

FINANSDEPARTEMENTET
Attn: Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Sendes også på e-post til postmottak@fin.dep.no

Oslo, 11. juni 2009

Vår ref: Gry Myklebust / DOK-2009-01013

Deres ref:

06/533 SL KSTE/rla

HØRING - NOU 2009:4 TILTAK MOT SKATTEUNNDRAGELSER

Det vises til departementets brev av 11. mars 2009 vedrørende NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelser.

HSH representerer 13 000 virksomheter innen bredden av handel og tjenesteytende næringer. Vi vil i det følgende knytte noen kommentarer til enkelte kapitler og underpunkter i NOUen. Det bemerkes at vi for øvrig avventer høringsrunder på de enkelte, konkrete lovforslag knyttet til NOUens tematikk, for eventuelle nærmere kommentarer fra vår side.

Innledning

Svart økonomi er ødeleggende for et seriøst næringsliv, og virker konkurransevridende til ulempe for redelige virksomheter. HSH er svært opptatt av problematikken knyttet til svart økonomi, og mener det er vesentlig å ha gode kontrollordninger og et treffsikkert sanksjonsapparat for å komme dette til livs. Etter HSHs syn må det imidlertid gjøres en nøye avveining av treffsikkerheten av de ulike tiltakene på den ene siden, opp mot den belastning som økte byrder og ansvar medfører, eksempelvis for små virksomheter med lav administrativ kapasitet.

HSH er også av den oppfatning at virkemiddelapparatet mot skatteunndragelser for å virke etter sin hensikt bør omfatte incitamenten som innebærer at gevinsten ved bruk av svart arbeid blir mindre. Det vises i denne sammenheng også til NOUens kapittel 6, punkt 6.2.1. Mindretallet fremhever her at det er åpenbart at incitamentet til å unndra skatt i det enkelte tilfellet blir mindre dersom den økonomiske gevinsten blir lavere, og at det ikke kan ses bort fra dette forholdet når man skal vurdere de samlede tiltak for å redusere skatteunndragelser på ulike områder. HSH støtter dette synet, og mener at kombinasjon av pisk og gulrot vil ha større effekt enn utelukkende pisk i en samlet tiltakspakke mot svart økonomi. HSH har således tidligere foreslått skattefradragsrett ved kjøp av hjemmeservicetjenester som renhold, barnepass og pleie, jf også mindretallets forslag i NOUens punkt 10.3.4.5. HSH mener også at det med fordel kunne vært et større fokus på virkemidler som holdningskampanjer i NOUen.

HSH mener også at det i helheten av tiltak mot skatteunndragelser og svart økonomi bør innføres en lovfestet minstelønn. Dette har vi har spilt inn i flere sammenhenger, blant annet i våre kommentarer til Stortingsmelding nr 18 (2007-2008) om Arbeidsinnvandring. Etter HSHs oppfatning vil en lovfestet minstelønn være et treffsikkert virkemiddel mot sosial dumping, og for øvrig også kunne ha god effekt mot svart arbeid. En lovfestet minstelønnsats vil være atskillig lettere å kommunisere og lettere å etterleve enn dagens mylder av tariffavtaler og ulike tarifferte minstelønnsats. Alle arbeidstakere vil med en lovfestet minstelønn vite hva de har krav på uansett hvor de jobber. Med en lovfestet minstelønn blir det vanskeligere å legge seg under dette nivået, også for de som beveger

HSH
Henrik Ibsens gate 90
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
tel +47 22 54 17 00
fax +47 22 56 17 00
e-post
info@hsh-org.no
Bank giro
6030.05.18543
Org. nr.
970 134 646 MVA

seg på det svarte markedet. HSH ønsker en offentlig utredning av spørsmålet om å innføre en lovfestet minstelønn.

HSH vil påpeke viktigheten av at skatteetaten, toll- og avgiftsmyndigheten og skatteoppkreverne får tilført økte ressurser slik at målene for kontrollvirksomheten kan nåes, og slik at oppdagelsesrisikoen oppleves som reell og nærliggende. Tilstrekkelige ressurser er en helt nødvendig forutsetning for bekjempelse av så vel skatteunndragelser som annen økonomisk kriminalitet. Videre vil HSH påpeke viktigheten av at politi, påtalemyndighet og domstoler får tilført de nødvendige ressurser til å følge opp og etterforske overtredelser av skatte- og avgiftslovgivningen og annen økonomisk kriminalitet. Alle ledd i oppdagelses- og sanksjonskjeden må styrkes, da svikt i et ledd stopper hele prosessen. Den negative konsekvensen blir da at systemets troverdighet svekkes, likeså tilliten til myndighetenes evne til å kunne håndtere problemene.

