

11. juni 2009

NOU 2009:4 tiltak mot skatteunndragelser - Kommentarer til de konkrete forslagene

Utvalget foreslår et stort antall større og mindre tiltak. NHOs kommentarer er gruppert etter hvordan tiltakene vil kunne fremstå fra de næringsdrivendes ståsted, alle forslag er ikke kommentert: (1) Overordnede synspunkter og tiltak, (2) bedre kontrollhemler og samordning, (3) positive tiltak, (4) nye betingelser og forpliktelser og (5) andre inngripende tiltak. Det er i parentes henvist til kapittel og underpunkt i tilknytning til de enkelte forslag.

1 Overordnede synspunkter og tiltak

Estimater over skattegapet (3.2.2)

Det er bred enighet om at omfanget av skatte- og avgiftsunndragelser er stort, for stort. NHO støtter utvalgets forslag om å gjøre årlige estimater av det såkalte skattegapet selv om det ikke vil gi presise tall. Hensikten vil være å få et bedre grunnlag for å analysere trender over tid, ved at man vil få sammenlignbare estimater for flere år.

Mer forskning (10.10)

Vi støtter også anbefalingen om mer forskning vedrørende omfang, bakgrunn, årsakssammenhenger og effekt av virkemidler. Det vil bidra til en bedre vurdering av treffsikkerheten før nye konkrete og ressurskrevende tiltak iverksettes. Vi opplever for ofte at nye byrder som pålegges de seriøse og lovlidige næringsdrivende, ikke er tilstrekkelig utredet, selv om utredningsinstruksen fastlegger at økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet av ny lovgiving skal utredes før vedtak skjer.

Flere ressurser (10.10)

NHO støtter utvalgets synspunkter om at det trengs flere ressurser både til kontrollmyndighetene og politi og påtalemyndighet. Flere og bedre kontroller av ulik art er etter NHOs mening det viktigste tiltaket i kampen mot skatteunndragelser. Det gjelder både for å forhindre og for å avdekke. De synlige kontrollene har både en allmennpreventiv virkning, og en individualpreventiv virkning ved å avdekke de unndragelser som allerede er satt i verk. Samtidig vil vi påpeke det uheldige i om publikum får det inntrykk at det er de små og enkle forhold som kontrolleres og blir utsatt for sanksjoner, mens de "store fiskene" går

fri. Det er med andre ord viktig at kontrolletatene er bevisste på sine prioriteringer og hvordan tiltak og kontroller fremstår utad.

Både økte ulemper og positiv stimulans (6.2.1)

NHO deler ikke flertallets oppfatning om at de er mest hensiktsmessig å øke ulempene ved skatteunndragelser fremfor også å forsøke å finne frem til positive tiltak. NHO mener man må gjøre begge deler. Anslag og undersøkelser viser at unndragelsene ikke går ned. Da er det tid for å tenke nytt og ikke la fastspikrede "skattesannheter" være styrende for utviklingen. Dersom enkelte begrensede skattelettelser kombinert med nye krav kan gi positive effekter, er det vanskelig å forstå hvorfor man ikke vil forsøke også slike tiltak. Det gjelder særlig når våre naboland har iverksatt lignende tiltak med bred tilslutning – også fra skatteetaten – og med god effekt.

2 Bedre kontrollhemler og samordning

Parallele regler ulike kontrolliteter (8.1)

NHO støtter en teknisk omlegging slik at regleverkene for de ulike kontrollmyndigheter blir mest mulig parallelle. I det følgende brukes utvalgets terminologi "kontrollmyndighetene". Der det er henvist til ligningsloven siktes det også til annen lovgivning der ikke annet fremgår.

Opplysningsplikt – om egne og andres forhold – ukrevd og etter krav (kap 7 og 8)

Ligningsforvaltningen bygger på borgernes opplysningsplikt, om egne og om andres forhold. Når plikten gjelder andres forhold, omtales den som tredjemanns opplysningsplikt. Utvalget drøfter men foreslår ingen reelle endringer i den generelle opplysningsplikten om egne forhold, slik den kommer til uttrykk i ligningslovens § 4-1 og en omfattende rettspraksis. NHO er enig i at det ikke er noen grunn til å utvide denne opplysningsplikten.

Derimot er det grunn til å vurdere en lovfesting av den negative avgrensningen av opplysningsplikten. Denne avgrensningen er av betydning både for opplysninger om egne forhold, tredjemanns opplysningsplikt og både når opplysninger skal fremlegges ukrevd og etter krav fra kontrollmyndighetene. Den negative avgrensningen blir desto mer aktuell etter som utvalget foreslår en utvidelse av en av disse bestemmelsene, den såkalte kontrollhjemmelen. Kontrollhjemmelen er kontrollmyndighetenes hjemmel for å kreve opplysninger av tredjemann om andres forhold. Forslaget gjelder en utvidelse av tredjemanns plikt til å gi opplysninger etter krav. De opplysninger skattemyndighetene kan kreve om andre fra en tredjemann, er de samme som skattyter plikter å gi selv.

Bedre kontrollhjemmel (8.3.3)

Forslaget går ut på at enhver, etter krav fra kontrollmyndighetene, skal være forpliktet til å gi opplysninger om transaksjoner eller mellomværende med eller mellom andre som kan ha betydning for noens ligning, jf forslag til ny § 6-1 i ligningsloven. Dette er en betydelig

utvidelse i forhold til dagens regler, og vil blant annet gi kontrollmyndighetene adgang til å be om opplysninger om ikke navngitte personer, også for privatpersoner.

Det vil med en slik endring ikke være behov for å endre/utvide hjemmelen for stedlig kontroll (ny § 6-4), idet hva som kan kreves fremlagt vil følge § 6-1 og dermed vil også de faktiske kontrollmulighetene ved den stedlige kontrollen være utvidet. Utvalget foreslår heller ingen reell endring av hjemmelen for stedlig kontroll.

