



Finansdepartementet  
Skattelovavdelingen  
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

Oslo, 7.7.2015  
Deres ref.: 14/5076 SL EF/KR, Vår ref.: 15/656  
Saksbehandler: Leiv Solheim

## **Høringsvar - overføring av forvaltningsoppgaver til Skatteetaten, herunder ny ordning for merverdiavgift ved innførsel**

Statistisk sentralbyrå viser til høringsnotat av 12. mai d.å. som omhandler forslag til overføring av forvaltningsoppgaver fra Toll- og avgiftsetaten (Toll) til Skatteetaten (Skatt). Forslaget omfatter blant annet en ny ordning for innberetning, beregning og betaling av merverdiavgift ved innførsel av varer. Høringsnotatet omtaler hvordan regjeringen vil gjennomføre en rekke endringer i de etatene som håndterer skatt, avgift, toll og innkreving. Endringene innebærer en rendyrking av oppgavene i Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten, og ny oppgavefordeling mellom etatene. I den forbindelse leverte Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet sin hovedrapport 8. januar 2015, mens delrapport om etterkontroll ble levert 18. februar 2015 og rapport om såkalt «utsatt avregning» ble levert 23. februar 2015.

Med bakgrunn i disse dokumentene ønsker Statistisk sentralbyrå å komme med noen merknader, ettersom den nye grensedragningen kan få konsekvenser for flere statistikker, samt kvaliteten på statistikker.

### **Særavgiftene**

Toll forvalter i dag 20 ulike særavgifter med hjemmel i Stortingets årlige plenarvedtak. Mange av disse gir opphav til landsdekkende administrative datakilder som Statistisk sentralbyrå bruker som grunnlag for statistikk. Forslaget innebærer at forvaltningen av disse overføres uendret til Skatteetaten. Derfor har ikke Statistisk sentralbyrå noen spesielle kommentarer til denne overføringen av forvaltningsoppgaver.

### **Bruken av tolldeklarasjonene til statistikkformål**

Forvaltningen av merverdiavgift ved innførsel skal overføres fra Toll til Skatt. I dag er innførselsmerverdiavgiften en integrert del av TVINN-systemet (Tollvesenets informasjonssystem for næringslivet), som er den andre større datakilden som blir berørt av ny oppgavefordeling mellom Toll og Skatt. Dette administrative registeret er den viktigste datakilden for statistikk over utenrikshandel med varer. Utenrikshandelsstatistikken er av særlig stor betydning for utenriksregnskapet og nasjonalregnskapet. TVINN-systemet ligger også til grunn for pris- og volumindeksene for utenrikshandel med varer, og pris- og volumindeksene for utenrikshandel inngår også som viktige byggesteiner i nasjonalregnskapet. Et viktig fundament for det norske nasjonalregnskapet er kryssløpet med detaljerte produktbalanser mellom tilgang av varer og tjenester og anvendelse av de samme varer og tjenester, der vareinformasjonen fra utenrikshandelsstatistikken spiller en avgjørende rolle.

Datagrnnlaget for utenrikshandelsstatistikk med varer brukes også for å produsere en statistikk over godstransporten på lastebil inn og ut av Norge, og til bl.a. avfallsstatistikk, samt at utenrikshandelsstatistikken inngår som viktige delelementer i en rekke andre statistikker. Alle de nevnte statistikkene er igjen underlagt internasjonale forpliktelser og en rekke EU-forordninger, som bl.a. stiller krav til omfang, aktualitet, sammenheng, konsistens og andre kvalitetskriterier.

Deklareringen av varer til toll kan foregå manuelt, men 98 prosent av deklarerings ved inn- og utførsel leveres i dag elektronisk via TVINN. Ved tolldeklarasjonen skal det gis en mengde opplysninger om varen, som vareslag, samlet mengde og verdi i norske kroner, leveringsmåte, avsenderland, opprinnelsesland, varens tollverdi, beløp, etc. Alt dette er opplysninger som Statistisk sentralbyrå henter ut fra TVINN-systemet for å lage bl.a. utenrikshandelsstatistikk. De ulike avgiftene som påløper varen oppgis også på tolldeklarasjonen – mens selve beregningen av disse avgiftene skjer automatisk med å multiplisere avgiftsgrunnlaget (som oftest tollverdien) med den aktuelle satsen.

