

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: Fjármála- og efnahagsráðherra
Sendandi: Skrifstofa skattamála
Dagsetning: 12. október 2020
Málsnúmer: FJR20090039
Bréfalykill: 2.3

Efni: Skoðun á út- og innflutningstölum landbúnaðarvara

Þann 24. september 2020 skipaði Fjármála- og efnahagsráðuneytið starfshóp til að skoða hvort misræmi væri að finna milli magns í útflutningstölum úr gagnagrunni Evrópusambandsins og innflutningstölum Hagstofu Íslands vegna ákveðinna tegunda landbúnaðarvara, þ.e. nautakjöts, svínakjöts, kjúklingakjöts og mjólkurafurða. Starfshópurinn er skipaður Auði Ólínu Svavarsdóttur frá Hagstofu Íslands, Guðbirni Guðbjörnssyni frá Skattinum og Óttari Snædal frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem jafnframt er formaður hópsins.

Innflutningur landbúnaðarvara hefur aukist mikið frá árinu 2007

Viss kaflaskil urðu í utanríkisviðskiptum á Íslandi við undirritun tvíhliða samnings við Evrópusambandið árið 2007 um tollfríðindi fyrir óunnar landbúnaðarafurðir. Allt frá upphafi níunda áratugarins og fram til 2007 hafði innflutningur landbúnaðarvara haldist nokkuð jafnt hlutfall bæði af mannfjölda, talinn í tonnum, og af landsframleiðslu ef litið var til FOB verðmætis innflutnings. Samningurinn frá 2007 fól í sér að tollar á ýmsar landbúnaðarvörur voru felldir niður í viðskiptum milli Íslands og ESB. Samningnum var ætlað að leiða til lægra verðs á innfluttum landbúnaðarafurðum á Íslandi og um leið skapa ný sóknarfæri til útflutnings íslenskra landbúnaðarafurða. Árið 2007 var meðal annars samið um að tollar á kjötvörum, úr 2. kafla tollskrár yrðu lækkaðir, að meginreglu til, um 40 % frá almennum verð- og magntolli. Innflutningur tók aftur kipp er tvíhliða samningur milli Íslands og ESB um tollfríðindi fyrir óunnar landbúnaðarvörur tók gildi 1. maí 2018 og leysti fyrri samninginn frá 2007 af hólmi. Við þetta margfaldaðist það magn sem hægt var að flytja til Íslands á tollkvótum sem jók töluvert innflutning slíkra vara.

Misræmi er milli talna um innflutning á landbúnaðarvörum til Íslands

Vakin hefur verið athygli á misræmi í ákveðnum flokkum landbúnaðarvara í útflutningstölum frá ESB og innflutningstölum Hagstofu Íslands sem byggja á tollskýrslum. Erna Bjarnadóttir, hagfræðingur, vann samantekt fyrir Mjólkursamsöluna á fyrrnefndu misræmi og hafa Bændasamtökin lýst áhyggjum sínum af málinu.

Vegna vinnu starfshópsins gerði Hagstofa Íslands athugun á ætluðu misræmi í útflutningstölum úr gagnagrunni Evrópusambandsins og innflutningstölum Hagstofu Íslands. Teknir voru til skoðunar tveir kaflar tollskrárinnar, 2. kafli og 4. kafli, en þeir ná yfir kjöt og mjólkurafurðir. Við athugun kom í ljós að á árunum 2017-2019 var heildarinnflutningur á kjöti tæplega 400 tonnum meiri til Íslands frá ESB skv. tölum Hagstofu en sambærilegar tölur ESB yfir útflutning sambandsins til Íslands. Munar þar 4%. Litið til sama tímabils var heildarinnflutningur á mjólkurafurðum tæplega 1.000 tonnum minni til Íslands en frá ESB. Munar þar 21%.

Misræmið þessi ár gengur því í báðar áttir þó munurinn sé meiri í þeim vörum sem falla undir 4. kafla tollskrárinnar. Meira var flutt inn til Íslands í 2. kafla skv. tölum Hagstofu samanborið við tölur ESB, en

minna í 4. kafla. Hagstofan telur að ekki sé hægt að tengja misræmið við innflutning frá einstökum löndum né einstaka undirliði tollskrár. Misræmið er nokkuð almennt og erfitt að henda reiður á af hverju það stafar án þess að leggja í töluverða rannsóknarvinnu.

