



# Innst. 309 L

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:102 L (2010–2011)

### **Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om lov om endring i merverdiavgiftsloven (endring av beløpsgrenser i § 15-3 for oppgavetermin ved lav omsetning)**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I dokumentet ble følgende forslag til lovendring fremmet 24. februar 2011:

«I

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift gjøres følgende endring:

§ 15-3 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom merverdiavgiftspliktig omsetning og uttak i løpet av et kalenderår ikke overstiger *to millioner* kroner, merverdiavgift ikke medregnet, *skal omsetningsoppgave leveres en gang i året.*

II

Endringen trer i kraft straks og gjelder fra og med inntektsåret 2011.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne

Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren har avgitt uttalelse om forslaget i brev av 21. mars 2011 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er positive til forslag som kan forenkle regelverket for mindre bedrifter, og viser i denne sammenheng til fjerning av revisjonsplikt, elektronisk rapportering, og til at regjeringen har varslet å vurdere forenklinger i aksjeloven. Flertallet viser til at nettopp ønsket om forenkling for mindre bedrifter var bakgrunnen for vedtaket om årlig oppgavetermin, da merverdiavgiftsreformen 2001 medførte at mange bedrifter med liten omsetning ble avgiftspliktige.

Flertallet støtter imidlertid finansministerens vurdering av at «heving av beløpsgrensen og utvidelse av retten til å levere årsterminoppgave må [...] ses i lys av de ulemper dette kan medføre». I denne forbindelse vises til regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, som ble lagt fram 15. mars 2011, hvor det framgår at årlig oppgavelevering gjør at det er vanskeligere å avdekke visse former for svindel mot merverdiavgiftssystemet, samtidig som denne ordningen også i større grad kan åpne for svin-

del. I lys av dette mener flertallet at det ikke er tilrådelig å heve beløpsgrensen. Flertallet viser også til at en heving nå vil ha budsjettmessig virkning, og mener prinsipielt at forslag om denne type endringer i størst mulig grad bør behandles i den ordinære budsjettprosessen.

Flertallet foreslår på denne bakgrunnen at forslaget vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at Stortinget i 2001 endret merverdiavgiftsloven slik at virksomheter med omsetning som ikke overstiger 1 mill. kroner i løpet av et kalenderår kunne sende inn omsetningsoppgaver årlig i stedet for annen hver måned. Det ble den gang lagt vekt på at det var et forenklingstiltak. Det er bred enighet om at vi i Norge trenger ytterligere forenklingstiltak, og en økning av denne grensen er et bra tiltak. Disse medlemmer støtter således forslaget om å øke beløpsgrensen til 2 mill. kroner årlig.

Disse medlemmer synes det er mer problematisk med en konsekvent endring fra «kan» («kan skattekontoret samtykke») til «skal» («skal omsetningsoppgave leveres») når det gjelder innlevering av årlig omsetningsoppgave, selv om det ikke antas å få noen provenyemessig effekt. Disse medlemmer mener at en endring fra «kan» til «skal» ville ført til at næringsdrivende med omsetning på inntil 2 mill. kroner (nå 1 mill. kroner) måtte levere årlig omsetningsoppgave. For de med merverdiavgift til gode ville dette innebære en likviditetsulempe, da de først ville få refundert merverdiavgift etter at året var omme. Etter dagens system kan de velge å benytte alminnelige oppgaveterminer (annenher måned), med den konsekvens at de får sitt tilgodehavende tidligere. Disse medlemmer er likevel enig i intensjonen om at skatteetaten ikke skal kunne nekte en bedrift under 2 mill. kroner å levere omsetningsoppgave kun én gang i året. Det bør således være opp til den enkelte bedrift selv om man ønsker å levere omsetningsoppgave annenher måned eller én gang i året, og det bør da være tilstrekkelig å sende en melding til skatteetaten om dette.

