



# Innst. S. nr. 190

(2004-2005)

## Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:57 (2004-2005)

### **Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Erik Monsen, Harald T. Nesvik og Gjermund Hagesæter om endringer i reglene om innførselsmerverdiavgift**

Til Stortinget

#### **SAMMENDRAG**

Ved import av varer fra utlandet må det beregnes merverdiavgift av vareverdien. Dette gjelder også for næringsdrivende som har fradragsrett for inngående merverdiavgift. Denne innførselsmerverdiavgiften pålegges importøren, og gis deretter fradrag for i omsetningsoppgaven med samme beløp.

Næringsdrivende innenfor avgiftsområdet skal ikke belastes med merverdiavgift, men etter merverdiavgiftssystemet skal avgiften beregnes i hvert omsetningsledd. Ved import blir dette ifølge forslagsstillerne meningsløst. Innførselsmerverdiavgift ved import er et nullsumspill som innebærer både administrasjonskostnader for det offentlige og store administrasjonskostnader og likviditetsbelastninger for næringsdrivende som importerer varer. Tollvesenet er pålagt å beregne og oppkreve avgiften ved innførsel, fordi utenlandsk selger ikke kan beregne merverdiavgift i sin fakturering til den norske kjøper.

Ordningen er omtalt i NOU 1991:30 Forbedret merverdiavgiftslov, kapittel 8.12. Her henviser man til en svensk utredning (SOU 1989:35) hvor man peker på tre måter å forenkle avgiftsberegningen på ved import:

1. Avgiftsberegningen fjernes for avgiftspliktige næringsdrivende.
2. Avgiften beregnes av Tollvesenet som tidligere, men avgiftsoppkrevingen skjer av avgiftsmyndighetene gjennom de ordinære seks terminoppgavene.

3. Avgiftsberegningen fjernes for avgiftspliktige næringsdrivende som har tollkreditt."

Det hevdes at 90 pst. av importtilfellene foretas av avgiftspliktige importører med tollkreditt. Videre heter det:

"En slik ordning vil ikke føre til noe avgiftstap for staten, men betyr bare at det første innenlandske omsetningsleddet får en større avgiftsforpliktelse i den neste avregningsperioden. Dersom avgiftsberegningen ved import fjernes, vil dette føre til administrative forenklinger".

Det fremheves at kontrollbehovet vil øke for å motvirke urettmessig avgiftsfri import.

Det svenske utvalget forutsetter god informasjonsflyt mellom Tollvesenet og avgiftsmyndighetene. Utvalget anbefaler alternativ 3 der avgiftsberegningen fjernes for avgiftspliktige næringsdrivende som har tollkreditt. Dette kan gjennomføres ved at importøren avgir en erklæring om at varen er av et slag som ville gitt rett til fradrag for importmerverdiavgift. Forslagsstillerne foretrekker også primært alternativ 3.

Forutsetningen for at ordningen skal fungere, er informasjonsflyt fra avgiftsforvaltningen til Tollvesenet om hvilke næringsdrivende som er registrert i avgiftsmanntallet. Videre må avgiftsmyndighetene få opplysninger om varer som er importert, tollverdi på varene og tidspunkt for import. Dette er mulig ved hjelp av dagens informasjonsteknologi.

Utvalget i NOU 1991:30 valgte å ikke konkludere på hvorvidt ordningen med innførselsmerverdiavgift burde avvikles, men utvalget gikk langt i å si at det var grunner som talte for å endre reglene om avgiftsberegning ved import. Riksrevisjonen har nylig påpekt at Tollvesenets datasystem er foreldet, og da vil fornyelsen av dette være en passende anledning til å legge til rette for den nødvendige informasjonsutveksling mellom de to etater.

I brev av 27. februar 2004 berører finansminister Per Kristian Foss temaet og skriver:

"Innen EU er det innført et system for merverdiavgift ved handel over landegrensene mellom registrerte næringsdrivende uten at det er knyttet prosedyrer til grensepassering. Dette har vært mulig siden man har etablert egne kontrollsystemer innen EU basert på utveksling av informasjon mellom de respektive avgiftsmyndighetene. Systemet gjelder imidlertid ikke ved tredjelandshandel, og inngår ikke i EØS-avtalen. Det har derfor ikke vært mulig for Norge å slutte seg til systemet."

Men å knytte seg til dette systemet er heller ingen nødvendighet. Ved å fjerne innførselsmerverdiavgiften oppnår man samme gevinst. Man trenger da heller ikke å utvikle et system tilsvarende det EU har for informasjonsutveksling mellom avgiftsmyndighetene over landegrensene.