HSH er også enig i utvalgets synspunkt om at det i Norge er gjennomført lite forskning omkring skatteunndragelser og svart økonomi. HSH mener at mer forskningsbasert viten gir bedre kunnskaper om blant annet omfanget av skatteunndragelser og svart økonomi, årsakssammenhenger og effekten av ulike virkemidler, noe som igjen vil føre til et forbedret vurderingsgrunnlag med hensyn til valg av tiltak. HSH mener at forslaget om at norske myndigheter bør vurdere å gjøre estimater over skattegap synes fornuftig, jf NOUens kapittel 3. Det finnes lite eller ingen pålitelig statistikk over den svarte økonomien, og slike estimater vil, som utvalget påpeker, kunne bidra til å se effekter av nye tiltak som innføres for å bekjempe skatteunndragelser.

Kapittel 7 Opplysningsplikt - plikt til å gi opplysninger ukrevd

HSH har ingen innvendinger til forslaget i punkt 7.3.1.2 om at det inntas en presisering i ligningsloven § 4-1 av skattyters plikt til å opptre aktsomt og lojalt, tilsvarende i øvrige bestemmelser i skatte- og avgiftsregelverket som beskrevet i punkt 7.3.1.4.

Når det gjelder NOUens punkt 7.3.1.3 om skattyters plikt til å gjøre ligningsmyndighetene oppmerksom på feil ved ligningen og skattoppgjøret, er HSH på linje med mindretallet hva gjelder vurderingene knyttet til ligningsloven § 9-6 nr 3 bokstav a vedrørende toårsfristen for endring til ugunst for skattyter.

Likeledes støtter HSH mindretallet i deres vurderinger knyttet til ligningsloven § 12-1 nr 1 bokstav a, jf § 10-2 nr 1. HSH mener i likhet med mindretallet at forslaget går for langt i å likestille det å unnlate å gjøre oppmerksom på feil ved ligningen med det å gi uriktige eller ufullstendige opplysninger. Vi viser for øvrig til mindretallets nærmere begrunnelse.

Når det gjelder punkt 7.3.3 om oppgaveplikt for utbetalinger til næringsdrivende, foreslår utvalgsflertallet at oppgaveplikten utvides og knyttes opp mot kriterier som er lettere å etterleve. Videre foreslås at dagens ordning med unntak fra oppgaveplikt dersom oppdragsgiver driver virksomhet fra et fast forretningssted ikke bør videreføres. Utvalget diskuterer så muligheten for å utvide oppgaveplikten knyttet til enten virksomhetenes organisasjonsform eller til virksomheter som ikke er revisjonspliktige.

Flertallet ønsker å knytte den utvidete oppgaveplikten til virksomheter som ikke er revisjonspliktige. Flertallet mener det er behov for større fokus på innberetninger av utbetalinger til næringsdrivende etter ligningsloven § 6-2 nr 1. bokstav f både i næringslivet og internt i skatteetaten. Flertallet har lagt vekt på at kontrollerfaring viser at det hovedsakelig er "små" næringsdrivende som går igjen når det avdekkes svart arbeid. Utvalgets flertall konkluderer med et forslag om at oppgaveplikt for utbetalinger til næringsdrivende avgrenses til å gjelde utbetalinger til virksomheter som ikke er revisjonspliktige, og at innberetningen skal foretas på et eget skjema. Fristen for innberetning forskyves til selvangivelsesfristen for næringsdrivende.

HSH støtter ikke en utvidelse av oppgaveplikten i tråd med flertallets forslag. Vi vil spesielt påpeke at oppgaveplikten er lite treffsikker der begge parter deltar i unndragelsen. Som mindretallet påpeker i sin vurdering, vil dette innebære en ressurskrevende oppgaveplikt for de lovlidige næringsdrivende - som allerede omfattes av flere andre oppgaveplikter som også krever mye administrasjon og ressurser. Dette må

etter vårt syn veie tungt i denne sammenheng. Dette særlig fordi vi ikke kan se dokumentert at en utvidelse av oppgaveplikten vil ha en så stor positiv virkning for eksempel i forhold til provenyeffekt at dette må anses å veie tyngre enn hensynet til belastningen for de næringsdrivende.

