

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

1. november 2010

Høringsnotat – forskriftsbestemmelser til skattebetalingsloven § 16-50 om privatpersoners ansvar ved kontantkjøp, og til skatteloven § 6-51 og merverdiavgiftsloven § 8-8 om avskjæring av næringsdrivendes rett til fradrag dersom oppgjøret ikke betales via bank

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 8. september 2010 med vedlagte høringsnotat av 8. september om forskriftsbestemmelser til skattebetalingsloven § 16-50 om privatpersoners ansvar ved kontantkjøp, og til skatteloven § 6-51 og merverdiavgiftsloven § 8-8 om avskjæring av næringsdrivendes rett til fradrag dersom oppgjøret ikke betales via bank.

Generelt

Kontantøkonomien fungerer i dag som et grunnleggende premis for svart økonomi og annen økonomisk kriminalitet. Kontant betaling vanskeliggjør myndighetenes arbeid med å avdekke og dokumentere skatteunndragelser. Betaling med kontanter sikrer brukeren anonymitet og at betalingen ikke kan spores. Når det gjelder privatmarkedet, har skattemyndighetene i praksis få eller ingen kontrollmuligheter i dag. Det er heller ikke adekvate sanksjonsmuligheter utover straff for medvirkning til skatteunndragelser, men som i svært liten grad har vært brukt i praksis. Vi er derfor tilfreds med at de vedtatte lovendringene i skattebetalingsloven § 16-50, skatteloven § 6-51 og merverdiavgiftsloven § 8-8 nå følges opp med de varslede forskrifter. Dette er viktige bestemmelser for å begrense bruken av kontanter og for å muliggjøre arbeidet med å avdekke og dokumentere skatte- og avgiftsunndragelser, slik at det kan oppnås bedre etterlevelse både i privatmarkedet og i bedriftsmarkedet.

2.1 Forslag til endringer i skattebetalingsforskriften – om private oppdragsgivere

Det fremgår av annet avsnitt at bestemmelsen bare gjelder for *private* oppdragsgivere, dvs. når kjøper av tjenesten opptrer som privatperson. I overskriften til forskriften og i forskriften § 16-50 har det samme kommet til uttrykk. Dette er samme tekst som i skattebetalingsloven § 16-50.

Vi stiller imidlertid spørsmål ved om forskriften bør innholde en slik begrensning og dermed unnta andre kjøpere enn privatpersoner. Spørsmålet gjelder generelt om det bør være riktig å utelukke andre kjøpere og det reises flere problemstillinger ved avgrensningen av hva som ligger i begrepet privatperson/privat oppdragsgiver.

I skattebetalingsloven § 16-50 står det ”*Ansvar for inntektsskatt, trygdeavgift og merverdiavgift for privat oppdragsgiver*”. Selve lovteksten sier imidlertid ”*den som kjøper..*”, dvs. ingen avgrensning mot andre kjøpere enn privatpersoner.

I lovforarbeidene i NOU 2009:4 (heretter NOU-en) behandles dette under pkt. 10.3 under tiltak for å redusere privatmarkedets kjøp av svart arbeid mv. og i pkt. 10.3.2.1 c) fremgår det at privatmarkedet omfatter private husholdningers kjøp av arbeid eller tjenester knyttet til hjem eller fritidsbolig. Utvalget drøfter imidlertid ikke nærmere om andre kjøpere bør omfattes av solidaransvarsbestemmelsen.

I Prop. 1 L (2009-2010) pkt. 5.4 hvor dette behandles, er overskriften ansvarliggjøring av kjøper i privatmarkedet. I innledningen om hva forslaget fra Skatteunndragelsesutvalget innebærer, benyttes begrepet privatpersoner. Vi kan ikke se at departementet drøfter dette nærmere. Vi stiller derfor spørsmål om hvilke hensyn som skulle tilsi utelukkelse av andre enn privatpersoner fra denne ansvarsbestemmelsen, særlig når departementet på side 43 sier at hovedformålet med ansvarsbestemmelsen er å øke den generelle bevisstheten hos befolkningen når det gjelder sammenhengen mellom bruken av kontanter og utbredelsen av svart arbeid. At en næringsdrivende eller en utleier av fast eiendom som kjøper svarte tjenester kontant ikke skal omfattes av ansvarsbestemmelsen mens en privatperson skal omfattes, er vanskelig å forstå.

Departementet har i samme prop. under pkt. 5.3 vurdert Skatteunndragelsesutvalgets forslag om fradragsnekt ved andre betalingsformer enn via bank. Utvalget foreslo å nekte fradrag for merverdiavgift og skatt for næringsdrivende dersom kjøp over 10 000 kroner ikke betales via bank. Formålet var å redusere bruken av kontanter for dem som driver næringsvirksomhet. Det vil imidlertid også kunne foreligge rett til fradrag for utgifter knyttet til arbeid eller kapital utenfor virksomhet, der behovet for kontroll av pengestrømmene vil være like stor. Departementet mente derfor at en regel om fradragsnekt ikke bør avgrenses til næringsvirksomhet, men gjelde helt generelt, uavhengig av om utgiften er knyttet til virksomhet, arbeid eller kapital, se skatteloven § 6-51 som generelt setter som vilkår for fradragsrett at betaling skjer via bank når betalingen utgjør 10 000 kroner eller mer.

