

Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

7. september 2009

Høring – forslag til endring av bokføringsregelverket

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 8. juni 2009 med vedlagte delrapport III av 30. april 2009 om forslag til endring av bokføringsregelverket fra Bokføringsstandardstyret i Norsk RegnskapsStiftelse.

Generelt

Norsk Øko-Forum (NØF) støtter i all hovedsak forslagene fra Bokføringsstandardstyret (BSS) i delrapport III om endringer i bokføringsreglene. Bokføringsstandardstyret har etter vår oppfatning foretatt gode vurderinger og avveininger av de ulike hensyn som byrder for næringslivet og behovet for etterkontroll av offentlige myndigheter og andre.

Vi viser også til våre generelle bemerkninger i vår høringsuttalelse av 29. mars 2009 til delrapport II, og som også vil være gyldige i forhold til delrapport III. Vi ga der uttrykk for følgende:

”Enkelte brukergrupper har fremmet forslag til endring av bokføringsbestemmelsene som går langt i å liberalisere viktige krav som skal sikre mulighetene etterkontroll av regnskapene og oppgavene til bl.a. skattemyndighetene.

Bokføringsstandardstyret har i delrapport II særlig prioritert forslag som medfører forenklinger for næringslivet, og har således tatt hensyn til mange og de viktigste forslagene til forenklinger som har kommet fra næringslivet. I en kost-nytte vurdering er det ofte enkelt å kartlegge og beregne kostnadene for den enkelte virksomhet, men det er en mye større utfordring og ofte svært vanskelig å beregne samfunnets nytte av en bokføringsregel. Vi vil imidlertid advare sterkt mot å gå for langt i å svekke kontrollmulighetene ved å endre bokføringsbestemmelser som ivaretar slike krav. Særlig viktig er dette nå i forbindelse med finanskrisen og lavkonjunkturen som har rammet både Norge og internasjonalt. Erfaringsmessig medfører nedgangstider økt økonomisk kriminalitet, ikke minst et økt antall konkurser hvor det ofte forekommer økonomisk kriminalitet.

Uavhengig av denne krisen er økonomisk kriminalitet et stort problem så vel i Norge som globalt. Det er mye som står på spill for samfunnet når skatter og avgifter i Norge utgjør over tusen milliarder kroner årlig. Den svarte sektoren er svært stor, kanskje 5 % av BNP i Norge, noe som tilsvarer 115 mrd kroner. Vi frykter som nevnt at den økonomiske kriminaliteten er økende, ikke bare på grunn av finanskrisen og den internasjonale lavkonjunkturen, men også i forbindelse med økende kapital- og menneskestrømmer over landegrensene, nedbygging av grensekontrollen og at regelverket utfordres av internasjonaliseringen, jf. EMK- og EØS-retten. Vi ser også at kriminaliteten organiseres, blir multikriminell og er grenseoverskridende. Den økonomisk kriminaliteten er således et stort og økende problem som utfordrer velferdsstaten.”

Delrapport III

Punkt 5 Salgsdokumentets innhold - dokumentasjonsdato

Kravene til dokumentasjonsdato er svært viktig for kontrollen av regnskapene og styrer direkte tidspunktet for periodisering av merverdiavgiften. Vi ser imidlertid at gjeldene regler skaper praktiske problemer mht. regnskaps- og skattemessige periodiseringer. BSS har vurdert to mulige løsninger på problemet; enten at det tillates at salgsdokumentet tilbakedateres innefor et begrenset tidsrom på ti virkedager etter periodeslutt, eller at det åpnes for at salgsdokumentet kan angi to datoer - dokumentasjonsdato og utstedelsesdato. Det siste alternative anses for å være det mest informative, men det reises tvil om dagens ulike faktureringssystemer har nødvendig funksjonalitet til å operere med to datoer.

Vi er svært skeptiske til at det skal tillates å akseptere tilbakedateringer av opplysninger på salgsdokumenter. Tilbake(ante-)dateringer har alltid vært ansett for å være helt uakseptabelt, og vi frykter at dette kan skape store kontrollproblemer og bevismessige problemer i straffesaker. At ikke alle faktureringssystemer *i dag* har funksjonalitet til å operere med to datoer, kan etter vår vurdering ikke være avgjørende. Vi kan vanskelig forstå at det skal være særlig kostbart å endre et faktureringssystem slik at det kan håndtere to datoer, og uansett er vi av den oppfatning at tilbakedatering er så problematisk kontrollmessig at dette hensynet må veie tyngst. NØF går derfor for det andre alternativet om at salgsdokumentet kan angi to datoer - både dokumentasjonsdato og utstedelsesdato.

