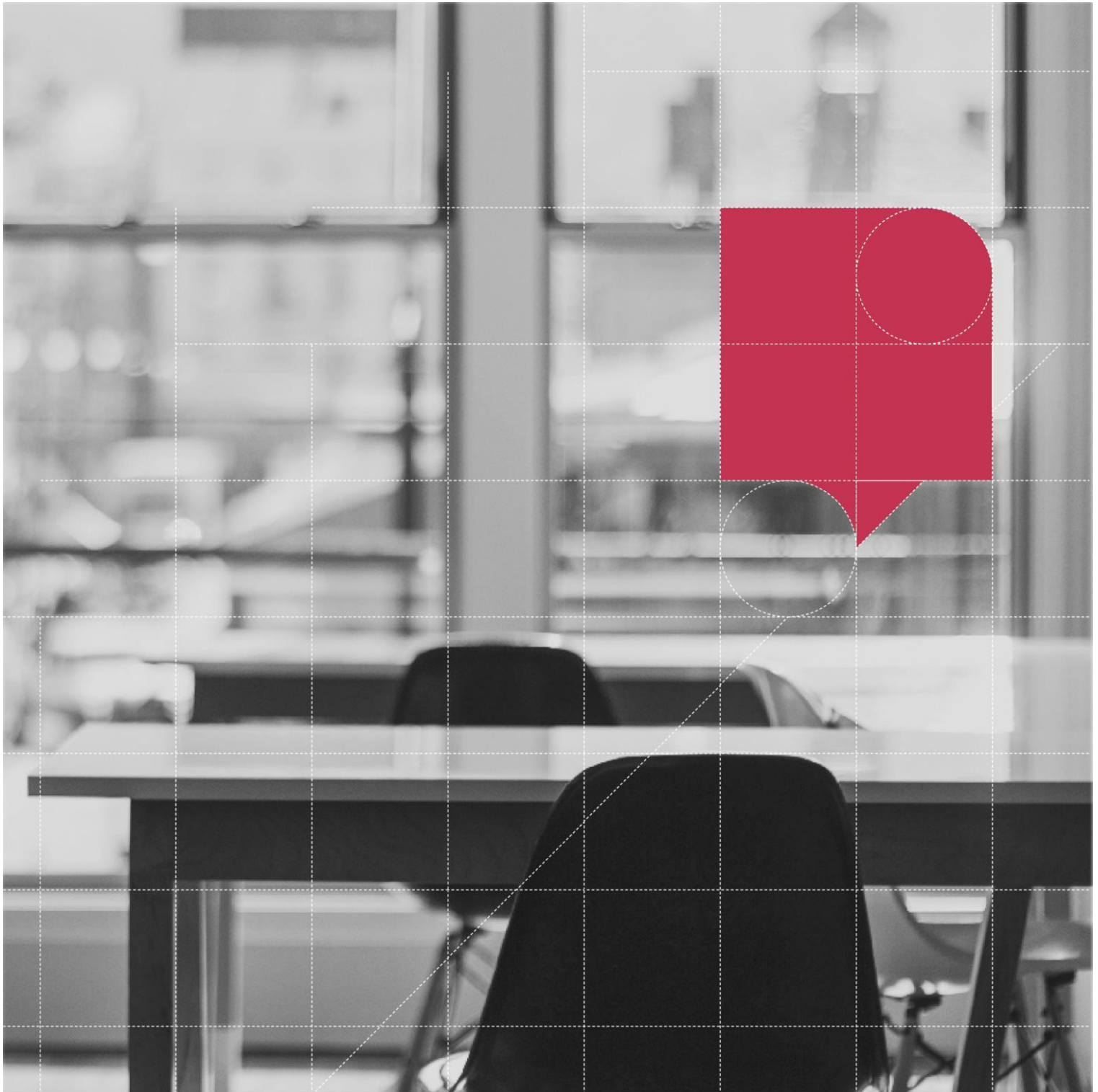


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag om opplysningsplikt om salgs- og kjøpstransaksjoner**

Ansvarlig: **Skatteetaten**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Skatteetaten

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
2021/2270	21/00233	Merete Grøtt Grinde	12.11.2021

Uttalelse

Om: **Forslag om opplysningsplikt om salgs- og kjøpstransaksjoner**
Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Skatteetaten har sendt forslag om opplysningsplikt om salgs- og kjøpstransaksjoner på høring. Formålet med forslaget er å øke etterlevelsen av skatte- og merverdiavgiftslovgivningen.

