

Finansdepartementet

Sendt elektronisk

Vår ref: Fs1926/RHH

Deres ref: 19/285

Oslo, 06.09.2019

---

## Høring - NOU 2019:11, Enklere merverdiavgift med én sats

### 1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 29. mai 2019 med ekspertutvalgets utredning om enklere merverdiavgift med én sats. Vi har i e-post av 23. august fått utsatt frist til 6. september 2019. Forenkling innenfor skatte- og avgiftsområdet er en prioritert oppgave for Regnskap Norge. Vi er derfor grunnleggende positive til Finansdepartementets initiativ for å gjøre mva-regelverket enklere.

Regnskap Norge er av den oppfatning at bruk av merverdiavgiftssystemet som politisk virkemiddel medfører økte byrder for de næringsdrivende. Fjerning av differensierte mva-satser vil redusere byrdene, og redusere risiko for ubevisste feil og bevisste unndragelser.

### 2. Sakens bakgrunn

I dag er det flere forskjellige mva-satser. Lav, middels og høy sats. (12, 15 og 25 pst.) I tillegg er det 0-sats (fritak) på en rekke ytelser.

Redusert mva-sats på næringsmidler ble innført ved mva-reformen i 2001 samtidig med at det ble innført generell mva på tjenester. I 2004 ble det innført lav sats, i første omgang på NRK lisens og persontransport. Senere ble det også innført mva med lav sats på

---

overnattings tjenester. For ytelser som er fritatt mva, eller har mva med redusert sats har virksomhetene fullt fradrag for inngående mva uavhengig av sats.

### 3. Utvalgets mandat

Utvalget har fått i mandat å vurdere om dagens merverdiavgiftssystem kan forenkles ved å redusere antall satser. Dette er vurdert opp mot hensyn som begrunner differensierte satser, herunder fordelingshensyn, folkehelse, miljø osv.

Utvalgets mandat har vært avgrenset mot unntak fra merverdiavgiftsplikt (områder utenfor loven) som f.eks unntak for finansielle tjenester, helse- og sosiale tjenester og tjenester knyttet til fast eiendom. Videre har utvalget avgrenset mot fritak (o-satset omsetning) av internasjonal karakter (eksport mv).

Alle unntak, fritak, differensiering og særregler bidrar til å gjøre mva-regelverket mer komplekst. At mva-systemet brukes som et fordelingspolitisk virkemiddel vil derfor medføre økte byrder for de næringsdrivende.

Vi vil påpeke at vi oppfatter ekspertutvalgets mandat som noe snevert. Etter vår oppfatning burde også andre forenklingstiltak innenfor merverdiavgiftsområdet vært vurdert. Videre kan vi ikke se at det er tilstrekkelig vurdert hvorvidt andre tiltak enn differensierte satser er egnet til å tilgodese de politiske formål som ligger bak de differensierte satsene på det enkelte område.

### 4. Nærmere om administrative byrder og risiko for feil

Differensierte satser medfører en klar merbyrde for de næringsdrivende. Ved innføring av differensierte satser må det gjøres et arbeid med programmering av kasse- og regnskapssystemer. I tillegg må det etableres nye rutiner, foretas opplæring mv. Når dette er gjort er det vår oppfatning at merarbeid knyttet til differensierte satser er noe begrenset når det gjelder den løpende bokføring og rapportering. Prosessene blir i større og større grad automatiserte. Dette forhindrer imidlertid ikke at det kan oppstå avgrensingsproblematikk når ytelser skal klassifiseres. På enkelt områder kan det være kompliserte vurderinger knyttet til differensierte satser. Dette medfører merarbeid for de næringsdrivende og øker risikoen for feilføringer. Feil her kan for øvrig like gjerne gå i statens favør som den næringsdrivendes favør. Ubevisste feil kan også oppstå i f.eks serveringsbransjen hvor mva-satsen avgjøres av om maten skal fortæres på stedet eller tas med.

---

Differensierte satser kan også øke faren for avgiftsunndragelser. Enten ved at den næringsdrivende bevisst velger å feilkode omsetningen sin til en lavere sats, eller ved omsetning av sammensatte ytelsener med forskjellige sats. Her prises ytelsene med lav sats kunstig høyt, og ytelsene med høy sats kunstig lavt.

Det er etter dette klart at å fjerne differensierte satser både vil redusere administrative byrder, og redusere faren for feilføringer og bevisste og ubevisste unndragelser.

Vi presiserer imidlertid at vi ikke kan vurdere hvorvidt dette i et helhetlig perspektiv vil gi en samfunnsmessig gevinst å fjerne differensierte satser. Dette må veies opp mot andre virkninger av fjerningen, og evt. behov for nye støttetiltak.