Lovfestet negativ avgrensning av opplysningsplikten (8.2.2 og 8.3.3)

NHO ser at det kan være behov for en bedre kontrollhjemmel, men mener at utvalget ikke i tilstrekkelig grad har drøftet alle problemstillinger knyttet til en slik utvidelse. En eventuell utvidelse av kontrollhjemmelen må forutsette en langt grundigere utredning, og må være betinget av en lovfesting av den negative avgrensningen.

Utvalget gir en viss redegjørelse for hvor den delvis lovfestede og ulovfestede grensen går i dag, men legger til grunn at en lovfesting vil kreve en nærmere utredning og fremmer ikke forslag om en slik bestemmelse. NHO mener den foreslåtte utvidelsen ved at tredjemenn vil få en plikt til i utgangspunktet å svare på alt kontrollmyndighetene måtte be om vedrørende andre, forutsetter at det tas tydelig stilling til hvor grensen går. En eventuell utvidelse etter den foreslåtte ordlyd vil reise nye problemstillinger utover det utvalget drøfter. Det vil være både spørsmål av rent juridisk art, men også for eksempel om hvor grensen for den alminnelige rettsfølelse går i forhold til angiveri.

Den nylig innførte adgangen til såkalt "speilkopiering" skaper også utfordringer og behov for en negativ avgrensning som nevnt (8.2.2.4). NHO er enig i mindretallets bemerkninger om betenkelighetene ved denne muligheten til blant annet å rekonstruere slettede filer. Lovendringen ble gjennomført før utvalget avga sin innstilling, til tross for at det var omtalt i mandatet og forutsatt drøftet i utvalget.

Før det kan innføres en utvidet plikt til å fremlegge opplysninger etter krav fra kontrollmyndighetene slik utvalget foreslår, jf forslag til ny § 6-1 i ligningsloven, må de nødvendige utredninger foretas, og en negativ avgrensning må deretter inngå i forslaget. NHO har ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne støtte en utvidelse av kontrollhjemmelen før en slik utredning er gjennomført og et eventuelt konkret forslag har vært igjennom en reell høringsrunde.

Videreformidling av MT-rapporter (9.5.2.3)

NHO støtter forslaget om at Økokrim skal kunne videreformidle opplysninger fra MT-rapportene (såkalte hvitvaskingsmeldinger) til kontrollmyndighetene. Etter dagens regler er det ikke slik adgang dersom informasjonen kun skal brukes til å forfølge kontrolletatens egne oppgaver, med mindre det også foreligger straffbare overtredelser. En utvidelse av adgangen til å videreformidle disse opplysningene vil innebære en samordning av opplysninger som allerede er kjent for myndighetene, og dette vil være et bedre alternativ enn om rådgivere og andre skal være forpliktet til å sende de samme meldingene både til Økokrim og til ulike kontrollmyndigheter.

3 Positive tiltak

Fradrag for hjemmetjenester (10.3.4.5)

Det er kun fremmet ett forslag om et konkret positivt tiltak som virkemiddel mot skatteunndragelser. Det er et mindretallsforslag om en fradragsrett for visse hjemmetjenester.

NHO er av den oppfatning at dette er et konstruktivt forslag som vil kunne ha flere positive virkninger. Et fradrag for hjemmetjenester vil kunne kombineres med plikt til å betale over bank, klare dokumentasjonskrav, oppbevaringsplikt og legitimitet for kontroll også i private hjem. Det vil føre til at gevinsten ved å kjøpe svart vil reduseres, og dermed den viktigste årsaken til at private velger å kjøpe svart. Det vil lede til ytterligere etterspørsel i byggenæringen, og det vil kunne frigjøre arbeidskraft på samme måte som ved barnepass, om enn i mindre omfang.

NHO mener det bør være et skattefradrag, siden det gir størst virkning, og det bør etter vår mening omfatte flere typer hjemmetjenester. Avgrensningen må være så klar som mulig, men fradraget bør kunne omfatte rengjøring, hagearbeid, snømåking, omsorgstjenester utover barnepass, samt vedlikeholds- og påkostningsarbeider på egen bolig. Fradragsretten bør knyttes til tjenestene, ikke eventuelle varekjøp (f eks ikke materialer til byggearbeider).

I Sverige hadde man inntil nylig et fradrag som kun gjaldt visse husholdstjenester. Ordningen er nylig utvidet ved at det såkalte ROT-fradraget er gjeninnført, (ROT = Reparation Och Tilbyggnad). Det gis et skattefradrag på maksimalt SEK 50 000 pr år til sammen for husholdstjenester og ROT-arbeider. Fra og med 1. juli i år innføres en forenkling som gjør at kjøperen får fradraget umiddelbart ved at fradraget gjøres i betalingen til tjenesteyteren. Sistnevnte får resten av betalingen (lik fradraget) direkte fra Skatteverket. Systemet kalles fakturamodellen.

I Skatteunndragelsesutvalgets innstilling fremheves det at provenytapet ved den svenske ordningen er om lag SEK 3,5 mrd per år. Som det fremgår avslutningsvis under punkt 10.3.4.5 bokstav d) vil imidlertid provenytapet bli redusert i den utstrekning flere tjenester som utføres svart blir skattlagt. Det er selve poenget, og NHO vil gjerne henvise til den svenske skatteetatens høringsuttalelse i forbindelse med den siste utvidelsen (Remiss 2009-01-14; Fi2009/346, Skattverkets referansenr 131 126398-09/112), hvor det i sammenfatningen fremgår følgende:

"I rapporterna Svartköp och svartjobb i Sverige (Rapport 2006:4 och Rapport 2007:1) redovisar Skattverket resultatet av en rad undersökningar om svartarbetets utbredning i Sverige samt redovisar förslag till åtgärder för att motverka svartarbetet. Rapporterna visar att det finns ett stort behov av att vidta åtgärder för att motverka svartarbetet. Skattverket ställer sig därför positivt till förslaget om skattreduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder eftersom skattreduktionen kan bidra till att minska svartarbetet inom byggsektorn."