Regelrådet mener at det i utgangspunktet er positivt at Skatteetaten foreslår modernisering av merverdiavgiftsområdet. Forslaget kan potensielt gi en betydelig samfunnsøkonomisk besparelse, men det er samtidig et svært omfattende forslag der både selve utformingen av systemet, samt forvaltningen av og veiledningen om dette, er helt essensielt for god måloppnåelse. Regelrådet mener utredningen ikke er tilstrekkelig, spesielt sett i lys av omfanget og at forslaget gir nye kostnader for næringslivet. Forslaget berører mange virksomheter, og det medfører høye samlede kostnader for næringslivet. Det fremgår også fra høringsnotatet at det er de små virksomhetene som vil få den største relative kostnadsbyrden av de nye pliktene. På bakgrunn av dette er det ekstra viktig at saken er grundig utredet.

Regelrådet mener utredningen har mange gode elementer, men at det gjenstår en del før alle spørsmålene i utredningsinstruksen er tilstrekkelig besvart. Det gjelder særlig problembeskrivelsen, utredningen av alternative løsninger og valg av tiltak. Regelrådet vil stille spørsmål ved om man gjennom forslaget utnytter det fulle forenklingspotensialet, og om ikke andre alternativer burde vært grundigere vurdert og diskutert i høringsnotatet. Regelrådet mener at forslaget med fordel kunne lagt opp til å realisere flere nyttevirkninger for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1 Om forslaget som er sendt på høring

Skatteetaten foreslår å innføre en plikt for bokføringspliktige virksomheter og offentlige virksomheter til ukrevd å gi nærmere opplysninger til skattemyndighetene om salgs- og kjøpstransaksjoner med andre næringsdrivende.

Formålet med forslaget er å øke etterlevelsen av skatte- og merverdiavgiftslovgivningen, og at skattemyndighetene skal få et bedre grunnlag for målrettet virkemiddelbruk og kontrolltiltak mot næringsdrivende med sikte på å redusere omfanget av unndragelser.

2 Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Forslaget som er sendt på høring berører svært mange virksomheter i de aller fleste næringer. Det inneholder nye opplysningsplikter for næringslivet, og gir høye samlede kostnader. Regelrådet har på den bakgrunn valgt å uttale seg til forslaget.

3 Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering tilsier omfanget av denne saken at det burde utføres en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse.

Regelrådet mener det er positivt at Skatteetaten har lagt vekt på å belyse virkningene forslaget vil ha for næringslivet, blant annet gjennom en vedlagt rapport fra Vista Analyse. Denne rapporten ser på virkningene de nye rapporteringskravene vil få for næringslivet og offentlig forvaltning. Det er også gjort egne beregninger og virkningene er verdsatt i høringsnotatet.

Det ville styrket utredningen om mer av den samfunnsøkonomiske analysen som ligger til grunn for forslaget hadde blitt gjengitt i høringsnotatet. For eksempel kommer ikke forutsetningene for analysen tydelig nok frem i høringsnotatet. Skatteetaten kommer frem til estimer med stort

intervall og Regelrådet mener høringsnotatet burde inneholdt en bredere drøftelse av hvordan resultatene kan tolkes. Det kunne for eksempel vært gjennomført en usikkerhetsanalyse, slik at det kommer helt tydelig frem i høringsnotatet hvilke usikkerhetsmomenter som ligger både i resultatet og for parameterne som er valgt. Vi viser til veilederen til samfunnsøkonomisk analyse¹. Intervallet for netto nåverdi er også så stort at det gjør det vanskelige for beslutningstaker å få et godt bilde av de faktiske nytteeffektene ved forslaget. Regelrådet vil imidlertid understreke at det er positivt at det er forsøkt verdsatt hvilke virkninger tiltaket vil ha, men det stilles ekstra høye krav til den samfunnsøkonomiske analysen når saken har et så stort omfang.

3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet

Likere konkurransevilkår for næringslivet er en av gevinstene som blir belyst i høringsnotatet, men dette kunne etter Regelrådets vurdering, vært tydeligere kommunisert som en viktig nytteeffekt.

