen bolig. Inntekten fra boligutleie vil i slike tilfeller være skattepliktig etter sjablongmetode, og innebærer at utleieinntekter inntil 10 000 kroner årlig er skattefritt. Av beløp over dette regnes 85 prosent som skattepliktig inntekt (Skatteetaten, 2021).

Noen velger å leie ut en del av egen bolig, og i slike tilfeller avhenger skattebeløpet av hvor stor del som leies ut (regnet etter utleieverdi) og egen bruk av boligen. Ved utleie av mindre enn halvparten av egen bolig, er leieinntektene skattefrie. Det innebærer at utleieverdien av den utleide delen av boligen må være lavere enn tenkt leieverdi av den delen man selv bor i.

Hvis man leier ut mer enn halvparten av egen bolig, avgjøres skattebeløpet av leieinntektene. Årlige leieinntekter på 20 000 kroner eller mindre vil være

Tabell 2.2 Proveny fra ulike boligskatter i 2019. Anslag. Millioner kroner.

	Primærbolig	Sekundærbolig	Fritidsbolig	Totalt
Formuesskatten (estimert)	0	3 200	0	3 200
Gevinstskatt	0	Ukjent	≈ 0	Ukjent
Eiendomsskatt				7 680
BSU (estimert)				- 1 300

Note: For formuesskatten benytter vi 2019-tall. Vi antar at så å si alle som selger fritidsbolig har tilpasset seg slik at de i dag unngår å betale gevinstskatt på fritidsboligsalg, se for eksempel kapittel 3.4. Gevinstskatt fra sekundærbolig har ikke vært mulig å anslå utfra tilgjengelig informasjon. Proveny av rentefradrag knyttet til fritids- og sekundærbolig er beregnet i kapittel 3.5, og primærbolig er beregnet her ved hjelp av samme metode.

¹⁹ Skatteutgift er forskjell på hva skatten ville ha vært med ordinære regler for alle og hva som er tilfelle med skattemessige fordeler for enkelte grupper. Prop. 1 LS (2020–2021)

Kilde: SØA

skattefrie, mens leieinntekter som overstiger dette vil være skattepliktige fra første krone. Skattefritaket for utleie av mindre enn halvparten av egen bolig er et virkemiddel for å øke tilbudet av boliger.

For fritidsbolig(er) som man selv anvender til fritidsbruk, i det Skatteetaten omtaler som «rimelig omfang», vil leieinntekter inntil 10 000 kroner (per eieendom) være skattefrie. Av overskytende beløp vil 85 prosent regnes som skattepliktig inntekt.

3 Det er mulig å øke skatt på sekundærboliger og fritidsboliger, uten endringer for primærboliger

Kapittel 2 viser at bolig er grunnlag for flere typer skatt. Totalt utgjør skatteinntektene fra eiendom 3,3 prosent av de samlede skatteinntektene i Norge, hvilket er betydelig lavere enn OECD-gjennomsnittet på 5,5 prosent (Finansdepartementet, 2020).²⁰

Kapittel 2 viser også at det både er forskjell på den skattemessige behandlingen av primær-, sekundær- og fritidsboliger og av boliger samlet og annen kapital. Forskjellsbehandling av investeringsobjekter i skatte- og avgiftssystemet gir incentiver til å investere mer i objektene som favoriseres, enn om alle objekter ble skattlagt likt (sammenlignet med den mest effektive tilpasningen).

3.1 Begrunnelsen for lavere skatt gjelder primærbolig, ikke annen bolig

Det overordnede målet i myndighetenes boligpolitikk har over lang tid vært å sikre at alle har et trygt hjem, og at flest mulig skal eie egen bolig. Den overordnede begrunnelsen for dette ble presentert i kapittel 1.

Argumentene for beskatning av bolig av fordelingshensyn kan ikke uten videre overføres til sekundærboliger eller fritidsboliger. Tjenestene primærboli-

gene yter er av vital betydning for alle, enten man eier eller leier. Sekundær- og fritidsboliger leverer tjenester mer på linje med en rekke andre former for brukskapital som biler, båter og liknende.

Kjøp og salg av sekundær- og fritidsboliger er også i større grad motivert ut fra forventninger til avkastning på investeringen. Slik sett fungerer sekundær- og fritidsboliger som et investeringsobjekt for mange.

De fleste investeringer i fast kapital har egenskaper som kan være viktig for investorene, men så lenge de har preg av å være ikke-nødvendig plassering av kapital, er det vanskelig å se hvorfor ulike typer brukskapital skal ha ulik skattemessig behandling.

I dette kapitlet ser vi nærmere å hva som vil være provenyeffektene av å skattlegge sekundærboliger og fritidsboliger likt med annen kapital, samtidig som fordelaktig beskatning av primærbolig videreføres

3.2 Tiltakene

Vi har identifisert totalt seks tiltak innenfor tre skattetyper som vil bidra til mindre forskjell mellom skatt

Tabell 3.1 Sammenstilling av tiltak

Formuesskatten

Tiltak 1	Redusert verdsettelse av gjeld for fritidsboliger der de ikke verdsettes til 100 prosent.
Tiltak 2	Sette formuesverdi av sekundær- og fritidsboliger til 100 prosent.
Tiltak 3	Likestille skattesatsen i formuesskatten på fritidsboliger med satsen for aksjer.

Gevinstbeskatning

Tiltak 4	Oppheve unntaket for gevinstbeskatning av fritidsboliger eid mer enn fem år.
----------	--

Rentefradrag

Tiltak 5	Fjerne rett til rentefradrag for sekundær- og fritidsboliggjeld.
Tiltak 6	Skattefradrag for leietakere.

²⁰ Dette inkluderer også skatt på formuesobjekter som aksjer, slik at den reelle skatten på fast eiendom er lavere. Norge skiller seg også ut med ubegrenset skattefradrag for gjeldsrenter.

på boligkapital og annen kapital, uten at skattleggingen av primærboliger endres. Tiltakene er oppsummert i tabell 3.1.

Det siste tiltaket i tabellen, et slags rentefradrag for leietakeres leiekostnader, skiller seg fra de øvrige ettersom dette ikke er et tiltak som direkte påvirker eiere av sekundær- og primærbolig. Det vil dog ha en indirekte påvirkning på sekundærboligeiere som leier ut denne som bolig, ettersom deres leietakere, alt annet likt, får litt bedre betalingsevne.

Alle tiltakene med unntak av skattefradrag for leietakere gir økt proveny.

Provenyeffekter refererer til virkningene en endring i skatte- og avgiftsregelverket har på statens inntekter. I dette kapitlet vil vi presentere beregnede provenyeffekter av tiltakene og i tillegg drøfte adferdseffekter.

Dersom skattlegging skal gi et proveny av meningsfull størrelse, må endringen enten være betydelig eller omfatte mange.

Effekten av å øke skattene/skattegrunnlaget på sekundær- og fritidsbolig vil avhenge av hvordan skatteendringer påvirker husholdningens adferd. De fleste skatter bidrar til at skattyterne endrer adferd noe for å tilpasse seg slik at skattebelastningen reduseres.

