



Finansdepartementet  
postmottak@fin.dep.no

Vår dato 14.07.2015  
Deres dato 12.5.2015  
Vår referanse ARENA-273-33467  
Deres referanse 14/5076

## Høringsuttalelse – Overføring av forvaltningsoppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten – særavgift for uregistrerte og innførselsmerverdiavgift

### Innledning

Regjeringen har som ledd i en større reform som gjelder omorganisering og flytting av oppgaver til Skatteetaten på høring forslag om å flytte forvaltningsansvaret for innførselsmerverdiavgift og særavgifter fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. De berørte etatene leverte egne utredninger om dette november 2014 og februar 2015. NHO har gjennom deltagelse i en referansegruppe gitt enkelte innspill underveis i prosessen. Vi gjør oppmerksom på at en av NHO landsforeninger, NHO Logistikk og Transport, har et syn som avviker noe fra det som fremgår av dette høringssvaret.

NHOs generelle inntrykk er at reformen og forslaget om å reddykke ansvarsforhold for å oppnå en mer helhetlig oppgaveløsning i Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten, vil bidra til en styrket skatte- og avgiftsforvaltning, samt gi grunnlag for mer målrettet kontrollarbeid både innenlands og på grensen. Videre vil reformen kunne bidra til forenkling og reduserte administrative kostnader for næringslivet og åpne for større grad av samhandling mellom toll og skatt. Forslaget om egenfastsetting av innførselsmerverdiavgift, vil innebære en stor likviditetsfordel for de næringsdrivende. For forvaltningen vil reformen kunne gi betydelige effektiviseringsgevinster som kan benyttes til styrket kontrollarbeid.

Departementets forslag om egenfastsetting av merverdiavgift ved innførsel går på flere punkter lenger enn de anbefalingene som ble gjort i etatens egne utredninger om dette. NHO mener departementets vurderinger av effektivitet, enkelthet og hensynet til økonomisk kriminalitet har mye for seg, og vi støtter derfor departementets anbefalinger i høringsnotatet.

### Særavgift og innførselsmerverdiavgift for uregistrerte

For importører som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, dvs private og MVA-unntatte virksomheter, foreslås det å videreføre dagens ordning ved import der tolldeklarasjonen og innførselen danner grunnlaget for beregning og betaling av merverdiavgiften. Departementet foreslår at tollmyndighetene for denne gruppen skal



beholde en begrenset kompetanse innen merverdiavgift, i høringsnotatet flere steder omtalt som "begrenset kompetanse som utføres på vegne av Skatteetaten". Denne oppgaven skal bestå av å være mottaker av opplysninger om avgiftsgrunnlaget og treffe vedtak om avgiftsplikten overfor disse importørene i første instans. NHO påpeker at denne sammenblandingen av ansvar kan skape uklarhet for de næringsdrivende, og påpeker behovet for at grensesnittet mellom etatene avklares gjennom nærmere retningslinjer.

Selv om Toll og avgiftsetaten overfor de ikke MVA-registrerte næringsdrivende skal beholde en begrenset kompetanse til å fastsette avgiftsgrunnlag og å fatte vedtak i første instans, er det likevel skatteforvaltningslovens generelle forvaltningsregler som skal gjelde, og klager skal behandles på samme måte som for registrerte næringsdrivende. NHO er enig i at den forvaltningsrettslige saksbehandlingen i størst mulig grad bør være parallell mellom næringsdrivende uavhengig av om de er registrert i Merverdiavgiftsregisteret eller ikke.

Departementet vil på sikt vurdere en ordning der også ikke registrerte avgiftspliktige skal kunne oppgi innførselsmerverdiavgift og særavgift i en melding til Skatteetaten. NHO er enig i at et system der alle importører har samme fremgangsmåte for rapportering av innførselsmerverdiavgift vil bidra til ytterligere forenkling for de næringsdrivende, og vi støtter regjeringens målsetting om å finne en modell som kan bidra til egenfastsettelse av innførselsmerverdiavgift også for ikke registrerte importører.

