



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:
05/3144 SL AJ/KR

Vår ref.:
Hs

Dato:
12. april 2007

AD HØRING – RAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPEN FOR VURDERING AV MERVERDIAVGIFTSREGELVERKET VED INNFØRSEL AV VARER

Viser til Deres brev av 29.januar d.å.

Arbeidsgruppen har etter en helhetlig vurdering kommet til at den ikke vil anbefale at det innføres en ordning med utsatt avregning.

Bedriftsforbundet er uenig i arbeidsgruppens konklusjon og deler ikke dens argumentasjon for ikke å innføre en ordning med utsatt avregning. Vi mener at fremstillingen på enkelte punkter er upresis og til dels feil. Rapporten fremstår ikke, slik vi ser det, som en objektiv utredning.

En omlegging til snudd/ utsatt avregning, hvor importmomsen beregnes og fradragsføres i samme omsetningsoppgaven, uten noen pengeflytting, vil etter vår mening innebære betydelige administrative forenklinger, kostnadsbesparelser og likviditetsforbedringer for bedriftene, uten at dette går ut over kontrollhensyn.

Fordelene ved en omlegging overgår etter vårt syn langt de forvaltingsmessige betenkelighetene som blir fremført i arbeidsgrupperapporten. Hvis myndighetene mener alvor med forenklingsarbeid, er en omlegging av importmomsen etter vårt syn et åpenbart forenklingsområde.

Forenklinger og besparelser ved omlegging

Rambøll Norge AS har stipulert de næringsdrivendes administrative kostnader ved dagens ordning til 396 millioner kroner årlig, mens KPMG har anslått de administrative kostnadene, knyttet til deklarerer av importmoms, etablering av tollkreditt mv., til 38,4 millioner kroner. Arbeidsgruppen har ikke foretatt noen selvstendig vurdering av dette, men lagt KPMGs beregning til grunn.

Uansett hvilken beregning som legges til grunn, er de administrative kostnadene omfattende og en omlegging av systemet vil innebære forenklinger for de næringsdrivende.

Av de ca. 71,9 milliarder kroner som importører innbetalte til tollvesenet i 2004, ble 66,9 milliarder refundert til importøren gjennom importørens avregning i momsoppgaven. Perioden mellom inn- og utbetaling har KPMG beregnet til gjennomsnittlig 35 dager.

Om importørene leverer såkalt negativ eller positiv omsetningsoppgave til myndighetene, endrer ikke dette det faktum at 66,9 milliarder kroner tilbakebetales/refunderes, enten i form av direkte utbetaling eller ved en reduksjon av innbetalingen av utgående avgift.

Økonomiske virkninger

Ifølge rapporten tjener Staten 200 millioner i *renteinntekter* på dagens ordning. KPMG anslo at likviditetsfordel for staten var 192 millioner i 2004.

Vi stiller spørsmål ved om det foretas beregning av likviditetstap eller -gevinst for staten, og om likviditetstapet eller -gevinsten er kalkulerte inntekter som fremkommer og synliggjøres i statsbudsjettet.

Tollkreditt og innkreving

Arbeidsgruppen omtaler dagens tollkredittordning som en rentefri tollkreditt. Gruppens syn er at virksomheter med tollkreditt har fått en kreditt med betalingen. Isolert sett er dette for så vidt riktig, men når man ser systemet i sin helhet får utsagnet "rentefri tollkreditt" liten verdi, idet importørens innbetaling av merverdiavgift gjennomsnittlig godskrives etter ca. 35 dager og at denne inn- og utbetalingen gir staten en likviditetsfordel på 200 millioner kroner i året. En utvidelse av tollkredittordningen vil ikke løse dagens problem.

Ansvaret for innkreving av merverdiavgiften på vegne av staten er pålagt de næringsdrivende. De egentlige avgiftspliktige, det vil si de som faktisk betaler avgiften inn til statskassen, er privathusholdningene og virksomheter som ikke har fradragsrett, f.eks. store grupper innenfor offentlig sektor, bank, finans og fast eiendom.