I gjennomgangen av provenyanslagene drøfter vi primært den direkte virkningen for det offentlige av en endring i skatten(e). Beregningene av proveny gjøres dermed ved å holde adferd «låst». Forutsetningen er urealistisk, men om endringene ikke er store er det ikke sikkert adferdsendringene blir så store heller. For hvert av tiltakene nedenfor vurderer vi mulige adferdseffekter.

For hvert tiltak vil sammenligningsgrunnlaget være dagens situasjon, som vil si provenyet man får fra boligskatt med dagens regler, uten tiltakene.

I beregningene bruker vi begreper som markedsverdi, beregnet markedsverdi og formuesverdi.

Med markedsverdi menes den reelle verdien et formuesobjekt har i markedet dersom det selges.

Beregnet markedsverdi er, som navnet tilsier, en beregning av boligens markedsverdi som legges inn i husholdningens ligning som grunnlag for formuesskatt eller gevinstbeskatning. Beregningen kan enten være basert på data fra SSB eller historiske verdier eller taksering.

Formuesverdien betegner her verdien av boligen som føres opp i skattemeldingen, og som brukes for å beregne eventuell formuesskatt. Formuesverdien vil være beregnet markedsverdi når verdsettelsesrabatter er trukket fra. Tidligere ble ligningsverdi brukt som begrep for formuesverdi.

3.3 Provenyeffekter av endringer i formuesskatt

Vi vil først drøfte tre tiltak som kan påvirke proveny fra formuesskatten.

Først beregnes provenyeffekten av å verdsette *gjelda tilordnet fritidsboliger på samme måte som formuesverdiene* av fritidsboliger. Det innebærer at netto fritidsboligformue som legges til grunn som skattegrunnlag tilsvarer 30 prosent av reelle nettoverdier (som gir en rabatt på 70 prosent). Med dagens regelverk er det kun verdien av fritidsboligen som har verdsettelsesrabatt på 70 prosent, mens eventuell gjeld fradras fullt ut.

Deretter beregner vi provenyeffekten av å oppheve rabatten i verdsettingen av sekundær- og fritidsboliger. Det betyr at formuesverdiene ikke lenger reduseres med henholdsvis 10 og 70 prosent. Dette vil

innebære at langt flere kommer i formuesskatteposisjon.

Mange nordmenn eier også fast eiendom i utlandet, for eksempel i form av fritidsboliger. Disse eiendommene vil inngå i beregningen av norsk formuesskatt, og formuesverdi for fast eiendom i utlandet fastsettes etter norske regler.

Som siste tiltak innen formuesskatten beregner vi provenyeffekten av å likestille skattesatsen i formuesskatten på fritidsboliger med satsen for aksjer, som vedtatt i statsbudsjettet for 2021. Regjeringen fikk tilslutning i Stortinget til å fortsette en nedtrapping av formuesskatten for såkalt «arbeidende kapital», som vil si aksjer og driftsmidler. For dette formål ble det vedtatt å øke verdsettelsesrabatten fra 35 til 45 prosent.

De tre tiltakene på formuesskatt som vi anslår provenyeffekten av, dreier seg alle om å oppheve eller redusere favorisering av sekundær- og fritidsboliger relativt til andre investeringsobjekter utover bolig.

3.3.1 Redusert verdi av gjeld på fritidsboliger

Ulik behandling i formuesskatten av fritidsbolig som eiendel og gjeld tilknyttet fritidsbolig er ikke i henhold til symmetriprinsippet.²¹ Vi ser på virkninger av å redusere verdsettelsen av gjeld for fritidsboliger slik at eiendeler og gjeld verdsettes på samme måte, med 70 prosent rabatt.

I beregningen utgår vi fra beregningene av formuesverdier gjengitt i kapittel 2 og Finansdepartementets anslag for formuesverdier for å finne et rimelig estimat på gjeld tilordnet fritidsboliger.²² På denne bakgrunn kan det anslås et estimat for provenyeffekten

av å redusere verdsettelsen av gjeld. Basert på forutsetningen i kapittel 2 vil samme ligningsmessige behandling av bruttoverdier av fritidsboliger og tilordnet gjeld, medføre et formuesskatteproveny på om lag 98 millioner. Vi understreker at forutsetningene er mange og anslaget er usikkert. Anslaget er også basert på 2019-verdier. Økningen i hyttepriser de siste årene kan tilsi at skatteøkningen blir en del høyere om dagens verdier legges til grunn.

Anslaget må også vurderes på bakgrunn av at verdien av fritidsboliger er svært lavt anslått i husholdningens ligninger. Trolig er samlet gjeld som er knyttet til fritidsboliger høyere enn verdiene til fritidsboligene i husholdningenes ligninger. Uansett, dersom gjeld skal avkortes etter samme metode som for sekundærboliger vil den i mindre grad bidra til å redusere formuesskatten.

[Framgangsmåte for å estimere provenyeffekt av redusert verdsetting av gjeld tilordnet fritidsboliger](#)

I beregningen av formuesskatt på sekundærboliger er gjeldsfradraget begrenset. Begrensningen beregnes ved først å beregne verdien av sekundærboligen hos den enkelte skatteyder. Så beregnes den andelen sekundærboliger utgjør av skattyterens bruttoformue. Samme andel benyttes til å anslå hvor stor del av gjelda som er knyttet til sekundærboligen. Det er verdien av denne delen av gjelda som skal reduseres med verdsettelsesrabatten.

For å anslå provenyet av eventuelt *samme regler* for fritidsboliger, trenger vi verdien av formuesskattepliktiges beregnede markedsverdi av fritidsboliger. Finansdepartementet (i nevnte brev til Stortinget) har oppgitt formuesverdiene til husholdningenes fri-

²¹ (Finansdepartementet, 2019, s. 51).

²² Svar på spørsmål til Finansministeren til skriftlig besvarelse nr. 15123 fra Fredrik Holen Bjørndal. Svar fra Finansministeren 12. mars 2021

tidsboliger til 112 milliarder i 2018. Formuesregnskapet til SSB viser at verdien av husholdningenes realkapital økte med 4,9 prosent fra 2018 til 2019. Dersom vi legger denne verdistigningen til grunn, kan formuesverdien til husholdningenes fritidseiendom anslås til 117 milliarder kroner i 2019.

Med vår forutsetning om at de formuesskattepliktige (som utgjør 15 prosent av alle husholdninger) eier halvparten av alle fritidsboligverdier, har de formuesskattepliktige noe under 59 milliarder kroner i fritidsboligformue. Formuesverdien i ligningen til disse er om lag 17,6 milliarder kroner.²³

Samlet gjeld for de formuesskattepliktige kan anslås til 2 365 milliarder kroner i 2019, jf. kapittel 2. Formuesverdiene knyttet til fritidsboliger er som nevnt lavt verdsatt i husholdningenes ligninger. Våre anslag tilsvarer 0,4 prosent av de formuesskattepliktiges bruttoformuer. Dersom vi fordeler gjelda på alle formuesobjekter, blir gjeld som kan knyttes til de formuesskattepliktiges fritidsboliger nesten 20 milliarder kroner. Netto formuesverdi knyttet til de formuesskattepliktiges fritidsboliger er dermed negativ (når vi ser alle de formuesskattepliktige under ett).