Det er nevnt at kontrollbehovet nødvendigvis må øke slik at mulighetene for urettmessig avgiftsfri import kan motvirkes. På den annen side er det i dag slik at merverdiavgiften kan refunderes via omsetningsoppgaven før avgiften forfaller til betaling hos Tollvesenet. Dette kan utnyttes for å oppnå urettmessige utbetalinger. Dette vil være typisk for en bedrift som har store fiktive innkjøp, men ingen omsetning, slik at inngående merverdiavgift er høyere enn utgående. En omlegging av innførselsmerverdiavgiftssystemet vil motvirke en slik mulighet for svindel.

I de fleste normale bedrifter som går med overskudd vil omsetningsoppgaven vise netto innbetaling til fylkesskattesjefen.

Kredittgrenser hos Tollvesenet har skapt problemer for importører, da Tollvesenet har ført en streng praksis med å innvilge kreditt og kreve sikkerhet. På oppdrag fra Finansdepartementet har Toll- og avgiftsdirektoratet nylig gjennomgått praksis for å innvilge tollkreditt, eller i praksis merverdiavgiftskreditt. I hovedsak er det kun merverdiavgift kredittgrensen gjelder for, fordi tollbarrierer for de fleste varer er bortfalt.

Gjennomgangen viste nettopp at praksisen med tollkreditt har vært strengere enn nødvendig for næringsdrivende som er registrert i merverdiavgiftsmanntallet. Direktoratet foreslo at praksisen med å sette en grense for hvor høyt bedriftene kan belaste tollkreditten og kravene til sikkerhet for innvilget kreditt, lempes. For næringsdrivende registrert i merverdiavgiftsmanntallet med kredittverdighet medfører endringene at kreditt innvilges uten sikkerhet, hvilket bør redusere kostnadene for næringslivet. Ordningen er også ifølge Finansdepartementet ment å bli enklere å administrere ved at det skal gå raskere å få utvidet kredittgrensen ved endringer i innførselsvolumet.

Praksis viser imidlertid fremdeles at det er vanskelig å gjennomføre en fleksibel endring av kredittgrenser ettersom varepriser og volum endrer seg, kombinert med at Tollvesenet dekker seg bak trusler om å avvise fortolling. Dette er lite brukervennlig for næringslivet, og også en unødvendig belastning for både næringslivet og det offentlige ettersom ordningen med innførselsmerverdiavgift med fordel kan endres.

Næringslivets kostnader ved å etterleve ordningen med innførselsmerverdiavgift er omtalt i Basismåling av virksomhetenes administrative byrder ved avregning av merverdiavgift og videreutvikling av en aktivitetsbasert målemetode pkt. 7.2.2, utgitt av Nærings- og handelsdepartementet i september 2004. I rapporten anslås næringslivets administrative kostnader ved å beregne merverdiavgift til innførsel til 396 mill kroner.

Finansministeren kan i brev av 27. februar 2004 ikke gi eksakte tall over hvor mye ressurser som går med til å håndheve reglene om innførselsmerverdiavgift. Toll- og avgiftsdirektoratet anslår at tolletaten bruker ca. 13 årsverk på dette hvert år. Finansministeren skriver videre:

"Den relativt beskjedne ressursbruken skyldes at systemet er basert på selvdeklarerer, og at en stor del av kontrollen skjer maskinelt. Det er også viktig å påpeke at man uansett må ha regler om deklarerer ved import. Opplysningene som gis i selvdeklareringsystemet danner grunnlag for både handelsstatistikk, håndhevelse og kontroll av restriksjoner og innførselsforbud, og fastsettelse av særavgifter, toll og innførselsmerverdiavgift. Håndhevelsen av merverdiavgiftsreglene må derfor anses som en integrert del av tollvesenets arbeid med vareinnførsel, og det vil gi små utslag i ressursbruken om man fjerner innførselsmerverdiavgiften for avgiftspliktige næringsdrivende."

Det er altså hos de næringsdrivende effektivitetsgevinstene primært kan hentes ut ved fjerning av innførselsmerverdiavgift.

En avvikling av ordningen med innførselsmerverdiavgift vil gjøre hverdagen lettere for bedrifter som driver med import, og således trygge arbeidsplasser og forhåpentligvis skape nye.

