

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

Vår dato 12.04.2007  
Deres dato 12.01.2007  
Vår referanse 80117/2/smo  
Deres referanse  
05/3144SLAJ/KR

## Høring – rapport fra arbeidsgruppen for vurdering av merverdiavgiftsregelverket ved innførsel av varer

Vi viser til Deres brev av 12. januar d.å.

I rapporten fra arbeidsgruppen av 22. desember 2006, foretas det en vurdering av merverdiavgiftsregelverket ved innførsel av varer. Konklusjonen er at arbeidsgruppen etter en helhetlig vurdering ikke vil tilrå en omlegging til utsatt avregning ved innførsel av varer.

NHO er uenig med arbeidsgruppen og mener at det er bør innføres et system med ”utsatt avregning” – altså at merverdiavgift påløpt ved import ikke skal betales når varen fortolles, men først tas med i omsetningsoppgaven som utgående merverdiavgift.

I tillegg til at et slikt system vil innebære en betydelig likviditetsbesparelse for næringslivet, er NHO av den oppfatning at dette også vil innebære betydelige forenklinger, både for næringslivet og for myndighetene.

NHO er enig i at ordningen med utsatt avregning bør begrenses til å omfatte virksomheter som er registrert i merverdiavgiftsmanntallet, og videre at innføring av et slikt system ikke skal innebære noen endring av grensekontrollen eller deklarasjonsplikten.

En om legging til utsatt avregning forutsetter videre utveksling av informasjon mellom toll- og avgiftsetaten og skatteetaten. At et slikt system ikke er på plass i dag, må imidlertid ikke brukes som et argument mot å innføre utsatt avregning. Med dagens muligheter for avanserte IKT løsninger, bør slik utveksling av informasjon mellom etater underlagt Finansdepartementet ikke være særlig krevende å realisere.

En kobling mellom TVINN og MVA3 (eller eventuelle nye systemer) gir mulighet for elektronisk overføring av beløpet for innførselsmerverdiavgift til en egen kolonne i en forhåndsutfylt omsetningsoppgave. Dette innebærer en forenkling for næringslivet. Når utgående avgift forhåndsutfylles og inngående avgift skal føres i samme oppgave, gir dette etter vår vurdering dessuten økt sikkerhet for korrekt avgiftsoppgjør. Utsatt avregning vil videre avhjelpe risikoen for at importører eventuelt unnlater å innbetale innførselsmerverdiavgiften til toll- og avgiftsetaten, mens de likevel får refundert avgiftsbeløpet via omsetningsoppgaven fra fylkesskattekontoret. Utsatt avregning vil altså

innebære en forenkling for næringslivet, samtidig som man får større sikkerhet for at korrekt avgiftsavregning til staten.

Alle varer som innføres av registrerte avgiftspliktige virksomheter bør fullt ut være omfattet av et system med utsatt avregning. De næringsdrivende må da, på samme måten som ved innenlands omsetning, sørge for korrekt fradragføring av inngående merverdiavgift.

NHO er av den oppfatning at dagens system med kredittvurdering og krav til sikkerhetsstillelse ikke bør videreføres ved en omlegging til utsatt avregning. Vi kommenterer dette nedenfor. Vi kommenterer dessuten forholdet til kontroll og faren for svindel, herunder det arbeidet som gjøres for å bekjempe svindel i EU.

### Nærmere om kravet til kredittvurdering og sikkerhetsstillelse

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at alle registrerte næringsdrivende som skal gis rett til utsatt avregning må kredittvurderes. Under denne vurderingen fastsettes det en kredittgrense og avhengig av kredittverdigheten vil kunden også kunne bli avkrevd sikkerhetsstillelse.

Når kredittgrensen overskrides, må innførselsmerverdiavgiften betales når varen fortolles, enten kontant eller over speditørs dagsoppgjør.

Begrunnelsen for kravet om kredittvurdering og eventuell sikkerhetsstillelse er at utestående beløp til skattefogdkontorene øker og at dette fører til økt risiko for tap for staten i form av krav som ikke lar seg inndrive.

Arbeidsgruppen påpeker på side 12 i sin rapport at hensikten med å oppkreve merverdiavgift ved innførsel må ses i forhold til at merverdiavgiften er et flerleddet system. En av grunnene for å innføre et flerleddet system var at avgiftsoppkrevningen da fordeles på alle ledd i verdikjeden og således reduserer risikoen for tap av avgiftsinntekter for staten.