Ved å innføre verdsettelsesrabatt også på fritidsboliggjelda, reduseres verdien på gjelda med 70 prosent, dvs. med nesten 14 milliarder kroner. Dermed øker formuesskattegrunnlaget tilsvarende. Når vi tar hensyn til at differansen mellom brutto formuesverdi og gjeld i utgangspunktet var negativ, blir skatteprovenyet av å innføre en reduksjon i gjeld om lag 100 millioner.

Provenyet kan være både høyere og lavere som følge av andre virkninger

Endret verdsetting av gjeld vil også medføre at noen nye husholdninger vil komme i posisjon til å betale formuesskatt. Etter hva vi kan se, finnes det ikke tilgjengelige tall for hvor mange dette gjelder, eller hvor mye deres samlede fritidsboliggjeld og fritidsboligverdier utgjør. At nye formuesskatteyttere ikke er medberegnet, innebærer isolert sett at våre beregninger undervurderer provenyeffekten.

Dersom gjelda i realiteten er lavere, har vi overvurdert provenyvirkingen, og motsatt: Dersom gjelda i realiteten er høyere, har vi undervurdert provenyvirkingen.

Det vil i tillegg være adferdseffekter. For de som allerede er i formuesskatteposisjon og får økt formuesskatt, og de som kommer i formuesskatteposisjon, blir det relativt mindre gunstig å investere i fritidsbolig. Alt annet likt kan det derfor tenkes at noen husholdninger vil la være å investere i fritidsbolig som følge av høyere formuesskatt. Fordelt på alle husholdninger i formuesskatteposisjon er endringen likevel såpass begrenset at tiltaket neppe vil medføre store adferdsendringer. Fordelt på alle husholdninger i formuesskatteposisjon tilsier den økte formuesskatten kun om lag 265 kroner årlig per husholdning i formuesskatteposisjon.

Tiltaket gir ikke nøytralitet i forhold til andre investeringer, slik at fritidsbolig fremdeles vil være et favorisert formuesobjekt i skattesystemet sammenlignet med for eksempel aksjer.

Fritidsboliger er ikke en type bolig som med enkelthet kan «omgjøres» til primærbolig. For eksempel

²³ $59 \cdot 0,3 = 17,7$. 17,6 benyttes fordi 59 milliarder er avrundet noe opp.

vil det å omgjøre en fritidsbolig til primærbolig (som er relativt mer favorisert i formuesskatten) kreve at man søker kommunen og får regulert eiendommen til boligformål. Eierne må dessuten selge nå værende primærbolig, med mindre de er leietakere. Tilpasningen framstår som lite aktuell.

Eventuelle adferdstilpasninger ville sannsynligvis i første rekke vise seg i form av forsert salg av fritidsboliger som brukes lite, eller tidligere overdragelse til yngre familiemedlemmer som kanskje ikke er i formuesskatteposisjon.

3.3.2 Formuesverdi av sekundær- og fritidsboliger satt til 100 prosent av markedsverdi

Med utgangspunkt i formuesverdier anslått i kapittel 2, finner vi at provenyeffekten av å sette formuesverdien til 100 prosent av markedsverdi for både sekundær- og fritidsboliger ville ha gitt en provenyeffekt på i underkant av 900 millioner kroner i 2019.

Om lag 540 millioner kroner følger av å oppheve verdsettingsrabatten på sekundærbolig og om lag 350 millioner kroner følger av å gjøre det samme for fritidsbolig. Beregningene er vist i Tabell 3.2. og redegjøres for nedenfor.

Tallgrunlaget for beregning av provenyeffekter knyttet til sekundærbolig er mer robuste enn det for fritidsboliger. I tillegg er som nevnt, fritidsboligverdiene sannsynligvis betydelig underestimert i husholdningenes ligninger. Et nytt verdsettingssystem som gir et mer reelt anslag på markedsverdien av fritidsboliger, kan gi høyere formuesskatteproveny. Vi har like fullt benyttet eksisterende anslag oppført i husholdningenes ligninger for å beregne markedsverdien av fritidsboliger.

Provenyeffekt av verdsetting av sekundærbolig lik markedsverdi

Med utgangspunkt tabell 2.1 og våre anslag på formuesskattepliktiges andel av husholdningenes for-

Tabell 3.2 Anslag på provenyeffekt av å sette formuesverdi lik markedsverdi for sekundær- og fritidsboliger for husholdninger i formuesskatteposisjon. Millioner kroner, 2019

	Sekundærbolig	Fritidsbolig
Markedsverdi bruttoformue (estimat)	630 700	58 600
Markedsverdi gjeld (estimat)	-193 700	-20 000
Gjeldende regler		
Formuesverdi	567 600	17 600
Formuesverdi av gjeld	-193 700	-20 000
Netto formuesverdier	373 900	-2 400
Tiltaket		
Formuesverdi	630 700	58 600
Formuesverdi av gjeld	-193 700	-20 000
Netto formuesverdier	437 000	38 600
Effekt av tiltaket		
Økt formuesverdi	63 100	41 000
Formuesskattesats	0,85 %	0,85 %
Provenyeffekt	536	349
Sum provenyeffekt	885	

mue, finner vi at markedsverdien av sekundærboliger hos husholdninger i formuesskatteposisjon kan anslås til om lag 630 milliarder kroner i 2019. Dette utgjør ca. 9 prosent av de formuesskattepliktiges bruttoformuer.

Formuesskatten i dag beregnes med utgangspunkt i 90 prosent av beregnet markedsverdi, som tilsvarer 568 milliarder kroner.

Ved beregning av formuesskatt, skal gjeld trekkes fra. Men for sekundærboliger skal bare 90 prosent av gjelda trekkes fra. Dette fordi den skattepliktige får tilordnet så stor andel av gjeld til sin(e) sekundærbolig(er) som markedsverdien av sekundærboligen(e) utgjør av markedsverdiene av samlet bruttoformue, jf. omtale i kapittel 2.

Med tiltaket skal gjelda beregnes til full verdi. Med våre anslag på fordeling av husholdningenes bruttoformuer, kan markedsverdien av gjeld knyttet til sekundærboliger anslås til 194 milliarder kroner.

Tiltaket vil medføre en økning i både formuesverdier av sekundærboliger og tilknyttet gjeld. Til sammen kan økningen i nettoformuesverdi av tiltaket anslås til 63 milliarder kroner, som gir økt proveny på i underkant av 540 millioner kroner.²⁴

Anslått provenyøkning har to forbehold. For det første kan det være stor forskjell mellom formuesskattepliktige i hvor mye gjeld de har. Fordi sammensetningen av formue varierer og ulike formuesskattepliktige har ulik fordeling av formuesobjekter med ulik verdsetting, blir ikke våre anslag nøyaktige, men nær nok til å synliggjøre størrelsesforholdene.

Vi må også ta forbehold om eventuelle adferdsendringer. Hvis økt formuesverdi på sekundærbolig fører til at man velger å gå ut av boligmarkedet og fortsatt ønsker å investere midlene, må nødvendigvis pengene plasseres i et annet kapitalobjekt som skattlegges til ordinære satser. Alternativet kan f.eks. være aksjer.