På denne bakgrunn fremmes i dokumentet følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endringer i reglene om innførselsmerverdiavgift med sikte på å gjøre import enklere for næringslivet ved å fjerne ordningen med innførselsmerverdiavgift for næringsdrivende med fradragsrett."

## KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihaugen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfoenn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde, og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til at dokumentet 5. april 2005 ble oversendt finansminister

Per Kristian Foss til uttalelse. Hans svarbrev av 14. april 2005 følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen vil understreke betydningen av at innkreving av skatter og avgifter skjer på en måte som er mest mulig kostnadsbesparende både for bedrifter og staten, samtidig som hensynet til å hindre muligheter for skatte- og avgiftsunndragelser ivaretas. Et grunnleggende trekk ved merverdiavgiftssystemet er at det skal oppkreves avgift ved omsetning i alle ledd, i motsetning til det tidligere systemet, med oppkreving i siste ledd. Dette gjelder også ved import.

Komiteen viser til at spørsmålet om endringer i innførselsmerverdiavgiften ble vurdert i NOU 1991:30 Forbedret merverdiavgiftslov. Utvalget vurderte ulike modeller, uten at det ble trukket konklusjoner i form av en anbefalt endring. Utvalget viste til at dersom et fritak ved import ikke skal gi rom for avgiftsunndragelser, må flere forutsetninger knyttes til fritaket. Det gjelder krav til de næringsdrivende som ev. skal omfattes av en slik ordning, og at det kan skje en omfattende informasjonsutveksling mellom toll- og avgiftsetaten og skatteetaten.

Komiteen viser til at finansministeren i sitt brev til komiteen skriver at Finansdepartementet ikke har funnet grunnlag for å arbeide videre med sikte på endringer på dette punktet, bl.a. fordi forutsetningene om et godt nok system for informasjonsutveksling mellom de to etatene ikke er på plass. Det vises også til at innførselsmerverdiavgift uansett må opprettholdes for importører som ikke har fradragsrett.

Komiteen viser til at dagens ordning med innbetaling av merverdiavgift den 18. i måneden etter fortolling i praksis innebærer en delbetaling av merverdiavgiften i forhold til merverdiavgiftsoppgaven som avregnes senere, og ikke en innbetaling som senere skal betales tilbake.

Komiteen viser til at finansministeren i sitt brev til komiteen sier at han vil prioritere å arbeide for at dagens tollkredittordning kan bli mer velfungerende.

Komiteen viser til at forslaget til systemendring i rapporten fra KPMG "Beregning og betaling ved import av varer" er en presisering i forhold til forslaget fremmet i Dokument nr. 8:57 (2004-2005) idet den anbefaler at såkalt snudd avregning innføres.

Komiteen viser til at en del land i EU har innført en ordning med snudd avregning, hvor beregning, betaling og avregning av importmerverdiavgift foretas i forbindelse med innsendelse av omsetningsoppgaven, og ikke overfor toll- og avgiftsetaten. Konseptet med snudd avregning innebærer blant annet at bedriftenes innbetaling av merverdiavgift fra import vil skje på et senere tidspunkt enn i dag, med klare likviditetsmessige forbedringer av rammevilkårene for bedrifter som

baserer hele eller deler av virksomheten på import. Ordningen med snudd avregning er gjennomført noe ulikt i de land i EU som har innført den, og de lovtekniske sidene rundt en slik ordning krever nærmere utredning. Et system med snudd avregning kan imidlertid gjennomføres ensidig i Norge basert på nasjonale vurderinger. Komiteen viser til at det er ulike erfaringer med snudd avregning, blant annet med hensyn til risiko for avgiftsunndragelse, og at en vurdering av dette må være basert på innhenting av erfaringer fra land som har praktisert et slikt system. Det vises også til at en slik omlegging kan medføre store systemmessige omlegginger.

Komiteen mener det er et viktig hensyn at merverdiavgiftssystemet er så enkelt og effektivt som mulig for de næringsdrivende, samtidig som nødvendige kontroll- og kostnadshensyn for myndighetene må varetas.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere om et system med snudd avregning kan innebære forenkling av merverdiavgiftssystemet ved import for næringslivet og myndighetene, og legge dette frem for Stortinget på egnet måte i løpet av 2006."

Mulige forenklinger bør sees opp mot eventuelle forenklinger og forbedringer som kan oppnås gjennom endringer i tollkredittsystemet. En omlegging må også vurderes opp mot de betingelser som gjelder for betaling og avregning av merverdiavgift for næringsdrivende ved innenlands kjøp.