Av den nevnte Rapport 2007:1 fra det svenske Skattverket fremheves nettopp helheten i form av en samlet tiltakspakke. Pakken inneholder både forenklinger, ovennevnte skattefradrag, samt økt åpenhet, innsyn og kontroll for å øke oppdagelsesrisikoen. NHO har ikke gjennomgått rapporten og har ikke tatt stilling til alle de enkelte forslag, men vi støtter

synspunktet om at det må gjøres flere ting og tenkes bredere i kampen mot skatteunndragelser enn det flertallet i Skatteunndragelsesutvalget har gjort. Elektronisk lenke: <http://www.skatteverket.se/skatter/husarbetenrot/saharfungerar.4.5947400c11f47f7f9dd80004014.html>

4 Nye betingelser og forpliktelser

Utvidet ansvar ved feil i skatteoppgjøret (7.3.1.3)

NHO støtter ikke forslaget fra utvalgets flertall om 10 års endringsfrist og strengere sanksjoner ved unnlattelse av å gjøre oppmerksom på feil ved skatteoppgjøret enn det dagens regler hjemler. NHO ser betenkeligheter ved forslaget og er enig i de synspunkter mindretallet gir uttrykk for. Forslaget går for langt i å likestille det å ikke gjøre oppmerksom på feil ved ligningen/skatteoppgjøret med det å gi uriktige eller ufullstendige opplysninger.

Umiddelbar journalføring av personale (10.2.4)

Utvalget foreslår enstemmig at det innføres en plikt til umiddelbar journalføring av personale i visse bransjer, nærmere bestemt bilpleie/bilverksted, skjønnhetspleie og restaurantvirksomhet. NHO støtter dette forslaget, som har en parallell i svenske regler. Det forutsettes imidlertid effektive kontroller og annen oppfølging fra kontrollatatenes side, dersom tiltaket skal ha effekt.

Sertifiserte og plomberte kassaapparater (10.2.5)

Utvalget er positiv til Bokføringsstandardstyrets forslag om at Finansdepartementet vurderer å innføre en godkjenningsordning for kassasystemer med utgangspunkt i det svenske regelverket. NHO er positiv til dette arbeidet, forutsatt at det faktisk lar seg gjøre også i praksis at kassaapparater ikke lar seg manipulere. Dette er fortsatt ikke klart og dette er en av grunnene til at det svenske regelverket ikke er trådt i kraft ennå.

Utvidet oppgaveplikt for utbetalinger til næringsdrivende (7.3.3)

Dagens regler innebærer en oppgaveplikt ved utbetaling til oppdragstaker som ikke driver fra fast forretningssted. Et samlet utvalg mener at den gjeldende oppgaveplikten ikke bør videreføres med denne avgrensningen. Flertallet foreslår en utvidelse av plikten til å gjelde vederlag for tjenester - og eventuelt vareelement - til alle andre næringsdrivende som ikke er revisjonspliktige. NHO går imot en utvidelse av oppgaveplikten.

NHO støtter mindretallet som blant annet uttaler: "*Hensynene til bedre kontrollgrunnlag ved at alle vederlag etter visse kriterier innberettes, må vike for den byrden dette vil medføre for de oppgavepliktige. Når alle de tekniske og systemmessige forutsetninger i fremtiden er på plass, vil dette være grunnlagsdata som kan innberettes/innhentes vedrørende alle næringsdrivende uten særlige administrative byrder. Inntil dette er på plass, bør oppgaveplikten ikke utvides. Kontrollmyndighetene vil likevel ha mange former for kontrollgrunnlag, blant annet bankopplysninger og reskontroopplysninger om ikke navngitte*

leverandører hos kundene dersom de ber om det, jf forslag til nye kontrollhemler i kapittel 8.3.3.”

Avskjæring av næringsdrivendes fradragsrett ved kontantbetaling (10.2.2.4 og 10.2.2.5)

NHO støtter en ordning med sikte på å innføre en betingelse for næringsdrivendes fradragsrett knyttet til at betaling av større beløp som hovedregel ikke skal skje kontant.

Av innledningen (punkt 10.2.1) ser det ut til at det er i enkelt næringer det er særlige problemer med kontantøkonomi. I vurderingen av forslag til ulike former for generelle restriksjoner på kontantbruk i næringslivet, må man etter NHOs mening vurdere om slike restriksjoner vil omfatte større deler av næringslivet enn det som er nødvendig. I punkt 10.2.2.4b) peker man på at problemet er å fastslå om transaksjoner faktisk er gjennomført på den måten de er rapportert. Hvis dette ikke er et problem som gjelder i alle bransjer, kan det altså være grunn til å vurdere om restriksjoner på kontantbruken – i alle fall i første omgang – bør målrettes.

Avskjæring av fradragsrett vil etter NHOs vurdering kunne bidra til å forenkle og effektivisere deler av skatte- og avgiftskontrollen, og den økte oppdagelsesrisikoen vil dermed kunne forebygge skatteunndragelser. Vi har imidlertid enkelte kommentarer til hvordan utvalget foreslår ordningen gjennomført.

Kontanter er det eneste betalingsmiddelet som gir selger mulighet for et (nesten) risikofritt oppgjør ved ytelse mot ytelse. På debitorsiden er virkningen av dette at man må være forberedt på at kreditor vil kunne kreve kontanter. Det er enkelt å tenke seg situasjoner der kreditor ikke er villig til å yte kreditt – nær sagt uavhengig av mulighet for risikotillegg – slik at samtidig oppgjør er den eneste måten en transaksjon kan finne sted på. Like enkelt er det å tenke seg situasjoner der debitor ikke er i stand til å gjøre opp med endelig og umiddelbar virkning via bank.

