

Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

1. september 2014

Høring – lov- og forskriftsendringer i forbindelse med bestemmelser om redusert oppbevaringstid for regnskapsdokumentasjon

Vi viser til høringsbrev av 25. juni 2014 med vedlagte høringsnotat fra Skattedirektoratet om ikraftsetting av endringer i oppbevaringstiden for primærdokumentasjon – utredning av lov- og forskriftsendringer.

Generelt

Norsk Øko-Forum (NØF) vil innledningsvis gi uttrykk for vår store bekymring når det gjelder hvilke konsekvenser redusert oppbevaringstid fra ti til fem år vil kunne få. I praksis vil det bety at foreldelsesfristen for alvorlig økonomisk kriminalitet nå vil bli halvert og redusert til kun fem år. Etter at oppbevaringsfristen for regnskapsdokumentasjon har gått ut, vil det være vanskelig eller helt umulig å avdekke og oppklare økonomisk kriminalitet hos bokføringspliktige virksomheter og for ansatte eller andre tredjeparter knyttet til disse virksomhetene. Redusert oppbevaringstid vil også kunne avgrense skattemyndighetenes kontroll til å kreve fremlagt kontrollopplysninger fra tredjeparter.

Regnskapsdokumentasjon er viktig og ofte avgjørende bevis i både forvaltningssaker og straffesaker som gjelder økonomisk kriminalitet. At kriminelle aktører vil kunne utnytte dette er det vel ingen grunn til å tvile på. Dette kan spesielt være en "gavepakke" til den mest useriøse delen av næringslivet som driver med organisert økonomisk kriminalitet. I den siste tiden har det spesielt vært mye omtale knyttet til fiktiv fakturering i nettverk og arbeidsmarkeds kriminalitet, særlig i byggebransjen hvor organiserte kriminelle nettverk registrerer firmaer for å unndra moms, kamuflere svart arbeidskraft omgå arbeidsmiljølov mv. og på den måten få reduserte kostnader og oppnå konkurransefordeler. Flere slike nettverk og aktører er avdekket av skattemyndighetene og politiet, og det er på det rene at mange av disse sakene ikke ville blitt avdekket dersom oppbevaringstiden for primærdokumentasjonen var fem år. Det kan umulig være i det seriøse næringslivets interesse at de mest illojale aktørene skal kunne slippe unna og på den måten kunne utkonkurrere seriøse aktører og i verste fall kunne ødelegge hele bransjer.

Økonomisk kriminalitet er et stort, omfattende og trolig økende samfunnsproblem. I lys av at skatte- og avgiftsunndragelser er et stort samfunnsproblem og et prioritert satsningsområde

for kontrollmyndigheter - og politi og at våre erfaringer til nå er at organisert kriminalitet innen skatte- og avgiftsområdet er et økende problem - blir det underlig at det legges opp til et system som reduserer mulighetene til å kontrollere og avdekke slik organisert og samfunnsskadelig virksomhet. Redusert oppbevaringstid vi derfor i praksis innebære at den reelle foreldelsesfristen for økonomisk kriminalitet blir redusert fra ti år til fem år. Etter vår oppfatning er dette et feil signal å sende ut i en situasjon hvor det tvert i mot er behov for en massiv innsats fra næringslivet, ansattes organisasjoner og ikke minst fra myndighetene for å kunne demme opp mot den økende kriminaliteten som truer viktige samfunnsverdier.

For å motvirke dette er det derfor nå helt nødvendig at det innføres regler om at bestemte typer primærdokumentasjon likevel oppbevares i inntil ti år. Her vil nettopp den samfunnsmessige nytten være større enn kostnadene for de enkelte næringsdrivende til å oppbevare regnskapsmateriale i ytterligere fem år, gjerne elektronisk/skannet.

Vi er derfor enig i at det foreslås utvidet oppbevaring på områder som er kritisk og viktig for skattemyndighetenes kontroll og for at det skal kunne være mulig å straffeforfølge alvorlig økonomisk kriminalitet utover fem år.

Bestemte typer primærdokumentasjon det kan være nødvendig å oppbevare lengre enn fem år

Særskilte bransjekrav etter bokføringsforskriften

Erfaringsmessig er det høy risiko for unndragelser i enkelte bransjer som omsetter tjenester, spesielt i byggebransjen, renhold, transport, servering, skjønnhetspleie, bilpleie mv. Derfor inneholder bokføringsforskriften allerede konkrete krav til dokumentasjon av tidsforbruk, timelister, personallister mm. som skal være spesifisert ned til den enkelte ansatte i virksomheten.

Kontroller viser at det allerede i dag er svært mangelfull dokumentasjon knyttet til disse transaksjonene, selv innenfor siste års regnskapsperiode. Den manglende dokumentasjonen gjør det mulig å helt bevisst kunne skjule reelle forhold og heller bokføre transaksjoner som ikke er reelle, eller som rett og slett er fiktive. Et typisk eksempel kan være å bokføre en fiktiv faktura fra en fiktiv leverandør som legitimerer at det skal være levert en tjeneste eller entreprise. Nærmere undersøkelser viser at fakturautstederen ikke har noen dokumentasjon eller legitimasjon for utført arbeid. Den som har mottatt fakturaen har heller ikke slik dokumentasjon for utført arbeid på dette bestemte prosjektet. På den måten er det ingen i en transaksjonsrekke som dokumenterer hvem som rent faktisk har utført arbeidet eller tjenesten. Dette omfatter primærdokumentasjon som bl.a. timelister i byggebransjen og timebestillinger i andre bransjer som f.eks skjønnhetspleie og skiftlapper i drosjebransjen, som etter særlige regler i bokføringsforskriften skal oppbevares i ti år. Vi mener derfor at oppbevaringstiden for dokumentasjon etter bestemmelsene i bokføringsforskriften kap. 8 fortsatt bør være ti år. Det samme gjelder kravene til oppbevaring av timebestillinger iht. bokføringsforskriften § 5-15, jf. § 7-3 siste ledd.

Denne dokumentasjonen er av avgjørende betydning for bl.a. å vurdere hvem som i en transaksjonsskjede har arbeidsgiveransvar, herunder hvem som har ansvar for levering av lønns- og trekkoppgave, plikt til å foreta forskuddstrekk og beregning av arbeidsgiveravgift.

Reduksjon av oppbevaringsplikten vil i en del saker kunne føre til at skattemyndighetene ikke kan skaffe bevis for forhold knyttet til og utbetaling av svarte lønninger og fiktiv fakturering.

Erfaringer med kontroll av de groveste tilfellene av skatte- og avgiftsunndragelser er at primærdokumentasjon ikke oppbevares eller at det ikke oppbevares eller føres regnskap overhodet. Noe av bakgrunnen til at kontrollmyndighetene likevel har kunnet rekonstruere faktum i slike saker, er at de har bedt om og fått kontrollopplysninger fra kunder eller leverandører. Dersom også den såkalte seriøse delen av bransjen slipper å oppbevare disse dokumentene lenger enn fem år, kan muligheten til å avdekke de groveste tilfellene av skatte- og avgiftsunndragelser gå tapt.

Oppbevaring av dokumentasjon av kostnader og særlig inngående mva

Vi vil påpeke at redusert oppbevaringstid også vil kunne svekke muligheten til å dokumentere fradragspostene for skattytere som er bokføringspliktige. Et typisk eksempel er når skattemyndighetene ved innhenting av ulik informasjon kommer til at skattyters påstand om fradragsrett ikke er tilstrekkelig dokumentert eller faktisk ikke er reell. Da overføres bevisbyrden for fradragsretten til skattyter. Dersom dette gjelder transaksjoner som er eldre enn fem år, og skattyter med rette har kastet sin dokumentasjon, vil skattyter ikke ha mulighet til å oppfylle sin bevisbyrde. I skatteretten er det i utgangspunktet skattyter som har bevisbyrden for fradragsretten. Det vil da gå ut over skattyter selv at han ikke kan bevise realiteten i en fradragspost.

I denne sammenheng vil dette bli særlig problematisk når det gjelder merverdiavgift. Etter mval. § 15-10 (1) er det et uttrykkelig *vilkår* for fradragsrett at inngående merverdiavgift (mva) dokumenteres med bilag. Med bilag menes her er dokumentasjon etter reglene i bokføringsloven og bokføringsforordningen kap. 5. Oppbevares ikke bilagene tapes retten til fradrag for inngående mva. Bestemmelsen er helt nødvendig for at det i det hele tatt skal være mulig å kunne kontrollere riktig fradragsføring av inngående mva (som etter symmetrien i avgiftssystemet skal motsvares av utgående mva som selgeren skal innbetale). Forutsetningsvis må også merverdiavgiften være bokført og spesifisert på de aktuelle mva-konti, jf. bokføringsloven § 5 og bokføringsforordningen § 3-1 og disse spesifikasjonene må være oppbevart på samme måte som bilagene i hele perioden for endringsadgang etter merverdiavgiftsloven (ti år). Kontrollen vil ellers ikke være mulig eller være svært vanskelig å gjennomføre.

Dokumentasjonskravet i mval. § 15-10 (1) er således et klart *vilkår* for fradragsrett for inngående mva og samtidig en viktig kontrollbestemmelse for at avgiftsmyndighetene skal kunne etterprøve avgiftssymmetrien. Etterlevelse av disse reglene for de avgiftspliktige, i selve regnskapsføringen og i etterkontrollen fra avgiftsmyndighetene er svært viktig for avgiftsprovenyet. Manglende eller mangelfull dokumentasjon av inngående mva er et stort problem i mange saker. Slik reglene nå er foreslått med oppbevaring av bilag (kjøpsdokumentasjon) i kun fem år, vil vilkåret for fradrag etter mval. § 15-10 (1) ikke være oppfylt i hele perioden for endringsadgang etter merverdiavgiftsloven. Endringsadgangen på ti år etter mval. blir meningsløs dersom bilag som gir fradragsrett for inngående mva kan kastes etter fem år.

Oppbevaring av dokumentasjon for avgiftsfri omsetning

Avgiftsfri omsetning skal dokumenteres særskilt, jf. mval. § 15-10 (2) hvor avgiftssubjektet skal beregne utgående mva med mindre det ved regnskapsmateriale eller på annen måte som avgiftsmyndighetene godkjenner, kan godtgjøres at det ikke skal beregnes mva ved omsetningen eller uttaket. I merverdiavgiftsforordningen kap. 6 er det gitt dokumentasjonsregler

for slik avgiftsfri omsetning bl.a. ved krav til bokføring på særskilte konti i regnskapet eller varetelling (tidsskrifter og bøker), krav til særskilte salgsdokument, tolldeklarasjon og attest for utførsel, særskilte transportdokument ved varetransport til utlandet, særskilte dokumentasjonskrav for varer og tjenester til fartøy mv. I forskriften § 6-35 er det en særlig regel om oppbevaringsplikt som viser til reglene i bokføringsloven, herunder om 10 års oppbevaring.

Disse reglene er viktige for at avgiftsmyndighetene skal kunne etterprøve om avgiftsplikten er oppfylt, og det må da selvsagt gjelde i hele ti-års perioden for endringsadgang etter merverdiavgiftsloven. For at det i det hele tatt skal være mulig å kunne dokumentere og etterkontrollere hva som er avgiftsfri omsetning, må disse særreglene derfor videreføres ved at § 6-35 endres slik at den ikke viser til de generelle reglene om oppbevaring i bokføringsloven, men at det gis en særskilt bestemmelse om oppbevaring av slik dokumentasjon i ti år. I høringsnotatet pkt. 4.3 foreslås det ingen endring av bestemmelsen, noe som vil innebære at avgiftsfri omsetning ikke vil kunne dokumenteres og kontrolleres etter fem år. Unntak gjelder for oppbevaring av dokumentasjon etter tollforskriften § 4-12 hvor det fortsatt vil være oppbevaringsplikt i ti år, noe vi mener er nødvendig.

Oppbevaring av kontospesifikasjon og kunde- og leverandørspesifikasjon

Særlig mht. kontroll av inntekter og utgående mva, men også av kostnader og inngående mva er de viktigste bevisene i økonomiske saker, foruten dokumentasjon av bokførte opplysninger (bilagene), tredjepartsopplysninger som kontoutskrifter fra bank og kunde- og leverandørspesifikasjon. Vi mener klart at kunde- og leverandørspesifikasjon bør oppbevares i ti år, noe som bør være helt uproblematisk for de næringsdrivende da oppbevaring av dette vil ta liten plass og ha en helt ubetydelig kostnad.

Transaksjoner med nærstående (bl.a. transaksjoner med aksjonærer, nære familiemedlemmer, konserninterne transaksjoner og annen internprising) er generelt problematiske kontrollmessig og særlig mht. skatt og avgift og i forbindelse med tapping av selskaper. Det er også en egen revisjonsstandard for nærstående transaksjoner (IAS 550). Bruk av såkalte mellomregningskontoer i mindre selskaper er et særskilt problem skattemessig med hensyn til skjult/ulovlig utbytte. Her bør regnskapsopplysninger som aktuelle mellomregningskontoer og dokumentasjon av de aktuelle transaksjonene på disse kontoene oppbevares lenger enn fem år. Tilsvarende gjelder låneforhold fra f.eks aksjonær til selskap eller fra nærstående selskaper.

Vi støtter derfor forslaget i høringsnotatet pkt. 2.5 om fortsatt oppbevaring i ti år for kontospesifikasjon og kunde- og leverandørspesifikasjon.

Oppbevaring av kunde- og leverandørspesifikasjon med tilhørende dokumentasjon – banker og finansieringsforetak

Kontoutskrifter fra bank og andre finansieringsforetak med dokumentasjon (underbilag) er i mange saker helt avgjørende for å kunne avdekke skatte- og avgiftsunndragelser. Det å følge pengestrømmer benyttes i større og større grad i all finansiell etterforskning og kontroll. De største skattekriminelle sakene og i andre økokriminelle saker avsløres gjerne ved innhenting av kontoopplysninger fra banker og finansieringsforetak. Det er derfor helt nødvendig at bankene pålegges å oppbevare kontoopplysninger, dvs. sin kunde- og leverandørspesifikasjon i minst ti år slik de har i dag. De bør også oppbevare sine underbilag i samme periode. Vi vil tro alle banker og finansieringsforetak nå oppbevarer slik materiale elektronisk, slik at det ikke blir særlig byrdefullt for dem. Bankene har også særskilte samfunnsmessige funksjoner

som gjør at det bør kunne stilles strengere krav til dem. Kontrollmessig vil det som nevnt være helt avgjørende at de fortsatt oppbevarer slikt materiale utover fem år. Det vil da kunne være mulig i en del større og alvorlige saker å kunne ta opp endrings saker og fremskaffe viktige og avgjørende bevis i straffesaker selv om den bokføringspliktige ikke lenger oppbevarer primærdokumentasjon utover ti år. Vi er derfor enig i forslagene i pkt. 2.2 om utvidet oppbevaring i bokføringsforskriften for banker og finansieringsforetak.

Revisors nummererte brev

Vi mener også at revisors nummererte brev bør oppbevares i ti år. Begrunnelsen for dette gir seg selv mener vi, for mengden er slike brev er jo også helt bagatellmessig for den enkelte næringsdrivende, men kan være svært viktig for skattemyndighetenes og andre myndigheters kontroll. Vi henstiller derfor til å revurdere den reduserte oppbevaringstiden til fem år for nummererte brev som ble vedtatt i februar.

Behov for hjemmel til å gi pålegg om utvidet oppbevaringstid

Vi mener det er helt nødvendig med en lovregulering der det uttrykkelig fremgår at Skatteetaten, Tolletaten og politiet kan pålegge lengre oppbevaring enn fem år i forbindelse med etterforskning i straffesak eller påbegynt kontrollundersøkelse ("boksettersyn"), jf. bl.a. lignl. § 6-5 og mval. § 16-6 eller dersom det gis pålegg om opplysninger etter lignl. § 6-1 om egne forhold eller etter § 6-2 til § 6-4 om tredjeparter (samt tilsvarende etter mval. § 16-1 til § 16-5).

Vi støtter derfor forslagene i pkt. 3, men etterlyser en tilsvarende adgang til pålegge oppbevaring for Tolletaten og for politiet ved etterforskning i straffesak. Pålegget bør begrenses til kontrollen er gjennomført. Vi ser da ingen grunn til at det skal være et vilkår for slikt pålegg at det skal foreligge en uttrykt mistanke om unndragelser. Hensikten med en kontroll er jo nettopp å avklare om det kan være unndragelser eller andre uregelmessigheter hos den bokføringspliktige.

Med hilsen
for Norsk Øko-Forum
Jan-Egil Kristiansen
leder faglig utvalg