



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Høringsuttalelse - Forslag om å innføre hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt mv. ved overtredelser av bokføringslovgivningen

Det vises til deres brev av 8. oktober 2012 med vedlagt høringsnotat om å innføre hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt.

Generelt

Pliktig regnskapsrapportering til Skatteetaten skal være utarbeidet på grunnlag av et regnskap ført i samsvar med reglene i bokføringsloven og bokføringsforskriften. Dette gjelder bl.a. næringsoppgaven, merverdiavgiftsoppgaven og oppgaver over arbeidsgiveravgift og skattetrekk. Et regnskap som er ført og oppbevart etter bestemmelsene i bokføringsloven vil sikre korrekt innrapportering av regnskapsopplysninger til Skatteetaten, og gjøre det mulig å etterkontrollere de rapporterte opplysningene. Vi ser det derfor som en fordel at flere instanser påpeker brudd på bokføringsregelverket. Vi ser også at toll- og avgiftsmyndigheten vil kunne ha behov for å gi bokføringspålegg og eventuell tvangsmulkt av hensyn til sin egen kontrollvirksomhet.

Forslaget til utforming av hjemler for bokføringspålegg og tvangsmulkt i høringsnotatet er i hovedsak sammenfallende med tilsvarende hjemler i ligningsloven, merverdiavgiftsloven og skattebetalingsloven. Skattedirektoratet har derfor ingen kommentarer til selve forslaget til lov- og forskriftsendringer, med unntak av bestemmelsene som regulerer klageorgan, se nærmere omtale nedenfor. For øvrig mener Skattedirektoratet at det bør være en forutsetning for forslaget at regnskapsrapportering til toll- og avgiftsmyndighetene gjøres til pliktig regnskapsrapportering etter bokføringsforskriften, se nærmere omtale nedenfor.

Oppgaver til toll- og avgiftsmyndighetene er ikke pliktig regnskapsrapportering etter bokføringsregelverket

Det følger av bokføringsloven § 7 første ledd at bokføringspliktige skal bokføre alle opplysninger som er nødvendige for å kunne utarbeide spesifikasjoner av pliktig regnskapsrapportering som nevnt i § 5 og pliktig regnskapsrapportering. I tillegg er bl.a. kravet til sporbarhet og ajourhold knyttet til pliktig regnskapsrapportering, jf. bokføringsloven §§ 6 første ledd og 7 annet ledd.

Bokføringsloven § 3 definerer hva som regnes som pliktig regnskapsrapportering etter bokføringsloven. Det følger av bokføringsforskriften § 2-1 at dette omfatter regnskapsrapportering

etter regnskapsloven, merverdiavgiftsloven, ligningsloven, skattebetalingsloven og folketrygdloven. Regnskapsrapportering til toll- og avgiftsmyndighetene regnes således ikke som pliktig regnskapsrapportering etter bokføringsloven. Dette betyr f.eks. at manglende sporbarhet til en særavgiftsoppgave ikke vil være et brudd på bokføringsloven § 6. I høringsnotatet vises det også til at det er et hovedproblem at lagerregnskapene over særavgiftspliktige varer er utilstrekkelig ført. Krav til lagerregnskap er ikke regulert i bokføringsloven, og det kan følgelig ikke gis bokføringspålegg ved slike overtredelser.

Selv om mange av de generelle bestemmelsene i bokføringsregelverket er av betydning også for toll- og avgiftsmyndighetenes kontrollvirksomhet, kan det synes som et paradoks at toll- og avgiftsmyndighetene skal ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt når regnskapsrapportering til toll- og avgiftsmyndighetene ikke regnes som pliktig regnskapsrapportering etter bokføringsloven. Etter vår vurdering bør derfor bokføringsforskriften § 2-1 endres slik at regnskapsrapportering til toll- og avgiftsmyndighetene regnes som pliktig regnskapsrapportering etter bokføringsloven § 3. Det bør da utredes nærmere om dette også bør få konsekvenser for andre bestemmelser i bokføringsloven, f.eks. ajourholdskravene. Etter vår oppfatning bør dessuten relevante bestemmelser, som f.eks. krav om lagerregnskap, følge direkte av bokføringsregelverket. En annen løsning er at det i bokføringsforskriften henvises til forskrift om særavgifter, slik det f.eks. er gjort i bokføringsforskriften § 5-5a vedrørende dokumentasjon av merverdiavgift, toll og særavgifter ved innførsel av varer, hvor det henvises til tollforskriften.

