

AVGIFTSFRI GRENSE FOR UTENLANDSHANDEL

Regjeringen har lagt vekt på at styrket fremtidig vekstevne og økt sysselsetting er et av de viktigste målene med Statsbudsjettet 2015. Derfor har mange reagert på at man i budsjettet foreslår å øke den avgiftsfrie grensen for privat import av utenlandske varer, fra dagens 200 kroner til 500 kroner. Kritikerne, som i hovedsak er norsk næringsliv og deres organisasjoner, mener denne endringen vil gi norske bedrifter en vanskeligere konkurransesituasjon, og dermed gå utover norske arbeidsplasser.¹ Regjeringen peker på sin side på forbrukerinteressene: Det er kostbart å importere utenlandske varer, og en reduksjon vil gi forenkling og besparelser for norske forbrukere.

Den internasjonale handelen skaper utfordringer for innkrevingen av merverdiavgift. Disse utfordringene eskaleres ytterligere av fremveksten av en stadig mer digital økonomi, fordi den teknologiske utviklingen øker forbrukernes muligheter til å handle på nett, fra tilbydere verden over.² Når selgerne ikke har noen fysisk tilstedeværelse i mottakerlandet, blir innkrevingen av skatter og avgifter mer komplisert. Denne typen handel har økt kraftig i senere år, og forventes å øke videre i årene som kommer. Det er derfor avgjørende at skattesystemet utformes på en måte som legger til rette for effektiv skatteinngang, et velfungerende næringsliv og enkle prosedyrer og lave kostnader for forbrukerne.

I et godt skattesystem står alle aktører overfor de samme rammebetingelsene. For å unngå uheldig konkurransevridning, bør Regjeringen legge bort forslaget om økt avgiftsfri grense. Det langsiktige målet må være å fjerne fritaket, ikke å øke det. Men for at det ikke skal gi nye skjevheter, må man samtidig se på forenklinger som reduserer eller eliminerer fortollingskostnadene. Det er i hovedsak disse som gir en uheldig situasjon både for forbrukere, næringslivet og skattesystemet.

PRINSIPPER FOR SKATTESYSTEMET

Et av de viktigste målene for et velfungerende skattesystem er at det er mest mulig nøytralt. Man ønsker ikke at skattesystemet skaper tilpasninger som er begrunnet av skattesystemet heller enn markedsmessige forhold. Et nøytralt skattesystem gir effektivitet, ved å bidra til at ressursene benyttes der de er av høyest verdi. Nøytraliteten, at alle varer skattlegges likt, er en av de viktigste grunnene til at merverdiavgifter er blitt en "populær" skatt internasjonalt.³ Unntak fra denne nøytraliteten og likebehandlingen vil gi tilpasninger og er i utgangspunktet uheldig, og må kunne begrunnes svært godt.

Nøytraliteten må også gjelde ved handel med utlandet. Skattesystemet bør ikke utformes slik at det gir innenlandske transaksjoner skattefordeler over internasjonale transaksjoner (eller omvendt). Som det heter i OECDs retningslinjer:⁴ Bedrifter i samme situasjon, som forsøker å gjennomføre samme transaksjon, skal møte samme skattekostnad. Reglene for merverdiavgiften skal ikke være slik at de i for stor grad påvirker bedriftenes avgjørelser. Utenlandske bedrifter skal verken gis spesielle fordeler eller ulemper, sammenlignet med innenlandske bedrifter. Oppnår man et nøytralt system, unngår man også negativ påvirkning på forbrukernes muligheter til å velge mellom varer og tjenester.

Et annet viktig mål for skattesystemer, er at det har en bred skattebase. Det betyr at alle varer og tjenester som konsumeres av forbrukerne bør ilegges merverdiavgift.⁵ Inkluderer man en stor del av den økonomiske aktiviteten i skattegrunnlaget, vil man kunne ha lavere satser enn man ellers ville hatt. Unntak og reduserte satser er i strid med dette målet.