Etter NHOs vurdering er det et viktig utgangspunkt at betaling med kontanter må være mulig. Uten en slik mulighet vil loven kunne hindre ønskelige, og av og til nødvendige, transaksjoner.

Det vil føre til store administrasjonskostnader om arbeidsgivere i praksis må utstyre alle ansatte med betalingskort, selv om dette ikke er noen uvanlig ordning. For eksempel vil en sjåfør som trenger en reservedel til vogntoget et sted i utlandet, kanskje ikke ha betalingskort som kan brukes til oppgjør. Heller ikke kan man forutsette at alle næringsdrivende har ordninger for å betale med kort, for eksempel arrangører av messer, konserter eller andre engangsbegivenheter, der det kan oppstå uventede behov for innkjøp utenfor bankenes åpningstider.

I tillegg til en beløpsbegrensning, må det finnes sikkerhetsventiler, i praksis for tilfeller der bankbetaling er nær umulig eller det for øvrig vil være helt urimelig å nekte fradragsrett, jf. punkt 10.2.2.5e) og vårt utgangspunkt ovenfor. Vi sikter her ikke i første rekke til de enkelttilfellene utvalget nevner i punkt 10.2.2.5e), se nedenfor. En unntaksadgang som er tilstrekkelig snever vil gjøre at næringsdrivende ikke vil ta den risikoen ved kontantbetaling som er knyttet til at fradrag nektes, med mindre det er helt nødvendig. Nektelse av fradrag vil være helt urimelig for nødvendige kontanttransaksjoner. Utvalget skriver at behovet for en unntaksregel er ”svært begrenset”, men dette er etter vår vurdering et argument *for* å ha en

unntaksregel, i og med at den da ikke vil være til mye bry for kontrollmyndighetene, sett i forhold til dagens ordning.

Et vilkår for et unntak må være at transaksjonen kan bevises gjennomført. Det er mulig å innta strengere beviskrav enn den "sannsynliggjøring" som utvalget nevner som en mulighet. I mange tilfeller vil det være enkelt å dokumentere at det ikke er tvilsomt at det har vært en gjensidig utveksling av ytelser, og da er det ingen grunn til å frata kjøper fradragsrett. Når kjøper er kjent med en slik dokumentasjonsplikt som betingelse for fradragsrett, vil hun selvsagt gjøre det som er mulig for å oppfylle denne.

En næringsdrivendes hyppige påberopelser av unntaksregelen vil for øvrig indikere overfor kontrollmyndighetene at skatte-/avgiftsunndragelser er nærliggende, slik at kontrollen da kan intensiveres. Det er sannsynlig at også en slik kontroll vil redusere risikoen for misbruk av en unntaksregel. Også krav om mange beløp tett opp til beløpsgrensen vil kunne være en slik indikasjon.

De enkelttilfellene utvalget nevner (strømstans mv.) er vanskelig å regulere uten at det enkelt åpner for omgåelsestilfeller. Vi mener likevel at det er fullt mulig å formulere en unntaksadgang slik vi beskriver den ovenfor.

For øvrig mener vi at kriteriene ("sterke samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig") i den unntaksregelen utvalget foreslår, bl.a. i skatteloven § 6-51 fjerde ledd, er for strenge. Etter vår vurdering bør departementet dessuten kunne gjøre unntak på forhånd i enkelttilfeller.

Utvalget ser ikke ut til å ha vurdert risikoen for selgere ved å benytte betalingsterminaler. Slike terminaler kan også benyttes til å overføre penger *fra* selgers konto – i en dom fra Follo tingrett 20. mars 2009 ble flere personer dømt for slike overføringer på over 200 000 kroner med en stjålet terminal. NHO ber departementet i sin videre utredning vurdere denne og andre risiki.

I punkt 10.2.2.5d) drøfter utvalget blant annet beløpsmessige avgrensninger. Det er ikke upraktisk at betaling skjer samtidig med levering, for eksempel der debtors kredittverdighet er usikker og kreditor ikke har ordninger for forskudds- eller a kontobetaling, som øker de administrative byrdene med avregning/endelig oppgjør. Dette reelle behov for kontantbetaling er gjenspeilet i de langt høyere beløpsgrensene man ser i de landene som har innført restriksjonene (som for øvrig ser ut til å gjelde varehandel, jf. punkt 10.2.2.4a)). Problemene med beregning av løpende og periodiske ytelser er for øvrig drøftet også i Ot. prp. nr. 23 (1996-1997) punkt 5.7. Siden kontantbetaling har nektelse av fradrag som sanksjon, er det uansett viktig for de næringsdrivende at reglene er klare og forutsigbare, eksempelvis kan kreditors ytelser endres i løpet av et kalenderår. De tilsvarende avgrensningene i aksjeloven § 3-8 er i praksis ikke enkle å bruke. Disse problemene kan i noen grad bli avhjulpet med en slik unntaksregel vi foreslår. En næringsdrivendes omfattende av-/delbetalinger mv. på beløp under beløpsgrensen vil for øvrig kunne gi grunn til en mer intens kontroll, som etter vår vurdering igjen vil føre til lavere risiko for slike tilpasninger.

Utvalget foreslår at kontantgrensen settes til 10 000 kroner. Etter vår mening er det grunn til å innføre ordningen med en høyere grense. For det ene vil dette bidra til at dette inngrepet i avtalefriheten aksepteres blant næringsdrivende. For det annet vil man unngå en del avgrensningsproblemer, for eksempel knyttet til periodiske ytelser. For det tredje vil man få praktiske erfaringer med nytten før man eventuelt setter grensen ned til 10 000 kroner.