3.3. Forenkling for næringslivet

Vista Analyses rapport inneholder forslag til forenklende tiltak som vil redusere kostnaden for næringslivet ved å innfri opplysningsplikten. Regelrådet oppfatter at Skatteetaten har innarbeidet flere av disse forenklingene i forslaget som anbefales i høringsnotatet. Regelrådet mener det er positivt at Skatteetaten har fulgt opp disse anbefalingene, slik at kostnadene for næringslivet reduseres.

Regelrådet mener Skatteetaten kunne gått enda lenger i høringsnotatet ved å utrede de potensielle forenklingseffektene dette forslaget kunne fått for næringslivet. Et godt eksempel er a-meldingen, som har hatt stor positiv effekt for næringslivet. Vi stiller spørsmål om det er undersøkt om det finnes et tilsvarende mulighetsrom i dette forslaget, slik at det kunne bidratt til forenkling for næringslivet på flere områder, for eksempel gjennom automatisk mva-rapportering. Regelrådet mener at forslaget med fordel kunne lagt opp til å realisere flere nyttevirksomheter for næringslivet, for eksempel ved at innrapporteringen foreslått i dette høringsnotatet erstatte noe annen rapportering som gjøres i dag.

3.4. Digitalisering

Forslaget inneholder nye rapporteringsplikter for næringslivet. Skatteetaten har forsøkt å gjøre rapporteringen teknisk sett så enkel som mulig for de berørte ved at den skal foregå på SAF-T format og at man har en digital (manuell) variant via Altinn for de som er unntatt plikten om SAF-T.

Det kunne fremgått noe tydeligere hvordan kontantsalg skal omfattes, og eventuelt rapporteringen av denne type transaksjoner. Regelrådet stiller spørsmål til om dette forslaget vil medføre at opplysninger blir rapportert flere ganger, særlig i tilknytning kontantsalg. Vi viser til prinsippet om kun én gang.

3.5. Særsilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det kommer klart frem i høringsnotatet hvor mange som blir berørt av forslaget. Det kommer også klart frem at kostnadsbyrden blir relativt sett større for de små virksomhetene. Det er foreslått at

¹ [Veileder til samfunnsøkonomisk analyse\(pdf\)](#)

det gjøres unntak for de virksomhetene som har driftsinntekter under 200 000 eller 500 000 kroner.

Regelrådet mener det er positivt at det er gjort særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter. Samtidig stiller Regelrådet spørsmål til måloppnåelsen ved forslaget når en del virksomheter unntas. Skatteetaten skriver i høringsnotatet at det er bare avvik av en viss vesentlighet som skal følges opp med kontrolltiltak, og at det ved mindre avvik vil være behov for andre virkemidler som informasjon og veiledning. Regelrådet vil likevel stille spørsmål til om det vil bli stor belastning for virksomheter med økt kontroll og da økte kostnader. Videre kan det stilles spørsmål om enkelte virksomheter kan bli urettmessig gjenstand for mistanke om mva-svindel, og at dette kan være belastende for virksomhetene. Regelrådet mener problemene rundt stor mengde avvik som følge av unntak for noen virksomheter burde vært drøftet i enda større grad og at Skatteetaten burde skrevet enda mer om hvordan de vil håndtere dette problemet.

3.6. Alternative tiltak

Regelrådet mener omfanget av problemet tiltaket er ment å løse ikke kommer godt nok frem i høringsnotatet. For eksempel er det ikke skrevet utfyllende om konsekvensene av å ikke gjøre endringer (nullalternativet).

I høringsnotatet er det skissert tre alternative løsninger for å bedre skattemyndighetenes opplysningsgrunnlag. Regelrådet mener Skatteetaten burde utredet de andre alternativene i større grad og gjerne gjort tallfestede kostnad- og nyttevurderinger. Regelrådet stiller spørsmål til om andre alternativer kunne åpnet for potensielle forenklinger for næringslivet, for eksempel at en videreutvikling i fremtiden som også hadde rommet automatisk mva rapportering.

Dette er en sak med stort omfang, og det er viktig at riktig alternativ blir valgt. Det er spesielt viktig at det alternativet som velges ikke virker begrensende for fremtidig videreutvikling som kan gi betydelige besparelser for næringslivet.