Når disse to bestemmelsene, som begge har til formål å redusere bruken av kontante betalingsmidler ses i sammenheng, er det større grunn til å se nærmere på om ansvarsbestemmelsen bør avgrenses til privatpersoner. Avgrensningen skaper som nevnt også i seg selv problemer mht. hvem som er privat oppdragsgiver.

Er det tenkt at det er fradragsnektelsen som skal tilsi at ansvarsbestemmelsen ikke skal gjelde, dvs. at det ikke skal være mulig å både nekte fradrag for skatt og merverdiavgift samtidig med at kjøper gjøres ansvarlig for selgers unndratte skatt og merverdiavgift? Det må i så fall bety at ved skattepliktig utleie av fast eiendom, som ofte skjer utenfor næring og hvor det er fradragsrett for bl.a. vedlikeholdsutgifter, så kommer man ikke i ansvar dersom man kjøper en tjeneste for over 10 000 kroner kontant?

Dersom en person driver sin virksomhet i et enkeltpersonforetak og foretar et privat kjøp av en tjeneste som betales kontant fra foretakets kasse, kan det stilles spørsmål ved om dette rammes av ansvarsbestemmelsen. Et slikt privat kjøp skal føres på eierens privatkonto og gir ikke fradrag for verken skatt eller mva. Etter vår oppfatning bør et slikt kjøp likestilles med en privat oppdragsgivers ansvar etter de nye ansvarsbestemmelsene.

Et annet vanlig forekommende tilfelle er når et aksjeselskap (eller lignende selskap) betaler kontant fra egen kasse et kjøp av en tjeneste for selskapets eier(e). Betalingen skal da enten belastes eieren og føres på eierens mellomregningskonto som en fordring på han, eller så skal den behandles som lønn eller utbytte til eieren. Her kan det stilles spørsmål om ansvarsbestemmelsen kommer til anvendelse dersom den kun skal gjelde privatpersoner. Vil et slikt forhold anses som et privat kjøp foretatt av en privatperson, og er det noen forskjell om kjøpet belastes eierens mellomregningskonto eller om kjøpet er en lønnsutgift for selskapet eller anses som et utbytte til eieren? Etter vår oppfatning er dette i realiteten et kjøp av en privatperson som bør omfattes av ansvarsbestemmelsene. Vi finner det lite heldig og det gir liten sammenheng i regelverket, dersom det er slik at man kan fri seg fra solidaransvaret for selgerens svarte arbeid ved å betale for tjenesten via sitt eget selskap. Ansvarsbestemmelsen bør derfor også gjelde i et slikt tilfelle.

Det er også en rekke andre tilfeller som kan være i grenseland mellom privatsfæren og næringsvirksomhet og hvor det foretas økonomiske transaksjoner for betydelige beløp. Vi tenker her for eksempel på boligselskapers/borettslags og boligsameieres kjøp av vedlikeholdstjenester, renholdstjenester mv. hvor slike selskaper opptrer utad på vegne av sine eiere/medlemmer. Kan slike selskaper, lag og sameier anses som private oppdragsgivere i relasjon til ansvarsbestemmelsene? Hva med idrettslag, andre foreninger og ideelle organisasjoner som kjøper ulike tjenester fra næringsdrivende, faller disse kjøpene også utenfor de nye reglene?

En avgrensning av bestemmelsen til private oppdragsgivere/privatpersoner reiser som det fremgår så mange problemer med grensdragninger at mye taler for at bestemmelsen bør gjelde generelt for alle kjøpere, enten de er privatpersoner, næringsdrivende eller er et selskap, forening eller en annen organisasjon med eller uten økonomisk formål. Vi tror også mange vil ha vanskelig for å forstå at bestemmelsen kun skal gjelde for privatpersoner og ikke for mer ressurssterke grupper som næringsdrivende, selskaper og organisasjoner, noe som vil kunne oppfattes å stride mot den alminnelige rettsfølelsen. Vi er imidlertid i tvil om formuleringen i overskriften til skattebetalingsloven innebærer en avgrensning av bestemmelsens rekkevidde når selve lovteksten ikke angir en slik begrensning og det heller ikke klart sies i lovforarbeidene at bestemmelsen kun skal gjelde for privatpersoner.

2.1.4 Fastsetting av kjøpers ansvar

Vi synes generelt at reglene om fastsetting av kjøpers ansvar for skatt gjøres unødig komplisert. Skatteunndragelsesutvalget foreslår i NOU-en i pkt. 10.3.4.6 c) på side 199 at skattekravet kan utmåles som 50 prosent av vederlaget, mens merverdiavgiftskravet er den merverdiavgift som skulle vært beregnet av vederlaget. Hensikten med slike sjablongmessige regler som foreslått av utvalget for utmåling av skattekravet og merverdiavgiftskravet, er nettopp vanskelighetene i praksis med å beregne eksakt hvor mye skatt og merverdiavgift selgeren har unndratt.