Disse medlemmer er enig i at en konsekvent lovendring fra «kan» til «skal» kan få negative konsekvenser for enkelte næringsdrivende i form av likviditetsulemper. Intensjonen i representantforslaget er at det skal være tilnærmet automatikk for alle som har omsetning under den fastsatte grensen å få rett til årlig omsetningsoppgave.

Disse medlemmer foreslår derfor å endre det opprinnelige forslag I framsatt i Dokument 8:102 L (2010–2011) som følger:

«§ 15-3 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom merverdiavgiftspliktig omsetning og uttak i løpet av et kalenderår ikke overstiger *to millioner* kroner, merverdiavgift ikke medregnet, *skal* skattekontoret samtykke i at omsetningsoppgave *kan* leveres en gang i året.»

Disse medlemmer viser videre til brev fra finansministeren til finanskomiteen 21. mars 2011 hvor statsråden hevder at «En heving vil også ha budsjettvirkning, i og med at avgiftsforfall forskyves betydelig ved overgang fra tomånedlige avgiftsoppgaver til årsoppgaver. Derfor må en justering i tilfelle behandles i den ordinære budsjettprosessen». Disse medlemmer mener at dette i beste fall er en avsporing av debatten, og mener at en eventuell budsjettjustering enkelt kan foretas i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2011. Disse medlemmer har derfor endret forslag II i forhold til det opprinnelige forslag framsatt i Dokument 8:102 L til å gjelde fra 1. juli 2011 slik at det kan tilpasses «ordinær budsjettprosess.»

Disse medlemmer viser i så måte til Stortingets behandling av Prop. 119 LS (2009–2010) om endringer i merverdiavgiftsloven (utvidet avgiftsplikt på kultur- og idrettsområdet) hvor det ble vedtatt endringer med betydelig provenyvirkning gjeldende fra 1. juli 2010 parallelt med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2010.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«I

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift gjøres følgende endring:

§ 15-3 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom merverdiavgiftspliktig omsetning og uttak i løpet av et kalenderår ikke overstiger *to millioner* kroner, merverdiavgift ikke medregnet, *skal* skattekontoret samtykke i at omsetningsoppgave *kan* leveres en gang i året.

II

Endringen under I trer i kraft straks og gjelder fra og med *1. juli 2011.*»

## **Forslag fra mindretall**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:**

#### *Forslag 1*

#### I

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift gjøres følgende endring:

§ 15-3 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom merverdiavgiftspliktig omsetning og uttak i løpet av et kalenderår ikke overstiger *to millioner* kroner, merverdiavgift ikke medregnet, *skal* skattekontoret samtykke i at omsetningsoppgave *kan* leveres en gang i året.

#### II

Endringen under I trer i kraft straks og gjelder fra og med *1. juli 2011*.

### **Komiteens tilråding**

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:102 L (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om lov om endring i merverdiavgiftsloven (endring av beløpsgrenser i § 15-3 for oppgavetermin ved lav omsetning) – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 28. april 2011

**Torgeir Micaelsen**

leder

**Jørund Rytman**

ordfører

## Vedlegg

### **Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 21. mars 2011**

#### **Dokument 8:102 L (2010-2011) – representantforslag fra Venstre om endring av merverdiavgiftsloven § 15-3 om oppgavetermin ved lav omsetning**

##### **1.**

Jeg viser til forslaget fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om endringer i reglene om årsterminoppgave etter merverdiavgiftsloven § 15-3, som ble oversendt meg til uttalelse ved brev 10. mars 2011.

##### **2.**

For å få innvilget søknad om årlig oppgavetermin, er det et vilkår at omsetning og uttak i løpet av et kalenderår ikke overstiger en million kroner. Representantene påpeker at denne beløpsgrensen ikke har vært endret siden ordningen ble innført i 2001, og foreslår en heving til to million kroner. De foreslår også å fjerne vilkåret om at man først må søke skattekontoret for å få adgang til å levere årsterminoppgave, og anfører at ordningen bør bli obligatorisk for alle med omsetning under beløpsgrensen.