Eventuell omdisponering fra investeringer i sekundærboliger til andre kapitalplasseringer vil neppe påvirke skatteprovenyet mye, men boligmarkedet vil bli noe påvirket. Ved kjøp av sekundærboliger vil en person som tar hensyn til verdien av spart formuesskatt, være villig til å betale noe mer for en bolig enn andre. Det kan derfor legges til grunn at redusert interesse for å investere i sekundærboliger (som følge

av økt skatt) vil bidra til noe lavere boligpriser, alt annet likt.

Provenyeffekt verdsetting av fritidsbolig like markedsverdi

Vi beregner provenyeffekten av å verdsette fritidsboliger til markedsverdier på samme måte som for sekundærboliger. Husholdningens formuesverdi av fritidsboliger i 2019 anslås til 117 milliarder kroner. Vi har sjablonmessig satt de formuesskattepliktiges andel av denne formuen til 50 prosent.

Ettersom gjelda allerede er verdsatt til hundre prosent, er det kun økningen i formuesverdiene som påvirker endring i proveny som følge av tiltaket.

Tiltaket gir en nettoøkning i formuesverdiene av fritidsboliger på 39 milliarder kroner, som gir økt proveny på ca. 350 millioner kroner.

Den virkelige størrelsen på markedsverdien av alle fritidsboliger i Norge og i utlandet (eid av nordmenn) er sannsynligvis enda høyere. Det følger av at den beregnede markedsverdien som ligger til grunn for formuesskatteligningen sjelden endres, og da etter vedtak i Stortinget, (jf. kapittel 2).

Dersom beregnet markedsverdi av fritidsboliger i husholdningenes ligninger justeres mer opp, øker skattegrunnlaget og provenyutslaget av en skatteendring vil bli høyere.

Tiltaket vil trolig medføre et klart insentiv til å overføre hytter til yngre generasjoner for å redusere den samlede formuesskatten innad i en familie. Blir det mange slike tilpasninger, vil provenyet bli lavere.

²⁴ 63,1 milliarder kroner x 0,85 prosent.

3.3.3 Likestilling av skattesatsen på fritidsboliger med satsen for aksjer

Tiltaket er en moderat versjon av forrige tiltak: Heller enn å fjerne verdsettelsesrabatten helt for fritidsboliger, reduseres verdsettelsesrabatten fra 70 prosent ned til samme rabatt som for aksjer og driftsmidler.

Verdsettelsesrabatten på aksjer og driftsmidler var 35 prosent i 2020 og ble økt til 45 prosent i 2021. Å redusere verdsettelsesrabatten for fritidsbolig fra 70 prosent til 35 prosent eller 45 prosent vil naturligvis føre til en lavere økning i proveny sammenlignet med forrige tiltak, hvor rabatten ble fjernet helt.

Dersom verdsettelsesrabatten på gjelda reduseres fra 70 til 35 prosent for fritidsbolig, vil provenyet med utgangspunkt i 2019-tall øke med 174 millioner kroner. Tilsvarende reduksjon i rabatten til 45 prosent av anslått markedsverdi vil gi en anslått økning i proveny på 124 millioner kroner.

3.4 Gevinstskatt på fritidsboliger

Tiltaket er å oppheve unntaket for gevinstbeskatning av fritidsboliger eid i mer enn fem år.

For å kunne beregne provenyeffekten av å oppheve unntaket for gevinstbeskatning for fritidsboliger eid i mer enn fem år, gjør vi flere antakelser. Vi tar utgangspunkt i antatt gjennomsnittlig eiertid og gjennomsnittlig prisøkning, og justerer gevinsten for fratrekk for investeringer og andre fradragsberettigede kostnader. Videre antar vi at alle som selger i dag, er unntatt gevinstbeskatningen.

For et gitt antall årlige salg av fritidsboliger, finner vi at tiltaket potensielt kan ha en provenyeffekt på omtrent 1,1 milliarder kroner, 3,4 milliarder kroner eller 6,8 milliarder kroner, etter hvorvidt eiertid i gjennomsnitt er omtrent 5, 15 eller 30 år. Estimatenes er presentert i Tabell 3.3.

Hvis fritidseiendommen har blitt brukt som utleiehytte, kan gevinst ved salg i noen tilfeller beskattes som virksomhetsinntekt, med en skattesats opp mot 49,6 prosent. Vi gjør ikke beregninger av dette.

Beregning av estimerte provenyeffekter av gevinstskatt på salg av fritidsboliger

I dagens situasjon vil kun de som selger fritidsbolig før de har eid den i fem år betale gevinstskatt fra salget (og har brukt den, altså de som ikke oppfyller unntaket). Det er sannsynligvis noen, men veldig få,

Tabell 3.3 Beregning av provenyeffekt fra å oppheve unntak fra gevinstbeskatning for fritidsboliger, for tre scenarioer av gjennomsnittlig eiertid.

Generelt beregningsgrunnlag

Årlig gjennomsnittlig prisøkning, kr.	90 497
Årlig gjennomsnittlig nettogevinst, kr.	76 923
Årlig antall omsatte fritidsboliger, antall totalt	13 379

Beregning av provenyeffekter for hvert scenario

Gjennomsnittlig eiertid, antall år	5 år	15 år	30 år
Gjennomsnittlig gevinst per salg, kr. (løpende priser)	384 614	1 153 842	2 307 684
Aggregert nettogevinst for alle omsatte, årlig, mill. kr.	5 146	15 437	30 874
Provenyeffekt, mill. kr. (aggregert nettogevinst x 22 pst)	1 132	3 396	6 792

Note:

Kilde: SSB tabell 11694 og 03174

av fritidsboligsalgene som er underlagt gevinstbeskatning.

Hovedtyngden av de som kjøper fritidsbolig ønsker å ha den lengre enn fem år. Dagens skattesystem gir uansett klare incentiver til å vente minst fem år før man selger. For å beregne provenyeffekter av å skattlegge gevinst på fritidsboligsalg forenkler vi med å anta at alle som selger fritidsbolig er unntatt gevinstbeskatning med dagens regelverk. Antakelsen innebærer isolert sett at vi overvurderer provenyeffekten noe.

Basert på informasjon om antall omsatte fritidsboliger per år, og samlet kjøpesum for alle omsatte fritidsboliger per år, finner vi at gjennomsnittlig verdiøkning per fritidsbolig over de siste fem årene er 90 497 kroner.²⁵

For å justere for fradragberettigede investeringer/kostnader, tar vi utgangspunkt i samme regel som for korttidsutleie, hvor fradragberettigede utgifter antas å være 15 prosent av salgsinntektene, slik at skattepliktig inntekt er 85 prosent av salgsgjevinsten (se kapittel 2.2.6). 85 prosent av årlig gjennomsnittlig gevinst fra salg på fritidsboliger på 90 497 kroner er 76 923 kroner.

