Regelrådets uttalelse

OM:	Arbeidsgiverens plikter når ansatte mottar tips	**DERES REF.:**	2018/72715
		VÅR REF.:	18/00034
ANSVARLIG:	Skatteetaten	**DATO:**	27.03.2018

Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådet

Regelrådet

Skatteetaten

Uttalelse

Om: Arbeidsgiverens plikter når ansatte mottar tips
Konklusjon: Forslaget er tilstrekkelig utredet.

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
   - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
   - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise,
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Saksbehandler: Magnus Mühlbradt

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Samlet vurdering

Regelrådet vurderer at forslaget er tilstrekkelig utredet, jf. kravene i utredningsinstruksen 2-1 og 2-2.

Regelrådet vil likevel fremheve følgende forbedring:

- Forutsetningene for en vellykket gjennomføring burde vært utredet. Det burde diskuteres hvorvidt det er behov for særskilte informasjonstiltak eller veiledning for at forslaget skal bli vellykket innført. Slike tiltak burde følge beste praksis på området.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Skatteetatens forslag innebærer at arbeidsgiver skal opplyse om det faktisk mottatte kronebeløp i tips for hver ansatt i a-meldingen. Arbeidsgiver skal også foreta forskuddstrekk av dette beløpet, som skal inngå i grunnlaget for beregning av arbeidsgiveravgift. Kronebeløpet som hver ansatt har mottatt skal rapporteres, etter eventuell fordeling av tips ("tipsdeling") og andre fratrekk gjort av arbeidsgiveren.

I den grad arbeidsgiveren lar tipspengene helt eller delvis inngå som en del av virksomhetsinntekten, skal dette ikke medregnes i det som arbeidsgiveren skal lønnsrapportere, foreta forskuddstrekk i og beregne arbeidsgiveravgift av.

Arbeidsgiver har også styringsrett over tips, som følge av Theatercafé-dommen. Med de vedtatte endringene i bokføringsforskriften blir bokføringspliktige også forpliktet til å ta med tips i dagsoppgjøret, samt dokumentere mottatt tips.

3. Direktoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Skatteetaten skriver i høringsnotatet at tipsing forekommer i servicenæringen generelt, og er desidert mest utbredt i restaurantbransjen, og spesielt i barer og lignende servicenæringer. Andre steder og næringer hvor tipsing er utbredt er drosjenæringen, rombetjening på hotell, pizzabud, og lignende.

Forslaget gjør at arbeidsgiver er forpliktet til å holde oversikt over pengestrømmen. Denne plikten følger også av allerede vedtatte endringer i bokføringsforskriften tre i kraft fra 2019. Skatteetaten argumenterer for at forslagene i høringsnotatet ikke vil påføre arbeidsgiver noen ytterligere byrder knyttet til rapportering, bortsett fra det som blir innført fra endringene i bokføringsforskriften.

Som følge av forslaget, må næringslivet rapportere tips, i samme løp som for lønn. Forslaget inneholder nye regler om hvilke ytelser som skal inkluderes i rapportering i a-meldingen. Full rapporteringsplikt av bruttobeløpet som tips utgjør vil være mindre lønnsomt for arbeidsgiverne enn dagens ordning. Dette fordi de med endrede regler må betale arbeidsgiveravgift også på den del som tips utgjør av den totale godtgjørelsen de ansatte mottar. Dette er etter gjeldende rett ikke pliktig. Skatteetaten fremhever at dette kan føre til lønnspress, også fordi de ansatte ved full skattlegging blir sittende igjen med mindre av tipspengene enn før.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslaget har konsekvenser for arbeidsgivere i flere bransjer, og påfører nye administrative oppgaver og rutiner for både arbeidsgiver og arbeidstaker. Regelrådet er opptatt av at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet og beskrevet slik at det kan vurderes om de nye byrdene er nødvendige.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

1.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Skatteetaten påpeker at tips er skattepliktig for mottakeren, men at den blir i liten grad fanget opp til beskatning. Skatteetaten fremhever også at arbeidsgiverens plikter på området har vært uklart. Et av målene som etaten beskriver er at skattegrunnlaget burde samsvare med faktisk inntekt.

Regelrådet vurderer at problemet og målet er tilstrekkelig utredet.

1.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Høringsnotatet legger frem to alternative tiltak. Disse består av forskjellig utforminger av sjablongmessig fratrekk for lønnsrapportering mv. av tips, og rapportering av det faktiske kronebeløpet fra tips.