Vi mener at departementet, samtidig med at det skal vurderes en løsning for egenfastsettelse for ikke registrerte importører og utvikling av etatens IT-løsninger, bør bidra til at det utvikles en digital løsning for avgiftsrapportering og betaling for private importører. Tollfrigrensen på kr 350 kan da oppheves, slik at det på kjøp under kr 350 oppnås avgiftsmessig nøytralitet mellom import og innenlands omsetning.

Innførselsmerverdiavgiften for registrerte næringsdrivende

### **Egenfastsettelse for MVA-registrerte importører**

Departementet foreslår å overføre forvaltningsansvaret for innførselsmerverdiavgiften fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten og å innføre en ordning med egenfastsetting av merverdiavgift for næringsdrivende som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Flyttingen av forvaltningsansvaret for merverdiavgift ved innførsel og særavgifter er planlagt gjennomført fra 1. januar 2016. Ordningen med egenfastsettelse av innførselsmerverdiavgift (tidligere "utsatt avregning") er foreslått innført fra 1. januar 2017.

NHO er svært positive til at det innføres en ordning med egenfastsettelse av merverdiavgift ved innførsel. Den foreslåtte ordningen med egenfastsetting innebærer at merverdiavgift ved innførsel, på samme måte som ved innenlands omsetning, skal oppgis, beregnes og betales gjennom den ordinære omsetningsoppgaven.

Dagens ordning der importører må forskuttere innførselsmerverdiavgiften ved grensepassering, er lite tilpasset systemet i EU og i våre naboland, og ordningen fremstår mer som et ekstra ledd i avgiftshåndteringen som pålegger de næringsdrivende unødige kostnader. Ettersom registrerte næringsdrivende fradragsfører innførselsmerverdiavgiften på første omsetningsoppgave, innebærer ikke avgiften i seg selv noen inntekt for staten. Inntekten knytter seg til likviditetsfordelen som staten oppnår på bekostning av de næringsdrivende, ved at sistnevnte må forskuttere merverdiavgiften ved innførselen.

Et tilsvarende forslag om egenfastsettelse av innførselsmerverdiavgift ble sendt på høring i 2007. Den ordningen som regjeringen nå foreslår går på mange områder lenger enn det tidligere forslaget. Flere av disse utvidelsene er i tråd med høringsinstansenes innspill i forrige runde, herunder NHOs høringssvar. Dette gjelder blant annet forslaget om at ordningen med egenfastsetting bør være mest mulig generell og omfatte alle MVA-registrerte næringsdrivende, og ikke være knyttet til nærmere angitte vilkår.

De berørte etatene foreslo selv i sine utredninger om ordningen en såkalt vilkårsbasert modell i all hovedsak begrunnet av faren for økt svindel. Regjeringen mener at et slik modell vil bli administrativt krevende både for de næringsdrivende og Skatteetaten. NHO er enig i at en vilkårsbasert modell vil bli komplisert og uoversiktlig, og at en mest mulig generell ordning vil gi den enkleste og mest praktikable løsningen.

### **Endring av egenfastsetting, retting**

Departementet forutsetter at det i et system med egenfastsetting skal være adgang til endring (retting) av egen fastsetting ved levering av endringsmelding, jf. ny skatteforvaltningslov § 9-4.

Muligheten for egenretting av merverdiavgift er regulert i merverdiavgiftslovens § 18-3. Krav om endring til gunst for avgiftssubjektet må være kommet fram til avgiftsmyndighetene senest innen tre år etter utløpet av terminen som kreves endret. I praksis ser vi at skattekontorenes praksis med kontroll av omsetningsoppgaver, innebærer at tilnærmet samtlige omsetningsoppgaver med merverdiavgift til gode tas ut til kontroll (med unntak av eksportbedrifter og andre næringsdrivende der driftsformen innebærer at tilgodeoppgaver er naturlig), ofte straks etter innsending av hovedoppgave og før utløpet av oppgavefristen. Praksisen er påpekt som uheldig og kan undergrave retten til egenretting. Selv om spørsmålet ikke er direkte berørt av høringen, ber vi departementet se nærmere på problemstillingen som ledd i arbeidet med ny skatteforvaltningslov og –forskrift, jf. forslaget til ny skatteforvaltningslov § 9-4 og ordningen med endringsmelding.