Kapittel 8 Kontrollopplysninger

HSH har ingen umiddelbare innvendinger mot forslaget om samordning av hjemlene for innhenting av kontrollopplysninger fra de skatte- og avgiftspliktige, jf punkt 8.2.2. HSH er enig i at det ikke synes grunn til at kontrollbestemmelsene skal være annerledes utformet på toll- og avgiftsområdet enn på skatte- og avgiftsområdet. Likelydende bestemmelser kan også være en fordel for de skatte- og avgiftspliktige.

Når det gjelder punkt 8.2.2.2 om opplysningspliktens innhold, er HSH enige med mindretallet i at det bør vurderes å lovfeste opplysningspliktens negative avgrensning, etter en nærmere utredning av spørsmålet.

Til punkt 8.2.2.3 om unntak for taushetsplikt, nøyer vi oss med å bemerke at det kan synes hensiktsmessig å ha tilsvarende bestemmelser som i ligningsloven § 4-10 nr. 2 også utenfor ligningslovens område, eksempelvis i merverdiavgiftsloven, tolloven, folketrygdloven mv, jf utvalgets forslag.

I punkt 8.3.3 foreslår utvalget en utvidet kontrollhjemmel for tredjeparters plikt til å gi skatte- og avgiftsmyndighetene opplysninger etter krav. Forslaget innebærer at *enhver tredjepart* etter krav plikter å gi opplysninger om transaksjoner og mellomværender med og mellom andre som kan ha betydning for noens ligning. Etter gjeldende rett er en slik opplysningsplikt nærmere avgrenset til enkelte grupper, jf ligningsloven § 6-1. HSH har i utgangspunktet ingen sterke innvendinger mot en slik utvidelse. HSH slutter seg imidlertid til bemerkningen under punkt 8.3.3.1 om at det bør være en klar forutsetning at opplysninger som pliktes gitt må kunne tjene til kontroll av noens ligning. Det må etter vårt syn avgrenses mot mulighet for innhenting av opplysninger enn andre opplysninger enn de som fyller dette formålet. Videre må det tas hensyn til at forslaget kan medføre kostnadskrevende merarbeid for de næringsdrivende, og at enkelte typer opplysninger er enklere å få tak i enn andre. Mens det etter vårt syn kan gjelde en relativt lav terskel for innhenting av enkelt tilgjengelige opplysninger, bør terskelen være høyere for innkreving av opplysninger som krever større grad av merarbeid og kostnader for de næringsdrivende.

Kapittel 10 Andre tiltak

Punkt 10.2 Tiltak mot skatteunndragelser som følge av kontantøkonomi

HSH mener i likhet med mindretallet i punkt 10.2.2.4 at det i forbindelse med kontantøkonomi må være et tilstrekkelig virkemiddel mot skatteunndragelser at det for næringsdrivende blir et vilkår for fradrag etter skatteloven og merverdiavgiftsloven at betaling ikke har skjedd med kontanter for beløp over 10 000 kroner. Det vises til mindretallets vurderinger av dette. Det synes etter HSHs oppfatning unødvendig i tillegg å innføre forbud i sentralbankloven mot kontanttransaksjoner som næringsdrivende er part i utover et visst beløp (som av flertallet anslås til et sted mellom 5000 og 100 000 kroner). Dette spørsmålet bør uansett utredes nærmere før vi kan ta endelig stilling til dette.

Til punkt 10.2.3.2 om en eventuell fjerning av tusenkronersseddelen, bemerker HSH at vi tidligere har avgitt eget høringssvar om dette spørsmålet. Vi konkluderte da med at effekten av å fjerne tusenkronersseddelen antakelig vil være noe begrenset som virkemiddel mot økonomisk kriminalitet, selv om det dels kan ha en positiv virkning. HSH foreslo i forbindelse med høringen at Norges bank kan vurdere å redusere antallet tusenkronerssedler som er i omløp som et prøveprosjekt i første omgang.

