

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Dato: 09.04.2002
Vår ref.: 2001/000256
NOA/HH
Deres ref.:

MERVERDIAVGIFTSREGELVERKET FOR FINANSBEDRIFTER – INNSPILL TIL REVIDERT NASJONALBUDSJETT 2002

1. Hovedpunkter

FNH er kjent med at det vil bli en gjennomgang av en del utestående spørsmål i tilknytning til merverdiavgiftsreformen i Revidert nasjonalbudsjett 2002. Vi vil be om at følgende temaer blir behandlet i den forbindelse:

- *Behovet for merverdiavgiftsregler som i større grad likestiller kjøp av tjenester med egenproduksjon i finansnæringen*
- *Forenklede og konkurransenøytrale fradragsregler for inngående merverdiavgift for finansbedrifter*
- *Den avgiftsmessige behandlingen av forvaltning av utlån for andre, herunder forvaltning for spesialselskap innenfor verdipapirisering*
- *Beregning av "reverse charge" ved leveranser av tjenester innenfor et internasjonalt konsern, eksempelvis innenfor et nordisk finanskonsern*

2. Merkostnader og vridninger til egenproduksjon

Finansdepartementet foretok i Revidert nasjonalbudsjett 2001 en vurdering av merverdiavgiftsreformens virkning på forholdet mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester i blant annet finanssektoren. Det ble konkludert med at det ikke var grunnlag for å innføre særskilte ordninger for å motvirke eventuelle vridninger til egenproduksjon. Denne beslutningen var blant annet basert på at tall fra Statistisk sentralbyrås nasjonalregnskap for 1997 viste at eksterne kjøp sto for en liten andel av den totale produktinnsatsen i de berørte sektorer og at mulighetene for å øke egenproduksjonen dermed var begrensede.

Av beregninger FNH har utført fremgår at ovennevnte tallmateriale er lite representativt med hensyn til å beskrive dagens situasjon i finansnæringen. Tall som nylig er innhentet fra et utvalg av medlemsbedriftene viser at merkostnadene for finansnæringen kan anslås

til 1,3 milliarder kroner for 2001 (estimert årskostnad) eller 3,5 prosent av totale kostnader. FNH og Sparebankforeningen beregnet høsten 2000 kostnadsøkningen for finansbedriftene til 2 milliarder kroner, basert på regelverket slik det den gang så ut til å bli. Nedjusteringen av anslaget må ses i sammenheng med at det kort tid før ikrafttreddelsen av merverdiavgiftsreformen 1. juli i fjor ble gitt visse lettelser i regelverket.

Den betydelige kostnadsøkningen merverdiavgiftsreformen har medført for finansnæringen må ses i sammenheng med at det i de senere år har vært lagt stor vekt på å gjøre virksomheten mer kostnadseffektiv og konkurransedyktig. Dette innebærer at finansbedriftene i økende grad har valgt å kjøpe tjenester fra eksterne leverandører i stedet for å produsere tjenestene i eget foretak. Flere av tjenestene som merkostnadene i forbindelse med merverdiavgiftsreformen er knyttet til vil i mange foretak alternativt kunne produseres "innomhus". Særlig vil de større virksomhetene ha en slik valgmulighet.

Dersom det ikke innføres merverdiavgiftsregler som i større grad bidrar til å likestille kjøp av tjenester med egenproduksjon i finansnæringen, må det antas at vridningseffektene til egenproduksjon og dermed effektivitetstapet for denne sektoren vil bli mer omfattende enn det departementet la til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2001. I den forbindelse vil vi også nevne at Regjeringen i januar i år oppnevnte et ekspertutvalg som skal vurdere løsninger som likestiller kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester i forhold til merverdiavgiften. Slik vi ser det vil problemstillingen om nøytralitet i merverdiavgiftsregelverket mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester ha like stor relevans for finansnæringen som for kommunene. FNH vil på denne bakgrunn be om at det foretas en ny vurdering av spørsmålet om å foreta tilpasninger i regelverket for finansbedrifter som kan bidra til å motvirke vridninger til egenproduksjon i finansnæringen.