Komiteen viser til at en forutsetning for å endre innførselsmomsregimet er at skatte- og tolletatens IKT-systemer er konvertible. Komiteen ber derfor Regjeringen i sin vurdering redegjøre spesielt for hva som skal til av endringer i IKT-systemene for de to etatene for at informasjonsutvekslingen skal være tilfredsstillende for en endring av innførselsmomsystemet.

## KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget ber Regjeringen vurdere om et system med snudd avregning kan innebære forenkling av merverdiavgiftssystemet ved import for næringslivet og myndighetene, og legge dette frem for Stortinget på egnet måte i løpet av 2006.

Oslo, i finanskomiteen, den 19. mai 2005

**Siv Jensen**  
leder

**Svein Roald Hansen**  
ordfører

## Vedlegg

### **Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 14. april 2005**

#### **Svar på forslag fra stortingsrepresentantene Per Erik Monsen, Harald T. Nesvik og Gjermund Hagesæter om endringer i reglene om innførselsmerververdiavgift**

Jeg viser til forslaget fra representantene Monsen, Nesvik og Hagesæter om endringer i reglene om innførselsmerververdiavgift.

Representantene foreslår at Stortinget skal be regjeringen fremme forslag om endringer i reglene om innførselsmerververdiavgift med sikte på å gjøre import enklere for næringslivet ved å fjerne ordningen med innførselsmerververdiavgift for næringsdrivende med fradragsrett. Det anføres at innførselsmerververdiavgift ved import er et nullsumspill som innebærer både administrasjonskostnader for det offentlige og store administrasjonskostnader og likviditetsbelastninger for næringsdrivende som importerer varer.

Jeg vil innledningsvis vise til at det er grunnleggende trekk ved merververdiavgiftssystemet at det skal oppkreves avgift ved omsetning i alle ledd - også ved import. Dette systemet gjelder i alle land som har et merververdiavgiftssystem. I verden i dag oppkreves merververdiavgift i 136 land og antallet er stadig økende. Det å gjøre merververdiavgiftsplikten avhengig av om kjøper eller i dette tilfellet importør har fradragsrett vil innebære at man går et skritt tilbake i retning av sisteleddssystemet som man forlot i Norge ved innføringen av merververdiavgift.

For å forhindre at systemet med innbetaling av merververdiavgift ved innførsel innebærer en urimelig likviditetsbelastning for næringsdrivende importører som har fradragsrett, er det etablert et system med såkalt tollkreditt - en rentefri kreditt på innbetaling av merververdiavgiften. I 2004 ble det gjort endringer i tollkredittordningen for å gjøre den mer fleksibel og brukervennlig.

Som representantene viser til er det tidligere vurdert en omlegging av merververdiavgiften, herunder om innførselsmerververdiavgiften bør endres, jf. NOU 1991:30 Forbedret merververdiavgiftslov (Zimmer-utvalget). Utvalget konkluderte ikke, men delte seg i et flertall og et mindretall, hvor flertallet avviste alle de tre alternative modellene for å endre merververdiavgiften.

Når det gjelder toll- og avgiftsetatens rolle i avgiftssystemet er dette behandlet av utvalget under pkt 8.12 i utredningen. Heller ikke på dette punkt har utvalget trukket noen konklusjoner. Utvalget viser til at dersom et slikt fritak ved import i minst mulig grad skal gi rom for avgiftsunndragelser, er det av stor betydning at visse forutsetninger er til stede før en slik ordning settes i verk. Videre bør det av samme grunn knyttes bestemte krav til de næringsdrivende som skal omfattes av en slik ordning. En helt avgjørende forutsetning er at det kan skje en omfattende informasjonsutveksling mellom de to involverte etatene (toll- og avgiftsetaten for innførselsdelen, og skatteetaten for fradragsrettens del). Utvalget nevner også problemstillingene knyttet til næringsdrivende som importerer varer hvor det ikke foreligger rett til fradrag for inngående avgift

(mval. § 22 jf. § 14) - dette gjelder eksempelvis varer anskaffet i reklame- og gaveøyemed.

Finansdepartementet har så langt ikke funnet grunnlag for å arbeide videre med sikte på å endre merververdiavgiftssystemet på dette punkt. Som det fremgår anså Zimmer-utvalget det helt nødvendig at flere forutsetninger var på plass før dette kunne være aktuelt, herunder etablering av et fullstendig informasjonsutvekslingssystem mellom de to etatene. I tillegg er det lagt vekt på at et system med innførselsmerververdiavgift uansett må opprettholdes for importører som ikke har fradragsrett. Dette vil være virksomheter som faller utenfor merververdiavgiftssystemet pga. omsetning under kr 50 000, omsetning som er unntatt fra merververdiavgift, virksomheter som ikke anses å drive næringsvirksomhet og vanlige forbrukere som innfører merververdiavgiftspliktige varer.