Vi stiller oss undrende til at staten skal tjene 200 millioner på å opprettholde dagens ordning, når staten er avhengig av at de næringsdrivende utfører tjenester på vegne av staten for at merverdiavgiften skal fungere som et flerleddssystem. Dette er en skjult ekstraskatt for importbedriftene.

Etatenes kostnader og kontroll

Arbeidsgruppen har foretatt beregninger av etatenes sparte og økte kostnader. Arbeidsgruppen har ikke vist til hvilke referanser og hvordan tallene som ligger til grunn for beregningen fremkommer. Det er bare tatt utgangspunkt i et beløp og lagt til grunn at en viss andel av beløpet representerer sparte eller økte kostnader. Dette gjelder både beregning av ressurser og kostnader til IT-systemer. Dette gjør det vanskelig å ha noen oppfatning av om beregningene er nøkterne og objektive.

Det er vist til at tolletaten sparer 1.3 millioner kroner i ressurser, mens skatteetaten får 3 millioner i økt ressursbehov. Vi stiller spørsmål ved beregningen som viser at overføring av oppgaver fra en etat til en annen etat innbærer mer enn 100 % økning i ressursbehovet.

Etter vårt syn antar vi at nye oppgaver i skatteetaten vil være minst like integrert i det øvrige arbeidet som oppgavene er integrert hos tolletaten. Arbeidsgruppen synes å legge til grunn at det bare er i tolletaten at disse arbeidsoppgavene er integrerte, men når de overføres til skatteetaten vil det bli oppgaver isolert fra det øvrige arbeidet. Et slikt syn svekker tilliten til arbeidsgruppens objektivitet.

Slik vi forstår rapporten, foreligger det ikke i dag noen kontroll eller informasjonsutveksling mellom etatene. Det føres derfor ingen kontroll med om importmerverdiavgiften refunderes i henhold til momsoppgaven uten at importavgiften faktisk er betalt til tollvesenet.

I 2003 utgjorde avgiftsrestansen (fastsatt, men ikke innbetalt) 65,8 millioner kroner. Det kan derfor synes å være et udekket IKT-behov også etter dagens ordning.

Påstand om økt fare for tap – krav om kredittvurdering

Arbeidsgruppen mener at dersom reglene endres til en ordning med utsatt avregning for varer, vil dette føre til, eller øke risikoen for tap for staten ved at krav som ikke lar seg inndrive vil øke.

Hvilken analyse arbeidsgruppen bygger sin konklusjon på, fremgår ikke av rapporten. Gruppen har riktignok pekt på at skattefogdens avgiftsrestanser er forholdmessig høyere enn restansene for innførselsavgiften, og på denne bakgrunn synes gruppen å mene at restansesituasjonen hos de respektive etater skyldes tollkredittordningen.

I hvilken grad en konstatering av restansesituasjonen kan tilskrives tollkredittordningen eller om det er andre forhold som kan forklare forskjellen, går ikke arbeidsgruppen nærmere inn på. Det forhold at varer omsettes i flere ledd, og at det er flere aktører på innenlandsmarkedet som også kan forårsake avgiftsrestanser, har arbeidsgruppen ingen analyse av. Etter vårt syn kan det være flere grunner som kan forklare at skattefogden har høyere avgiftsrestanser enn tollmyndigheten, og at en henvisning til restansesituasjonen alene ikke kan begrunne eller forsvare at det skal kreves en kredittvurdering av de næringsdrivende for å få tillatelse til å benytte utsatt avregning ved innførsel av varer.

I hvilken utstrekning en videreføring av tollkredittordningen tilpasset et system med utsatt avregning vil påvirke restansesituasjonen for skattefogden, bygger etter vårt syn på et spinkelt grunnlag. Men vi har merket oss at krav om søknad med påfølgende kredittvurdering og eventuelt krav om sikkerhetsstillelse forsvarer dagens ressursbruk hos tolletaten. Vi er imidlertid mer usikre på om et krav om kredittvurdering ivaretar de hensyn som arbeidsgruppen mener vil bli ivaretatt ved å kreve kredittvurdering.