3. Forenklede og konkurransenøytrale fradragsregler

Unntaket fra merverdiavgiftsplikt for finansielle tjenester innebærer at finansbedrifter i liten grad har rett til fradrag for inngående merverdiavgift. Ved fastsettelsen av merverdiavgiftsregelverket i Norge har Finansdepartementet særlig sett hen til hvordan unntaket for finansielle tjenester avgrenses i Sverige og Danmark. Man har imidlertid foreløpig ikke latt dette få gjennomslag i regelverket for fradrag for inngående merverdiavgift for finansbedrifter. Dette gjelder beregning av forholdsmessig fradrag for inngående merverdiavgift og fradrag for inngående avgift på omkostninger som er knyttet til tjenester som leveres til utlandet. FNH har ved flere anledninger, senest i fellesbrevet med Sparebankforeningen av 05.10.01, tatt opp med Finansdepartementet spørsmålet om å få etablert forenklede regler for fradrag for inngående merverdiavgift for finansbedrifter i Norge slik det er gjort i Sverige og Danmark. Vi er jf. brev av 20.12.01 orientert om at Finansdepartementet har bedt Skattedirektoratet om å vurdere innspillet og komme med en uttalelse til departementet. FNH vil be om at spørsmålet om etablering av forenklede fradragsregler for finansbedrifter gis en snarlig avklaring, og at man i denne sammenheng også vurderer reglene for fradrag i forbindelse med finansielle tjenester som leveres til utlandet.

4. Forvaltning av utlån for andre

FNH har også tatt til orde for at forvaltning av utlån for andre – i likhet med forvaltning av verdipapirfond og såkalt aktiv forvaltning bør omfattes av avgiftsunntaket. Vi har i den forbindelse blant annet vist til at ved en fremtidig adgang for norske kredittinstitusjoner til å benytte verdipapirisering i sin balanse- og risikostyring, vil etablering av spesialselskaper – som dette forutsetter – neppe skje i Norge, dersom forvaltningstjenestene illegges merverdiavgift. Vi har jf. vårt brev til Skattedirektoratet av 14.02.02, med kopi til departementet, undersøkt hvordan tjenesten som ytes fra en kredittinstitusjon til et spesialselskap i forbindelse med forvaltning av verdipapiriserte porteføljer behandles i Sverige. Det fremgikk av brevet at slike tjenester – i hvert fall i forhold til det selskap som informasjonen var knyttet til – grupperes innenfor i alt ni ulike kategorier.

Skattemyndighetene i Stockholm anser fem av disse for å være avgiftsfrie bank- og finansieringstjenester og de resterende fire for å være avgiftspliktig tjenesteyting. FNH vil be om at også spørsmålet om avgiftsmessig behandling av utlånsforvaltning for andre gis en snarlig avklaring, både i forhold til forvaltning av utlån for andre generelt og forvaltning for spesialselskap innenfor verdipapirisering spesielt. Vi vil i denne sammenheng påpeke at man for eksempel i Sverige så langt vi kjenner til har ordninger for eksportkreditter som medfører at slike kreditter ytes av private finansbedrifter med garanti fra staten. Dette til forskjell fra modellen i Norge hvor kredittene ytes av Eksportfinans, men i mange tilfeller forvaltes av de private finansbedriftene.

5. Beregning av "reverse charge" ved leveranser av tjenester innenfor et internasjonalt konsern

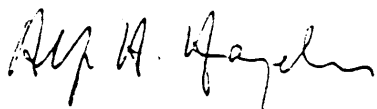
For å unngå konkurransemessige vridninger mellom ulike land, for eksempel med hensyn til beslutninger om lokalisering av fellestjenester i et internasjonalt konsern, bør det søkes å få til et felles regelverk i EU/EØS for så vidt angår beregning av "reverse charge" ved tjenesteleveranser mellom konsernselskaper over landegrensene, herunder en felles fortolkning og praktisering av regelverket. Videre må det påses at regelverket ikke medfører dobbel belastning av merverdiavgift innenfor et konsern som følge av at samme tjeneste avgiftsbelegges i flere land. Begrepet "tjenester som kan fjernleveres" bør dessuten konkretiseres, for å sikre forutsigbarhet for foretak som berøres av ordningen med "reverse charge".