Samtidig vil man ha lavest mulig administrative kostnader til innkreving og innbetaling, både for myndighetene, forbrukerne og de næringsdrivende. Derfor har man i mange land et fritak fra toll og/eller merverdiavgifter på små beløp ved kjøp fra utlandet, siden skatteinnkreving fra utenlandske aktører er kostnadskreven. Om kostnaden ved skatteinnkrevingen er like høy eller høyere enn skatteinntekten, er det fornuftig å se på fritak.⁶

FRITAK FRA TOLL OG MERVERDIAVGIFT

Norge har i dag en grense for hvor små beløp myndighetene krever inn toll og merverdiavgift for, ved kjøp av varer fra utlandet. Grensen har til nå vært på 200 kroner.

De fleste varer – men slett ikke alle – er i dag fritatt fra toll. Fritaket er derfor først og fremst et fritak fra merverdiavgiften, som er på 25 prosent.

Et slikt fritak praktiseres også i de fleste andre land, fordi man anser administrasjonskostnadene ved innkreving av små beløp blir så høye at innkrevingen ikke anses som verdt det.⁷ Men det er ikke slike avgiftsfritak innad i EU, og det er få land som har en høyere fritaksgrense enn Norge har i dag.

Forslaget i statsbudsjettet

Regjeringen foreslår i forslaget til statsbudsjett 2015 å heve grensen for toll- og merverdiavgiftsfritak fra 200 til 500 kroner.⁸ Frakt- og forsikringskostnadene inkluderes samtidig i vareverdien.

Forslaget er i tråd med regjeringsplattformen og regjeringspartienes programmer. Også støttepartiene KrF og Venstre har tidligere signalisert at de ønsker å inflasjonsjustere grensen, men KrF har varslet at de ikke vil støtte dette forslaget. Det er i skrivende stund uklart om det er et flertall for endringen. Saken har vakt betydelig offentlig debatt.

BRANSJEN

Netthandelen i Norge står i 2014 for mellom 35 og 40 milliarder kroner, og øker raskt. Av dette står netthandelen med utlandet for rundt en fjerdedel. Halvparten av netthandelen utgjøres av kjøp under 500 kroner. Det synes klart at en betydelig andel av varehandelen med tiden vil kunne bli berørt av en økt avgiftsgrense.

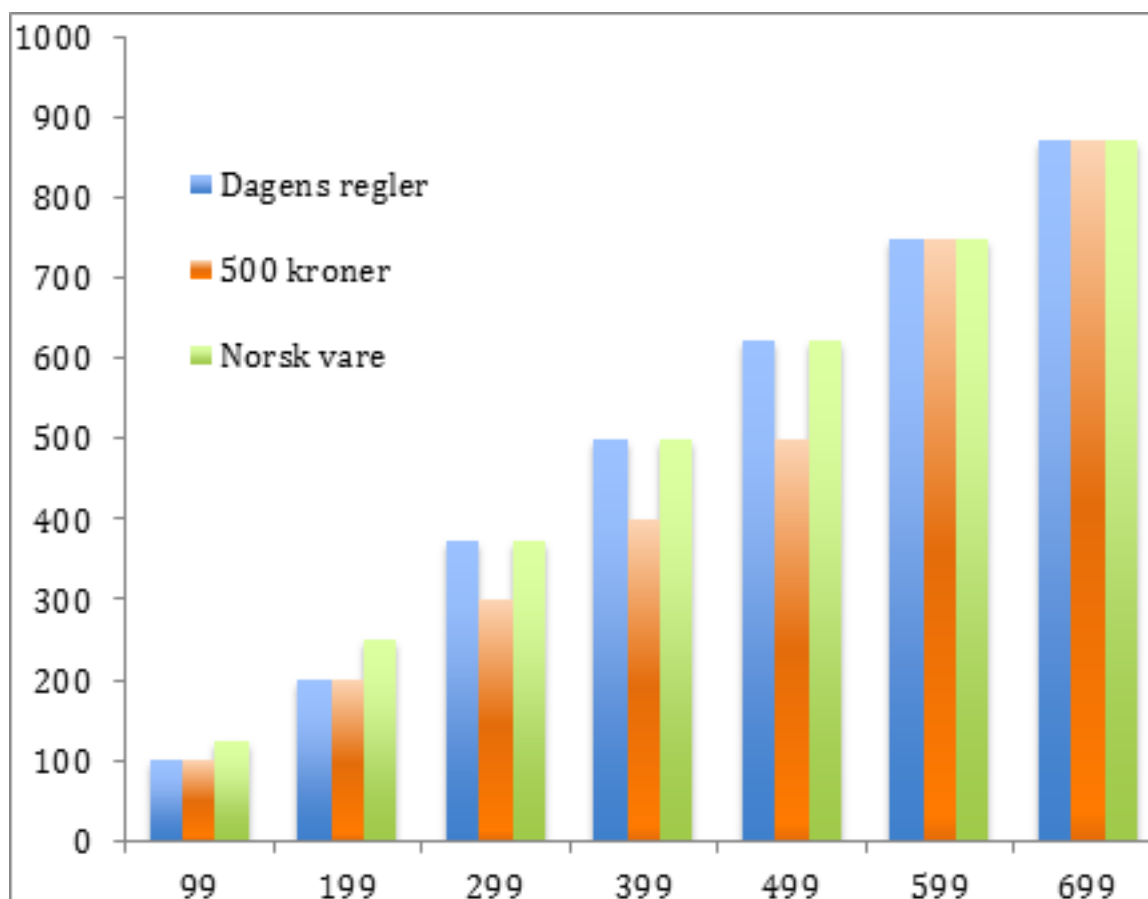
Avgiftsfritaket bidrar til at mye av netthandelen er med utenlandske nettbutikker: For varer under 200 kroner er rundt halvparten av handelen med utlandet – og handelen under 200 kroner står for halvparten av utenlandshandelen på nett.⁹