Gæði gagna skipta máli

Við útgáfu hagtalna skipta gæði gagna meginmáli. Alþjóðastofnanir leggja sífellt meiri áherslu á gæði hagtalna, t.a.m. með útgáfu samræmdra staðla um flokkunarkerfi og aðferðafræði. Með aukinni alþjóðavæðingu hafa viðskiptahættir orðið flóknari og því reynst erfiðara fyrir þjóðir heims að viðhalda viðunandi gæðum talna um utanríkisverslun. Hagstofa Íslands fer af þeim sökum yfir tollskýrslur og leitar eftir nánari útskýringum og leiðréttingum hjá inn- og útflytjendum til að reyna að tryggja gæði gagna. Orsakir minniháttar misræmis stafar oftast af ólíkri aðferðafræði eða skilgreiningum milli þjóða. Stærri misræmi þarfnast hins vegar nánari skoðunar til að greina orsakir og finna skýringar.

Skatturinn (Tollstjóri) hefur staðið fyrir tveimur umfangsmiklum áreiðanleikakönnunum til að kanna gæði gagna í innflutningi, síðast árið 2017, og stendur til að ráðast í aðra slíka könnun næsta vor. Í ljós kom að gæðum gagnanna var mjög ábótavant. Skatturinn hafði samband við innflytjendur og tollmiðlara og boðaði þá á sinn fund þar sem niðurstöður voru kynntar. Lofuðu tollmiðlarar og innflytjendur að vinna að því að bæta gæði gagna, sérstaklega hvað varðar tollflokkun og vörulýsingar, en þessi atriði í tollskýrslum voru almennt áberandi röng. Þessi tvö atriði ásamt tollverði skipta meginmáli við álagningu aðflutningsgjalda og hagtölur.

Þekktar skýringar geta legið að baki misræmi í innflutningstölum

Eðlilegt er að spurningar vakni þegar misræmi er í innflutningstölum, sér í lagi ef munurinn er mikill. Margar ólíkar skýringar geta legið þar að baki, allt frá mannlegum mistökum, umflutningi eða einfaldlega rangri upplýsingagjöf tollmiðlara eða inn- og útflytjanda. Hér á eftir eru listaðar upp nokkrar hugsanlegar ástæður fyrir því misræmi sem komið hefur í ljós.

1. **Misflokkun.** Ef vara er flokkuð á ólíkan hátt milli landa, hvort sem ástæðan eru mistök eða ekki veldur það skekkju þegar verið er að skoða sundurliðuð gögn. Vara getur verið flokkuð á ólíkan hátt í tveimur löndum, annars vegar vegna mistaka, þ.e. óvart er sett rangt tollskrárnúmer, eða sá sem fyllir út skýrsluna veit ekki betur. Hins vegar getur verið sett rangt tollskrárnúmer af ásetningu til að forðast greiðslu aðflutningsgjalda þar sem gjöld eru misjöfn eftir tollskrárnúmerum.
2. **Ólík aðferðafræði** getur flækt samanburð og valdið misræmi. Greint er milli tvenns konar grundvallarreglna um vörufærni, almennra verslunarreglna og sértækra verslunarreglna. Þær gera greinarmun á skráningu vöru sem flutt er í tollvörugæmslu og á frísvæði. Almenna verslunarreglan miðar við að vara sé skráð sem innflutt þegar hún kemur inn í tollvörugæmslu/frísvæði en samkvæmt sértæku verslunarreglunum eru varan skráð þegar hún fer úr tollvörugæmslu/frísvæði inn í landið. Á Íslandi er sértæku verslunarreglunum fylgt en þó því sé eins farið í þeim gögnum sem gefin eru út fyrir ESB lönd í heild er þar beitt undantekningu. Í gögnum ESB eru aðvinnslu- og frísvæði þar sem framleiðsla á sér stað tekin með og gæti það því skapað misræmi í samanburði við íslenskar hagtölur.
3. **Landaflokkun og skilgreiningar** geta einnig valdið misræmi í gögnum. Stundum getur ferli vöru á milli landa valdið mismun þegar borin er saman verslun við einstök lönd ef að það liggur ekki ljóst fyrir hvaða leið varan fór í raun. Ástæða þess að ferðalag vöru getur verið nokkuð á huldu er sú að vara getur átt leið um mörg lönd á leið sinni á áfangastað. Á þessari leið geta mistök í skráningu átt sér stað og vara skráð inn sem innflutningur í land eða útflutningur frá landi þar sem hún átti aðeins leið um. Þekktasta dæmið um slíka skekkju er það sem kallaða er Rotterdam áhrifin, en mikið magn vara frá ýmsum löndum fer um höfnina í Rotterdam og þaðan víðsvegar um heiminn. Veldur það því að oft er vara skráð sem útflutningur frá Hollandi þó hún eigi einungis leið þar um.