Tolldeklarasjonen og dens innhold er i stor grad knyttet til internasjonale avtaleforpliktelser Norge har, og skal bestå også framover. Opplysninger om innførselsmerverdiavgift, som i dag er en integrert del av TVINN-systemet, skal fjernes fra denne og løftes over til den terminvise omsetningsoppgaven/egen skattemelding for mva. til Skatt som er basert på egedeklarering. Her skal all utgående og inngående merverdiavgift som den avgiftspliktige har i en bestemt termin innberettes *samlet* i omsetningsoppgaven. I den forbindelse vil vi peke på noen aspekter ved de foreslåtte endringene som kan påvirke datakvaliteten i TVINN for statistikkformål

Avgifter innkrevd av Toll knyttet til innførsel og utførsel av varer, utenom særavgiftene, beløper seg til et proventy på omkring 126 milliarder (2013). Den avgiftspliktige og Toll har sammen en sterk motivasjon for å sikre at opplysningene gitt i tolldeklarasjonen fører til riktig beregning av avgiftene, siden det i dag er opplysningene i tolldeklarasjonen som er bestemmende for summen av avgifter som skal betales inn til Toll i forbindelse med grensepasseringen. Det vil ikke være like viktig for den avgiftspliktige å deklare korrekte opplysninger på tolldeklarasjonstidspunktet ettersom innførselsmerverdiavgiften ikke lenger skal fastsettes i forbindelse med grensepassering. Det er også uklart hvilke insentiver den avgiftspliktige vil ha i ettertid til å melde fra om feil i fortolling.

Dokumentene sier ingen ting om hvordan man i praksis skal kunne få etablert en løpende utveksling av opplysninger mellom Skatteetatens MVA-system og Tolletatens TVINN-system (og Statistisk sentralbyrå), bl.a. for etterkontroller og såkalte omberegninger.

Det fremgår ikke av dokumentene hvordan man skal forene et system som baserer seg på deklarasjonskontroll av den enkelte vare (enkeltvedtak i Toll), med et system med samleavregninger til Skatt. Hvordan er den nye endringsmeldingen tenkt utformet for innførselsmerverdiavgiften, og hvordan skal opplysningene kunne tilbakeføres til TVINN? Vil endringsmeldingen kun inneholde opplysninger om innførselsmerverdiavgift og tollverdi – eller vil den avgiftspliktige bli pålagt å rapportere på alle rubrikkene i TVINN?

Over en årrekke har Toll, bl.a. i samarbeid med Statistisk sentralbyrå, arbeidet med å sikre at deklarasjonene først etter en grundig kontroll blir godkjent for innleggelse i TVINN. Det må avklares hvordan dette samarbeidet skal fortsette etter omleggingen, bl.a. hvorvidt Statistisk sentralbyrå fortsatt vil få tilgang til alle nødvendige opplysninger fra en etat (Toll), eller også hente data fra Skatt (f.eks. endringsmeldinger). For at Statistisk sentralbyrå skal kunne lage konsistent statistikk for utenrikshandel med varer og utenriksregnskapet/nasjonalregnskapet, kreves det ikke bare korrekte opplysninger om eventuelt endret merverdiavgift/tollverdi – men vi må også ha korrekte opplysninger for alle de andre rubrikkene som fylles ut ved tollbehandlingen, bl.a. slik at det blir riktig sammenheng mellom verdi, mengde og pris.

### **Kvaliteten på tolldeklarasjonene**

Slik Statistisk sentralbyrå tolker det, kan forslaget om å overføre innberetningen av merverdiavgift ved innførsel av varer få stor innvirkning på kvaliteten av data fra Toll. Vi registrerer at Statistisk sentralbyrå ikke er alene om denne bekymringen, jf. side 86 i høringsnotatet:

*I rapporten fra Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet hvor en ordning med innberetning og betaling av innførselsmerverdiavgift i det innenlandske systemet er utredet, er det uttalt at en slik ordning vil kunne føre til dårligere kvalitet i tolldeklarasjonen. Dette bl.a. fordi det ikke vil være like betydningsfullt for den avgiftspliktige å deklare korrekte opplysninger allerede på tolldeklarasjonen ettersom innførselsmerverdiavgiften ikke lenger skal fastsettes og innkreves i forbindelse med grensepassering. Av samme grunn vil den avgiftspliktiges motivasjon til i ettertid å melde fra om feil i fortolling av varer reduseres.*