Videre antar vi at antall omsatte fritidsboliger per år er 13 400, som tilsvarer gjennomsnittet for omsetning av fritidsboliger i perioden 2014 til 2019.²⁶

Gjennomsnittlig eiertid for fritidsboliger er ikke en kjent størrelse, og antakelsen om gjennomsnittlig botid har stor betydning for resultatet. Vi tar dermed

utgangspunkt i tre scenarier for gjennomsnittlig botid, henholdsvis 5 år, 15 år og 30 år.

Videre legger vi til grunn dagens skattesats som gjelder dersom vilkårene for skattefritt salg ikke er oppfylt: I dag vil en eventuell skattepliktig gevinst skattlegges som kapitalinntekt med 22 prosent.

For hvert scenario multipliseres gjennomsnittlig årlig nettogevinst med antall år i gjennomsnittlig eiertid, slik at vi finner gjennomsnittlig gevinst per salg. Ved å aggregere tallet med antallet salg per år, finner vi total gevinst fra salg av fritidsboliger hvert år. Deretter multipliseres dette med satsen på 22 prosent.

Vi beregner en provenyeffekt på ca. 1 130 millioner kroner dersom gjennomsnittlig eiertid er 5 år, ved 15 års gjennomsnittlig eiertid finner vi at provenyeffekten er ca. 3 400 millioner kroner, og tilsvarende for 30 år er ca. 6 800 millioner kroner. Nøkkeltall i beregningsgrunnlaget og resultatene er presentert i Tabell 3.3.

I beregningene har vi for enkelthets skyld holdt antall omsatte boliger konstant i alle tre scenarier, ettersom beregningene nettopp er tre hypotetiske scenarier for eiertid. I realiteten er det mer sannsynlig at antall omsatte fritidsboliger årlig varierer med gjennomsnittlig eiertid: Jo lengre eiertiden er, jo færre omsettes årlig. Reell provenyeffekt er derfor trolig nærmere situasjonen med gjennomsnittlig eiertid på 5 år, enn de to andre eksemplene.

Øvrige momenter som vil påvirke provenyeffekten av tiltaket

Tiltaket vil sannsynligvis føre til noe lavere gjennomsnittlig eiertid. Opphevingen av unntaket for eiertid

²⁵ Tall hentet fra SSB tabell 11694.

²⁶ Gjennomsnittlig antall omsatte fritidsboliger for perioden 2014 til 2019 er 13 379. Vi har avrundet til nærmeste hele hundre. Tallene er hentet fra

SSB tabell 11694.

fører til at det ikke vil være noe skattemessig incen- tiv å vente fem år med å selge fritidsboligen.

De aller fleste som eier en hytte kjøper eller overtar denne med en tanke om å eie den i lang tid. End- ringer i familiesituasjoner eller preferanser gjør like- vel at en god del ønsker å selge fritidsboligen etter en tid.

For eiere av fritidsboliger som etter gjeldende regler vil få unntak for gevinstskatt ved salg, blir det relativt mindre lukrativt å selge. Isolert sett kan det medføre at omsetningen går noe ned, fordi gevinstskatt gjør det mindre lønnsomt for den som skal bruke peng- ene på noe annet.

Samtidig vil tiltaket medføre at det er likegyldig når en fritidsbolig selges i forhold til hvor mange år en har brukt/eid en fritidsbolig. Noen fritidsboligeiere kan i dag være i en situasjon hvor de ikke (ennå) har oppfylt vilkårene for å få unntak fra gevinstskat- ten, og derfor har ventet med å selge. Når unntaket fjernes, vil de som ønsker å selge, men ellers ville ha ventet for å unngå skatt, selge tidligere. På kort sikt kan omsetningen både øke og gå ned, avhengig av hvilke virkninger som er størst. Effektene vil trolig ikke være store på lengre sikt, og vi har derfor sett bort fra dem i beregningen.

Adferdstilpasninger

Dersom unntaket for gevinstbeskatning innføres samtidig med økt formuesskatt vil de samlede skat- teeffektene gi et insentiv til å overføre fritidsboligen til eventuelle barn på et tidligere tidspunkt.

Hvis fritidsboligen overføres fra en person i for- muesskatteposisjon, til en som ikke er i formues- skatteposisjon, vil provenyet fra skatteendringer gå noe ned.

Hytta er viktig for nordmenn, og det er rimelig å anta at de færreste anskaffer fritidsbolig med tanke på videresalg. Vi kjenner ikke til i hvor stor grad fritids-

boliger brukes som investeringsobjekter, men hvis det er slik at flertallet av hyttekjøp primært gjøres med tanke på egen bruk, vil ikke unntaket for ge- vinstskatt ha stor betydning for adferd. Affeksjons- verdien ved hytta kan være vel så viktig for mange som en eventuell gevinst. Like fullt omsettes det som nevnt foran en betydelig mengde hytter hvert år, samtidig som prisøkningene har vært relativt store de siste årene.

Dersom det oppstår en periode med fallende hytte- priser, vil naturligvis eventuelle tap på hyttesalg komme til fradrag i inntektsskatten til selger og pro- venyet av å innføre gevinstbeskatning vil i slike pe- rioder bli lavere enn vi har estimert foran..

3.5 Fjerne rentefradrag for sekundær- og fritids- boligeiere

Det største fradraget for mange personer med bo- liglån er rentefradraget, som gir privatpersoner fra- drag på skatten for rentekostnader. Begrunnelsen for rentefradrag er ofte knytte til behovet for å dempe husholdningenes boutgifter. Dette argumen- tet er ikke uten videre overførbart til lån knyttet til sekundær- og fritidsboliger.

Skattefradraget for rentekostnader blir beregnet ved å trekke fra rentekostnadene i personers alminne- lige inntekt, dvs. den nettoinntekten som beregnes for personer før trygdeavgift og trinnskatter. Skatten på alminnelig inntekt er 22 prosent. Fordi renteutgif- tene trekkes fra skatten på alminnelig inntekt, er verdien av rentefradraget også 22 prosent av rente- utgiftene. Man får skattefradrag for alle rentekostna- der, uavhengig av om de er knyttet til boliglån, bil- lån, forbrukslån eller annet.

Man kan tenkte seg ulike endringer i innretningen av rentefradraget som skjermer primærbolig, og samtidig reduserer eller fjerner skattefradraget for rentekostnader tilknyttet sekundær- og fritidsboli-

ger. Her ser vi på fjerning av rentefradraget knyttet til sekundær- og fritidsbolig, og ellers beholde dagens innretning av rentefradraget.

Tabell 3.4 Beregning av samlet rentekostnad for fritidsboligeiere og sekundærboligeiere. Millioner kroner.

	Totalt	Fritidsbolig	Sekundær- bolig
Gjeld	3 724 734	39 589	242 685
Rente- kostnader	74 495	792	4 854
Provenyef- fekt av rente- fradrag	-16 389	-174	-1 068
Proveny- effekt	1 242		

Note: Beregningene hviler på en rekke antakelser, og er av den grunn svært usikre.