Utvalget foreslår i punkt 10.2.4 å innføre en ordning hvorefter visse bransjer plikter å føre en ajourført oversikt over personalet, altså en personaljournal. Utvalget bemerker at en slik ordning bør forbeholdes virksomheter i bransjer hvor svart arbeid er særlig utbredt. Ressurshensyn tilsier også et begrenset utvalg bransjer. I første omgang foreslår utvalget å innføre ordningen i bransjer som driver med bilpleie/bilverksted, skjønnhetspleie og restaurantvirksomhet. HSH er i utgangspunktet positivt innstilt til innføring av

personaljournal, og mener dette vil kunne være et godt virkemiddel mot svart arbeid i de foreslåtte bransjene. Da dette vil innebære mer administrasjon og ressurser hos de aktuelle virksomhetene, påpekes at ordningen må søkes utformes på en måte som innebærer så lite byråkrati som mulig.

HSH avventer den pågående utredning av tematikken knyttet til punkt 10.2.5 vedrørende sertifisering/plombering av kassaapparater. Vår umiddelbare reaksjon er at det i utgangspunktet synes som en fornuftig løsning med nærmere krav til sertifiserte og plomberte kassaapparater. Det presiseres likevel at en eventuell ny ordning må gjennomføres på en enkel og effektiv måte, og med så lave kostnader som mulig.

Punkt 10.3.4.4 Øke beløpsgrensen for skattefritt arbeid

Utvalget mener den innførte økningen i beløpsgrensen for lønnsinnberetning for private arbeidsoppdrag i hjemmet til kroner 4000 som har virkning fra 2009, i større grad samsvarer med det skatteytterne oppfatter som passende i forhold til dagens lønns- og kostnadsnivå. Utvalget foreslår ikke noen ytterligere økning i fritaksgrensen for lønnsoppgaveplikten for arbeid knyttet til hjem og fritidsbolig. Utvalget viser til at en ytterligere økning av fritaksgrensen vil øke mulighetene for å ta arbeid for flere arbeidsgivere, og dermed åpne for større tilpasningsmuligheter. HSH deler stort sett utvalgets betraktninger. HSH er enige i at konkurransehensynet i forhold til næringsdrivende innebærer at begrensinger i skattefritaket er et poeng for å hindre markante vridninger.

Flertallet i utvalget mener at det bør vurderes om dagens beløpsgrense på henholdsvis 1000 og 4000 kroner kan kombineres med en særskilt begrensning i forhold til hvor stor den samlede skattefrie arbeidsinntekten kan være. Flertallet mener denne grensen bør settes til kroner 20 000, og at dette kun vil begrense hvor stort samlet skattefritt beløp kan være. Reglene om fritak for lønnsinnberetningsplikt blir i følge flertallet ikke påvirket av dette. Konsekvensen at utbetalinger som ikke skal lønnsinnberettes likevel blir skattepliktige for beløpet som overstiger kroner 20 000 per år. Dette støttes ikke av mindretallet, som påpeker at det uansett må være den enkelte skattyter som oppgir det skattepliktige beløpet i sin selvangivelse, og at ordningen derfor ikke vil fungere i praksis. I de tilfeller der skattyter unnlater å oppgi det overstigende beløpet, vil skatteetaten ikke ha noen effektiv mulighet til å kontrollere dette og fange opp beløpet til beskatning. HSH slutter seg til mindretallets vurdering her.

Punkt 10.3.4.5 Fradragsrett

HSH har tidligere foreslått innføring av skattefradragsrett ved kjøp av hjemmeservicetjenester så som for rengjøring, stryking, handling, snømåking, hagearbeid, barnepass mv. HSH er dermed svært positiv til en fradragsrettsordning. HSH er også enig med mindretallet i at en fradragsrett bør omfatte håndverkstjenester knyttet til bolig. HSH mener det er ønskelig med en nærmere utredning av en slik fradragsrettsmodell, hvor man tar erfaringene fra de øvrige nordiske land i betraktning ved utformingen. HSH mener en skattefradragsordning vil bidra til:

- Å redusere omfanget av det svarte markedet samt gi flere ordnede og lovlige arbeidsforhold - særlig på litt lengre sikt
- Bedre ressursutnyttelse - vi får utnyttet spesialiseringsgevinstene ved å redusere skattekiln på de markedsbaserte hjemmeservicetjenestene
- At flere - og særlig kvinner - øker sitt arbeidstilbud og dermed støtter opp under arbeidslinjen. En skattefradragsordning gir flere råd til å kjøpe mer hjelp i hjemmet, og flere kan velge bort deltid og frigjøre mer tid til yrkeslivet
- Å fremme likestillingen da det vil bedre forutsetningene for at kvinner og menn skal kunne kombinere arbeidsliv og familieliv på like vilkår.
- Ny giv for de med lavstatusyrker til å starte egne bedrifter
- Å gjøre det lettere for de med lav utdanning å komme inn på arbeidsmarkedet
- Å bedre vilkårene for hjemmeservicesektoren, stimulere til et større marked og dermed fremme nye foretak og nye tjenester.