### **Ny omsetningsoppgave – Skattemelding for merverdiavgift**

I utkastet til ny skatteforvaltningslov er det lagt opp til at opplysninger om merverdiavgift skal gis i en egen skattemelding for merverdiavgift. Skattedirektoratet har som ledd i dette arbeidet etablert et prosjekt med deltagelse fra næringslivsorganisasjonene. Det er blant annet foreslått at fritatt innenlands omsetning (0-sats) og eksport skal oppgis i ulike poster. Endringen er naturlig, men vil kreve regnskapsmessige endringer hos de næringsdrivende, og det er derfor viktig at de næringsdrivende sikres tilstrekkelig tid til å foreta nødvendige bokførings- og regnskapsmessige endringer for å tilpasse seg dette.

Departementet reiser videre spørsmål omsetningsoppgaven bør ha særskilte poster for alminnelig, redusert og nullsats, eller om det er tilstrekkelig med en felles rubrikk for all utgående innførselsmerverdiavgift. NHO har ikke noen klar formening om dette, men vi påpeker at antallet rubrikker i skattemeldingen generelt bør begrenses i størst mulig grad, og i hovedsak knytte seg til hva som er nødvendig for å beregne riktig avgift, å avdekke svindel og statistikk.

Departementet vurderer et forslag om pliktig elektronisk levering av omsetningsoppgaven. NHO er positiv til dette.

## Hensynet til svindel og svart økonomi

Et av formålelene med den foreslåtte omorganiseringen av Toll og avgiftsforvaltningen er å styrke arbeidet mot svart økonomi. I høringsnotatet foreslås det en rekke tiltak som kan bidra til å avdempe en mulig økt svindelfare som følge av at de næringsdrivende selv skal få ansvaret for å innrapportere innførselsmerverdiavgift.

De berørte etatene har som nevnt i sine utredninger av en ordning med egenfastsettelse av innførselsmerverdiavgift vist til at modellen vil kunne bidra til en vesentlig økning i faren for avgiftsunndragelser. Departementet stiller spørsmål ved den direkte sammenhengen mellom egenfastsettelse og vesentlig fare for økt svindel, men påpeker faren for at en ordning med egenfastsettelse av innførselsmerverdiavgift vil kunne endre fremgangsmåtene for svindel. Departementet foreslår derfor en rekke enkelte svindelforebyggende tiltak. Dette gjelder: informasjonsutveksling mellom etatene, flere opplysninger i skattemeldingen for merverdiavgift, mer regulert og strengere håndheving av ordningen med terminlengde og årstermin og styrket grensekontroll. I tillegg viser departementet til at en mer helhetlig avgiftsforvaltning i seg selv kan gi positive effekter i kampen mot svart økonomi.

Departementet viser også til at muligheten for svindel heller bør håndteres gjennom målrettede kontroller og løpende overvåkning av utviklingen. Skatteetaten skal gjennom sin kontrollaktivitet ha oppdaget omfattende misbruk knyttet til retten til å levere omsetningsoppgave. Departementet foreslår kortere terminer for innlevering av skattemelding ved oppgave- eller betalingssvikt og innføring av en kvalifikasjonsperiode for rett til bruk av årstermin som et svindeldempende tiltak.

Videre foreslår departementet en tettere integrering av Toll- og avgiftsetatens og Skatteetatens IT-systemer, innføre nye felt i skattemeldingen for merverdiavgift, styrking av grensekontrollen, samt å øke antallet etterkontroller.