Slik vi ser det kan det være to grunnlag som kan føre til tap for staten. Betalingen kan utebli fordi den næringsdrivende ikke har økonomisk evne til å gjøre opp for seg, eller det foreligger en ren unndragelse. I tilfeller hvor den næringsdrivende mangler økonomisk evne til å gjøre opp for seg, er statens krav i stor utstrekning sikret gjennom statens fortrinns- og dekningsrett etter dekningsloven.

Tillatelse til utsatt avregning på grunnlag av kredittvurdering vil etter arbeidsgruppens syn sikre innfordringen av avgiftsbeløpet. Det kan synes som om arbeidsgruppen er av den oppfatning at kredittvurderingen sikrer bare mot manglende betaling som følge av dårlig betalingsevne, og ikke ren unndragelse. Vi stiller oss undrende til at arbeidsgruppen ikke har vurdert om en slik kredittvurdering også til en viss grad kan bidra til å motvirke mulige unndragelser. Vi mener at rapporten er mangelfull på dette punktet.

Vi vil også peke på at etter gjeldende regelverk for innførsel av tjenester skal avgiften beregnes etter en ordning med snudd eller utsatt avregning. Det er ikke stilt som en betingelse at det skal foretas en kredittvurdering for å kunne benytte denne avregningsordningen.

Påstand om økt risiko for unndragelse

Arbeidsgruppen synes å legge avgjørende vekt på at det skjer en delbetaling i hvert ledd i omsetningskjeden frem til forbruker, og at denne delbetalingen sikrer statens inntekter. Arbeidsgruppen synes å glemme at merverdiavgiftssystemet både har en innbetalingsfunksjon og en opptjeningsfunksjon. Arbeidsgruppen har riktignok innledningsvis i rapporten redegjort for begge disse funksjonene, men synes å overse sammenhengen når gruppen argumenterer mot utsatt avregning.

Etter vårt syn er dette å fortelle halve sannheten, og argumentasjonen virker etter vårt syn uredelig.

Selgers delbetaling nøytraliseres som kjent ved kjøpers fradragsrett. Så lenge det er kjøpere i transaksjonskjeden som har fradragsrett, tilføres det ikke inntekter til statskassen. Det er først når varen selges til en kjøper som ikke har fradragsrett, at statskassen tilføres inntekter. Inntektene til statskassen inntjenes først på dette tidspunktet, uavhengig av hvor mange delbetalinger som er foretatt forut for det endelige salget til kjøper uten fradragsrett.

Arbeidsgruppen har bare vist til at det skjer en delbetaling fra selger, og ikke samtidig opplyst om at det også skjer en utbetaling fra statskassen gjennom kjøpers avregning på kjøpers omsetningsoppgave.

Slik gruppens illustrasjon fremstår på side 39 i rapporten, kan man få inntrykk av at staten egentlig tjener 200 kroner og ikke 100. Det er de 100 fra forbrukeren som blir statens endelige inntekter i eksemplet, og ikke delbetalingene som også til sammen utgjør 100. Det betyr at i dette eksemplet innbetaler de næringsdrivende 200 kroner til staten, mens som følge av at den utgående avgiften nøytraliseres gjennom neste ledds fradragsrett, tjener staten bare 100 kroner.

Det er store pengestrømmer som håndteres gjennom merverdiavgiftssystemet, og det er oppsiktsvekkende at for at staten skal tjene 100 kroner, betales det samtidig også inn og ut 100 + 100 kroner. Overført på de totale inntektene fra merverdiavgiften, er dette enorme pengestrømmer som går inn og ut av statskassen, selv om beløpet korrigeres ved nullsats-transaksjoner mv.

Det kan synes som om arbeidsgruppen mener at det bare er ved negative oppgaver (tilgodeoppgaver) at det foretas en refusjon av inngående avgift og ikke gjennom betalingsoppgaver, jf. rapporten side 74. Systemets virkemåte er slik at det skjer en tilbakebetaling av avgift enten i form av faktisk tilbakebetaling eller en reduksjon av skyldig utgående avgift. Arbeidsgruppen karakteriserer KPMGs omtale av merverdiavgiftssystemet som upresis. Vi antar at karakteristikken beror på en misforståelse eller skinnuenighet.