Det foretas så en sammenligning med systemet for innenlands omsetning, hvor selger foretar innbetaling av merverdiavgift ved kjøp. Selger vil imidlertid her kunne føre inngående merverdiavgift samtidig til fradrag, og i så måte skiller situasjonen seg fra innførselssituasjonen, hvor altså fradraget for den inngående merverdiavgift kommer senere i tid enn betalingen av den utgående merverdiavgift. I og med at ordningen med utsatt avregning skal begrenses til næringsdrivende som er registrert i merverdiavgiftsmanntallet og som i all hovedsak har fradragrett for innførselsmerverdiavgiften, er det grunn til å stille spørsmål ved om det er rimelig å opprettholde et system hvor disse må foreta innbetaling av innførselsmerverdiavgiften som de senere vil få fradrag for.

Arbeidsgruppen påpeker i rapporten side 13 at ”dagens innbetaling av om lag 80 milliarder kroner i innførselsmerverdiavgift innebærer en sikkerhet for avgiftsmyndighetene på linje med andre delbetalinger i et flerleddet merverdiavgiftssystem.”. I og med at andre innbetalinger knytter seg til faktisk skyldig avgift, må innbetalingen av innførselsmerverdiavgift som det senere kan kreves fradrag for i så fall anses som sikkerhet for betaling av den næringsdrivende avgiftsforpliktelser knyttet til innenlands omsetning. Det kan da reises spørsmål ved hvorfor importører skal behandles på en mer tyngende måte, i form av kredittvurdering og krav til sikkerhetsstillelse, enn næringsdrivende som driver innenlands omsetning.

Vi finner grunn til å vise til Zimmerutvalgets innstilling om "Forbedret merverdiavgiftslov" i NOU 1991:30, pkt. 8.2.3:

"Hele utvalget er av den oppfatning at staten må bære risikoen for at det oppstår tap som følge av betalingsmislighold".

Ved utsatt avregning skal innførselsmerverdiavgiften og fradrag for den inngående merverdiavgiften føres i samme omsetningsoppgave. Det er således vanskelig å se at staten vil bli utsatt for en økt risiko for tap ved innføring av dette systemet. Det kan snarere anføres at nettopp dette at utgående og inngående merverdiavgift knyttet til import skal føres i samme oppgave, gir økt mulighet for kontroll. Dette gjelder særlig dersom systemet blir slik at innførselsmerverdiavgiften blir overført elektronisk til den næringsdrivendes forhåndsutfylte omsetningsoppgave.

Det kan ikke være nødvendig at toll- og avgiftsetaten skal foreta en kredittvurdering av importøren, av hensyn til risikoen for betalingsmislighold til skattefogden av den forhøyede utgående merverdiavgiften som vil være å betale i et system med utsatt avregning.

Uansett er vi av den oppfatning at den iboende risikoen for betalingsmislighold ikke er stor nok til å rettferdiggjøre en så tyngende ordning som her er foreslått.

Vi vil igjen sitere Zimmerutvalget i NOU 1991:30 pkt. 8.12.2 om Tollvesenets rolle og avgiftsfritak i importsituasjonen:

"Det kan allikevel tenkes at de motforestillinger som etter flertallets mening gjør seg gjeldende med hensyn til avgiftsfritak for innenlandsk omsetning mellom registrerte næringsdrivende ikke har like stor gjennomslagskraft når det gjelder avgiftsfritak ved import."

og avslutningsvis i dette punktet:

"Etter utvalgets oppfatning kan det være grunner som taler for å endre reglene om avgiftsberegning ved import. Dette forutsetter imidlertid en tilfredsstillende EDB-basert informasjonsutveksling."

Når utsatt avregning fører til at det ikke lenger vil være nødvendig med kredittvurdering og eventuell sikkerhetsstillelse, bortfaller behovet for tollkredittordningen for den vesentlige andel av importører som bare har merverdiavgift å betale. Dette fører til store besparelser, både for det offentlige og næringslivet.

#### Nærmere om kontroll

Arbeidsgruppen foreslår at toll- og avgiftsetaten, som i dag, skal kontrollere at avgiften som deklarerer er korrekt, mens skatteetaten skal kontrollere at merverdiavgiftsbeløpet føres opp i omsetningsoppgaven med korrekt beløp. Dette fører til at deklarasjoner foretatt av virksomheter med tillatelse til utsatt avregning og deklarasjoner foretatt av andre, blir likt håndtert av toll- og avgiftsetaten. NHO er enig i at dette er hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen reiser også spørsmål om hvordan eventuelle senere endringer av merverdiavgiften skal behandles i det innenlandske avgiftsoppgjøret, f.eks. i de tilfeller hvor etterkontroller avdekker at innførselsmerverdiavgiften er satt for lavt.