Angående sjablongmessig rapportering, er tre forskjellige utforminger utredet:

1) Ulike sjablonger tilpasset bransjer/geografi, etc.: Dette innebærer å avgrense de ulike bransjene, med tanke på hvilke ansatte som skal omfattes og i tråd med hva som kan vurderes å være riktig sats i gitt bransje. Skatteetaten har vurdert forskjellige avgrensninger, som å knytte sjablong til regler om føring av personalliste, og bruk av NACE-koder.
2) Arbeidsgiver utøver skjønnsmessig sjablong: Dette betyr at arbeidsgiver kan sette egen sjablong, og at beskatning ikke er koblet til faktisk inntekt.
3) En kombinasjonsmodell med både sjablong og rapportering av faktisk beløp: Dette innebærer et dobbelt regelsett, med både sjablonger med avgrensninger, samt innrapportering av faktiske beløp.

Skatteetaten har også utredet plikt til å lønnsrapporterte, foreta forskuddstrekk og betale arbeidsgiveravgift på ansattes faktiske tips.

Regelrådet vurderer at alternative tiltak er tilstrekkelig beskrevet.

1.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Regelrådet vurderer at utredningen ikke reiser slike prinsipielle spørsmål som følger av utredningsinstruksens definisjon av begrepet.

1.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Skatteetaten skriver at arbeidsgivere må etter forslagene til nye regler holde oversikt over pengestrømmen. I tråd med endringene i bokføringsforskriften argumenterer Skatteetaten likevel at dette tiltaket ikke fører til ytterlige økte byrder.

Det skrives også at arbeidsgivere kan forvente å få økte kostnader fra økte arbeidsgiveravgifter på registrert tips. I Regelrådets vurdering kan dette spesielt ha negative virkninger for arbeidsgiver der tips er en stor andel av samlet godtgjørelse.

Regelrådet vurderer at de positive og negative virkningene er tilstrekkelig utredet.

1.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Skatteetatens anbefalte tiltak er at arbeidsgiver skal opplyse om det faktiske mottatte kronebeløp i tips for hver ansatt i a-melding, og foreta forskuddtrekk i dette beløpet som skal inngå i grunnlaget for beregning av arbeidsgiveravgift. Beløpet som skal rapporteres er det kronebeløpet som hver ansatt har mottatt, etter at arbeidsgiver at eventuelt fordelt tips og andre fratrekk. Dette vil føre til at tips kan forhåndsutfylles på de ansattes skattemelding og dermed fanges opp til beskatning.

Skatteetaten avviser alle de skisserte sjablongsløsningene. De begrunner dette blant annet med at det ikke forekommer vanskeligheter med å verdsette ytelser som kommer av tips, og at sjablongregler er best egnet i tilfeller hvor verdsetting av ytelser er vanskelig å få oversikt over. Det argumenteres videre for at mellomløsninger, hvor for eksempel arbeidsgiver fastsetter sjablong, ville åpnet for misbruk. Med bakgrunn i at arbeidsgiver har et rettslig ansvar til å ha kontroll og oversikt over tips (jf. endringer i bokføringsforskriften), argumenterer Skatteetaten at det er ikke er nødvendig for verdsetting av tips med sjablongtrekk, og at det heller ikke vil være manglende oversikt over de faktiske beløpene som tips utgjør.

Regelrådet vurderer at det anbefalte tiltaket er tilstrekkelig begrunnet.

1.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En viktig forutsetning for forslagets vellykkede gjennomføring er at aktørene i næringene forstår endringene. Skatteetaten har delvis vurdert tydeligheten av regelverket i sitt valg av alternativ. Likevel, hvorvidt det er behov for særskilte informasjonstiltak eller veiledning, er ikke diskutert. Gode informasjonstiltak om det nye regelverket kan redusere «kostnaden» ved nytt regelverk for den enkelte bedrift.

Regelrådet vurderer at utredningen av forutsetningene for en vellykket gjennomføring har svakheter.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig». Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Skatteetaten har gjennomført en analyse basert på minimumskravene. Regelrådet mener dette er et rimelig valg av nivå på utredningen. Som påpekt i punkt 4.1 mener imidlertid Regelrådet at utredningen har svakheter i beskrivelsen av de positive og negative virkningene for næringslivet, samt forutsetningene for en vellykket gjennomføring.

6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Det ligger ikke i høringsnotatet en særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter. Det forekommer heller ikke om det er mange små virksomheter som blir berørt av tiltaket.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

I kombinasjon med endringene i bokføringsloven, vil Skatteetatens forslag gi økte rapporteringsbyrder for arbeidsgivere i berørte bedrifter. Skatteetaten har utredet alternative utforminger av sjablongregler, men har konkludert at noen av disse utformingene vil innebære detaljerte og kompliserte regler for arbeidsgiver, og at sjablongregler ikke vil være forenklende for arbeidsgiver.