Punkt 7.2 Utstedelse av dokumentasjon for uttak

Vi støtter forslaget om at bokføringsforskriften bør inneholde en klar bestemmelse om tidspunkt for utstedelse av dokumentasjon for uttak. Det er et stort problem i praksis at uttak (og salg til nærstående) ikke bokføres eller bokføres med for lav verdi. Uttak skiller seg fra salgstilfellene ved at det er samme subjekt som leverer og mottar ytelsen. At det mangler en uavhengig motpart gjør at den eksterne kontrollen er fraværende. Likeledes har kontrollmyndighetene svakere kontrollhemler overfor privatpersoner som ofte er mottakere av de uttatte ytelsene. Dette tilsier derfor strengere krav til dokumentasjon av uttak enn for utstedelse av salgsdokumentasjon. Det må være et krav, slik det tidligere fremgikk av kgl. res. 28.11.1958 og mva-forskrift nr. 1, at uttak må registreres fortløpende. Av praktiske grunner er vi enig i at det kan aksepteres en viss frist for å utstede dokumentasjon som oppfyller kravene i bokføringsforskriften, dersom uttakene er betryggende registrert i den mellomliggende perioden, jf. også Skattedirektoratets uttalelse av 25. februar 2009. Dette kravet er så viktig at det bør fremgå klart av forskriften, og vi forslår derfor at annet ledd første setning endres slik:

”Dokumentasjon av uttak skal utstedes på uttakstidspunktet, eller snarest mulig etter uttakstidspunktet og senest innen ti virkedager i måneden etter at uttaket fant sted dersom uttakene er betryggende registrert i den mellomliggende perioden”.

Punkt 8 Utstedelse av salgsdokument i bygg- og anleggsbransjen mv.

Vi er enig med BSS i at det prinsipielt ikke bør gjelde andre regler for periodisering av merverdiavgift i bygge- og anleggsbransjen enn i andre bransjer, og at periodiseringen av avgiften bør være uavhengig av om det foretas delbetalinger eller ikke. At bygge- og anleggsbransjen for tiden er inne i en lavkonjunktur og derfor har likviditets- og andre problemer, kan ikke være noe avgjørende argument. Når det først foretas en ny gjennomgang av bokføringsregelverket, er det etter vår vurdering meget uheldig at det ikke samtidig ryddes opp i tidligere og uheldige regler som skaper forskjellsbehandling mellom bransjer. Da må man også våge å innta standpunkter som i en gitt konjunktursituasjon kan være uheldig for en bransje. Uansett kan det ta noe tid før nye regler kan tre i kraft, og da kan konjunktursituasjonen vær endret.

Gjeldende praksis for avgiftsmessig periodisering av ”complete contract” bygger etter vår vurdering på en uriktig forståelse av regnskapsreglene, og medfører stor risiko for uheldig avgiftstilpasning ved å utsette avgiftsberegningen, særlig i forhold til nærstående parter og i forhold til egenregiprojekter. Vi er derfor ikke enig i det foreslåtte unntaket i § 8-1-2a annet ledd.

Punkt 9 Dokumentasjon av kontantsalg – krav til motpartsangivelse

Vi finner det oppsiktsvekkende at NARF og NHO har foreslått at kravet til motpartsangivelse på kontantsalgsdokumentasjonen skal utgå, samt at NHO foreslår å øke beløpsgrensen på kr 40 000 til kr 100 000. I denne forbindelse viser vi til Skatteunndragelsesutvalget i NOU 2009:4 som påpeker problemene med kontantbruk og kontantomsetning. Kontantøkonomien fungerer i dag som et grunnleggende premiss for svart økonomi og annen økonomisk kriminalitet. Kontant betaling vanskeliggjør myndighetenes arbeid med å avdekke og dokumentere skatteunndragelser, hvor betaling med kontanter sikrer brukeren anonymitet og at betalingen ikke kan spores. Vi kan da vanskelig forstå at det i en slik situasjon skal gjøres enklere å handle kontant, slik at kontanttransaksjoner mellom næringsdrivende ikke kan spores. Dette vil i så fall medføre økt kontantøkonomi, som igjen vil øke den svarte økonomien, noe som avgjort ikke vil tjene den seriøse delen av næringslivet.

Vi kan forstå at det i unntakstilfeller kan være praktiske problemer knyttet til dagens regler, men vi har ikke observert at dette er noe stort problem i praksis. Næringslivet bruker i større og større grad betalings- eller kredittkort ved kjøp hos detaljister, og det er en utvikling myndighetene bør stimulere - ikke gjøre det motsatte. Vi er derfor betenkt når det gjelder å liberalisere reglene ved at det innføres en nedre beløpsgrense på kr 2000 inkl. mva når det brukes betalingskort. Betalinger med slike kort er sporbare til en viss grad, men det vil i praksis være vanskeligere å etterkontrollere slike transaksjoner.

Vi mener det er meget uheldig å øke beløpsgrensen på kr 40 000 til kr 100 000, og er enig med BSS i at det snarere er grunner for å redusere dette beløpet. Når BSS likevel unnlater å foreslå en reduksjon av beløpet, er det fordi det anses hensiktsmessig rent lovteknisk å beholde koblingen til beløpsgrensen i hvitvaskingsloven. NØF er imidlertid av den oppfatning at det allerede nå må være riktig å redusere beløpet til kr 10 000. Det vises her til Skatteunndragelsesutvalgets utredning i NOU 2009:4 om tiltak mot skatteunndragelser, hvor

det foreslås at kontante kjøp over kr 10 000 ikke skal være fradragsberettiget verken når det gjelder skatt eller merverdiavgift.