Det er uvisst akkurat hva gjelda forbundet med henholdsvis sekundærbolig og fritidsbolig faktisk er, og hvor mye rentekostnader som er forbundet med denne gjelda. For å anslå hvor stor del av gjelda som er knyttet til sekundær- og fritidsboliger tar vi utgangspunkt i formuesregnskapet til husholdningene. Videre anslår vi de ulike gjeldspostenes andeler av samlet gjeld lik formuespostens andel av husholdningenes bruttoformue.

Basert på dette, beregner vi en provenyeffekt av tiltaket på om lag 1,2 milliarder kroner for fritidsboliger og sekundærboliger samlet (jf. tabell 3.5).

Beregning av provenyeffekt

Skattefradragssatsen for husholdningenes rentekostnader var 22 prosent i 2020.

Den totale markedsverdien av sekundærboliger for alle husholdninger, dvs også de som ikke er formuesskattepliktige, framgår av SSBs formuesregnskap for husholdninger og er 718 milliarder kroner.

Husholdningenes samlede bruttoformue i 2019 framgår av SSBs formuesregnskap, og er 11 021 milliarder kroner.

For fritidsboliger benytter vi opplysningene i Finansdepartementets svar spørsmål i Stortinget. Her framkommer verdiene av husholdningenes formuesverdier i 2018.²⁷ Vi oppjusterer til 2019-tall med verdøkning lik husholdningenes samlede realkapital. Anslaget blir da at husholdningenes fritidsboliger hadde en markedsverdi på ca. 117 milliarder kroner i 2019.

Vi gjør oppmerksom på at verdsettingen av husholdningenes fritidseiendommer trolig er for lave. En anskueliggjøring av dette kan vi få ved å ta utgangspunkt i at nordmenn eier om lag 520 000 fritidsboliger, ca. 440 000 i Norge og nærmere 80 000 i utlandet, jf. kapittel 1.2.2. Dersom gjennomsnittsverdien på en fritidsboliger er beskjedne 1 million kroner blir markedsverdien over 500 milliarder kroner, altså nesten fem ganger så mye som framgår av husholdningenes ligningsdata.²⁸

Vi antar imidlertid at det også i en situasjon hvor rentefradraget skal avgrenses mot sekundærboliger og fritidsboliger vil bli benyttet formuesverdier fra skatteligningen.

Anslagene over benytter vi til å beregne andelene sekundærboliger og fritidsboliger utgjør av husholdningenes samlede bruttoformue. Det er disse ande-

²⁷ Finansdepartementet i et var på spørsmål fra Fredrik Holen Bjørndal til Finansministeren til skriftlig besvarelse nr. 15123. Svar fra Finansministeren 12. mars 2021

²⁸ I Prop. 1 LS (2020–2021) anslår Finansdepartementet at markedsverdien av fritidsboliger er fem ganger så høye som formuesverdiene i husholdningenes skatteligninger.

lene som kan benyttes for å avgrense verdien av rentefradragene. Andelene blir:

- Sekundærboliger: $718/11021 = 6,5$ prosent
- Fritidsboliger: $117/11021 = 1,1$ prosent

Samlet gjeld i husholdningene var 3 725 milliarder kroner i 2019. Gitt at det samme forholdet gjelder for sekundærboliggjeld og fritidsboliggjeld relativt til samlet gjeld som anslått over, er gjelda knyttet til disse investeringene henholdsvis ca. 243 og 40 milliarder kroner (som vist i tabell 3.5).

Renter på nye utlån med pant i bolig per januar 2021 er 1,78 prosent, mens renter på utestående lån med pant i bolig er 1,88 prosent.²⁹ Ettersom rentene nå er historisk lave, er det svært sannsynlig at renteni-vået vil gå noe opp i løpet av kommende år. I beregningene utgår vi fra en gjennomsnittlig boliglånsrente på 2 prosent.

Ifølge beregningene gjengitt i tabell 3.5, er negativt proveny fra rentefradrag i dag omkring -16,4 milliarder kroner totalt. Med vårt anslag over er provenytapet som kan henføres til sekundærboliger og fritidsboliger henholdsvis om lag -1,07 og -0,17 milliarder kroner.

En full oppheving av rentefradrag på fritidsbolig og sekundærbolig kan dermed gi økt skatteproveny på anslagsvis 1,2 milliarder kroner.

Dersom verdien av fritidsboliger er høyere, eller blir anslått høyere, vil provenyet av å avgrense rentefradraget knyttet til sekundærboliger og fritidsboliger nødvendigvis bli høyere.

Dersom boliglånsrenta øker, vil også provenyeffekten av tiltaket bli høyere enn vi anslår her.

3.6 Innføre fradrag for leieutgifter

I diskusjoner om skattefradrag for renteutgifter til boliglån, er behovet for likebehandling av boligeiere og leietagere ofte framhevet. Alternativt til å redusere skattefradraget for boliglånsrenter, kan det tenkes innført skattefradrag for leieutgifter.

Nedenfor ser vi nærmere på hvilket proveny tap det kan medføre.

Ved innføring av skattefradrag for leieutgifter, må det skisseres hvordan ordningen skal se ut og hvilke leietakere som skal inkluderes. I dette eksempelet drøfter vi ikke eventuelle avgrensninger av en slik ordning, men tar utgangspunkt i den gjennomsnittlige leietakeren. Vi finner at tiltaket vil medføre en negativ provenyeffekt på 1,8 milliarder kroner.

Beregning av Provenyeffekt

Tabell 3.5 viser gjennomsnittlig månedlig leie for toroms utleiebolig i kroner i noen av de største byene i Norge. Utgiftene til utleie er høyest i Oslo og Bærum kommune, og ganske like blant resten av byene. Landsgjennomsnittet er 9 060 kroner i måneden for en toroms.

²⁹ SSB tabell 10729 og 10745.

Tabell 3.5: Gjennomsnittlig månedlig leie for to-roms utleiebolig i 2019, kroner.

Gjennomsnittlig månedlig leie	
Hele landet	9 060
Oslo og Bærum kommune	11 650
Bergen kommune	8 860
Trondheim kommune	9 360
Stavanger kommune	8 460

Kilde: SSB tabell 09895

Vi benytter en toroms leilighet som en representativ leiebolig.

Ved å multiplisere den gjennomsnittlige husleien for hele landet med antall leietakere i Norge, finner vi et anslag for de totale leieutgiftene i 2019. Totalt var 562 618 husholdninger registrerte leietakere³⁰, som innebærer at de totale leieutgiftene var rundt 5,1 milliarder kroner.

Et skattefradrag i alminnelig inntekt for leieutgifter på linje med renteutgifter, gir en skatteeffekt på 22 prosent. Multiplisert med skattesatsen for utleieinntekter, altså 22 prosent, får vi 1,1 milliarder kroner i negativ provenyeffekt.

Alt annet likt, vil en innføring av «rentefradrag» for leietakere gjøre det mer attraktivt å leie, som kan medføre noe økning i antallet leietakere og perioden man er leietaker, som igjen vil øke offentlige kostnader knyttet til ordningen. I så fall kan det også medføre noe redusert boliggetterspørsel. Sannsyn-

ligvis ville den økte «kjøpekraften» for leietakere i leiemarkedet bli delt noe med utleiere, gjennom økte leiepriser og økte inntekter til utleiere. Det kan også tenkes at flere vil ønske å kjøpe sekundærbo- lig for utleie som følge av tiltaket.