Private ansvar for selgers manglende mva/skatt ved kontantbetaling (10.3.4.6)

Flertallet i utvalget foreslår ansvar for kjøper som betaler mer enn 10 000 kroner i kontanter for varer og/eller tjenester. NHO går imot dette forslaget og viser til mindretallets begrunnelse.

En slik regel vil i mange tilfeller være helt urimelig for kjøper. Det er også grunn til å tro at ordningen strider mot den alminnelige rettsfølelse, og at ansvaret vanskelig vil kunne gjøres godt nok kjent blant publikum, slik at uaktsom overtredelse lett kan være aktuelt. For utenlandske kjøpere vil sanksjonen være helt ukjent, og for de som kjenner den vil den antagelig fremstå som uforståelig. I realiteten kan forslaget dessuten likestilles med et kontantforbud, idet det er debitor som sanksjoneres ved overtredelse og man i praksis derfor vil betale via bank.

Mens transaksjoner mellom næringsdrivende ofte gjøres opp med kreditt og via bank, er behovet for umiddelbart oppgjør større ved salg av varer og tjenester til husholdningene. Dette fører igjen til at disse næringsdrivende får kostnader med å skaffe og bruke bankterminal. Forslaget har også konkurransemessige sider som utvalget ikke har vurdert, for eksempel den ulike behandlingen som i praksis vil oppstå mellom norske og utenlandske kjøpere.

For øvrig har flertallet ikke lagt frem noe konkret forslag til hvordan regelen skal utformes. NHO forutsetter at et slikt forslag utredes og sendes på høring på vanlig måte før noen fremleggelse for Stortinget.

Tiltak for bedre kontroll med norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) (10.4.3)

NHO støtter videre utredning av tiltak for bedre kontroll med NUF, herunder forenklinger som bringer norske regler mer i samsvar med andre lands regelverk. Vi ønsker med andre ord en bredere vurdering med sikte på en mer balansert "tiltaks pakke" også på dette punkt.

Det kan være ulike grunner til at næringsdrivende velger NUF som organisasjonsform. Den vesentlige andelen av de såkalte NUN-NUF-ene har Storbritannia som hjemland. Det er flere enn to millioner aksjeselskaper (*companies with limited liability – Ltd-er*) registrert i Storbritannia, og denne selskapsformen kan i seg selv ikke anses som useriøs eller illegitim. De britiske reglene har lenge hatt GBP 1 som minstekrav til aksjekapital, også før aksjeselskapsreformen i 2006.

Ved etablering av selskapsform, vil en næringsdrivende kunne ta hensyn til at et aksjeselskap vanskelig vil koste mindre enn 115 000 kroner å etablere (aksjekapital, registreringsgebyr og honorar til revisor). I tillegg kommer årlige kostnader til revisjon, som er lovpålagt. Til sammenligning kan det koste under 5 000 kroner å etablere et selskap med begrenset ansvar i et annet land, med avdeling i Norge. Er avdelingen liten vil den ikke ha den årlige revisjonsplikten. At næringsdrivende, som i tillegg er i en oppstartsfase, velger besparelsen ved NUF, er derfor ikke overraskende – oftest vil det fremstå som det eneste fornuftige, sett fra den næringsdrivendes ståsted.

NHO utelukker ikke at noen næringsdrivende kan velge NUN-NUF-formen fordi de har til hensikt å unndra seg skatte-/avgiftskontroll og -betaling. Likevel må man kunne spørre om personer med slike hensikter like gjerne holder seg helt utenfor skatte-/avgiftssystemet ved å la være å registrere seg i noen offentlige registre overhodet (altså verken som NUF eller aksjeselskap).

Det er en kjent sak at NUF-formen markedsføres ganske omfattende av såkalte tilbydere av virksomhetstjenester, se hvitvaskingsloven § 2 nr. 4. Tilsvarende tilbydere har man bare i helt begrenset utstrekning når det gjelder aksjeselskaper. At næringsdrivende i en oppstartsfase har latt seg påvirke av denne markedsføringen er sannsynlig. Vi antar at denne markedsføringen er en av hovedgrunnene til fremveksten av NUF-er.

NUN-NUF-enes overrepresentasjon i konkurstatistikken brukes fra tid til annen som argument for at enhetene er "useriøse". Uten å analysere forholdet mellom konkurstall for NUN-NUF-ene, aksjeselskapene og enkeltpersonforetakene nærmere, for eksempel om NUN-NUF-ene er forholdsvis bedre representert i bransjer som drives med høyere risiko enn andre, mener vi det ikke er grunnlag for en slik slutning.

NHO mener at en endring av rammevilkårene for norske aksjeselskaper vil kunne føre til at dette vil forbli den foretrukne organisasjonsformen for norske næringsdrivende som skal drive virksomhet i Norge. Etter NHOs mening bør Norge tilby en fullverdig foretaksform med begrenset ansvar for næringsdrivende. Dette tilser at forskjellene mellom det norske aksjeselskapet og tilsvarende utenlandske aksjeselskaper ikke blir for stor.

