Næringslivets avgiftsforum

Skattedirektoratet
horingsinnspill@skatteetaten.no
Referanse 2021/2270

Vår dato: 26. november 2021

Høringssvar til forslag om innføring av salg- og kjøpsmelding

Vi viser til Skattedirektoratets forslag om opplysningsplikt for salgs- og kjøpstransaksjoner. Forslaget ble sendt på høring 26. august 2021 med høringsfrist 26. november 2021. Næringslivets avgiftsforum er høringsinstans.

Næringslivets avgiftsforum består av ansatte i utvalgte bedrifter med fagkompetanse innen avgift. Vårt formål er kunnskapsutveksling, samt å bidra til regelutvikling ved å gi høringsuttalelser og på eget grunnlag å ta opp andre aktuelle spørsmål med myndighetene. Deltakerne representerer ikke sine arbeidsgivere i forumet.

Næringslivets avgiftsforum

ABB AS
Aker Solutions ASA
DNB Bank ASA
DNV Group AS
Elkem ASA
Elkjøp Nordic AS
Equinor ASA
Kongsberg Gruppen ASA
Nordea Bank Abp, filial Norge
Norsk Hydro ASA
Norwegian Air Shuttle ASA
Næringslivets Hovedorganisasjon
Orkla ASA
Siemens AS
Statkraft AS
Telenor ASA
Yara International ASA

1. Innledning/oppsummering av våre innspill

Oppsummeringsvis er våre hovedbudskap som følger:

- Høringsnotatet angir at formålet med å innføre rapporteringsplikten er å øke etterlevelsen av regelverket og at skatteetaten skal få et bedre grunnlag for målrettet virkemiddelbruk og kontrolltiltak. Dette formålet oppfylles også ved innføring av SAF-T rapportering og høringsnotatet begrunner ikke behovet for ytterlig rapportering. Det er en vesentlig svakhet ved høringsnotatet. Erfaring fra SAF-T bør foreligge før innføring av nye rapporteringsplikter.

- Innføring av pliktig rapportering vil videre være mer byrdefullt enn skatteetaten har lagt til grunn, og den samfunnsøkonomiske virkningen av tiltaket fremstår som uklart. Skatteetatens beregninger tar heller ikke hensyn til økt proveny som følge av innføring av SAF-T.

- Slik rapporteringsforpliktelsen er skissert vil den komme i konflikt med sikkerhetslovgivning og det kan legges til grunn at den er uønsket fra et etterretningsperspektiv. Disse forholdene er ikke behandlet i høringsforslaget og en slik utredning etterlyses. Videre vil slik rapportering være uheldig for norske aktører innen forsvarsmateriell, da man med all sannsynlighet vil utelukkes fra en rekke kontrakter.

- I alle tilfeller kan rapporteringshyppigheten ikke være oftere enn 2-månedlige. Mange store konserner har ukesterminer, og det vil være uforholdsmessig byrdefullt å pålegge en hyppigere rapportering av salgs- og kjøpstransaksjoner enn 2-månedlige.

2. Nærmere om kostander og gevinster ved forslaget

2.1 Kostnadene ved innføring av salgs- og kjøpsmelding

I rapporten fra Vista Analyse pkt. 5.6.1 sies det blant annet at «*Samlet kostnad til systemutvikling og testing utgjør dermed 8 mill. kroner. Det understrekes at dette er et svært usikkert anslag og mer ment som en illustrasjon av hva kostnadene kan innebære.»* Vista Analyse har basert dette på bl.a. dybdeintervju med systemutvikler i Visma Software AS og Fiken AS, og telefonintervju med leder i regnskapsavdelingen i Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Medlemmene i Næringslivets avgiftsforum bruker systemer som Oracle og SAP, og leverandører for systemintegrasjon av disse. Informasjonen fra Vista Analyse kan ikke brukes som kostnadsanslag, særlig ut fra sitatet over fra rapporten. Det er en vesentlig svakhet ved utredningen at den ikke har innhentet informasjon fra store virksomheter.

Videre fremgår det i høringsnotatet at salgs- og kjøpsmelding kan fremstilles automatisk fra elektroniske regnskapssystem og at innsendingen kan skje i løpet av fem minutter. Dette samsvarer ikke med vår erfaring fra fremstilling og oppbevaring av SAF-T fil. Innføring av SAF-T ga enkelte virksomheter kostnader på flere titalls millioner kroner i systemutvikling, og det påløper millionkostnader ved den årlige driften.

2.2 De anslåtte samfunnsøkonomiske virkningene er usikre

Høringsnotatets punkt 9.2.4 omtaler kvantifiserbare gevinster for næringslivet. De er knyttet til målretting og færre kontroller hos skattepliktige med korrekt regnskap og rapportering, redusert tidsbruk gjennom enklere prosesser og mer tilpasset, digital veiledning. Ved full effekt er gevinsten prissatt til en årlig kostnadsreduksjon for næringslivet på 20 MNOK. Det er ikke redegjort nærmere for bakgrunnen for dette tallet, og det er etter vår oppfatning ikke begrunnet på en slik måte at det kan tjene som beslutningsgrunnlag for innføringen av salgs- og kjøpsmelding.

I høringsnotatet punkt 9.3 presenteres de samlede samfunnsøkonomiske virkningene av tiltaket. Skatteetaten har imidlertid ikke hensyntatt redusert skattesvinn som følge av SAF-T. De samlede samfunnsøkonomiske gevinstene er etter vår oppfatning usikre, og de gir en tilsvarende svak begrunnelse for å innføre en ordning som er administrativt krevende og kostbar for næringslivet.