Det er positivt at det er vist til noe praksis i andre land, men Regelrådet mener Skatteetaten i større grad kunne vist til de ulike måtene andre land har valgt å løse dette problemet på, og drøftet de positive og negative konsekvensene tiltakene har for næringslivet. Alternativer knyttet til økt veiledning eller økt kontroll er heller ikke diskutert i høringsnotatet.

Regelrådet mener Skatteetaten i større grad kunne drøftet flere mulige innretninger av forslaget som anbefales. For eksempel om det kunne vært aktuelt med en gradvis utrulling i tid eller på bransjer, et prøveprosjekt og om dette ville kunne bidratt til å redusere usikkerheten i prosjektet og kostnadene for berørt næringsliv.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering burde forutsetningene for en vellykket gjennomføring vært nærmere drøftet. Det er en rekke forutsetninger som må være på plass for at den beregnede nytten ved tiltaket skal realiseres, for eksempel Skatteetatens systemer for mottak og analyse av datamengdene fra rapporteringen. Regelrådet registrerer at dette er nevnt i høringsnotatet, men mener det burde fremgått enda tydeligere hvordan Skatteetaten skal legge til rette for en vellykket gjennomføring.

Regelrådet kan ikke se at evaluering av tiltaket er drøftet i høringsnotatet. Vi mener det vil være viktig å ha en strategi for evaluering og justering av forslaget, særlig med bakgrunn i den store usikkerheten rundt virkningene og at forslaget krever IT-investeringer.

Det er viktig at begrepene som benyttes, forklares på en måte som gjør at de berørte vet om de er omfattet av forslaget og hvordan bestemmelsene skal forstås. Dette kan for eksempel oppnås gjennom tydelig veiledning. I forbindelse med at salg til private skal rapporteres anonymt, stiller Regelrådet spørsmål til om det burde fremgå klarere i høringsnotatet hvordan selger skal skille mellom person og næringsdrivende.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Skatteetaten skriver i høringsnotatet at de har vært i dialog med næringslivsorganisasjonene, systemleverandører og private virksomheter i arbeidet. Det er positivt at Skatteetaten involverer berørte parter for å sikre best mulige løsninger.

Regelrådet kan ikke se at de sikkerhetsmessige utfordringene som en så stor mengde transaksjoner kan medføre er tilstrekkelig drøftet i høringsnotatet. Det er et stort ansvar å forvalte datasett om alle kjøps- og salgstransaksjonene i norsk næringsliv, og dette er data som vil være interessante både for offentlige myndigheter og andre. Vi savner blant annet en nærmere omtale av avgrensninger for bruken av dataen.

4 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet mener en grundigere problembeskrivelse og en bredere utredning av de alternative tiltakene ville gjort det enklere å se sammenhengen mellom problembeskrivelsen og valgt tiltak. Begrunnelsen for at akkurat dette tiltaket vil gi best måloppnåelse og løse problemet burde kommet enda tydeligere frem. En grundigere utredning av disse momentene ville bidratt til at en kunne vært tryggere på at det valgte tiltaket faktisk ville oppnå formålet, og at det mest effektive tiltaket ble valgt.

Etter Regelrådets vurdering vil det foreslåtte tiltaket gi næringslivet kostnader gjennom nye plikter, mens hvor store nyttevirksomheter tiltaket vil få i praksis for samfunnet er mer usikkert. Regelrådet registrerer samtidig at Skatteetaten har foreslått en innretning av tiltaket som vil gi relativt sett lavere kostnad for næringslivet enn ved andre innretninger, jf. rapporten fra Vista Analyse. For eksempel foreslås det å gi unntak knyttet til beløpsgrense for omsetning og at salgs- og kjøpsmeldingene så langt som mulig sammenfaller tidsmessig med annen pliktig rapportering.

Forslaget gir byrder for næringslivet. Regelrådet stiller spørsmål ved om man gjennom andre alternativer kunne utnyttet det fulle forenklingspotensialet for næringslivet i større grad, og om andre alternativer burde vært grundigere utredet for å få en høyere måloppnåelse.

Regelrådet kan på bakgrunn av dette ikke konkludere at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.