4. **Tímatöf** í innflutningi getur valdið skekkju þegar borin eru saman ákveðin tímabil. Áramót og mánaðarmóti geta liðið meðan vara ferðast frá upprunalandi til neyslulands og þannig valdið skekkju í samanburði talna á milli landa. Það sama gildir ef vara er ekki tollafgreidd um leið og hún kemur til landsins eða fer út úr landinu. Vinnubrögð hafa þarna einnig áhrif, en verði töf á því að inn- og útflytjendur eða tollmiðlarar sendi inn tollskýrslur, sem ekki er óalgengt, getur það valdið því að viðskipti falli inn á ranga mánuði eða ár.
5. **Vörur til vinnslu eða óseldar vörur** bera ekki söluverð. Slík verslun fær því yfirleitt áætlað verð og verklag við slíka áætlun getur verið misjafnt milli landa. Slíkar vörur geta valdið skekkjum hvað varðar skráningu landa sem upprunaland og endanlegt neysluland vöru.
6. **Óvirkum trúnaði** er beitt í vöruviðskiptum, þ.e. upplýsingar eru birtar eftir flæði (útflutningur/innflutningur), tollskrárnúmeri og löndum nema að viðkomandi fyrirtæki hafi samband við hagstofur og sýni fram á að markaðsstaða þeirra sé í hættu vegna birtingar upplýsinganna. Í mörgum löndum þarf því að draga upplýsingarnar meira saman fyrir birtingu og þetta hefur áhrif á samanburð talna þegar verið er að skoða mismun niður á einstök númer en á ekki að hafa áhrif þegar heildartölur eru skoðaðar. Í tilfelli Íslands er óvirkur trúnaður aðeins í gildi í útflutningi en gæti verið til staðar í samanburðartölum ESB.
7. **Þyngd eða verðmæti.** Auðveldara er að bera saman tölur á milli landa eftir þyngd frekar en verðmæti því verðmætissamanburður er flóknari vegna ólíkra gjaldmiðla og því að útflutningsverðmæti er ólíkt innflutningsverðmæti vegna skilgreininga á því hvar flutningskostnaður er meðtalinn. Hins vegar eru gæði þyngdarupplýsinga almennt ekki eins miklar og verðmætisupplýsinga þar sem meira eftirlit er með verðmætisupplýsingum. Magntollur er á innflutningi á landbúnaðarafurðum þannig að gæði þeirrar breytu eru líkast til betri en á þeim innflutningi þar sem ekki er magntollur en hins vegar gætu upplýsingar um magn í þeim útflutningstölum ESB sem notaðar eru til samanburðar verið af verri gæðum.

Endurskoðunardeild Skattsins hefur ranga tollflokkun til skoðunar

Undanfarin 1-2 ár hefur vakið athygli endurskoðunardeildar Skattsins að mál er varða innflutning á ýmsum landbúnaðarvörum hafa verið óvenju oft á borði allra deilda tollgæslustjóra. Ástæða er til að skoða undanskot í gjöldum hvað varðar osta, kjöt, blóm og ýmsa matvöru. Þessu til viðbótar hafa margir hagsmunaaðilar, t.d. bændur, afurðastöðvar, Mjólkursamsalan og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið óskað eftir að þessi mál séu skoðuð. Innflutningur hefur margfaldast í kjölfar aukinnar fríverslunar með þessar vörur. Mikill skortur var á ýmsum landbúnaðarafurðum vegna aukningar á komu ferðamanna þar sem innanlandsframleiðsla dugði tæpast til að anna eftirspurn.