Utenlandske foretak som "driver virksomhet" i Norge er lovpålagt å registrere en avdeling i Norge, jf. foretaksregisterloven § 3-8. Generelt stilles det ikke andre krav til utenlandske selskaper som ønsker å drive virksomhet i Norge. Utvalget foreslår at selskaper utenfor EØS-området ikke skal kunne registreres i Norge med mindre de har reelt sete utenfor Norge og driver virksomhet i hjemlandet. Det er ikke klart om utvalget mener at selskaper som ikke oppfyller disse kriteriene skal være avskåret fra å drive virksomhet i Norge (siden de ikke skal kunne registrere seg her). Hvis dette er utvalgets mening, må det undersøkes nærmere om Norges internasjonale forpliktelser tillater det. Uansett kan det by på problemer å trekke grensen mot hvilke selskaper som ikke skal kunne operere i Norge. Den alternative forståelsen er at slike selskaper skal kunne operere i Norge, men uten norsk organisasjonsnummer. I så fall er det på ingen måte opplagt at potensialet for skatteunndragelser blir mindre. For selskaper i EØS-land er det vår vurdering at den begrensningen utvalget nevner, ikke er mulig å gjennomføre for selskaper med hjemstat i EØS-området. NHO mener derfor at en utredning som utvalget nevner i denne sammenheng, neppe er hensiktsmessig.

I forbindelse med behovet for å verifisere at det utenlandske foretaket faktisk eksisterer, viser utvalget i punkt 10.4.3.3 til at det er betydelige problemer med manglende kontakt mellom Brønnøysundregistrene og tilsvarende registre i andre land. I denne sammenheng oppfordrer vi departementet til å undersøke hvilke muligheter for verifikasjon som er mulig gjennom European Business Register, som har 20 millioner enheter registrert. Oss bekjent har Storbritannias *Companies House* – som er mest relevant for norske forhold – også egne søketjenester på Internett. Det er derfor grunn til å undersøke om for eksempel *Companies House* tilbyr tjenester som kan avhjelpe problemet med verifikasjon.

En mulighet for å verifisere eksistensen av hovedforetak (i land så vel med som uten søkbare registre), kunne være å kreve dokumentasjon for eksistensen (oppdatert firmaattest eller lignende) fra NUF-ets kontaktperson ved mistanke om at hovedforetaket er slettet i hjemlandet. En slik dokumentasjonsplikt kan alternativt knyttes til innsendingsplikten i regnskapsloven. Etter vår vurdering vil dette være lite byrdefullt for de aktuelle NUF-ene. Dette vil i det minste kunne bidra til at Foretaksregisteret er oppdatert.

Som kjent går NHO inn for å oppheve revisjonsplikten for små foretak. Hvis revisjonsplikten likevel opprettholdes for alle aksjeselskapene, mener NHO at en tilsvarende plikt – av hensyn til likebehandling – bør pålegges også NUF-ene. Vi tar forbehold om at EØS-avtalen tillater en slik plikt.

Ved kjøp av NUF fra tilbydere av virksomhetstjenester er det vanlig at kjøperen samtidig inngår avtale med tilbyderen om at denne skal forestå oppfyllelsen av selskapsrettslige forpliktelser i NUF-ets hjemstat. Med virkning fra 15. april 2009 vil slike tjenestekjøpere være omfattet av reglene i hvitvaskingsloven om risikobasert kundekontroll. Vi tror at hvitvaskingsloven kan bidra til at NUF blir en mindre attraktiv foretaksform for personer som har til hensikt å gjennomføre transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger.

Revisjonsplikt for NUF (10.4.3.6)

Når det gjelder innføring av en eventuell revisjonsplikt for NUFer, mener NHO det klart må henge sammen med revisjonsplikten for aksjeselskaper. NHO mener at revisjonsplikten for små (micro) aksjeselskaper bør fjernes, og har gått inn for dette i Revisjonspliktutvalgets innstilling som ble lagt frem i juni 2008. Gitt dette utgangspunkt kan ikke NHO støtte en revisjonsplikt for små NUF. Dersom revisjonsplikten likevel skulle bli videreført for micro AS, bør det innføres en tilsvarende revisjonsplikt for NUF, i den grad dette er overensstemmende med våre EØS-rettslige forpliktelser.

Særlig om styrets ansvar i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper (10.7)

I innstillingen omtales ”styrets ansvar” med ulike betydninger. I tillegg til det rettslige erstatningsansvar styremedlemmer kan bli pålagt som følge av uaktsom adferd, omtaler man de oppgavene av mer forretningsmessig natur et styre vil ha. Det er, slik vi oppfatter det, dermed snakk om både rettslige og forretningsmessige oppgaver.

Erstatningsansvaret for styremedlemmer er omtalt i punkt 10.11.2.4b). Antagelig skal det i praksis ganske mye til før styremedlemmer personlig blir ansvarlige overfor skatte-/avgiftsmyndighetene for tap disse myndighetene måtte lide. Vi er ikke kjent med at noe slikt ansvar er blitt pålagt. Etter vår vurdering er man best tjent med at det gjeldende styreansvaret blir tolket og utviklet gjennom rettspraksis, i stedet for å endre aksjeloven, slik utvalget foreslår.

Å inkludere skatter/avgifter i saksbehandlingsreglene, slik utvalgets flertall foreslår, reiser en rekke spørsmål, gitt at loven skal gjelde for selskaper med virksomhet av helt ulike omfang. Den foreslåtte lovfesting vil etter vår vurdering ikke bidra til å klargjøre styrets ansvar.

Vi går etter dette imot flertallets forslag om en ny saksbehandlingsregel for skatter og avgifter.

Utvalget har også vurdert om selskapene må opplyse om skattestrategi. Hvorfor man har vurdert dette og hensikten med en slik forpliktelse, fremgår ikke av utredningen. Uansett er vi enig i at en slik forpliktelse ikke må innføres.

Tiltak mot merverdiavgiftsunndragelser (10.6)

Utvalget fremmer to konkrete forslag når det gjelder merverdiavgiftsunndragelser. For det første foreslås det at visse formfeil ved salgsdokumentet skal føre til at den næringsdrivende mister sin rett til fradrag for inngående avgift. Det andre forslaget, som ikke støttes av et mindretall i utvalget, innebærer at kjøper skal nektes fradrag for inngående merverdiavgift dersom selger ikke er registrert i merverdiavgiftsmanntallet. Våre kommentarer til disse konkrete forslagene er gjengitt nedenfor.