Økt fritaksgrense vil gi en stimulans til vekst i utenlandshandelen. Det er generelt slik at varer under terskelverdien vil være billigere å kjøpe utenlands, også når man tar hensyn til forskjell i fraktkostnader.¹⁰ Denne typen handel øker derfor kraftig, og med det får vi en kraftig vekst i importen av varer med lav verdi, som ikke belastes merverdiavgift.¹¹

I figuren under illustreres kostnaden for forbruker etter merverdiavgift for en vare importert fra utlandet, med dagens regler (blå) og en økt grense (rød), sammenlignet med en vare kjøpt i Norge (grønn). I

eksempelet er frakt, toll og private gebyrer for enkelthets skyld satt til null, slik at dilemmaet for statsbudsjettet kommer tydelig frem. Vareverdien på den horisontale akse er uten mva, prisen vertikalt er med. Vi ser at med dagens regler er utenlandske varer rimeligere for den norske forbrukeren frem til og med en vareverdi på 199 kroner. Ved høyere verdi er prisen den samme, alt annet likt.

Ved en økning til avgiftsfri grense på 500 kroner, blir utenlandske varer rimeligere frem til og med en vareverdi på 499 kroner. Det betyr at alle handler for under 500 kroner, pluss merverdiavgift – i følge Virke halvparten av dagens netthandel – møter en konkurranseulempe.



POSITIVE EFFEKTER:

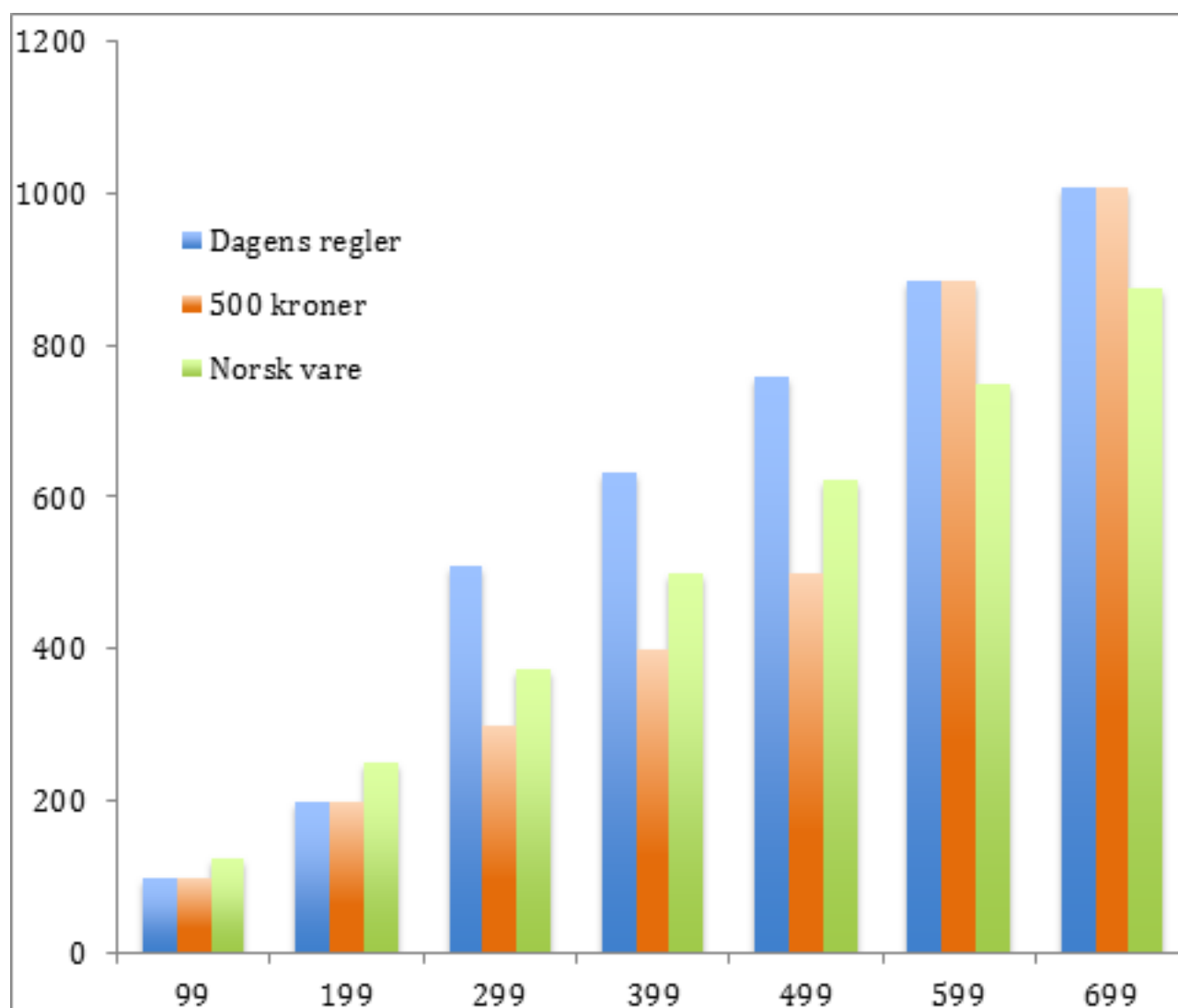
Forbrukerperspektivet

Det er positive sider ved forslaget om å øke grensen. Dagens grense anses som lav – ikke i forhold til andre land, men i forhold til hva grensen har vært historisk. Den er ikke blitt inflasjonsjustert. Sjeføkonom Øystein Dørum i DNB Markets viser imidlertid i Dagens Næringsliv 23.10.14 at prisutviklingen like gjerne kan antyde at grensen burde vært satt ned, siden prisutviklingen på mange av de varene som handles mest over nett og fra utlandet, har vært negativ de siste årene.¹² Det er likevel klart at den er holdt lavt i forhold til nordmenns kjøpekraft.

Et viktigere moment er den private tollkostnaden. I tillegg til vareverdi, merverdiavgift og eventuelle tollavgifter, må forbrukere som kjøper varer utenlands også betale et fortollingsgebyr til fraktselskapet.¹³ Dette gebyret er hos Posten 135 kroner på varer under 1000 kroner.¹⁴ Konkurrenten UPS tar 155 kroner.¹⁵ Selv om dette gebyret er privat og ikke fastsatt eller innkrevd av myndighetene, har det stor

betydning for forbrukeren. En vare til en verdi av 250 kroner må, dersom den ikke er fritatt for avgiftene, i tillegg til merverdiavgift på 25 prosent (62,50 kroner), betale 135 kroner i fortollingsgebyr. Det betyr at en vare med en verdi på 250 kroner koster forbrukeren 250 kroner ved fritak, men 447,50 uten. Selv om fortollingsgebyret er privat, er det fra et forbrukerperspektiv isolert sett klart at avgiftsfritak gir en rimeligere løsning. Man kan også mene at toll, merverdiavgift og fortollingsgebyr til sammen i mange tilfeller vil gi utenlandske konkurrenter en uheldig konkurransefordel i det norske markedet.