Punkt 10 Dokumentasjon av kontante kjøp

Vi viser til det vi har anført ovenfor under punkt 9.

Punkt 12 Særlige dokumentasjonsregler for enkelte bransjer

Vi støtter de foreslåtte endringer i bransjereglene. Særlig tror vi forslagene om å innføre krav til personaljournal i restaurantbransjen, frisør- og skjønnhetspleie- og bilverksted- og bilpleiebransjen vil være virkningsfulle for å bekjempe svart økonomi og særlig svart avlønning. Vi vil særlig påpeke nødvendigheten av at det innføres tilsvarende sanksjoner som i Sverige, ved at det ilegges kontrollavgifter etter klare kriterier når det avdekkes brudd på reglene om umiddelbar journalføring av ansatte. Slike regler må inntas i ligningsloven, merverdiavgiftsloven og skattebetalingsloven av hensyn til skattemyndighetenes håndhevelse av reglene. Erfaringene fra Sverige viser at sanksjoner med standardiserte satser er meget effektivt og et suksesskrittisk kriterium for etterlevelsen av reglene

Når det gjelder bestemmelsene i forskriften om personaljournal for frisører og skjønnhetspleiere i § 8-3-1a og § 8-12, savner vi tilsvarende oppbevaringsregler som for restauranter i § 8-5-6. En mulighet er at § 8-3-1a og § 8-12 endres ved at det tilføyes ”...skal føre og *oppbevare* personaljournal i samsvar med...og § 8-5-6.”

Punkt 14 Oppbevaringstid for kassaruller

Vi er her enig i det prinsipale forslaget om at spørsmålet om oppbevaringstid for kassaruller bør behandles sammen med spørsmålet om en godkjenningsordning for kassaapparater. Derimot er vi helt avvisende til kortere oppbevaringstid for kassaruller. Igjen vil vi vise til det vi har sagt ovenfor om de store utfordringene med kontantøkonomien. Kassaruller er nettopp den primære kilden for kontroll av kontantsalget, og dersom denne dokumentasjonen ikke oppbevares i 10 år, vil endringsadgangen for ligning, merverdiavgift og straffeforeldelse være illusorisk. Dette er nok et forslag som vil svekke og til dels umuliggjøre etterkontrollen av kontanttransaksjoner, noe vi finner helt uforståelig.

Det hevdes at kassarullene sjelden benyttes for etterkontroll utover to til tre år etter regnskapsårets slutt. Dette medfører på ingen måte riktighet. I alvorlige skattesaker foretas det ofte endring av ligning for opptil ti år tilbake i tid, slik reglene gir adgang til. Det er også riktig at manipulerte dagsoppgjør/kassaruller kan avdekkes ved gjennomgang av kassarullene. Det er heller ikke uvanlig at det hevdes at andre inntekter enn kontantsalg er slått inn på kassaapparatet og derigjennom inntektsført. Slike påstander vil ikke være etterprøvbare dersom det ikke er mulig å kunne kontrollere de enkelte registreringer på kassarullene.

Punkt 15 Oppbevaring av regnskapsmateriale i utlandet

Vi er svært betenkt når det gjelder en utvidelse av adgangen til å oppbevare regnskapsmateriale i utlandet. Reglene om føring og oppbevaring av regnskap ble vesentlig liberalisert ved innføringen av ny bokføringslov i 2005, og vi kan ikke se at det skulle være noen som helst grunn til ytterligere liberalisering av disse reglene nå. Vi kan ikke forstå at det kan være noe problem eller forbundet med større kostnader for internasjonale konserner å oppbevare regnskapsmateriale elektronisk i Norge.

Kontrollmulighetene av regnskaper som oppbevares i andre land vil være vesentlig redusert i forhold til regnskaper som oppbevares i Norge og i mange tilfeller vil det i praksis være helt umulig å foreta kontroll.

Vi kan heller ikke støtte den foreslåtte utvidelsen om å tillate oppbevaring av elektronisk regnskapsmateriale i de andre nordiske land. Selv om vi har bistandsavtaler med disse landene, vil kontroller måtte gjennomføres i henhold til det aktuelle landets kontrollhjemler, regler som ikke nødvendigvis tilsvarer de norske reglene. Etter det vi er kjent med har for eksempel skattemyndighetene i Sverige begrensede muligheter til å foreta uvarslede kontroller. Uvarslede kontroller er helt nødvendig for å kunne avdekke bevisste skatteunndragelser og benyttes i stadig større utsterkning. Vi frykter at illojale skattytere vil benytte seg av dette, dersom mulighetene til oppbevaring i utlandet utvides. Bruk av foretaksformen NUF med hovedselskapet i et annet nordisk land, vil enkelt kunne benyttes for å unngå uvarslet kontroll.

Med hilsen
for Norsk Øko-Forum

Jan-Egil Kristiansen
leder faglig utvalg