6. Avsluttende merknader

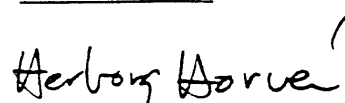
FNH anser det som meget uheldig med den usikkerheten som fortsatt råder på ovennevnte områder. Vi vil på denne bakgrunn be om at spørsmålene blir behandlet med sikte på en avklaring i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2002. I tillegg vurderer vi det som lite tilfredsstillende at gjeldende regelverk ikke gir en utfyllende beskrivelse av avgiftsunntaket for finansielle tjenester. Dette innebærer at det er knyttet en rekke avgrensingsproblemer til unntaket som vil kunne få ulikt utfall for ulike tjenesteytere. Vi vil be om at også denne problemstillingen blir behandlet i Revidert nasjonalbudsjett 2002.

Det vises til vedlegget for ytterligere utdypning av tema 2 og 5 ovenfor.

Med vennlig hilsen
FINANSNÆRINGENS HOVEDORGANISASJON



Alf A. Hageler
Direktør



Herborg Horvei
Kontorsjef

Vedlegg

- Notat om merkostnader og vridninger til egenproduksjon samt beregning av "reverse charge" ved leveranser av tjenester innenfor et internasjonalt konsern

Kopi: Stortingets finanskomite
Skattedirektoratet
Konkurransetilsynet
Sparebankforeningen

NOTAT

Til: Finansdepartementet

Kopi: Stortingets finanskomite

Fra: Finansnæringens Hovedorganisasjon

VEDLEGG

1. Merkostnader og vridninger til egenproduksjon

1.1 Merkostnader som følge av merverdiavgiftsreformen

Det ble i Revidert nasjonalbudsjett 2001 gitt en omtale av mulige konkurransemessige vridninger i forholdet mellom egenproduserte og innkjøpte tjenester som følge av merverdiavgiftsreformen for ulike sektorer (stat, kommune, frivillige organisasjoner samt finansnæringen), jf. kapittel 3.3.5. Dette må ses i sammenheng med at Regjeringen i forbindelse med behandlingen av merverdiavgiftsreformen i Stortinget ble bedt om å komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2001 med en nærmere vurdering av reformens virkning på dette forholdet. Hovedkonklusjonen i Revidert nasjonalbudsjett 2001 var at anskaffelsen av tjenester som ble avgiftspliktige som følge av merverdiavgiftsreformen syntes å utgjøre en meget liten andel av de berørte sektorer totale anskaffelser av tjenester. Vridningseffektene ville derfor være små, og departementet ville ikke foreslå særskilte ordninger for å motvirke eventuelle vridninger til egenproduksjon.

For finansnæringen anslo departementet forholdet mellom de tjenester som ble avgiftspliktige som følge av merverdiavgiftsreformen og den totale produktinnsats til 3,3 milliarder kroner av totalt 19,5 milliarder kroner, jf. tabell 3.11. Departementet presenterte ikke noe anslag for merkostnadene. Med merverdiavgift på 24 prosent av de 3,3 milliardene blir merkostnaden for finansnæringen knapt 800 millioner kroner. Det er her ikke tatt hensyn til økt fradrag for inngående merverdiavgift. Merkostnadene beregnet på bakgrunn av departementets tall vil følgelig ligge en del lavere enn dette anslaget. Departementets beregninger var basert på Statistisk sentralbyrås nasjonalregnskap for 1997. Det ble påpekt at det knyttet seg stor usikkerhet til tallene, og at anslaget for provenyet fra merverdiavgiftsreformen var justert opp i forhold til tidligere beregninger. Finansdepartementets første anslag høsten 2000 lå på rundt 300 millioner kroner. Det ble også uttalt at utviklingen etter 1997 kunne ha bidratt til at tallmaterialet fra nasjonalregnskapet i 1997 undervurderte omfanget av finansnæringens kjøp av tjenester fra andre og at tallene som ble presentert dermed muligens undervurderte mulighetene for egenproduksjon.