Dette er illustrert i figuren, som er den samme som over med unntak av at fortollingsgebyret på 135 kroner er lagt til for beløp som må betale avgift. Vi ser at utenlandske konkurrenter har en fordel så lenge de har avgiftsfritak – til henholdsvis 199 og 499 kroner -, men at fortollingsgebyret gir norske leverandører en klar fordel så fort beløpet passerer fritaksgrensen.



Forenkling

Regjeringen begrunner også den økte grensen med sitt generelle forenklingsarbeid, og peker spesielt på at det å inkludere frakt- og forsikringskostnaden i vareverdien, vil gjøre fortollingsprosedyren enklere for fraktselskapene. Det er dessuten en klar forenkling for forbrukerne at man slipper fortollingsprosessen i flere handler. Som vi ser av figuren, gir fortollingen en klar ulempe for norske forbrukere.

NEGATIVE EFFEKTER:**Konkurransesvridning**

Varer solgt fra en norsk selger er ilagt merverdiavgift, uansett verdi. Dette gjelder også varer solgt over nettet, fra norske nettbutikker. Dermed er det en konkurranseulempe i skattesystemet: En vare kjøpt av en norsk selger vil i dag være 25 prosent dyrere enn samme vare kjøpt fra en utenlandsk selger, så lenge importvaren har en verdi på under 200 kroner. Overstiger verdien denne avgiftsfrie grensen, vil konkurransen i utgangspunktet være mer rettferdig: Da ilegges merverdiavgift på begge varene.

En økning av grensen fra 200 til 500 kroner vil gi konkurranseulempen et større omfang. Dette skriver Finansdepartementet selv i forslaget til statsbudsjett: "En økning av den avgiftsfrie grensen vil trekke i retning av at mer av internetthandelen vil foregå fra utenlandske nettbutikker."¹⁶ Virke mener dette vil innebære "at et stort antall varer i norske butikker og nettbutikker ikke lenger vil være konkurransedyktige fordi disse har 25 prosent mva."¹⁷

En konkurransevidning i Norges disfavør vil kunne gi lavere verdiskaping og sysselsetting i norsk varehandel. Det vil også gjøre uheldige skattetilpasninger lønnsomme, for eksempel at norske leverandører flytter sine lagre og fabrikker utenlands, for å importere varer til Norge og slik unngå kostnaden ved merverdiavgiften.¹⁸

Gjør nødvendig omstilling vanskeligere

Den internasjonale handelen øker stadig i omfang, og reduserte transportkostnader og teknologisk utvikling gjør at handel mellom land blir enklere og rimeligere.¹⁹ Det gir store nye muligheter, men også en utfordrende konkurransesituasjon for mange bedrifter. Slik konkurranse er i all hovedsak positiv. Men konkurranse fungerer aller best når den foregår under like og forutsigbare spilleregler. Brå endringer er i seg selv uheldig, og det blir avgjørende at man lager rammebetingelser som er mest mulig nøytrale, og som ikke favoriserer enkeltbransjer eller grupper fremfor andre.

Menon har utført en ringvirkingsanalyse for Virke, der man regner med at konkurransen fra utenlandsk netthandel koster Norge 6000 arbeidsplasser, fem milliarder kroner i tapt verdiskaping og 2,3 milliarder kroner i tapte skatteinntekter.²⁰ Det er ingen grunn til at vi skal skjerme norske bedrifter fra denne konkurransen, og denne "kostnaden" ved internasjonal netthandel må ses i sammenheng med gevinstene norske forbrukere oppnår, gevinstene som tilfaller utenlandske konkurrenter, og de gevinstene som oppstår på sikt når norske bedrifter finner mer produktive ting å ta seg til.