Skattefradrag utløst ved boligkjøp

En alternativ ordning til å gi fradrag for leieutgifter for leietakere hvert år, kan være å gi fradrag for leie- utgifter som utløses ved kjøp av bolig. Ved å la ver- dien av skattefradraget inngå som en del av egen- kapitalberegningen til en bank, vil det kunne bidra til å lette veien inn i boligmarkedet. I så fall må det etableres et system hvor leietakere får registrert sin leieutgift og hvor skattefradraget akkumuleres over tid.

Fradraget i skatt på leieutgifter vil i så fall bare kunne brukes dersom man kjøper egen bolig. Etter for eksempel ti års leie, kan en leietaker ha bygd opp en betydelig skattekreditt som man vil ha rett til å bruke som et innskudd ved kjøp av bolig. Summen kan ved kjøp overføres fra staten til banken i forbin- delse med låneopptak. Alternativt kan summen overføres megler ved kjøp uten lån. Fradraget vil altså opptjenes årlig, men vil først kunne brukes når man kjøper bolig.

En slik ordning vil skape et sterkt spareinsentiv, samtidig som tiltaket gjør det lettere for leietakere som ønsker det å bli boligeiere.

³⁰ Se SSB tabell 11084. Vi har justert antall personer som er leietakere til husholdninger

4 Tiltakenes virkninger på skattesystemet og fordeling

I foregående kapittel har vi estimert provenyeffekter av seks tiltak innenfor tre skattetyper. Samtlige beregninger er gjort ut ifra ufullstendig datagrunnlag, og er ikke ment som noen absolutt fasit. Snarere bør beregningene og estimatene av provenyeffekter forstås som kvalifisert dimensjonering av tiltakenes økonomiske betydning.

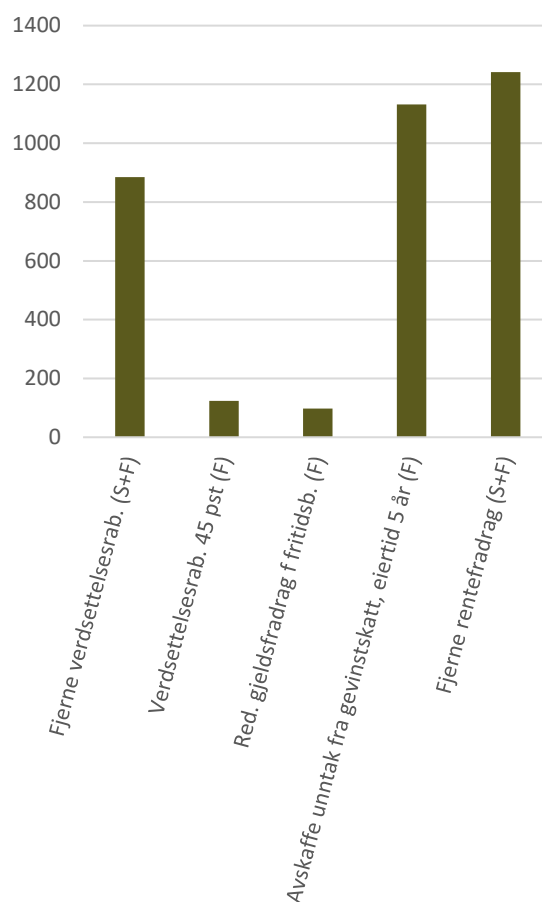
Av de seks tiltakene, bidrar fem til økt proveny, og ett til redusert proveny – 'fradrag for leieutgifter'. Opphevelse av rentefradrag for sekundærboliger og fritidsboliger vil trolig ha størst provenyeffekt. Også opphevelse av rabattene i formuesskatten for fritidsboliger og sekundærboliger gir betydelig provenyvirkning.

Opphevelse av fritak for gevinstbeskatning ved salg av fritidsbolig kan få stor provenyvirkning, men er kritisk avhengig av hvor lang gjennomsnittlig eiertid er og hvor mange fritidsboliger som vil bli omsatt. I figuren nedenfor viser vi beregnet provenyeffekt ved full gevinstbeskatning og en antatt eiertid på 5 år ved salg, jf. Figur 4.1.

Innføring av redusert verdsetting også av gjeld tilknyttet fritidsboliger (som for formuesverdi), gir minst økning i proveny.

Redusert proveny av å innføre skattefradrag for leieutgifter er anslått til -1,1 mrd. kroner og vises ikke figuren.

Figur 4.1 Tiltakene sett i sammenheng, estimerte provenyeffekter fra fem tiltakene med positiv provenyvirkning. Millioner kr. 2019-tall



Note: Forkortelsen F står for fritidsboliger, S står for sekundærboliger.

4.1 Likebehandling av skatt på investeringer er effektiviserende

Tiltakene på formuesskatten medfører at det blir mindre gunstig å eie sekundær- og primærbolig for personer som er i formuesskatteposisjon, eller blir det som følge av tiltakene.

Hvert av tiltakene bidrar til større grad av likebehandling av ulike investeringsobjekter i skattesystemet, slik at skattesystemet blir mer nøytralt. Skatte-

favorisering av bolig kan medføre at det investeres mer i bolig enn ellers. I den grad dette ikke er ønskelig, vil tiltak som reduserer favoriseringen av boliginvesteringer føre til at investeringer i større grad gjøres der hver krone kaster mest av seg.

Favoriseringen av boliginvesteringer i skattesystemet er primært begrunnet i boligpolitiske målsettinger, som ikke omfatter sekundær- og fritidsboliger. Opphevelse av favorisering av sekundærboliger og fritidsboliger, vil skape mer nøytralitet i skattesystemet og slik redusere effektivitetstap i økonomien, ved mer skattemessige likebehandling av ulike forbrugsgoder.

4.2 Tiltakene sett i sammenheng

Tiltakene vi beregnet provenyeffekter av i kapittel 3, kan innføres enkeltvis eller som en pakke. Dersom man skulle ønske å innføre en tiltakspakke, ville virkningene kunne bli noe annerledes enn virkninger av tiltakene sett hver for seg.

Hvis det for eksempel blir relativt dyrere å eie fritidsbolig, i form av å sette formuesverdien til 100 prosent av markedsverdi eller redusere verdien av gjelda tilordnet fritidsboliger, kan det medføre noe høyere omsetning av fritidsboliger ved at enkelte i formuesskatteposisjon vil velge å selge en eller flere fritidsboliger til husholdninger som ikke er i formuesskatteposisjon.

Å innføre gevinstbeskatning for salg av fritidsboliger, uavhengig av hvor lenge man har eid eller benyttet fritidsbolig, ville derimot gjøre det mindre gunstig å selge og kunne føre til at færre velger å selge fritidsboligen.

Økt formuesverdi av sekundærboliger og redusert rentefradrag for sekundærboliger kan sammen medføre en reduksjon i antallet sekundærboliger (ved salg og omdisponering til primærboliger), noe som reduserer tilbudet av utleieboliger. Virkningen

ville dog motvirkes dersom leietakere samtidig får «rentefradrag» for leiekostnader og deler noe av denne fordelen med leietakere gjennom noe økte leiepriser.