Arbeidsgruppen går inn for at toll- og avgiftsetaten i slike tilfeller bare skal fastsette korrekt avgiftsbeløp, og at den avgiftspliktige selv må korrigere sin omsetningsoppgave. NHO reiser spørsmålet om det ikke også i disse tilfellene vil være mulig at korreksjonsbeløpet overføres elektronisk til den næringsdrivendes omsetningsoppgave.

NHO legger uansett til grunn at en slik ordning vil føre til at dagens uheldige forskjellsbehandling som gjelder ileggelse av tilleggsavgift ved etterberegning vil opphøre.

#### Nærmere om faren for svindel

Arbeidsgruppen reiser spørsmål om et system med utsatt avregning kan medføre en økt fare for karusellsvindel i Norge.

I rapporten side 52 opplyses videre følgende: ”Storbritannia hadde tidligere et system med utsatt avregning, men ordningen ble avvirket i 1984 som en følge av at den resulterte i merverdiavgiftsunndragelser i form av karusellsvindel. I 2002 vurderte man å gå tilbake til utsatt avregning, men dette ble ikke gjennomført på grunn av risikoen for avgiftsunndragelser”.

Når det gjelder årsaken til at ordningen med utsatt avregning ble avvirket og senere ikke gjeninnført i Storbritannia, vil NHO påpeke at faren svindel ikke var den eneste årsaken til dette. Også det likviditetsmessige hensynet var viktig her. Fra næringslivets side ble likviditetsgevinsten for staten oppfattet å være den viktigste faktoren.

Når det gjelder synspunktet om at Norge vil bli ekstra eksponert for karusellsvindel dersom vi innfører ordningen med utsatt avregning, er dette noe NHO stiller seg undrende til.

Begrepet karusellsvindel benyttes normalt på situasjoner hvor et selskap A selger en vare til selskap B. Selskap A innkrever merverdiavgiften fra selskap B, men unnlater å innbetale denne til staten. Selskap B krever fradrag for inngående merverdiavgift og selger varen til et selskap i et annet EU land under reglene for ”reversed charge”. Selskap A som innfordrer merverdiavgiften forsvinner før avgiftsmyndighetene oppdager svindelen. For å gjøre det ekstra vanskelig å oppdage, selges gjerne varen til flere kunder, gjennom flere selskaper. Den samme varen kan settes i omløp igjen for ny svindel, derav begrepet karusell.

Denne typen svindel retter seg imidlertid mot det ”alminnelige merverdiavgiftssystemet”. Svindelen består i at den næringsdrivende innfordrer merverdiavgiften, men unnlater å innbetale den til staten.

Innførselssituasjonen er annerledes, i og med at det her er samme subjekt som er forpliktet til å betale avgiften og kreve fradrag for den inngående merverdiavgiften. NHO stiller seg derfor undrende til at karusellsvindel brukes som argument mot å innføre et system med utsatt avregning.

NHO ønsker videre å påpeke at eksempelet for mulig svindel som arbeidsgruppen gir på side 54 ikke gir en fullstendig beskrivelse av hvordan karusellsvindelen gjennomføres. Eksempel fremstår som et forsøk på å begrunne kravet til kredittvurdering og sikkerhetsstillelse i importsituasjonen for å sikre den utgående merverdiavgiften fra importøren (A) oppstått ved dennes innenlandske omsetning. Ovenfor under punktet ”Nærmere om kravet til kredittvurdering og sikkerhetsstillelse” tilbakeviser vi at det er grunn til å kreve kredittvurdering og sikkerhetsstillelse i importtilfellene for å sikre betalingen av utgående merverdiavgift oppstått ved innenlandsk omsetning.

I eksempelet på side 54 forklarer arbeidsgruppen svindelen slik:

C er en eksportør utenfor Norge, som selger varer til A i Norge. Dette har ingen betydning for avgiftsberegningen i Norge.

A er importør i Norge. Ved utsatt avregning beregnes 25% mva. som tollvesenet overfører til A's omsetningsoppgave.

A fradragsfører den utgående mva. i omsetningsoppgaven som inngående mva. (i den utstrekning A har fradragsrett – vanligvis 100% fradragsrett).

A selger de importerte varene til B i Norge og beregner 25% utgående mva.

B fradragsfører inngående mva. på kjøpet fra A.

Arbeidsgruppen sier at i et system med utsatt avregning vil karusellsvindelens lønnsomhet fullt ut representeres ved utbetalingen til B.