Men det er heller ikke grunn til å innrette rammebetingelsene i dette markedet på en slik måte at norske bedrifter settes i disfavør. En heving av tollgrensen vil gi utenlandske konkurrenter en fordel i konkurransen, selv når de ellers tilbyr varen til en pris norske leverandører i utgangspunktet kan matche. Når vi i tillegg vet at norske bedrifter ofte ligger på et høyere kostnadsnivå enn sine internasjonale konkurrenter, vil det være mange som ikke vil klare å hevde seg i konkurransen. Virke anslår med "et konservativt anslag" at en heving av beløpsgrensen til 500 kroner vil kunne gi et tap på 10 000 arbeidsplasser.²¹

En slik skjev konkurranse vil også kunne være spesielt uheldig i de kommende årene, da det er forventet at stadig mer av handelen vil foregå over nett.²² En overgang til økt netthandel er trolig viktig for fortsatt lønnsomhet og sysselsetting i norsk næringsliv. Rammebetingelser som gjør netthandel mindre attraktivt for norske bedrifter, vil kunne hindre denne tilpasningen.²³

Proveny

Regjeringen anslår i statsbudsjettet for 2015 at den økte avgiftsfrie grensen vil medføre et provenytab på 180 millioner kroner påløpt og 150 millioner kroner bokført i 2015, men understreker samtidig at

provenyantakelsen er gjort på et "svært usikkert grunnlag" og at tapet vil være større på lengre sikt. Provenyanslaget er også blitt kritisert av blant annet Virke for å være lite realistisk.²⁴

Tar man, som Virke, hensyn til at økt avgiftsfrihet-grense vil bidra til å utkonkurrere norske skattebetalende bedrifter og arbeidsplasser, kan inntektstapet bli det tidobbelte av Finansdepartementets anslag. Også OECD har advart mot at slike fritak kan påvirke sysselsetting og skatteinntekter negativt.²⁵

LØSNINGER

Som nevnt skaper overgangen til en mer internasjonalisert, og samtidig mer digitalisert, handel nye utfordringer for mange lands skattesystemer. Den norske regjeringen går i feil retning i møte med utfordringene: En økt toll- og avgiftsfrihetsgrense vil gi en konkurransevridding i disfavør av norske selskaper, uheldige unntak i skattesystemet og incentiver til å unngå omstilling til en mer digitalisert handel. Samtidig er det klart at mens en lik merverdiavgift i seg selv er til å tåle for forbrukerne, gjør private gebyrer for innkrevingen av avgiftene, at kostnaden for forbrukerne blir urimelig høy.

Den beste løsningen får man derfor ved å beholde dagens grense – og på sikt arbeide for å fjerne den – samtidig som man ser på forenklinger i fortollingsprosedyren, som legger til rette for reduserte kostnader.

Behold grensen på 200 kroner

Det er ingenting som tyder på at administrasjonskostnadene for innkrevingen av merverdiavgift har økt i et slikt omfang at frigrensen av den grunn bør økes. Det viktigste argumentet for å skille mellom utenlandske og innenlandske kjøp, er disse kostnadene. Med mindre det skulle vise seg at det ikke er lønnsomt å kreve inn beløp på varer av en verdi på 200 kroner, bør dagens grense på 200 kroner beholdes. Da vil det ikke innføres ytterligere konkurransevridding i skattesystemet.

Finn løsninger for rimeligere fortolling

Samtidig er det nødvendig å se på fortollingskostnadene. Som vi har sett er det de private gebyrene som skaper de største urimelighetene i systemet. Fortollingsgebyret på 135 kroner utgjør en større kostnad enn merverdiavgiften på varer med lav verdi. I praksis gjør dette at norske leverandører har en uheldig konkurransefordel for varer over 200 kroner, med dagens regler.