Mál hafa lent á borði endurskoðunardeildar á síðustu árum er varða ranga tollflokkun. Rannsóknir deildarinnar hafa leitt til umtalsverðra gjaldabreytinga, sér í lagi í nautakjötskafla tollskrárinnar, en ekki hafa allar leiðréttingar haft í för með sér gjaldabreytingar. Þá eru dæmi um ranga flokkun eftir kjötinnihaldi unninna matvara þar sem tollflokkun var ekki í samræmi við prósentuinnihald af kjöti. Er sú uppgötvun í samræmi við reynslu danskra og sænskra tollyfirvalda. Sökum fjölda mála tengdum landbúnaðarafurðum, auk ábendinga, hefur deildin einsett sér að skoða innflutning í þessum köflum sérstaklega vel næstu mánuðina. Í því samhengi hefur Skatturinn þegar ráðist í umfangsmikla úttekt á því hvaða innflytjendur séu mögulega að tollflokka ranglega vörur úr 4. kafla tollskrár í 19. eða 21. kafla tollskrár. Sú úttekt hefur leitt til þess að bæði ákveðnar vörur og ákveðnir innflytjendur eru um þessar mundir til skoðunar hjá embættinu og geta t.a.m. ekki tollafgreitt vörur án skoðunar og samþykkis tollyfirvalda.

Ljóst er af þeirri endurskoðunurvinnu sem farið hefur fram á landbúnaðarafurðum að um gríðarlega flókið verkefni er að ræða. Ýmis atriði á borð við framleiðsluferli/aðvinnslu og innihaldsefni á borð við viðbætta jurtafitu, kakó, krydd og önnur íblöndunarefni geta fært vöru á milli kafla tollskrárinnar og gert að verkum að á hana leggst hár tollur eða enginn.

Hluti af því verkefni sem endurskoðunardeild mun fara í er samanburður á útflutningsskýrslum og fylgdarskjölum frá ríkjum ESB og Íslands. Í þessari úttekt verða til skoðunar ýmis atriði tollskýrslu, s.s. tollflokun og upplýsingar úr vörureikningum og öðrum fylgiskjölum er varða tollflokun, vörulýsingar, viðskiptaverð og uppruna.

Endurskoðunardeild hefur heimild til að skoða inn- og útflutning sex ár aftur í tímann frá tollafgreiðsludegi til tilkynningar um fyrirhugaða endurákvörðun þegar um rafræna tollafgreiðslu er að ræða. Sé innflutningsskýrsla gerð á pappír nær heimildin einungis til 60 daga.

Bæta þarf gæði tollskýrslugerðar á Íslandi

Mikil tækifæri eru til umbóta hvað nákvæmni varðar við skjölun og eftirfylgni tollafgreiðslu á Íslandi. Það misræmi sem finna má í gögnum um innflutning landbúnaðarafurða gefur ranga mynd af raunverulegri stöðu utanríkisviðskipta á Íslandi og hefur það afleiðingar fyrir áætlanagerð, greiningarvinnu og tekjuöflun ríkissjóðs svo eitthvað sé nefnt. Þess utan skapar misræmið tortryggni og núning í samskiptum hagsmunaaðila og getur haft neikvæð áhrif á utanríkisviðskipti og framkvæmd þeirra fríverslunarsamninga sem gerðir hafa verið.

Bætt tollskýrslugerð kemur í veg fyrir rangar tollafgreiðslur, þ.e. að innflytjandi flytji inn vöru án þess að greiða af henni tilskilin gjöld og ná þannig óeðlilegu forskoti á samkeppnisaðila.

Tollmiðlarar og innflytjendur hafa hag af því að tollskýrslur séu réttar, því færri villur minnkar hjá þeim kostnað við leiðréttingar og hugsanlega bakreikninga vegna vangreiddra gjalda. Mikilvægt er fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, utanríkisráðuneytið og ýmsa hagsmunaaðila að hagtölur og upprunalönd séu rétt, t.d. vegna fríverslunarsamninga og tollkvóta. Án frekari greiningarvinnu er erfitt að fullyrða af hverju misræmið stafar. Ljóst er að ómögulegt er að útrýma því að fullu þar sem ávallt er einhver munur í inn- og útflutningsgögnum milli landa. Fyrir því geta legið margar ástæður eins og reifað var hér að framan en sé misræmið þó meira en eðlilegt getur talist eins og raunin virðist í tilfelli innflutnings landbúnaðarvara til Íslands, kallar það á frekari rannsóknar- og greiningarvinnu. Sú vinna sem þegar hefur verið ráðist í hjá Skattinum skýrir misræmið að hluta og væri til mikils unnið að efla umtalsvert eftirlit og eftirfylgni við gerð tollskýrslna á Íslandi. Myndi það stuðla að bættum gæðum gagna um innflutning til Íslands og útflutning frá Íslandi öllum hinum fjölmörgu hagsmunaaðilum og hlutaðeigandi stofnunum til bóta.