I Prop. 1 L (2009-2010) pkt. 5.4.4.3 på side 44 vises det til NOU-en om dette, og departementet legger til grunn at utvalget har ment at ansvarskravet i utgangspunktet skal tilsvare den skatt og merverdiavgift som skulle vært beregnet av vederlaget, men tolker det slik at utvalget har ment at skattekravet skal begrenses oppad til 50 prosent av vederlaget. Departementet finner imidlertid en slik begrensning av ansvarskravet lite praktisk, og fremholder videre at det kan oppstå enkelte praktiske problemer når det gjelder å fastsette den

skatt som skulle vært beregnet av vederlaget, særlig knyttet til fradragsberettigede kostnader. Videre legger departementet til grunn at det til en viss grad vil måtte bli nødvendig med en sjablongmessig beregning.

Det er vanskelig for oss å forstå at departementet kan tolke utvalgets forslag på en annen måte enn at skatte- og merverdiavgiftskravet utmåles på en enkel og sjablongmessig måte med henholdsvis 50 prosent av vederlaget og med den merverdiavgift som skulle vært beregnet av vederlaget. Det synes derfor å være samsvar mellom det utvalget mener og det departementet mener. Vi mener derfor at man kan gjøre det så enkelt som utvalget foreslår og som også departementet synes å legge til grunn. Man slipper da vanskelighetene med å klarlegge eventuelle fradragsberettigede kostnader, noe som i seg selv i praksis kan være svært komplisert og tidkrevende da slike kostnader ofte er skjult og derfor ikke bokført i regnskapet, og beregne det eksakte skattekravet med bl.a. riktig trygdeavgift og satser for toppskatt.

Vi kan på bakgrunn av dette, som nevnt, ikke helt forstå hvorfor reglene i utkastet til forskriften kompliseres og at det ikke legges til grunn det departementet har sagt om dette i Prop. 1 L.

Når det gjelder fastsettelse av kjøpers skatteansvar, bør som nevnt forskriften forenkles og kjøpers ansvar for skatt og trygdeavgift settes til 50 prosent av vederlaget, eksklusive merverdiavgift. Vi forstår ikke hvorfor toppskatt ikke skal være med når trygdeavgiften skal det. Høyeste toppskattesats er 12 prosent, mens trygdeavgiften for næringsdrivende er 11 prosent. Vi synes argumentasjonen halter når toppskatt ikke skal være med, med den begrunnelse at toppskatten er betinget av at det skattegrunnlaget som er unndratt legges på toppen av øvrig inntekt for året. Det er jo nettopp det som skjer når inntekt unndras fra beskatning, at den reduserer "topp-inntekten" og at skatten reduseres med marginalsattesatsen. Det er derfor også tilleggsskatt beregnes av skatten på den høyeste inntekten.

Sammenligningen med aksjeselskaper er heller ikke treffende. Aksjeselskaper beskattes som kjent fra inntektsåret 2006 etter den såkalte aksjonærmodellen, hvor selskapet betaler skatt med 28 prosent av alminnelig inntekt, mens aksjeeier først skattlegges dersom det tas ut utbytte eller lønn fra selskapet. Svarte salg fra aksjeselskap er jo skjult og fremkommer derfor ikke i selskapets regnskap, og vil normalt være tatt ut som utbytte eller lønn. Man må da se på skatten for selskapet og aksjeeier samlet når det skal foretas en sammenligning med personlig næringsdrivende, og da blir skattesatsen drøyt 48 prosent. Dette skulle igjen tilsi at en sjablongsats på 50 prosent er rimelig treffsikker både når det er unndratt skatt hos personlig næringsdrivende og hos aksjeselskaper.

På bakgrunn av dette foreslår vi at forskriften § 16-50-4 (1) endres i samsvar med dette, slik at *kjøpers ansvar for skatt og trygdeavgift fastsettes til 50 prosent av vederlaget, eksklusive merverdiavgift.*

Når det gjelder fastsettelse av merverdiavgiftsansvaret, foreslås det at kjøpers ansvar for unndratt merverdiavgift skal tilsvare den fastsatte unndratte merverdiavgift. Vi er imidlertid av den oppfatning at det riktige må være, slik også utvalget og departementet mener, at merverdiavgiften skal fastsettes til den merverdiavgift som *skulle vært beregnet av vederlaget*. Det er ikke uvanlig at det ved svarte kjøp avtales mellom selger og kjøper at merverdiavgift ikke skal beregnes og betales til selger. I slike tilfeller fastsettes

merverdiavgiften på selger til 20 prosent av vederlaget, ikke 25 prosent. Den egentlige unndragelsen i disse tilfellene er imidlertid 25 prosent av det avtalte nettovederlaget. Dette må være bakgrunnen for utvalgets forslag, og som vi støtter. Forskriften § 16-50-4 (2) bør derfor endres i samsvar med dette, hvor *kjøpers ansvar for unndratt merverdiavgift fastsettes til den merverdiavgift som skulle vært beregnet av vederlaget.*

Med hilsen
for Norsk Øko-Forum

Jan-Egil Kristiansen
leder faglig utvalg