Forslagsstillerne er av den oppfatning at dette kan løses ved informasjon fra avgiftsforvaltningen til toll- og avgiftsetaten om hvilke næringsdrivende som er registrert i avgiftsmanntallet. En registrering i avgiftsmanntallet gir imidlertid bare opplysninger om den næringsdrivende som sådan, og ikke om den enkelte transaksjon. Det er nettopp et slikt informasjonsutvekslingssystem for den enkelte transaksjon EU har funnet det nødvendig å opprette, se nedenfor.

Innen EU ble all skatteoppkreving ved interngrensene fjernet i forbindelse med etableringen av det indre marked fra 1993. Fra dette tidspunktet oppkreves det altså ikke lenger merververdiavgift ved innførsel av varer fra et EU-land til et annet. Det var flere grunnleggende endringer som måtte til for å kunne etablere et indre marked uten oppkreving av merververdiavgift ved grensepassering. Det ble derfor gjort betydelige endringer i regelverket innen EU for å sikre at merververdiavgift ble oppkrevd i et land, at varen ikke ble avgiftsbelagt både i avsenderlandet og mottagerlandet, og at varen ikke ble levert avgiftsfritt både i avsenderlandet og mottagerlandet. Ved varehandel innen EU ble det etablert et system for merververdiavgift hvor den næringsdrivende mottager i forbrukslandet som hovedregel skal beregne og innberette merververdiavgiften ved anskaffelse, men slippe å innbetale denne til statskassen i sitt hjemland. Ved handel av varer fra tredjeland, eksempelvis fra Norge til EU er kontrollen og oppkrevingen av merververdiavgift basert på grenseprosedyrer. Norge er som kjent i denne sammenhengen et tredjeland fordi beskatning ikke er en del av EØS-avtalen.

Grunnen til at EU har kunnet "fjerne" innførselsmerververdiavgiften ved internhandel er også at det er etablert spesielle IT-baserte kontrollsystemer mellom medlemslandene som også innebærer en stor grad av mulighet til å utveksle merververdiavgiftsopplysninger mellom medlemslandene knyttet til de enkelte transaksjoner over landegrensene. Norge inngår som kjent ikke i dette samarbeidet.

Slik jeg ser saken vil det være de næringsdrivendes plikt til å faktisk innbetale merverdiavgiften til toll- og avgiftsetaten på innførselstidspunktet, sammenholdt med at fradraget må gjøres etter de reglene som gjelder ved innenlandsmerverdiavgift og da overfor skatteetaten, som eventuelt er den viktigste problemstillingen. Som nevnt ovenfor har Finansdepartementet foreløpig likevel ikke funnet grunnlag for å arbeide videre med sikte på å endre merverdiavgiftssystemet på dette punkt. En slik omlegging vil ha administrative og kontrollmessige konsekvenser som vi i dag ikke har oversikt over, og bør i tilfellet knyttes til at man ser på oppgavene i forhold til begge de to berørte etatene. Jeg har derfor som tidligere redegjort for overfor Stortinget prioritert å arbeide for at dagens tollkredittordning kan bli mer velfungerende. Endringer i denne ordningen ble som kjent iverksatt i 2004, og det vil bli vurdert om

dette er tilstrekkelig når den nye ordningen har fungert en stund.

Jeg er kjent med at det nå er lagt fram en rapport utarbeidet av KPMG om denne saken. Rapporten vil selvsagt inngå i departementets videre vurdering av problemstillingen fremover. Jeg understreker imidlertid at eventuelle endringer på dette området uansett innebærer betydelige systemendringer som berører flere etater, herunder må behovet for nye eller endrede IT-løsninger vurderes. Dette gjelder også betydelige pengestrømmer som det må være etablert gode kontrollordninger for, med sikte på å forhindre avgiftsunndragelser. I lys av de store kostnader og systemendringer som regelendringer på dette området vil medføre, vil jeg tilrå at man først høster erfaringer med gjeldende tollkredittordning, og ev. vurderer justeringer i denne, og at man derfor ikke nå legger opp til endringer i betalingsrutinene for innførselsmerverdiavgiften.