Regnskap Norge har på bakgrunn av en forespørsel fra ekspertutvalget stilt vår kanal til disposisjon for en undersøkelse blant våre medlemmer om de administrative byrdene knyttet til håndtering av differensierte mva-satser. Undersøkelsen bestod av 5 spm. Undersøkelsen viser at våre medlemmer opplever at differensierte mva-satser fører til økte administrative byrder, og økt fare for feil og unndragelser. Etter Regnskap Norges oppfatning er det ikke tvil om at dette resultatet er riktig. Vi må imidlertid presisere at undersøkelsen ikke er egnet til å presist fastslå hvor store disse byrdene er, eller hvor mye økte unndragelser differensierte satser fører til. Slik vi ser det kan derfor ikke undersøkelsen brukes som et kvantitativt mål på hvilke samfunnsmessige besparelser som kan oppnås ved færre mva-satser.

Videre vil vi påpeke at det etter Regnskap Norges oppfatning er store forskjeller på hvor stor forenklingsgevinst det er innenfor de enkelte områdene utredningen behandler. Når det gjelder f.eks salg av elbiler er det snakk om relativt få transaksjoner med stor verdi pr transaksjon. Fritaket for elbiler synes å komme best ut i undersøkelsen som minst byrdefullt å praktisere. Det er relativt sett få aktører som selger elbiler (sammenlignet med f.eks serveringsteder eller hoteller). Det antas ikke by på vesentlige problemer å avgrense en elbil mot andre biler. Videre har Skattedirektoratet kommet med klare retningslinjer for hva som er omfattet av fritaket for elbiler (fastmontert utstyr osv). Det er derfor Regnskap Norges antagelse at det er begrenset forenklingsgevinst å hente ved å oppheve fritaket for elbiler. Hotell og reiseliv er kommet høyest ut i undersøkelsen som mest byrdefullt, og vi antar totalt sett at differensierte satser her er vesentlig mer byrdefullt.

## 5. Ekspertutvalgets konklusjon

Ekspertutvalget konkluderer med at det i størst mulig grad bør innføres én mva-sats med så bredt som mulig avgiftsgrunnlag. Det konkluderes med at andre virkemidler enn merverdiavgift er mer hensiktsmessig for å nå de formål som ligger til grunn for 0- eller lav sats på de enkelte områder.

---

Regnskap Norge er ut fra utredningen ikke i posisjon til å vurdere hvorvidt andre tiltak er bedre egnet enn differensierte mva-satser for å oppnå de enkelte formål som ligger bak. Vi kan ikke se at utvalget har hatt mandat og tid til i tilstrekkelig grad vurdere differensierte satser opp mot andre virkemidler, og kostnaden ved å gjennomføre disse.

## 6. Konklusjon

Regnskap Norge mener fjerning av differensierte satser vil forenkle mva-håndteringen. Videre er vi enige med utvalget i at dersom det skal gjøres endringer vil det være mest hensiktsmessig med en sats. Vi mener imidlertid det må utredes grundigere hvor stor gevinsten er, og om det oppveier for de ulemper fjerning av differensierte satser fører til før dette vedtas.

## 7. Andre områder det bør vurderes forenklinger

Regnskap Norge har ved flere anledninger spilt inn forslag til forenklinger på andre områder. Basert på tilbakemeldinger vi får fra våre medlemmer er det andre områder innenfor merverdiavgiftsregelverket som virker som unødvendig byrdefullt, hvor det bør være enkelt å ta ut forenklingsgevinster. Vi nevner i det følgende noen punkter;

- Justeringsreglene/utleie av fast eiendom – reglene er svært komplekse, og enkelte bestemmelser fremstår som lite heldige og nærmest som feller for de næringsdrivende. Justeringsreglene er etter Regnskap Norges oppfatning modne for gjennomgang med tanke på forenklinger.
- Registrering i Merverdiavgiftsregisteret – næringsdrivende bør frivillig kunne registreres fra oppstart for å slippe krav til etterfakturerings av mva.
- Viderefakturerings/utlegg - regelverket fremstår som komplisert og praktiseres uensartet. Begrep som leveringsansvar med uklart innhold er innført av skatteetaten som vilkår for fradradragsrett.
- Forskuddsfakturerings – snevre muligheter for forskuddsfakturerings kompliserer avtaleforhold for de næringsdrivende.
- Samkjøring av regelverket på mva og skatt i større grad.
- Reglene om forholdsmessig fradrag ved fellesanskaffelser som følge av at næringsdrivende driver både mva-pliktig og mva-unntatt omsetning er svært komplisert.

---

## 8. Gjennomføring av en eventuell reform

Dersom det vedtas en fjerning av differensierte satser er det viktig at de næringsdrivende gis nok tid til å tilpasse seg. Teknisk sett er det ikke spesielt byrdefullt å endre selve mva-satsene i kasse- og regnskapssystemene. Dette er de næringsdrivende vant til fra stadige økninger i satsene. Det er derfor Regnskap Norges oppfatning at det er viktigere at de næringsdrivende gis tid til å tilpasse seg en ny konkurransesituasjon, samt at avbøtende tiltak kan innføres og tilpasses, enn at selve endringen skjer hurtig.

Med vennlig hilsen,

**Regnskap Norge**



Christine Lundberg Larsen  
Adm. Dir.



Richard Haave Hanssen  
Fagansvarlig mva