Ikke systembrudd

Etter vårt syn er det feil av arbeidsgruppen når det legges til grunn at snudd eller utsatt avregning er et systembrudd. Å fjerne den såkalte delbetalingen innebærer ikke et systembrudd. Gruppen synes å legge avgjørende vekt på at flerleddssystem kjennetegnes ved at det skal betales avgift i hvert ledd. Etter vårt syn kjennetegnes et flerleddssystem ved at det foretas en beregning og deklarerer av avgiften i hvert ledd.

I hvilken utstrekning beregningen innebærer at den næringsdrivende skal ha avgift til gode eller betale, spiller mindre rolle. I sin ytterste konsekvens må arbeidsgruppen forstås til hen at når systemet tillater at det sendes såkalte null-oppgaver, så er dette et brudd på merverdiavgiftssystemet som et flerleddssystem. Vi antar at avgiftsmyndighetene ikke mener at null-oppgaver er et brudd på merverdiavgiftssystemet som et flerleddssystem.

Det er arbeidsgruppens påstand at utsatt avregning vil øke risikoen for unndragelser og det er vist til "missing trade" og karusellhandel uten at det er foretatt noen nærmere analyse og dokumentasjon av påstanden. For vår del vil vi understreke at innbetaling av innførselsmerverdiavgift til tollvesenet ikke representerer noen inntekt for staten, så lenge importøren er registrert og har fradragsrett. Enten innførselsavgiften skal deklarerer med eller uten betaling, er og blir oppgjøret mellom staten og importør et nullsum-oppgjør, med unntak av statens renteinntekter.

Internasjonale erfaringer

For vår del virker det påfallende at snudd eller utsatt avregning brukes som virkemiddel mot unndragelser i sentrale EU-land, men samtidig brukes unndragelsesfaren som argument for ikke å tillate snudd eller utsatt avregning i Norge.

I Sverige er det innført snudd avregning innen byggebransjen og i Storbritannia vil det bli innført snudd avregning ved salg av elektroniske produkter nettopp for å motvirke svindel.

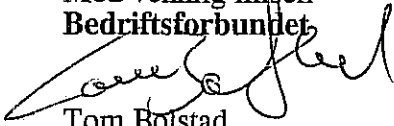
Nesten halvparten av importen av varer fra tredjeland til EU foretas via Belgia og Nederland. I volum utgjør importen til EU via Belgia og Nederland utvilsomt mer enn den totale importen til Norge. Arbeidsgruppen synes å mene at siden handelen mellom EU-land ikke følger reglene for import fra tredjeland, mens all vareimport til Norge er fra tredjeland, vil en omlegging til snudd eller utsatt avregning innebære et større problem for Norge. Vi antar at import til EU fra tredjeland er betydelig større enn import av varer til Norge. Vi har ingen forståelse for at dette argumentet er relevant.

Arbeidsgruppen har vist til at Storbritannia hadde et system med utsatt avregning ved import av varer fra tredjeland. Videre fremgår det at Storbritannia avskaffet dette systemet på grunn av økte unndragelser, og da systemet ble avskaffet, økte statens inntekter.

Vi har fått opplyst at hovedårsaken til at Storbritannia avskaffet ordningen med snudd eller utsatt avregning i 1984, var for å bedre likviditetssituasjonen til landet. Om det var både unndragelses- og likviditetshensyn som var begrunnelsen for at Storbritannia avskaffet ordningen, så er det uheldig at arbeidsgruppen ikke gir en fullstendig beskrivelse av bakgrunnen for endringen, men velger den begrunnelsen som er mest forenlig med arbeidsgruppens syn og konklusjon.

På bakgrunn av forannevnte mener vi at rapporten gir et feilaktig inntrykk av erfaringer med snudd avregning i EU-land.

Med vennlig hilsen
Bedriftsforbundet



Tom Bølstad
Administrerende direktør