Videre vil salgs- og kjøpsmelding ikke gis fra utenlandske næringsdrivende som ikke er registrert for merverdiavgift. Slik sett, og hensett til omtalen ellers i høringsnotatet, bør den ikke-prissatte virkningen om «likere konkurransevilkår» tillegges svakere vekt ved vurdering av en bred innføring av kjøps- og salgsmelding i privat og offentlig sektor.

3. Salgs- og kjøpsrapportering er ikke innført i sammenlignbare land

Næringslivets avgiftsforum bemerker at ingen av de nordiske landene, som det er vanlig å sammenligne Norge med, har innført salgs- og kjøpsmelding. Det svekker etter vårt syn vurderingen av nødvendigheten av å innføre en slik plikt.

Salgs- og kjøpsmelding er heller ikke et alternativ som er omtalt i en EU-studie fra september 2021 fra EPRS (European Parliamentary Research Service): *Fair and simpler taxation supporting the recovery strategy – Ways to improve exchange of information and compliance*

*to reduce the VAT gap (*Rapport på denne lenken: EPRS_STU(2021)694223_EN.pdf (europa.eu)

4. Alternativ for å bedre skattemyndighetenes opplysningsgrunnlag gjennom SAF-T

Høringsnotatets del 5 omtaler alternativer for tiltak som kan bidra til at skattemyndighetene skal få et bedre opplysningsgrunnlag, men forslaget mangler en vurdering av alternativet ved kontroll av SAF-T filer. Alternativet ved å kunne kontrollere SAF-T filer burde blitt tatt opp og vurdert før man innfører enda en ny rapporteringsplikt.

5. Unntak fra opplysningsplikten

5.1 Unntak for lave driftsinntekter

Høringsnotatet 6.3.2.1 har en lengere utredning om alternativene for unntak fra opplysningsplikten om driftsinntektene overstiger kr. 200.000 eller kr. 500.000 og «*[d]et bes særlig om høringsinstansenes synspunkter på de to alternativene*.» Når det ved innenlands handel er slik at virksomheter som har under kr. 500.000 i omsetning betaler under 1 prosent av samlet merverdiavgift, tilsier dette etter vårt skjønn at grensen for unntak settes til kr. 500.000.

5.2 Unntak for forhold som gjelder sikkerhet og internasjonal virksomhet

Skatteetaten bør også vurdere unntak fra rapporteringsforpliktelsen ved omsetning av forsvarsmateriell, hvor Næringslivets avgiftsforum ser flere utfordringer.

Rapporteringsforpliktelsen vil komme i konflikt med sikkerhetslovgivning når den omfatter opplysninger som er sikkerhetsgradert eller ansett som skjermingsverdig i henhold til norsk eller utenlandsk sikkerhetslovgivning.

Vi ser en betydelig utfordring med oppbevaring av slike opplysninger i et register utenfor virksomhetens egne. Sårbarhet ved innsending, oppbevaring og tilgang til bruk i Skatteetaten av informasjonen må være avklarte forhold ut sikkerhetslovgiving som nevnt forut før en eventuell innføring av salgs- og kjøpsmelding.

Rapporteringsforpliktelsen kan gi betydelige kommersielle utfordringer når det gjøres kjent for kundegrupper at kontraktsinformasjon, som er underlagt strenge regler for informasjonsdeling, skal oppgis til Skatteetaten. Dette er opplysninger som det offentlige allerede besitter gjennom eksportkontroll, og vi kan ikke se behovet for at de inkluderes i rapporteringsordningen.

6. Rapporteringsperiode

Avgiftspliktige kan ha rapporteringsterminer ned til en uke. Næringslivets avgiftsforum anser at salgs- og kjøpsmelding allikevel ikke skal sendes oftere enn ved ordinær to månedlig terminer av hensyn til intern ressursbruk.

Merverdiavgiftsforskriften § 7-5-26 andre ledd kan da lyde (våre understrekinger i forslaget):

> *Merverdiavgiftspliktige virksomheter som leverer skattemelding for merverdiavgift med terminer på to måneder eller kortere terminer, skal gi opplysningene en måned og ti dager etter utløpet av hver to månedlig skattleggingsperiode eller fra tidspunktet for virksomhetens opphør. Fristen for terminer i perioden mai og juni er likevel 31. august.*

7. Tvangsmulkt / Overtredelsesgebyr

Forholdet til sanksjonsreglene i skatteforvaltningsloven er ikke vurdert i høringsnotatet. Næringslivets avgiftsforum mener at sanksjoner må tilpasses formålet med den nye rapporteringsplikten, som ikke er kontroll, men å innhente informasjon. Det tilsier etter vår mening av sanksjonering av overtredelse av rapporteringsplikten må være tvangsmulkt, og ikke overtredelsesgebyr. Som bakgrunn for dette viser vi til uttalelsen i Prop 60 L (2017-2018) pkt. 4.2.1:

> *Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon med et framtredende pønalt element. Det er en straffelignende reaksjon og er særlig et alternativ til ordinær straff. Reaksjonen skiller seg fra bøtestraff blant annet ved at det er forvaltningen som ilegger gebyret.*

8. Ikrafttredelse

Det tas sikte på at rapporteringsplikten skal tre i kraft i 2024.

Det bør vurderes om det skal gis overgangsregler for innføringen og at ikrafttredelse skal skje fra 1. januar 2025 når er systemene ifølge høringsnotatet vil være fullt utviklet og i drift.

* * *

Med vennlig hilsen

Næringslivets avgiftsforum