Enhetlig praktisering av regelverket

Ved lov 14. desember 2007 nr. 103, 100 og 110 ble det innført hjemler for å ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt i ligningsloven, merverdiavgiftsloven og skattebetalingsloven. I Ot.prp. nr. 1 (2007-2008) ble det vurdert hvem som skulle gis myndighet til å ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt. Høringsinstansene var delt i synet på dette spørsmålet. Av hensyn til likebehandling og organisering av arbeidet fant departementet det hensiktsmessig at myndigheten bare ble lagt til skattekontorene. Skatteoppkreverkontorene må således anmode skattekontoret om å gi bokføringspålegg med varsel om tvangsmulkt med hjemmel i skattebetalingsloven. Vi finner det imidlertid ikke naturlig at skattekontorene skal gis hjemmel for å ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt etter tolloven, særavgiftsloven mv.

Skattedirektoratet er tillagt forvaltningsmyndighet på bokføringsområdet. Dette omfatter både å besvare spørsmål om regelverket og myndighet til å gjøre unntak ved enkeltvedtak etter bokføringsloven og -forskriften. Skattekontorene, som organisatorisk er underlagt Skattedirektoratet, kan gi bokføringspålegg og fatte vedtak om tvangsmulkt, mens Skattedirektoratet er klageorgan i slike saker. Skattedirektoratet har også utarbeidet "Retningslinjer om bokføringspålegg og illeggelse av betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringslovgivningen", jf. SKD 10/08 av 13. juni 2008.

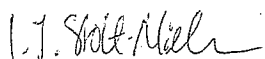
I høringsnotatet foreslås det at en ny myndighet skal kunne ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt. Det er da særlig viktig å sikre at regelverket blir praktisert på samme måte av begge myndigheter. Det bør således etableres et tett samarbeid på dette området, både med hensyn til opplæring i bokføringsregelverket og regelverket for bokføringspålegg og tvangsmulkt, og for å

sikre at det ikke ilegges flere bokføringspålegg for samme forhold. I tillegg bør tilsvarende retningslinjer for bokføringspålegg og ileggelse av tvangsmulkt som gjelder for Skatteetaten, jf. SKD 10/08, gjøres gjeldende for toll- og avgiftsmyndighetene.

Et ytterligere tiltak for å sikre likebehandling, er å legge all klagebehandling til Skattedirektoratet. Det vises til at antall klager på dette området er forholdsvis få. I perioden 2008-2012 har Skattedirektoratet behandlet 15 klager på bokføringspålegg og 25 klager på vedtak om tvangsmulkt. Vår erfaring med klagesakene, særlig på saker som gjelder tvangsmulkt, er at sakene er svært uensartet, noe som tilsier at det vil være vanskelig å etablere en enhetlig praksis dersom klagebehandlingen legges til flere organ. Skattedirektoratet foreslår følgelig at behandlingen av klager på bokføringspålegg og vedtak om tvangsmulkt etter særavgiftsloven, tolloven og lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter legges til Skattedirektoratet, og at dette fastsettes nærmere i forskrift e.l.

Skattedirektoratet bemerkes avslutningsvis at det i høringsnotatet punkt 7.6 er foreslått å oppheve ligningsloven § 10-6 nr. 2 annet punktum. Det antas at rett henvisninger skal være § 10-6 nr. 2 siste punktum, jf. høringsnotatet punkt 4.9 siste avsnitt.

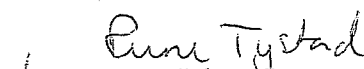
Med hilsen



Inger Johanne Stolt-Nielsen

Underdirektør

Rettsavdelingen, foretaksskatt
Skattedirektoratet


for Inger Helene Iversen