På samme side understreker departementet også bruken av data til statistikk:

*Det er etter departementets mening svært viktig at det også i fremtiden deklarerer riktige opplysninger, ikke bare som ledd i kontrollen med vareførselen, men også for å sikre riktig statistikkgrunnlag hvor toll- og avgiftsmyndighetene leverer svært viktige grunnlagsdata.*

### **Kvalitetssikringssystem, omberegninger og etterkontroll**

For å sikre god datakvalitet, har Toll utarbeidet et stort kontrollsystem for å sikre at deklarasjonene først etter en grundig kontroll blir godkjent for innleggelse i TVINN. I tillegg har Statistisk sentralbyrå utarbeidet statistikkkontroller slik at data til TVINN skal bli ytterligere kvalitetssikret med henblikk på Statistisk sentralbyrås bruk til statistikkformål.

Knyttet til at varen passerer grensen utarbeides det en første versjon av tolldeklarasjonen - som etter at den er kommet gjennom kontrollene og de reglene som er laget, blir lastet inn i TVINN - overføres til Statistisk sentralbyrå gjennom fastlagte prosedyrer. Deretter kan den opprinnelige godkjente tolldeklarasjonen bli endret gjennom videre saksbehandling i Toll. Så lenge denne saksbehandlingen er knyttet til den enkelte tolldeklarasjon, vil en slik saksbehandling bidra til at endringer i tolldeklarasjonene (såkalte omberegninger) bli innarbeidet direkte i Statistisk sentralbyrås statistikkgrunnlag. Det samme er tilfelle når Toll gjennomfører virksomhetskontroller som kan resultere i en etterberegning, som på tilsvarende måte kan tas direkte inn i Statistisk sentralbyrås statistikkgrunnlag.

Proessen der Toll gjennomfører bl.a. omberegninger bidrar til å heve kvaliteten på Utenrikshandelstatistikken, fordi Statistisk sentralbyrå mottar rettelsene som en del av datastrømmen i TVINN.

Under det nye regimet vil trolig saksbehandlingen bli mer løsrevet fra den enkelte tolldeklarasjon, men være rettet mot avgiftspliktige som er avsender av en eksportdeklarasjon eller mottaker av en importdeklarasjon. Det betyr at statistikkgrunnlaget ikke automatisk vil bli rettet opp i overensstemmelse med endringer som skjer.

Ut i fra høringsnotatet ser det ut som etterberegningene (ofte et resultat av virksomhetskontroller) og deler av omberegningene som i dag foretas av Toll, vil bli overført til Skatt. Hvordan slike omberegninger og etterberegninger eventuelt skal kunne tilbakeføres i TVINN-systemet under det nye regimet, kan vi ikke se er behandlet av dokumentet.

### **Koblinger mellom Tolletatens TVINN-system og Skatteetatens MVA-system**

Kvaliteten på TVINN data vil i framtida være avhengig av at TVINN-systemet kobles med Skatteetatens MVA-system. Vi viser til følgende utsagn i høringsnotatet på side 74:

*Tolldeklarasjonen vil imidlertid fortsatt inneholde opplysninger om deler av avgiftsgrunnlaget (tollverdi), som det vil være relevant for Skatteetaten å få tilgang til. Gjennom kobling av TVINN og MVA-systemet vil innrapportert vareførsel, herunder tollverdien på en vare, og omsetning rapportert i skattemeldingen for merverdiavgift kunne ses i sammenheng. En sammenkobling av systemene, eventuelt deler av det, vil åpne for bl.a. muligheter for en automatisert oppfølging av innrapporteringen til Toll- og avgiftsetaten, i Skatteetaten.*