Beregninger FNH har utført på bakgrunn av tall som er innhentet fra et utvalg av medlemsbedriftene viser at nasjonalregnskapstallene for 1997 er lite representative med hensyn til å beskrive dagens situasjon i finansnæringen. FNH anslo høsten 2000 merkostnadene for finansnæringen som følge av merverdiavgiftsreformen til 2 milliarder kroner eller 4-5 prosent av de totale kostnadene. Siden det på dette tidspunktet var betydelig usikkerhet knyttet til merverdiavgiftsregelverket for finansbedrifter, har vi nylig innhentet nye kostnadstall fra et utvalg av medlemsbedriftene. Merkostnadene for finansnæringen kan på bakgrunn av disse tallene anslås til 1,3 milliarder kroner for 2001 (estimert årskostnad) eller 3,5 prosent av totale kostnader. Nedjusteringen av anslaget må ses i sammenheng med at det kort tid før ikrafttreddelsen av merverdiavgiftsreformen 1. juli i fjor ble gitt visse lettelser i regelverket. Vesentlig i denne sammenheng er at det ble åpnet for at underleverandørtjenester som oppfyller kravene om å være særskilte, spesifikke og vesentlige for en unntatt finansiell tjeneste kan leveres uten merverdiavgift. Samlede årlige kostnader til kjøp av tjenester som ble merverdiavgiftspliktige fra 1. juli 2001 er anslått til 8 milliarder kroner.

1.2 Vridninger til egenproduksjon

I beregningene som ble presentert i Revidert nasjonalbudsjett 2001 sto posttjenester, konsulenttjenester, inklusive IT-tjenester, og advokattjenester for den største andelen av tjenesteleveransene til finansnæringen som omfattes av merverdiavgiftsutvidelsen fra 1. juli 2001. Dette er sammenfallende med det FNHs beregninger viser. Leveransene av konsulent-, advokat- og IT-tjenester er i våre beregninger anslått til 5,3 milliarder kroner, som tilsvarer 65 prosent av samlede tjenesteleveranser som omfattes av merverdiavgiftsreformen. Leveransene av posttjenester er anslått til 0,9 milliarder kroner, tilsvarende en andel på 11 prosent. Også leveranser av vikartjenester og skadeoppgjørstjenester utgjør en betydelig andel av de samlede leveranser av tjenester som ble merverdiavgiftspliktige fra 1. juli 2001. Finansbedriftenes kjøp av vikar- og skadeoppgjørstjenester er i beregningene anslått til henholdsvis 0,6 og 0,4 milliarder kroner. Dette tilsvarer andeler på henholdsvis 7 og 4 prosent av totale anskaffelser som ble merverdiavgiftspliktige fra 1. juli 2001.

Det må antas at mange finansbedrifter som følge av den ulike behandlingen av egenproduksjon og innkjøp av tjenester som gjeldende merverdiavgiftsregelverk innebærer vil velge egenproduksjon på flere av tjenesteområdene som er omtalt ovenfor, selv om dette vil lede til en mindre effektiv ressursbruk enn om tjenestene hadde vært kjøpt fra eksterne leverandører. Ikke minst gjelder dette for tjenestene som inngår i gruppen for konsulent-, advokat- og IT-tjenester. Følgelig er det grunn til å frykte at regelverket slik det nå fremstår vil bidra til å motvirke mange av de effektivitetsfremmende tiltak som har blitt iverksatt i finansnæringen i de senere år. Det vises til at en rekke finansbedrifter har valgt å utkontraktere, eller på annen måte konkurransenutsette deler av tjenesteproduksjonen, for å utvikle kostnadseffektive og internasjonalt konkurransedyktige enheter. Vi finner grunn til å understreke at også for samfunnet innebærer denne måten å organisere virksomheten på gevinster knyttet til økt konkurranse og mer effektiv anvendelse av ressursene. De mindre foretakene vil på en del områder ikke ha samme mulighet som de større foretakene til å velge egenproduksjon. Regelverket påvirker følgelig også konkurranseforholdet mellom små og store finansbedrifter på en uheldig måte.

1.3 Lignende problemstillinger i andre sektorer og næringer

Regjeringen oppnevnte i januar i år et ekspertutvalg som skal vurdere løsninger som kan sikre at merverdiavgiften virker nøytralt for kommunene. I mandatet heter det at utvalget på prinsipielt grunnlag skal vurdere løsninger som likestiller kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester i forhold til merverdiavgiften. Utvalget leverte en første delrapport 22.03.02 som skisserer de mest aktuelle løsningene. Etter utvalgets oppfatning er det nødvendig å se nærmere på de skisserte alternativene før det er aktuelt å gi noen anbefaling om valg mellom de angitte alternativene. FNH stiller seg positiv til at det er igangsatt et arbeid for å utarbeide nøytrale momsregler for kommunene. Slik vi ser det vil imidlertid problemstillingen om nøytralitet i merverdiavgiftsregelverket mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester ha like stor relevans for finansnæringen som for kommunene.

Det vises også til at Konkurransetilsynet har bedt Regjeringen om å gå tilbake på den vedtatte omleggingen av avgiftssystemene i luftfarten, slik at persontransport med fly forblir innenfor merverdiavgiftssystemet og flyselskapene dermed får beholde fradrag retten for inngående merverdiavgift selv om de ikke beregner utgående avgift på sin virksomhet. Bakgrunnen for Konkurransetilsynets forslag er at omleggingen vil innebære at det oppstår konkurransevridning mellom flyselskaper som produserer egne bakketjenester og flyselskaper som må kjøpe disse tjenestene fra andre. Som nevnt under punkt 1.2 ovenfor innebærer gjeldende merverdiavgiftsregelverk en tilsvarende konkurransevridning mellom små og store finansbedrifter. Dette følger av at de mindre foretakene ofte vil ha større behov for å kjøpe deler av sine tjenester fra andre enn de større foretakene, som lettere kan produsere tjenestene "innomhus".

2. Beregning av "reverse charge" ved leveranser av tjenester innenfor et internasjonalt konsern

Det har i de senere år blitt etablert flere nordiske finanskonsern som opererer på tvers av landegrensene. I de andre nordiske landene praktiseres unntak fra "reverse charge" for utenlandske filialer, hvilket innebærer at det ikke beregnes avgift på tjenester levert mellom utenlandske filialer og morselskap. Dette begrunnes med at det er tale om samme juridiske enhet. Etter vår oppfatning bør det på dette området søkes å få til et felles regelverk innenfor EU/EØS, herunder en felles fortolkning og praktisering av regelverket. Som et første steg mot en slik samordning bør regelverket i de nordiske land samordnes.

Ved kjøp av avgiftspliktige tjenester fra underleverandører som skal viderefaktureres over landegrensene innenfor et finanskonsern vil konsernet, dersom det mottakende konsernselskap skal beregne "reverse charge", risikere å måtte betale dobbel merverdiavgift. Dette følger av at både det mottakende konsernselskap og konsernselskapet som viderefakturerer tjenesten i liten grad vil kunne gjøre fradrag for inngående avgift. FNH vil anmode departementet om å påse at regelverket ikke vil medføre dobbel belastning av merverdiavgift innenfor et konsern som følge av at samme tjeneste avgiftsbelegges i flere land. Dette kan for eksempel gjøres ved å presisere i merknadene til forskrift 121 om

merverdiavgift ved kjøp av tjenester fra utlandet at det ved dokumentasjon av betalt avgift i utlandet ikke stilles krav om å beregne "reverse charge" i Norge.

Det er kun tjenester som kan fjernleveres som skal avgiftsberegnes etter "reverse charge" prinsippet. Det foreligger en rekke avgrensingsproblemer i tilknytning til begrepet "tjenester som kan fjernleveres". Det er vårt inntrykk at foretakene anvender betydelige ressurser på å avklare de ulike avgrensingsproblemene. Vi mener derfor at det er behov for at myndighetene kommer med presiseringer på dette området.

Vedlegg

- Tabell: Merkostnader for finansnæringen som følge av innføringen av merverdiavgift på omsetning av tjenester

Merkostnader for finansnæringen som følge av innføringen av merverdiavgift på omsetning av tjenester

Tjenester som omfattes av merverdiavgiftsreformen	Merkostnader knyttet til kjøp av tjenester som ble avgiftspliktige som følge av merverdiavgiftsreformen (estimert årskostnad for 2001) i mill. kr.	Totalt kostnader knyttet til kjøp av tjenester som ble avgiftspliktige som følge av merverdiavgiftsreformen i mill. kr.	Totalt kostnader knyttet til kjøp av tjenester som ble avgiftspliktige som følge av merverdiavgiftsreformen i prosent av samlede leveranser som omfattes av reformen
Konsulent-/advokat-/IT-tjenester	794	5253	64.7
Regnskaps tjenester	9	42	0.5
Revisortjenester	8	37	0.5
Inkassotjenester	29	123	1.5
Posttjenester	167	923	11.4
Vikartjenester	106	601	7.4
Skadeoppgjørstjenester 1)	71	354	4.4
Innførsel av tjenester	37	192	2.4
Andre tjenester	118	593	7.3
Sum	1339	8118	100.0

1) Inklusive skadetaksering