NHO er enig i at regjeringens forslag om informasjonsutveksling mellom TVINN og Skatteetatens MVA-system, strengere kontroll med terminlengde og styrket kontrollarbeid er mer målrettede tiltak i kampen mot svart økonomi. NHO er også positiv at terminlengde benyttes som et mer målrettet tiltak mot oppgavesvikt og potensiell svindel. Ettersom det er grunn til å anta at det fleste av de som svindler kan misbruke ordningen med årstermin, mener også NHO at dette fremstår som et målrettet tiltak. Dette på tross av at innstramningen kan ha negativ likviditetseffekt for enkelte mindre næringsdrivende som skal starte opp virksomhet og i dag kunne hatt en positiv likviditetseffekt av ordningen med årstermin fra oppstart. Det bør gis overgangsregler for de virksomheter som allerede benytter årstermin uten å misbruke denne.

NHO er opptatt av at tiltak som skal bidra til å begrense svart økonomi i minst mulig grad rammer den seriøse delen av næringslivet i form av økte regulatoriske og administrative byrder. Tiltak mot svart omsetning bør i størst mulig grad rette seg mot og ramme den useriøse delen av næringslivet. Vi er derfor enig med departementet i vurderingen av at faren for svindel bør motvirkes på andre måter enn å stille generelle krav til alle importører.

## Samarbeid mellom etatene

Departementet legger i høringsnotatet til grunn at det skal finne sted en stor grad av samarbeid og informasjonsutveksling mellom de to etatene. Flere steder i høringsnotatet uttales det at Toll- og avgiftsetaten skal utføre oppgaver *på vegne av* Skatteetaten. Det er viktig at det sikres at dette samarbeidet klargjøres og etterleves.

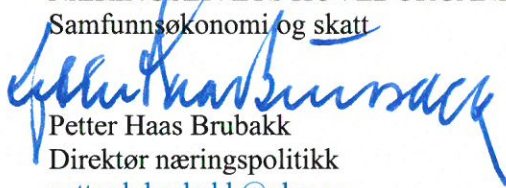
Departementet foreslår at adgangen for de to etatene til å bruke informasjon innsamlet av den andre utvides. NHO påpeker at fri flyt av informasjon mellom etater som i utgangspunktet har ulike ansvarsforhold og oppgaver kan ha betenkelig sider i et rettssikkerhetsmessig perspektiv. Det er blant annet en sentral garanti at den skattyter som informasjonen gjelder informeres om informasjonsdelingen. Videre bør departementet gjennom retningslinjer mv. sikre at samarbeidet mellom etatene reelt fungerer etter hensikten, f.eks på kontrollsidene.

Departementet legger til grunn at reformen innebærer at det må lages et nytt grensesnitt for oppgavefordelingen mellom de to etatene. Hensikten er blant annet at det klarere fremstår at etatene har kjerneoppgaver. NHO er enig i at grensesnittet og den praktiske utførelsen mellom etatene klargjøres nærmere, både internt og utad, blant annet når det legges opp til at Toll- og avgiftsetaten skal utføre oppgaver *på vegne av* Skatteetaten.

I høringsnotatet legges det opp til at koblingen av dataverktøy i de to etatene skal bidra til bedre kontroller. Det forutsettes da at dataverktøyene "snakker sammen". Det er imidlertid en kjent sak at Toll- og avgiftsetaten har et betydelig IKT-messig etterslep, mens Skatteetaten ligger langt fremme og over tid har gjort betydelige investeringer i IKT-utvikling. Stort sprik i teknologisk utvikling kan innebære en krevende utfordring for et godt samarbeid.

NHO mener det er positivt at det legges opp til at det basert på dagens tekniske løsning i TVINN skal tilbys en foreløpig beregning av innførselsmerverdiavgiften i tolldeklarasjonen som støtte for den avgiftspliktige sin egen rapportering i merverdiavgiftssystemet. For kontroll og avstemming mellom beregningen i TVINN og importørens egenfastsettelse, kan det også være hensiktsmessig at denne beregningen er tilgjengelig for Skatteetaten.

Med vennlig hilsen  
NÆRINGS- og KUNSTLIVETS HOVEDORGANISASJON  
Samfunnsøkonomi og skatt



Petter Haas Brubakk  
Direktør næringspolitikk  
[petter.h.brubakk@nho.no](mailto:petter.h.brubakk@nho.no)



Maj Hines Grape  
advokat  
[maj.hines.grape@nho.no](mailto:maj.hines.grape@nho.no)