For de avgiftspliktige som er registrert i merverdiavgiftsregisteret, vil innbetaling av innførselsmerverdiavgift skje på grunnlag av utfylling av en omsetningsoppgave, der det etter departementets forslag vil bli introdusert en egen samlepost for innførsel av varer/inngående innførselsmerverdiavgift, for skille den fra utgående og inngående innenlands omsetning/merverdiavgift. Omsetningsoppgaven fra en registrert avgiftspliktig vil således omfatte all innførsel fra denne i den perioden det svares merverdiavgift for. Grunnlaget for den innførselsmerverdiavgiften som skal betales inn er summen av de beregnede merverdiavgiftene for hver enkelt tolldeklarasjon fra den avgiftspliktige i denne perioden. Det gjøres også et poeng av dette på side 71 i høringsnotatet:

*Det vil imidlertid være slik at tolldeklarasjonen med eventuelle underbilag er dokumentasjon for opplysningene som oppgis i skattemelding, herunder endringsmelding, til Skatteetaten. Dette innebærer at den skattepliktige for å overholde dokumentasjonsplikten som følger av bokføringsregelverket i denne typen saker, vil måtte henvende seg til toll- og avgiftsmyndighetene for å få endret tolldeklarasjonen tilsvarende.*

Derfor mener Statistisk sentralbyrå at denne muligheten for en automatisert oppfølging av innrapporteringen til Toll- og avgiftsetaten i Skatteetaten, må gjennomføres også motsatt vei: Når den innbetalte summen av innførselsmerverdiavgift avviker fra de beregnede merverdiavgiftene fra tolldeklarasjonene, må dette føre til en omberegning av de opprinnelige tolldeklarasjonene. Den siste setningen i sitatet ovenfor pålegger også at den avgiftspliktige bidrar til at innholdet på tolldeklarasjonene stemmer med innbetalingen av avgifter til Skatteetaten.

For avgiftspliktige som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, skal innbetalingen skje til Toll ved grensepasseringen, men forvaltningen skal overføres til Skatt. På både side 94 og 95 er dette også understreket av departementet:

*Departementet legger til grunn at toll- og avgiftsmyndighetene i utgangspunktet skal utføre oppgaver på vegne av Skatteetaten fram til varene fristilles, men likevel slik at toll- og avgiftsmyndighetene skal kunne motta og legge til grunn endring av tidligere egenfastsetting, jf. punkt 3.5.4.5 nedenfor.*

*Departementet foreslår at avgiftsgrunnlaget for innførselsmerverdiavgift for avgiftspliktige som ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret fortsatt gis ved egenfastsetting (deklarering) i tolldeklarasjonen, og at selve beregningen skal skje automatisk i TVINN*

Dette viser at departementet legger opp til at registreringen og innbetalingen av innførselsmerverdiavgiften for ikke registrerte avgiftspliktige i Merverdiregisteret, skal gjennomføres på en slik måte at kvaliteten på tolldeklarasjonen er på samme nivå som i dag. Statistisk sentralbyrå vil understreke viktigheten av at kvaliteten på tolldeklarasjonene for de registrerte avgiftspliktige i Merverdiavgiftsregisteret er av like god kvalitet.

### **Statistikkloven**

Statistikklovens § 3-2 Administrative datasystemer gir både (1) Statistisk sentralbyrå rett til å utnytte administrative datasystemer som grunnlag for offisiell statistikk og (2) fremme forslag om hvordan datasystemer skal utformes for også ivareta statistikkhensyn.

Som omtalt foran uttrykker både Skatt og Toll bekymring for at tolldeklarasjonen blir av dårlig kvalitet dersom høringsforslaget gjennomføres. Statistisk sentralbyrå vil understreke at overføringen av forvaltningsoppgaver fra Toll til Skatt må gjennomføres på en slik måte at kvaliteten på tolldeklarasjonene ikke svekkes i forhold til Statistisk sentralbyrås bruk av disse til statistikkformål. I den forbindelse vil vi igjen å understreke viktigheten av at det etableres nødvendige koblinger mellom Toll sitt TVINN- system og Skatt sitt MVA-system.

Ettersom Statistisk sentralbyrå i høy grad blir berørt av de endringene som skal foretas i TVINN-systemet mht. innførselsmerverdiavgiften, ber vi om at Statistisk sentralbyrå i tilstrekkelig grad blir involvert i den videre prosessen.

Med vennlig hilsen



Torbjørn Hægeland  
administrerende direktør