

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Høring - forslag om å innføre hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt mv. ved overtredelse av bokføringslovgivningen

Vi viser til brev av 8. oktober 2012 hvor Finansdepartementet sender på høring forslag om å innføre hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt mv. ved overtredelser av bokføringslovgivningen.

Vi bemerker innledningsvis at det er positivt at departementet foreslår å innta bestemmelser om pålegg om bokføring og tvangsmulkt i tolloven, særavgiftsloven og motorkjøretøy- og båtavgiftsloven. Tollvesenet har allerede i dag hjemmel til å ilegge pålegge bokføringspålegg og ilegge tvangsmulkt ved brudd på bokføringsreglene i forbindelse med innførselsmerverdiavgift, jf. mval. §§ 15-12 og 21-1 (2). Forslaget til nye regler vil bidra til å skape et helhetlig regelverk som vil komme til nytte i forbindelse med tollvesenets kontroll av toll og avgifter.

Vi har utover dette også noen konkrete innspill til høringen:

I høringens punkt 2.3 under temaet avregistrering av særavgiftspliktige og tilbakekall av tollkreditt, omtales gjeldende rett. Her viser departementet til særavgiftsforskriften (saf.) § 5-8 hvor det blant annet stilles krav til at regnskapet skal innrettes slik at omfanget av de avgiftspliktige varene lett kan kontrolleres og påvises. Det vises videre til at brudd på denne bestemmelsen i henhold til saf. § 5-6 kan medføre at registrering nektes eller tilbakekalles. Når det her understrekes at dette forekommer svært sjelden, mener Toll- og avgiftsdirektoratet at dette bør nyanseres noe. Forklaringen er at avregistrering er den eneste reaksjonsformen som tollmyndighetene i dag har mot brudd på saf. § 5-8. Dette er en svært byrdefull og streng reaksjonsform, og i mange tilfeller for inngripende til å kunne gjennomføre hvis reaksjonsformen skal stå i forhold til feilen som er begått. Når konsekvensen ved avregistrering kan være at hele virksomheten må legges ned, vil dette ofte medføre at terskelen for å ilegge en slik reaksjon blir høy. Dette er årsaken til at reaksjonen benyttes sjelden ved brudd på saf. § 5-8. Dette betyr imidlertid ikke at tollmyndighetene er tilfreds med dagens reaksjonsmulighet. Vi mener at dette er et klart uttrykk for at det er behov for en adgang til å benytte en reaksjonsform som står mer i forhold til feilen som er begått.

Toll- og avgiftsdirektoratet tolker høringsforslaget dit hen at saf. § 5-8 må være ment å omfattes av endringene som gjennomføres. Vi kan imidlertid ikke se at brudd på § 5-8 i vil omfattes av de foreslåtte sanksjonsbestemmelsene, da dette betinger at det foreligger overtredelser av bokføringsforskriften, siden denne ikke viser til særavgiftsloven.

Bokføringspliktige plikter å føre et lagerregnskap etter bokføringsforskriften § 6-1 (for å dokumentere den regnskapsmessige og skattemessige verdien av varelageret). Dette regnskapet er imidlertid forskjellig fra det lagerregnskapet som pliktes ført etter saf. § 5-8, som bl.a. skal vise beholdning, tilgang og levering av særavgiftspliktige varer og avgiftsfrie overføringer. Lagerregnskapet etter saf. § 5-8 sorterer videre ikke under pliktig regnskapsrapportering, jf. bokføringsloven § 3 og bokføringsforskriften § 2-1. Pliktig regnskapsrapportering etter sistnevnte omfatter regnskapsrapportering fastsatt med hjemmel i regnskapsloven, merverdiavgiftsloven, ligningsloven, skattebetalingsloven og folketrygdloven.

Vi viser i denne forbindelse til departementets merknader på høringssvar til proposisjonsutkast til regnskapslovens bokføringskapittel i 1997:

«Uttak av råvarer fra råvarelager for produksjon av ferdigvarer er en disposisjon som har betydning for størrelsen og sammensetningen av foretakets eiendeler og gjeld. Dette innebærer mao. at et lagerregnskap blir omfattet av lovens bokføringsregler, bl.a. bestemmelser om oppbevaring av regnskapsmateriale. (...)»

Men man skriver også: « Med dette mener departementet ikke å pålegge vesentlig nye rutiner for foretak som i dag har god intern økonomikontroll. Bokføringsreglene er i departementets forslag ikke formulert som et pålegg om integrerte systemer for alle del- og hjelperegnskap i et foretak.»

Slik vi forstår det vil for eksempel en særavgiftspliktig virksomhet som bruker faktureringstidspunktet, og ikke datoen for uttak fra lager, som grunnlag for avgiftsdeklareringsen overfor tollvesenet, ikke kunne sanksjoneres med pålegg om bokføring. Det samme vil gjelde ved andre tilfeller av manglende/utilstrekkelig føring av lagerregnskap.

Toll- og avgiftsdirektoratet mener at adgangen til å gi bokføringspålegg også med henvisning til saf. § 5-8 vil skape et mer forholdsmessig reaksjonsmønster, siden den eneste muligheten for sanksjon i dag er ved tilbakekalling, jf. saf. § 5-6, som omtalt ovenfor. Tilbaketrekking av tillatelse vil oftest være en uforholdsmessig belastende reaksjon overfor bedriften og vil i realiteten ofte innebære at virksomheten må legges ned.

Per i dag er det ikke adgang til å fastsette særavgiftsgrunnlaget ved skjønn hvis beregningsgrunnlaget ikke er deklart, eller det er grunn til å tvile på at deklart beregningsgrunnlag er riktig. Slik hjemmel har man for skatt (ligningsloven § 8-2),

merverdiavgift (merverdiavgiftsloven § 18-1) og toll (tolloven § 7-6). Tollvesenet burde derfor hatt hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt i forbindelse med manglende eller mangelfull føring av lagerregnskap etter saf. § 5-8, og vi ber departementet vurdere dette.

Med hilsen



Pål Hellesylt
avdelingsdirektør



Kristoffer Johansen Eikeland
fungerende underdirektør