Først ønsker vi imidlertid å komme med noen generelle betraktninger når det gjelder arbeidet mot merverdiavgiftsunndragelser, fordi de har betydning for synspunktene på de konkrete forslagene.

Merverdiavgiftsreglene håndteres løpende av svært mange næringsdrivende. Det er derfor av stor betydning at dette regelverket er så enkelt som mulig å praktisere, og at rapporterings- og undersøkelsesplikter for de næringsdrivende holdes på et absolutt minimum.

NHO er av den oppfatning at det mest effektive og målrettede tiltak mot avgiftsunndragelser består i flere og mer målrettede kontroller, etablering av et enda bedre samarbeid mellom skatteetaten og næringslivet og at det i større grad enn i dag gjøres bruk av den informasjon som allerede er tilgjengelig. Utvikling av bedre "risk-management" systemer som gjør det enklere å oppdage svindlere må også prioriteres.

Vi tror videre at systematisk veiledning til og kontroll av nyregistrerte firmaer vil kunne bedre etterlevelsen av regelverket samt avdekke svindelforsøk før det blir for omfattende. I Storbritannia har man opplevd mye avgiftssvindel ved omsetning av mobiltelefoner og datautstyr. Man har derfor hatt stedlige kontroller og tett oppfølging av nyregistrerte selskaper innenfor denne bransjen. Den informasjon NHO har mottatt tyder på at dette arbeidet har gitt gode resultater.

Skatteetaten og de næringsdrivende er partnere når det gjelder innkreving av merverdiavgift. Det bør derfor være en målsetting å få til et åpent og tillitsfullt samarbeidsklima mellom etaten og den seriøse delen av næringslivet. I stedet for at de næringsdrivende blir påført større byrder, er det vår oppfatning at det vil være mer hensiktsmessig om det ble inngått avtaler med det seriøse næringslivet slik at disse kunne få færre rapporteringsforpliktelser, samtidig som det blir frigjort ressurser for skatteetaten til å gå etter de som svindler avgiftssystemet.

Når det gjelder bruk av tilgjengelig informasjon, ønsker vi å fremheve Registerinfo. Har gis informasjon hvilke registre den næringsdrivende er registrert i, om oppgaver er levert og om eventuelle skatte- og avgiftsrestanser. I tillegg får man opplysninger om innberettet utgående og inngående merverdiavgift samt betalt arbeidsgiveravgift. Denne informasjonen vil i mange

tilfeller gi god veiledning når man skal vurdere potensielle kontraktsparters seriøsitet. Før en næringsdrivende kan få ut informasjon fra Registerinfo, kreves det at den det skal hentes ut informasjon om gir fullmakt til informasjonsinnhenting. Vi har fått opplyst at blant annet aktører i byggebransjen krever slik fullmakt for å inngå kontrakt. Disse opplever fra tid til annen at entreprenører trekker seg fra oppdraget fremfor å gi slik fullmakt. Dersom både private og offentlige oppdragsgivere ble flinkere til å benytte den informasjon som er å finne i Registerinfo, er det vår oppfatning at flere useriøse aktører kunne lukes ut. Vi tror dette er et mye mer målrettet tiltak enn at alle næringsdrivende f eks skal måtte sjekke om en selger er registrert i merverdiavgiftsmanntallet.

Nektelse av fradrag ved formelle feil ved salgsdokumentasjonen (10.6.3.2)

Utvalget foreslår at kjøpers adgang til å få fradrag for inngående merverdiavgift avskjæres i de tilfeller hvor organisasjonsnummer etterfulgt av bokstavene MVA ikke er oppført på salgsdokumentet. Dette skal gjelde selv om selger har innbetalt avgiftsbeløpet til staten, altså selv om staten ikke lider avgiftstap som følge av feilen.

Utvalget begrunner dette blant annet med at skjerpede vilkår for fradragsrett kan bidra til at kjøper blir mer bevisst på om selger opptrer redelig.

NHO mener at det er akseptabelt å stille krav om at selgers organisasjonsnummer etterfulgt av bokstavene MVA skal stå på fakturaen for at det skal foreligge fradragsrett for inngående merverdiavgift.

Lovutkast til merverdiavgiftsloven § 25 går imidlertid lenger enn dette, da det her oppstilles krav om at bilaget skal oppfylle kravene om salgsdokumentasjon gitt i eller i medhold av bokføringsloven. Av bokføringsforskriften § 5-1 fremgår det at det oppstilles en lang rekke krav til salgsdokumentet i tillegg til selgers organisasjonsnummer og bokstavene MVA. NHO er av den oppfatning at å nekte fradrag for inngående merverdiavgift for enhver formel vil være å gå for langt.

NHO mener således at lovteksten må endres i tråd med det som synes å være utvalgets standpunkt, nemlig at det er manglende angivelse av selgers organisasjonsnummer og bokstavene MVA som gir rett til å nekte fradrag. Lovteksten kan f eks utformes slik:

§ 25 Inngående avgift som ikke kan legitimeres med bilag som inneholder selgers organisasjonsnummer etterfulgt av bokstavene MVA, er ikke fradragsberettiget. Dette gjelder selv om selger er registrert i avgiftsmanntallet og har innbetalt avgiftsbeløpet til staten.

Selgers registrering som vilkår for kjøpers fradragsrett (10.6.3.3)

Skatteutvalget foreslår ikke at det skal være en plikt for kjøper å undersøke om selger faktisk er registrert i merverdiavgiftsmanntallet, men flertallet foreslår at fradrag for kjøper skal kunne nektes dersom selgeren ikke er registrert i avgiftsmanntallet. NHO går imot flertallets forslag.