Som representantene viser til, trådte ordningen med å levere årsterminoppgave for næringsdrivende med liten omsetning i kraft 1. juli 2001. Bakgrunnen for forslaget var at merverdiavgiftsreformen 2001 medførte at mange bedrifter med liten omsetning ble avgiftspliktige. Det ble ansett som lite hensiktsmessig at mindre bedrifter med liten omsetning skulle sende inn omsetningsoppgave annenhver måned, og forslaget om årlig oppgavetermin var et forenklingstiltak for slike virksomheter.

##### **3.**

Jeg er i utgangspunktet positiv til forslag som vil kunne forenkle regelverket for mindre bedrifter ytterligere. En heving av beløpsgrensen og utvidelse av retten til å levere årsterminoppgave må imidlertid ses i lys av de ulemper dette kan medføre. I Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, som ble lagt fram 15. mars dette år, vises det til at adgangen til å innlevere årsterminoppgave gjør at det er vanskeligere for avgiftsmyndighetene å avdekke visse former for svindel mot merverdiavgiftssystemet, samtidig som årlig oppgavelevering i større grad kan åpne for svindel. I handlingsplanen foreslås det derfor at det bør foretas en vurdering av om vilkårene for adgangen til bruk av årsterminoppgave bør skjerpes.

I lys av dette mener jeg at beløpsgrensen på 1 million kroner, dvs. en omsetning på 1 250 000 kro-

ner inklusive avgift, ikke bør heves nå. En heving vil også ha budsjettvirkning (i forholdet mellom bokført og påløpt proveny), i og med at avgiftsforfall forskyves betydelig ved overgang fra tomånedlige avgiftsoppgaver til årsoppgaver. Derfor må en justering i tilfelle behandles i den ordinære budsjettprosessen.

##### **4.**

Forslaget om at ordningen med årsoppgave inntil en beløpsgrense gjøres obligatorisk, har tre sider.

Den ene siden handler om å slippe søknad til skattekontoret om samtykke for å kunne komme inn under ordningen. Denne søknadsprosedyren er imidlertid meget enkel. Formålet er i hovedsak bare å gi skatteetaten oversikt over klassifiseringen av de ulike grupper avgiftspliktige, og å sjekke at bedriften eller eieren ikke har en tidligere belastet avgiftshistorie som gjør det utilrådelig å tillate årsoppgave istedenfor de hyppigere tomånedlige oppgaver. Derfor er samtykke kurant i de ordinære tilfeller uten en slik negativ avgiftshistorie. Videre gjelder et meddelt samtykke inntil videre, uten tidsbegrensning og uten behov for gjentatt søknad når bedriften viser forsvarlig etterlevelse av sine avgifts- og oppgaveplikter. Uten en søknadsprosedyre måtte en nystartet bedrift likevel melde i fra om at den vil tilhøre gruppen med årsoppgave. Samtykkesøknad kan kombineres med rutinene for nyregistrering i avgiftsmanntallet. Å slippe denne søknadsprosedyren for nye bedrifter ville derfor bare bli en ganske ubetydelig lempning for dem.

Den andre siden handler om skattekontorets myndighet i dag til å avslå samtykke, og til å trekke tilbake tidligere meddelt samtykke, når bedriften eller eieren gjennom sin atferd ikke har vist seg pålitelig nok til å operere med årsoppgaver. I slike tilfeller gir tomånedlige oppgaver vesentlig bedre anledning til tett oppfølging og kontroll av bedriftens avgiftsforhold. Dette kontrollbehovet må ivaretas. Uten en samtykkeordning for årsoppgave måtte det i stedet utformes en adgang for skattekontoret til å pålegge tomånedlige oppgaver i disse kontrolltilfellene. Bedriftene ville dermed ikke få noen enklere oppgaveprosedyre fordi om søknadselementet bortfaller.