Imidlertid mangler resonnementet hva B må gjøre for å få utbetalt avgiftsbeløpet som han har betalt på faktura til A. B må levere en tilgodeoppgave. For å få en tilgodeoppgave må B eksportere varene (eller ha annen omsetning med 0% avgiftsberegning). A må forsvinne (”missing trader”) og ikke innbetale den utgående merverdiavgiften som han har beregnet. A må ”forsvinne” i samme termin som importen ble foretatt. Dersom omsetningen til B ville skjedd i en senere termin enn importterminen, ville A fradragsført den inngående merverdiavgiften som i nåværende system.

Eksempel med svindel gjelder ikke typisk en importsituasjon. En endring av dagens prinsipp til et system med utsatt avregning vil derfor ikke åpne for nye muligheter for svindel.

Slik NHO ser det, vil et system med utsatt avregning, hvor utgående og inngående merverdiavgift føres i samme oppgave og kontrolleres av samme etat, kunne føre til bedre kontroll. Særlig når det er en forutsetning at det etableres datasystemer som muliggjør informasjonsutveksling mellom toll- og avgiftsetaten og skatteetaten.

Ordningen med utsatt avregning kan videre føre til at svindel kan unngås, ved at man unngår situasjoner hvor næringsdrivende krever fradrag for inngående merverdiavgift til tross for at importmerverdiavgift ikke er betalt til tollvesenet.

#### Arbeid mot svindel i EU

Avslutningsvis en kommentar til det arbeid som pågår i EU. I arbeidsgruppens rapport på side 75 skrives følgende; ”fokus for det arbeidet som nå pågår innen EU er å forhindre svindel og ikke å forenkle systemet for næringsdrivende”.

NHO er enig i at mye av fokus på merverdiavgiftsområdet i EU er på å forhindre svindel, som ofte har sin bakgrunn i merverdiavgiftsreglene ved handel over grensene i det indre marked. Det er derfor ofte ikke direkte sammenlignbart med Norge. Norge er et eget tollområde hvor toll- og avgiftsmyndighetene har en helt annen kontroll med vareforselen inn og ut av Norge.

EU kommisjonen er dog hele tiden opptatt av balansen mellom det offentlige behov for kontroll, og at de næringsdrivendes ikke pålegges uforholdsmessige byrder. Det vises i den forbindelse til ”EU Action Program for reducing administrative burdens”, hvor målsettingen er at den administrative byrden for næringslivet skal kuttes med 25 % innen 2012. Merverdiavgift er en av de 13 prioriterte områdene innenfor dette programmet, jf IP/07/77 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/77&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> og [MEMO/07/25](#).

I pressemelding av 31. mai 2006 ([IP/06/697](#)) om strategi for å bekjempe skattesvindel, uttalte EU kommisjonen blant annet:

#### **“Modifying the current VAT system**

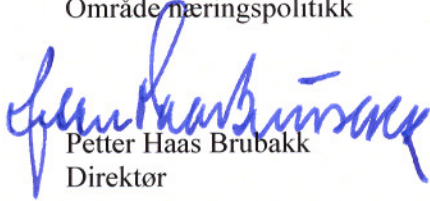
The Commission opens the debate on the possibility of strengthening the principle of joint and several liability for the payment of tax with due regard for the principles of proportionality and legal certainty.

The Commission is also prepared to consider extending the reverse charge mechanism (see MEMO/06/221) to domestic transactions in a Member State. However, it stipulates that any change to the VAT system must reduce considerably the possibilities for fraud, exclude new risks and above all generate no disproportionate administrative burden for companies, especially those with a clean record, or the authorities, and ensure tax neutrality and non-discriminatory treatment of operators.”

Vi noterer at EU vurderer å utvide ”reverse charge” til flere typer transaksjoner. Et system med utsatt avregning ved import til Norge vil være av denne type. Bortsett fra, til betryggelse for den offentlige, at ved utsatt avregning vil tollvesenet overføre beløpet for utgående merverdiavgift til omsetningsoppgaven.

Slik NHO ser det, vil et system med utsatt avregning innebære forenklinger og ressursbesparelser, blant annet ved at den næringsdrivende kan foreta innbetaling av merverdiavgift én gang pr termin og til én etat. Videre vil det være en forenkling om beløpet for innførselsmerverdiavgift føres automatisk i omsetningsoppgaven. Dersom systemet for kredittvurdering og sikkerhetsstillelse avskaffes, vil videre dette ha stor betydning for næringslivet. Det samme gjelder dersom praksis med illeggelse av tilleggsavgift ved etterberegning av avgift som ikke har ført til provenytnap for staten avvikles. I tillegg er det NHOs oppfatning at et system med utsatt avregning vil gi myndighetene bedre kontrollmuligheter.

Med vennlig hilsen  
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON  
Område næringspolitikk



Petter Haas Brubakk  
Direktør