- Å sikre pensjons- og trygderettigheter til tilbyderne av tjenestene samt at kundene vil få økt trygghet og vanlige forbrukerrettigheter.

Punkt 10.3.4.6 Ansvarliggjøring av kjøperen

Utvalgets flertall foreslår at kjøper ved kjøp av varer og tjenester for over 10 000 kroner gjøres ansvarlig for skatt og merverdiavgift som selgeren har unndratt, dersom kjøperen ikke betaler via bank. HSH mener dette er et vidtrekkende forslag, som synes uforholdsmessig strengt overfor kjøper. I likhet med mindretallet, fremhever HSH at dette, særlig ut fra beløpets størrelse, kan ramme helt ordinære kjøp. Hvis det i det hele tatt skal vurderes å gjøre en kjøper ansvarlig for selgers skatt og merverdiavgift, er HSH enig med mindretallet i at beløpsgrensen må settes klart høyere enn det privatpersoner normalt betaler med kontanter, og for øvrig at et eventuelt ansvar i alle fall må forutsette at kjøper visste eller burde vite at selger solgte svart.

Punkt 10.4.3 om NUF

HSH anser utvalgets forslag om at det som vilkår for registrering av NUF skal dokumenteres reell virksomhet i hjemlandet dersom dette er utenfor EØS og at selskapet har sitt reelle hovedsete utenfor Norge, som fornuftig og hensiktsmessig. Videre deler HSH utvalgets oppfatning om at et forslag om å pålegge NUF revisjonsplikt følges opp av Finansdepartementet, dersom revisjonsplikten for små aksjeselskap oppheves, slik HSH går inn for i NOU 2008:12 Revisjonsplikten for små foretak.

Punkt 10.6.3.3 om selgers registrering som vilkår for kjøpers fradragsrett

HSH uttrykker skepsis til flertallets forslag om at fradrag for kjøper skal kunne nektes dersom selgeren ikke er registrert i avgiftsmanntallet. HSH finner i likhet med mindretallet at forslaget fremstår som et lite målrettet tiltak og en ytterligere, uforholdsmessig byrde for de næringsdrivende som allerede bruker store ressurser på avgiftsoppkrevingen. Det vises til mindretallets bemerkninger i punkt 10.6.3.3.

Punkt 10.7 om styrets ansvar i aksjeselskaper/allmennaksjeselskaper

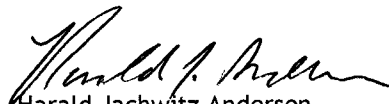
HSH er ikke enig i flertallets forslag om en ny bestemmelse i aksje-/allmennaksjeloven om at styret minst en gang i året skal behandle skatte- og avgiftsmessige forhold. HSH finner i likhet med mindretallet at styrets ansvar er så klart etter dagens regler at en lovendring er unødvendig, og at en særskilt synliggjøring av skatteansvaret vil reise tilsvarende spørsmål om andre viktige ansvarsområder.

Punkt 10.8.4 om offentlighet ved ilagt tilleggs-skatt

HSH finner ikke å kunne gi støtte til flertallets forslag om at det bør være adgang til full offentlighet om vedtak om tilleggs-skatt. Flertallets forslag på dette punktet medfører at hele vedtaket som utgangspunkt skal være offentlig i alle tilfeller av ilagt tilleggs-skatt. HSH vil i denne sammenheng få vise til mindretallets bemerkninger i punkt 10.6.3.3 og vil særlig trekke frem faren for at vedtak som er feil blir offentliggjort, og at myndighetene allerede i dag innenfor gjeldende regler har et relativt vidt spillerom for offentliggjøring som de ikke benytter seg fullt ut av.

Dersom flertallets forslag følges opp, mener HSH at tilfeller hvor tilleggsskatt legges basert på simpel uaktsomhet, bør unntas, slik at den foreslåtte adgangen til offentlighet kun vil gjelde tilfeller av grov uaktsomhet og forsett.

Vennlig hilsen
HSH



Harald Jachwitz Andersen
Avdelingssjef
Samfunnspolitisk avdeling



Gry Myklebust
Fagsjef
Samfunnspolitisk avdeling