Det er uklart om Regjeringen kan gjøre noe særlig for å påvirke fortollingsgebyret private selskaper tar, men man bør se på mulighetene. For eksempel er det mulig at forenklinger i statlige registreringssystemer kan bidra til å redusere kostnadene. En annen åpning kan man kanskje finne i å gjøre Tolletatens internettløsning bedre og mer forbrukervennlig, og hindre at fraktselskapene tar "oppbevaringsgebyr", slik at personlig betaling blir en reell mulighet. Det er også blitt tatt til orde for at utenlandske aktører skal kunne innkreve merverdiavgiften, slik man allerede har innført på digitale tjenester og slik noen store aktører allerede gjør.^{26,27}

Det bør også understrekes at det mellom andre land, blant annet innad i EU, finnes løsninger på dilemmaet. EUs regel er at avgiften betales enten av selger i landet der varen er solgt, eller av kjøper i mottakerlandet.

Skulle man klare å få bort dette gebyret, kan fritaksgrensen fjernes helt, og alle konkurrenter vil stå overfor de samme betingelsene, uavhengig av om de har sin base i Norge eller utenlands.

Notatet er skrevet av Marius Doksheim, fagsjef i Civita.

SLUTTNOTER

- 1 Se for eksempel NRK 20.10.2014: " – Halvparten av alle sportsbutikker vil forsvinne". http://www.nrk.no/norge/_-halvparten-av-alle-sportsbutikker-vil-forsvinne-1.11997269 eller E24.no 8.10.2014: "- Blir blodig for norske kosmetikkbutikker". <http://e24.no/makro-og-politikk/statsbudsjettet-2015/blir-blodig-for-norske-kosmetikkbutikker/23311600>
- 2 OECD 2014: *Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy*
- 3 Blant skatteinnkrevere og økonomer
- 4 OECD 2012: *Consumption Tax Trends 2012*. Side 48.
- 5 OECD 2012: *Consumption Tax Trends 2012*.
- 6 OECD 2012: *Consumption Tax Trends 2012*.
- 7 OECD 2014: *Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy*
- 8 Finansdepartementet, 2014: Prop. 1. LS. Gul bok. *Statsbudsjettet 2015*. Kap. 6.5.
- 9 Virke 20.10.2014: Notat: "Høring om statsbudsjettet 2015".
- 10 Menon, september 2014: "Netthandel fra utlandet og 200-kronersgrensen for momsfrie kjøp – Ringvirkninger for norsk handelsnæring og offentlige inntekter".
- 11 OECD 2014: *Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy*
- 12 Dørum, Øystein 23.10.2014: "Lite gjennomtenkt". *Dagens Næringsliv* 23.10.14.
- 13 Dette er et gebyr som gjelder uavhengig av om det faktisk er toll på varen eller ikke, og burde kanskje vært kalt ekspedisjonsgebyr.
- 14 Posten, 2014: "Fortolling og toll- og avgiftsregler". Oppsøkt 22.10.14. <http://www.posten.no/produkter-og-tjenester/fortolling-og-tollregler/fortolling-motta-fra-utlandet>
- 15 UPS Kundeservice, email til notatforfatter 22.10.14.
- 16 Finansdepartementet, 2014: Prop. 1. LS. Gul bok. *Statsbudsjettet 2015*. Kap. 6.5.
- 17 Virke 20.10.2014: Notat: "Høring om statsbudsjettet 2015".
- 18 OECD 2014: *Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy*
- 19 OECD 2012: *Consumption Tax Trends 2012*.
- 20 Menon, september 2014: "Netthandel fra utlandet og 200-kronersgrensen for momsfrie kjøp – Ringvirkninger for norsk handelsnæring og offentlige inntekter".
- 21 Virke 20.10.2014: Notat: "Høring om statsbudsjettet 2015".
- 22 Se for eksempel OECD 2014: *Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy* for en grundigere gjennomgang.
- 23 Virke 20.10.2014: Notat: "Høring om statsbudsjettet 2015".
- 24 Virke 20.10.2014: Notat: "Høring om statsbudsjettet 2015".
- 25 OECD 2014: *Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy*
- 26 Nettavisen, 8.10.2014: "Derfor valgte de ikke den «riktige» tollfri-løsningen". <http://www.nettavisen.no/na24/derfor-valgte-de-ikke-den-riktige-tollfri-lsningen/8495443.html>
- 27 OECD 2014: *Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy*