

Finansdepartementet 4. mai 2009

Høringsnotat

**Forslag om å oppheve adgangen til papirinnlevering av
kompensasjonsoppgave for merverdiavgift etter
kompensasjonsloven § 7**

1. Innledning

Finansdepartementet foreslår endringer i lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (heretter benevnt kompensasjonsloven) § 7, slik at det ikke lenger skal være adgang til papirinnlevering av kompensasjonsoppgave for merverdiavgift.

De foreslåtte endringene innebærer at samtlige kompensasjonsberettigede henvises til å levere kompensasjonsoppgave elektronisk. Endringene vil ikke gjelde kommuner og fylkeskommuner, idet disse allerede har obligatorisk innlevering i elektronisk form.

Opphevelse av adgangen til å levere kompensasjonsoppgaver i papirform, vil føre til behov for å gjøre endringer i forskrift (Nr. 128) 12. desember 2003 nr. 1566 om kompensasjon av merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner mv.

2. Gjeldende rett

Formålet med kompensasjonsloven er å nøytralisere konkurransevridninger som kan oppstå som følge av merverdiavgiftssystemet. Loven gir hjemmel til å yte kompensasjon for merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner og visse private og ideelle virksomheter. Merverdiavgiften vil dermed ikke motivere kommuner, fylkeskommuner osv. til å produsere tjenester med egne ansatte fremfor å kjøpe fra andre.

For å få kompensert merverdiavgift må de aktuelle virksomheter og enheter som omfattes av ordningen sende kompensasjonsoppgave til skattekontoret. Det kan ikke fremsettes krav om kompensasjon før merverdiavgiftskostnadene i et kalenderår utgjør minst 20 000 kroner.

Etter lovens § 6 leveres kompensasjonsoppgavene periodevis hver annen måned, dvs. 6 perioder i året. Lovens § 6 tredje ledd siste punktum slår fast at virksomheter utenom kommuner og fylkeskommuner, kan fremsette krav som omfatter et helt kalenderår på oppgaven for 6. periode. Denne adgangen kan benyttes av

- interkommunale og interfylkeskommunale sammenslutninger organisert etter kommuneloven eller annen kommunal særlovgivning,
- private eller ideelle virksomheter som produserer helsetjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen ved lov er pålagt å utføre,
- barnehager som nevnt i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager § 6 og
- kirkelige fellesråd.

Kompensasjonsoppgaver skal som hovedregel leveres elektronisk, jf. § 7 tredje ledd første punktum. Dette gjøres på www.altinn.no. Oppgaver som omfatter et helt kalenderår, kan imidlertid sendes på papir jf. § 7 tredje ledd siste punktum.

Det fremgår av § 7 første ledd at oppgavene må være kommet frem til skattekontoret innen 1 måned og 10 dager etter utløpet av hver periode. Oppgave som sendes i posten anses å være kommet frem i rett tid hvis den er poststemplet innen utløpet av fristen, jf. bestemmelsens siste punktum. I henhold til Forskrift (Nr. 128) om kompensasjon av merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner mv. § 2 anses elektronisk oppgave kommet frem når den er godkjent i mottakssentralen. Forskriften har nærmere regler for når oppgaven ikke anses kommet frem.

3. Bakgrunn for forslaget

Gjeldende ordning for kompensering av merverdiavgift har nå vart i 5 år. Skatteetatens erfaring er at papiroppgaver skaper betraktelig merarbeid for etaten sammenlignet med elektronisk innlevering. Eksempelvis har Skatt øst opplyst at i Oslo mottas under 10 % av oppgavene på papir, men at de bruker mer tid på å behandle disse enn på de resterende 90 %, som leveres elektronisk.

I tillegg til at papiroppgavene inneholder betydelig flere formalfeil enn de elektronisk innleverte oppgavene, må papiroppgavene legges manuelt inn i MVA-systemet. Det forekommer mange ulike formalfeil i papiroppgavene. Eksempelvis kan dette gjelde at søker ikke har oppgitt korrekt organisasjonsnummer, at oppgaven ikke er undertegnet av en person som kan forplikte enheten, at revisor ikke har oppgitt fødselsnummer ved attestasjonen, eller at oppgaven ikke er beløpsmessig korrekt, f.eks. fordi selve avgiften som kreves refundert ikke stemmer overens med avgiftsgrunnlaget oppgitt i oppgaven. Dersom organisasjonsnummer eller fødselsnummer er utelatt eller skrevet utydelig, er det også i en del tilfeller vanskelig å identifisere hvem som har sendt inn oppgaven.

Formalfeilene fører til merarbeid for skattekontorene fordi det må utføres manuell saksbehandling, bl.a. ved at det må skrives brev til innsenderen hvor det bes om at feilen blir rettet. Når svar mottas, må det utføres ytterligere manuell saksbehandling. I tillegg fører formalfeil i innsendte papiroppgaver til at denne i mange tilfelle skal avvises og anses ikke kommet frem. Fordi kommunikasjon med innsender skjer per brev i disse tilfellene, vil det kunne bli kort eller ingen tid til retting av formalfeil på papiroppgavene før oppgavefristen. Dette er en ulempe for innsenderen som i stor grad unngås ved elektronisk innsending av oppgaver.

Grunnen til at det er lite formalfeil i kompensasjonsoppgavene som sendes elektronisk til MVA-systemet via Altinn, er at disse blir maskinelt kontrollert ved utfyllingen, slik at det ikke er mulig å få oppgaven sendt før feilen(e) blir rettet. Hele "saksbehandlingen" blir således gjort maskinelt ved at oppgaven ikke blir mottatt og innsender dermed ikke får elektronisk kvittering, så lenge ikke hvert punkt er utfyllt korrekt. Foruten organisasjonsnummer og navn, vil Altinn kontrollere signatur mot hvem som kan forplikte enheten i følge enhetsregisteret, og revisorattesten mot hvem som i Altinn er

tildelt revisorrollen for enheten. Altinn kontrollerer også automatisk at oppgitt avgiftsbeløp som kreves refundert er korrekt i forhold til det oppgitte avgiftsgrunnlaget.

Videre vil det i Altinn kun være tilgjengelig hovedoppgaver til utfylling for den aktuelle termin hvor innleveringsfristen ikke er utløpt. Ved innlevering av papiroppgaver kan søker i prinsippet fylle ut hvilken tidsperiode han ønsker, dvs. også for år hvor innleveringsfristen og eventuelt foreldelsesfristen er ute. Dersom reglene for innleverings- eller foreldelsesfristene ikke er overholdt, fordrer dette igjen saksbehandling fra skattekontoret, bl.a. i form av brev til innsenderen. Som det fremgår av ovennevnte, vil det dessuten også kunne bli kort eller ingen tid til retting av formalfeil på papiroppgavene før oppgavefristen.

Ved innføring av dagens kompensasjonsordning var det ulike årsaker til at man valgte en løsning der kompensasjonsoppgaver også kunne leveres på papir.

Bl.a. ble det pekt på visse tekniske hindringer knyttet til elektronisk innlevering, som kunne hindre enkelte kompensasjonsberettigede fra å levere elektronisk. Dette dreiet seg om levering fra virksomheter som har benyttet MAC isteden for PC, samt levering fra utenlandske personer uten norsk adresse. Skattedirektoratet har opplyst at disse hindringene nå er ryddet av veien, slik at elektronisk innlevering skal kunne skje fra en hvilken som helst datamaskin med internettilgang.

Videre ble det antatt at enkelte av de minste virksomhetene ikke hadde datamaskin med internettilgang internt i virksomheten. Til sist ble det pekt på at en del kompensasjonsberettigede virksomheter er små, og har begrensede administrative ressurser. Fordi elektronisk levering kunne fremstå som noe krevende for enkelte av disse virksomhetene, valgte man en løsning der det for noen også var adgang til papirinnlevering. Disse momentene gjør seg imidlertid ikke gjeldende i dag, eller de gjør seg gjeldende med atskillig mindre styrke. Se nærmere om dette i pkt 4.

I 2008 var det 12.75 % av de virksomhetene som hadde en valgadgang for innleveringsmåten, som leverte kompensasjonsoppgave på papir. Til sammenligning var det 46.25 % av disse virksomhetene som valgte papiroppgave i 2004. Utviklingen viser dermed en stor nedgang i andelen virksomheter som velger papirinnlevering.

4. Departementets vurderinger og forslag

Departementet antar at det først og fremst er mindre virksomheter som i dag leverer på papir, da papirinnlevering bare er mulig for dem som leverer kun en oppgave per år. Større virksomheter med rett på kompensasjonsbeløp av en viss størrelse vil ha et selvstendig incitament til å velge terminvis innlevering på grunn av likviditetsfordelen ved slik hyppigere levering.

Departementet viser ellers til at kompensasjonsloven bestemmer at kompensasjon kun ytes dersom merverdiavgiftskostnadene overstiger kr. 20.000 i løpet av et år. Dette innebærer at svært små virksomheter ikke vil være kompensasjonsberettiget, og således ikke blir påvirket av en eventuell omlegging.

Erfaringer fra Skatt øst tilsier at det særlig er barnehager som benytter seg av ordningen med papirinnlevering. Da det bare er barnehager som nevnt i § 6 i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager som kan være kompensasjonsberettiget, vil de minste barnehagevirksomhetene; typisk små familiebarnehager, dagmammavirksomhet og korttidspass av barn ikke bli berørt av omleggingen. Videre er det enkelte kirkelige fellesråd som også benytter seg av adgangen til å levere kompensasjonsoppgave på papir. I de øvrige gruppene leverer de aller fleste elektronisk, men også her er det enkelte virksomheter som leverer papiroppgaver.

Under punkt 3 foran er årsakene til at noen av de kompensasjonsberettigede har adgang til å levere kompensasjonsoppgaver på papir omtalt. Som nevnt der eksisterer det pr. i dag ingen tekniske hindre for elektronisk innlevering av kompensasjonsoppgaver.

Videre legger departementet til grunn at andelen virksomheter som ikke har tilgang til datamaskin med internettilgang, har gått betydelig ned i løpet av tiden som har gått siden kompensasjonsordningen ble innført. Det er i dag vanskelig å se for seg en virksomhet som fyller vilkårene for å sende inn krav om kompensasjon for merverdiavgift, som ikke skulle ha tilgang til PC med Internet. Den betydelige nedgangen i antall leverte papiroppgaver i perioden 2004 til 2008 underbygger dette.

Et argument mot opphevelse av adgangen til papirinnlevering av kompensasjonsoppgaver kan være at elektronisk levering fortsatt kan fremstå som noe krevende for enkelte av de minste virksomhetene med liten administrasjon. Dette gjelder selv om de har tilgang til elektronisk kommunikasjon. Disse virksomhetene kan i en overgangsperiode oppleve noe merarbeid ved å måtte benytte elektronisk innlevering, da virksomhetene må sette seg inn i de rutiner og fremgangsmåter som gjelder for slik levering. Departementet antar imidlertid at når fremgangsmåten for slik levering først er blitt kjent, så vil arbeidet med å levere kompensasjonsoppgaver elektronisk totalt sett både være, og oppleves å være mindre arbeidskrevende enn å sende inn papiroppgaver. Over tid vil derfor overgang til elektronisk innlevering være til arbeidsmessig fordel også for disse små virksomhetene.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for de kompensasjonsberettigede. Som nevnt over kan opphevelse av adgang til papirinnlevering medføre noe merarbeid for enkelte

virksomheter i en overgangsperiode. Merarbeidet må imidlertid sies å være av en svært beskjeden karakter, og vil ikke ha nevneverdige økonomiske konsekvenser.

For skattekontorene vil forslaget lede til en positiv arbeidsbesparelse.

6. Forslag til lov- og forskriftstekst

6.1 Kompensasjonsloven

Departementet foreslår at kompensasjonsloven § 7 får følgende ordlyd:

§ 7. Oppgavefrist

Oppgaven må være kommet frem til skattekontoret innen 1 måned og 10 dager etter utløpet av hver periode. Fristen for 3. periode, mai og juni, er likevel 20. *august*.

Krav om kompensasjon for merverdiavgift på anskaffelser gjort i løpet av en periode kan tidligst fremsettes ved periodens utløp.

Kompensasjonsoppgave skal sendes inn *elektronisk*.

6.2 Forskrift om kompensasjon av merverdiavgift

Departementet foreslår at §§ 2, 3 og 4 får følgende ordlyd:

§ 2. Innsendelse av oppgave

Oppgaven anses kommet frem når den er godkjent i mottakssentralen. For at oppgaven skal godkjennes må den være signert av innsender og attestert av revisor. At oppgaven er godkjent bekreftes ved elektronisk *kvittering*.

Oppgaven skal sendes til den mottakssentral som Skattedirektoratet bestemmer.

§3. Signatur

Oppgaven anses signert ved angivelse av organisasjonsnummer, fødselsnummer eller D-nummer og PIN-kode tildelt person som er gitt fullmakt til å sende inn *oppgave*.

Tildeling av PIN-kode skjer på den måte som Skattedirektoratet bestemmer.

§4. Attestering av revisor

Grunnlaget for kompensasjonskravet skal kontrolleres og attesteres av registrert eller statsautorisert revisor eller kommunerevisor.

Som underlagsdokumentasjon i regnskapet skal det ved innsending av *oppgaven* være underskrevet attest fra revisor som inneholder erklæring om at:

1. Enheten er omfattet av kompensasjonsordningen
2. Oppgitt beløp er kompensasjonsberettiget
3. Opplysninger er kontrollert i henhold til god revisjonsskikk, jf. Den norske Revisorforenings revisjonsstandard RS 800 "Revisor uttalelser ved revisjonsoppdrag med spesielle formål."

Oppgaven anses kontrollert og attestert ved angivelse av organisasjonsnummer, fødselsnummer og PIN-kode tildelt *revisor*.

Tildeling av PIN-kode skjer på den måte Skattedirektoratet bestemmer.