Den tredje siden handler om at årsoppgave istedenfor tomånedlig oppgave ikke er fordelaktig for alle små næringsdrivende. Noen av dem har i perioder større inngående avgift enn utgående avgift, med krav på utbetaling fra statskassen av den overskytende, inngående avgift. Dette kan skyldes oppstarts-

og vekstinvesteringer med mye inngående avgift, lageroppbygging, eksport med 0-sats for utgående avgift, sviktende marked m.v. I slike tilfeller med overskytende, inngående avgift er hyppige oppgaveterminer gunstigst for bedriften, fordi utbetalings-tidspunktene er knyttet til oppgaveleveringen. Merverdiavgiftsloven gir allerede muligheter til å samtykke til hyppigere oppgavelevering i en del av disse tilfellene, helt ned til ukentlig levering ved stabile og vesentlige grunner til det. I en obligatorisk årsoppgaveordning for små bedrifter måtte slike unntaksmuligheter til gunst for bedriftene videreføres. Det ville også bli mer bruk for dem og et større saksbehandlingsbehov av den grunn.

Denne gjennomgangen viser at den gjeldende søknadsprosedyren er vel begrunnet, og ikke bør erstattes med en i utgangspunktet obligatorisk årsoppgaveregel som må utstyres med nødvendige begrensninger og unntak. Jeg frarår også denne del av forslaget i saken.

## 5.

I forslaget er det vist til at primærnæringene (jord, skog, fiske) har obligatorisk årsoppgave uten søknadskrav og uten beløpsgrense for omsetningen. Det er imidlertid gode grunner til at denne særbehandlingen av primærnæringene ikke bør utvides til andre næringer.

Hovedgrunnen er den ulike informasjons- og kontrollsituasjonen. Overfor primærnæringene har skatteetaten et særlig omfattende og effektivt kontrollmiddel, nemlig årlig, automatisk innberetning av den enkelte næringsdrivendes omsetning gjennom omsetningsleddene i landbruk og fiske. Dette følger av ligningsloven § 6-3 nr. 6 og 7. Dermed har skatteetaten også god, årlig oversikt over den sentrale del

av avgiftsgrunnlaget i primærnæringene, nemlig brutto omsetning for hver enkelt. Med denne årlige oversikten passer det godt å basere avgiftsforvaltningen og -kontrollen på årlige oppgaver. Hyppigere oppgaver ville da ikke bidra så mye mer til kontrollmulighetene. Riktignok dekker ikke disse automatiske rapporteringsrutinene direktesalg utenom de ordinære omsetningsledd i primærnæringene, typisk gårds-, torg- og bryggehandel. Men disse direktesalgene utgjør en temmelig liten andel av samlet avgiftspliktig omsetning i primærnæringene. Denne lille andelen svekker derfor ikke hovedbegrunnelsen for årsoppgave i primærnæringene.

I andre næringer er bedriftene egne opplysninger den eneste umiddelbare opplysningskilden om brutto omsetning. Kontrollen må skje ved pålitelighetsvurderinger, ved sammenligning av data fra ulike bedrifter (fradragsført innkjøpskostnad i en bedrift er brutto omsetning i leverandørbedriften), ved konkrete forespørsler om opplysninger utover det som framgår av oppgavene, og ved bokettersyn. I denne sammenheng er hyppige oppgaver i stor grad ønskelig, dels for tettere oppfølging, dels for raskere utvelgelse til mer omfattende kontroll på grunn av påfallende oppgaveinnhold m.v.

Den vesentlig bedre kontrollsituasjonen overfor primærnæringene enn overfor andre næringer gir i seg selv god nok grunn til de ulike oppgaveregimene etter merverdiavgiftsloven. Dette gjelder også overfor næringsdrivende med begrenset omsetning. I tillegg kommer enkelte mer sesongbetonte driftsforhold i primærnæringene, som kan begrunne årsoppgaver i større utstrekning enn ellers.

Hensynet til likebehandling av næringer, som generelt er et godt hensyn, gir derfor ikke noen støtte til det foreliggende forslag, slik jeg ser det.