Forslaget innebærer at kjøper faktisk må foreta undersøkelser av at selger er avgiftsregistrert og dokumentere at slik undersøkelse er foretatt. For å sikre sin fradragsrett må undersøkelsen

foretas for hver transaksjon. NHO er av den oppfatning at det er uakseptabelt å påføre de næringsdrivende en slik administrativ byrde. Vi er videre av den oppfatning at det ikke er forholdsmessighet mellom de undersøkelser de næringsdrivende i praksis må gjøre for å beholde sin fradragsrett, i forhold til hvor store avgiftsunndragelser man kan forvente å unngå ved et slikt tiltak. Til det er tiltaket altfor lite målrettet.

5 Andre inngripende tiltak

Forbud mot kontantbetaling av større beløp mellom næringsdrivende (10.2.2.4)

NHO går imot forslaget om innføring av et kontantforbud i sentralbankloven, slik et knapt flertall i utvalget går inn for (punkt 10.2.2.4a)). Det er vanskelig å finne begrunnelsen for dette forslaget, utover at den fradragsregelen som er foreslått, vil "ha begrenset virkning for kontante transaksjoner mellom næringsdrivende og private". I tillegg til begrunnelsen fra mindretallet, viser vi til at det er vanskelig å se hvilken effekt et slikt forbud vil ha. Forbudet vil enkelt kunne overtres uten noen oppdagelsesrisiko, og loven vil da neppe ha annet enn symbolsk effekt. Utredningen inneholder for øvrig ikke noe forslag til endret lovtekst i sentralbankloven, verken forbud eller sanksjon ved overtredelse. Det er derfor ikke mulig å uttale seg om dette forslaget. Vi forutsetter at en slik mulighet blir gitt før noe forslag blir fremmet for Stortinget.

Administrativ reaksjon overfor medvirkere (9.6.1)

Flertallet foreslår at det skal være en adgang til å gi en administrativ reaksjon fra skatteetaten eller toll- og avgiftsetaten overfor medvirkere. NHO går imot forslaget og viser til mindretallets merknader.

Medvirkere vil være de som har gitt råd eller bistand på en slik måte at vilkårene for medvirkningsansvar i henhold til straffebestemmelsene i ligningsloven §§ 12-1 og 12-2 er oppfylt. Bakgrunnen er at det kan synes som om eksisterende straffehjemler benyttes i mindre grad enn det er grunnlag for. Utvalget foreslår ingen utvidelse eller annen endring av eksisterende straffebestemmelser og gjeldende vilkår. Flertallet mener imidlertid at adgang til en administrativ sanksjon vil muliggjøre en hyppigere sanksjonering av medvirkere, og at en større sanksjonsrisiko også vil kunne virke preventivt når det gjelder uønsket skatterådgivning.

Mindretallet er enig i at det bør legges større vekt på å ramme medvirkere enn hva tilfellet er i dag. Det kan imidlertid gjøres innenfor gjeldende regelverk. Mindretallet mener at det ikke vil være betryggende ut fra rettssikkerhetshensyn at reaksjoner mot slike overtredelser skal kunne gis administrativt. NHO støtter mindretallets synspunkter.

Begrensning i advokaters taushetsplikt (9.6.2)

Utvalgets flertall foreslår en bestemmelse om at skatterådgivere – herunder advokater – med nærmere angitte unntak skal være forpliktet til å fremlegge opplysninger overfor kontrollmyndighetene (om forhold vedrørende klienten) i samme utstrekning som klienten selv. NHO går imot forslaget og er enig i mindretallets synspunkter.

Flertallet mener at en utvidelse av advokaters opplysningsplikt og tilsvarende begrensning i taushetsplikten, vil være av stor betydning for å kunne avdekke hvorvidt skattepliktige midler holdes utenfor beskatning.

Et mindretall går imot at det innføres et slikt unntak fra gjeldende taushetsplikt for advokater. Et unntak som foreslått er i følge mindretallet ikke kjent fra de øvrige skandinaviske land eller fra engelsk rett. Mindretallet viser til at utvalget ikke har avdekket at advokaters taushetsplikt representerer noe problem i det praktiske ligningsarbeid.

Mindretallet uttaler videre:

”De råd advokater gir som ledd i sin rådgivning er ikke en del av det faktiske grunnlaget for ligningen, og omfattes dermed ikke av den plikt skattyter har til selv å gi opplysninger. Når det gjelder fremleggelse av dokument i form av inngåtte kontrakter, selskapsavtaler mv. har en ikke erfaring for at taushetsplikt påberopes som grunnlag for å holde tilbake slike dokumenter.

En bestemmelse som begrenser advokaters taushetsplikt vil bidra til å uthule taushetsplikten for rådgivere, og kunne være til hinder for at skattytere søker råd i fortrolighet vedrørende sin rettsstilling.”

Adgang til offentlighet om tilleggsskattevedtak (10.8)

Et flertall foreslår adgang til offentlighet ved vedtak om tilleggsskatt. NHO går imot forslaget og viser til mindretallet som mener at de hensyn som bærer taushetsplikten er viktigere enn de hensyn som kan tale for offentlighet om slike vedtak.

Kontrollmyndighetene – særlig skatteetaten – er avhengig av skattyternes tillit. Selvangivelsesprinsippet er en forutsetning for den masseforvaltning ligningsbehandlingen er. Prinsippet vil fungere dårligere dersom skattyterne ikke kan være trygge på forvaltningens taushetsplikt. Det vil alltid være en fare for at uriktige vedtak blir offentliggjort, og NHO mener offentlighet først må være aktuelt der saken er brakt inn for domsstolene. Vi er også enige i mindretallets oppfatning om at kontrollmyndighetene innenfor gjeldende regler har rom for enda større aktivitet med hensyn til publisitet og omtale enn det de faktisk utnytter.