Når det gjelder formuesskatten, kan et valg være å enten fjerne verdsettelsesrabatten for fritidsboliger, slik at verdiene blir verdsatt til 100 prosent av markedsverdi, eller redusere gjelda på samme måte som verdiene.

4.3 Fordelingsvirkninger

I Norge er det registrert rundt 400 000 sekundærboliger, og 440 000 hytter og andre fritidsboliger. I tillegg er det om lag 77 500 som eier fritidsbolig i utlandet. I denne rapporten har vi antatt at et flertall av de som eier sekundær- og/eller fritidsbolig er i formuesskatteposisjon.

En skatteøkning ville naturligvis berøre de som betaler formuesskatt av sekundær- og/eller fritidsboliger. Rent økonomisk ville det å fjerne verdsettelsesrabatten ramme den som eier boligen, men indirekte kan den ramme f.eks. en hel familie. Spesielt fritidsboliger kan med stor sannsynlighet antas at disponeres av flere enn den som står oppført som eier.

Hvor mange husholdninger som berøres av tiltaket avhenger også av hvor mange som er i formuesskatteposisjon. Den største andelen av økt proveny ville komme fra dem som allerede er i formuesskatteposisjon.

Det er rimelig å anta at de aller fleste som eier sekundærbolig er i formuesskatteposisjon. Fra husholdningenes formuesregnskap i kapittel 2.2.1, vet vi at rundt 10 prosent av husholdningene har beregnet markedsverdi av sekundærbolig og rundt 15 prosent betaler formuesskatt.

Skatten øker for alle som er i «mellomposisjon», altså de som har sekundær- og/eller fritidsbolig, men som med dagens regler ikke er i formuesskatteposisjon. Fjerning av verdsettelsesrabatten ville føre til at formuesverdien på sekundær- og fritidsbolig øker, slik at de som ligger på grensa til å være i formuesskatteposisjon, blir i formuesskatteposisjon som en konsekvens av tiltaket.

De som ikke vil investere i sekundær- og/eller fritidsbolig uten gunstig beskatning ville, alt annet likt, trekke seg ut av markedet.

Den delen av befolkningen som i hovedsak ville få økte skatter som følge av tiltakene, er ikke nødvendigvis den samme som ville ha nytte gjennom velferdsordninger og andre offentlige goder og tjenester. Med andre ord ville noen grupper tape på tiltakene, mens andre vil ha nytte av dem. Dette kan i seg selv være en ønsket virkning dersom fordelingsvirkningene bidrar til å redusere forskjeller i samfunnet.

Den viktigste fordelingseffekten er på formuessiden. Tiltakene som fjerner eller reduserer formuesskatte- rabattene for sekundærboliger og fritidsboliger rammer bare de med formue. Kun 15 prosent av hus- holdningene er som nevnt i dag i formuesskatteposisjon.

Gitt at størrelsen på offentlige utgifter er uendret, vil økt skatt fra eiere av sekundær- og fritidsboliger, ha en positiv virkning for befolkningen generelt, ved at økt proveny vil tilfalle fellesskapet.

Ettersom tiltakene påvirker eiere av sekundær- og fritidsboliger, påvirker de også leiemarkedet for disse boligtypene. Det er en risiko for at leietakere blir utilsiktede «tapere», ved at det blir færre utleieboliger og/eller økte leiepriser. En bekymring er derfor at de mest vanskeligstilte i boligmarkedet, som ikke har råd til å kjøpe egen bolig, samlet sett kan

komme dårligere ut som en indirekte konsekvens av tiltakene. Fradrag for leieutgifter vil klart motvirke en slik mulig effekt.

Vi mener det er grunn til å tro at tiltakene i størst grad vil ramme mennesker som allerede er i formuesskatteposisjon. Alt i alt vil dette antageligvis føre til en mindre ujevn formuesfordeling, sammenlignet med dagens situasjon.

5 Referanser

- Ambita; NEF. (2020). *Førstegangskjøpere og sekundærboliger 2020 Q3*. Hentet fra https://www.nef.no/wp-content/uploads/2020/12/Forstegangskjopere-og-sekundaerboliger_2020-Q3.pdf
- Christensen, J. (2020). *Formuesskatt*. Hentet fra Store norske leksikon: <https://snl.no/formuesskatt>
- Dokka, Å. G. (2018, april 25.). *Halvparten av unge boligkjøpere får foreldrehjelp*. Hentet fra SSB: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/halvparten-av-unge-boligkjopere-far-foreldrehjelp>
- Eiendom Norge. (2021). *Hvordan har fritidsboligmarkedet utviklet seg i 2020*. Hentet fra Eiendom Norge: <https://eiendommnorge.no/aktuelt/blogg/hvordan-har-fritidsboligmarkedet-utviklet-seg-i-2020>
- Finansdepartementet. (2019). *Prop. 1 S (2019-2020)*.
- Finansdepartementet. (2020). *Prop. 1 LS (2020-2021)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bsu-ordningen-blir-mer-malrettet/id2767844/>
- Finansdepartementet. (2021). *Perspektivmeldingen 2021*.
- NOU 2003: 9. (2003). *Skatteutvalget - Forslag til endringer i skattesystemet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Skatteetaten. (2021). *Skatteregler for korttidsutleie av bolig og fritidseiendom fra og med 2018*. Hentet fra Skatteetaten: [elp-til-riktig-skatt/bolig-og-eiendeler/bolig-eiendom-tomt/utleie/korttidsutleie-av-bolig-og-fritidseiendom/skatteregler-2018/](https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/bolig-og-eiendeler/bolig-eiendom-tomt/utleie/korttidsutleie-av-bolig-og-fritidseiendom/skatteregler-2018/)
- SSB. (2017). *BSU mindre populært enn før*. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/bsu-mindre-populaert-enn-for>
- SSB. (2019a). *Slik beregnes formuesskatt og formuesverdi på bolig*. Hentet fra SSB: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/artikler-og-publikasjoner/slik-beregnes-formuesskatt-og-formuesverdi-pa-bolig>
- SSB. (2019b). *Vi bruker boligen som sparegris*. Hentet fra SSB: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/vi-bruker-boligen-som-sparegris>
- SØA. (2019a). *Boligmarkedets virkemåte for utsatte grupper*. Rapport 32 - 2019. Hentet fra <https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/5e26e989f068c869fea8064d/1579608464017/R32-2019+Boligmarkedets+virke+C3%A5te+for+utsatte+grupper.pdf>
- SØA. (2020a). *Skatt i den norske boligmodellen*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- SØA. (2020b). *Vanskeligstilte på boligmarkedet og betydningen av et velfungerende leiemarked*.
- SØA. (2020c). *Virkninger av koronapandemien og oljeprisfall på den norske boligmodellen*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

(NOU 2003: 9, 2003)



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE

Borggata 2b
+47 970 43 859

N-0650 Oslo

post@samfunnsokonomisk-analyse.no

tlf.:

org.nr.: 911 737 752