

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

12. juni 2009

Høring - NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelser

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 11. mars 2009 om NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelser.

Generelt

Skatteunndragelser er et stort problem i Norge. Det er mye som står på spill for samfunnet når skatter og avgifter utgjør 43 % av BNP og 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 at den svarte økonomien og den økonomiske kriminaliteten er økende, noe nyere undersøkelser tyder på. Denne utviklingen forsterkes 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. En rekke former for skatteunndragelser henger nært sammen med andre former for økonomisk kriminalitet.

Skatteunndragelser og annen økonomisk kriminalitet er således et stort og økende problem som utfordrer velferdsstaten.

Det er derfor i denne situasjonen behov for å gjøre noe ekstraordinært. At det nå foreligger en utredning fra Skatteunndragelsesutvalget som på en helhetlig måte har gjennomgått en rekke ulike tiltak mot skatteunndragelser, vil etter vår oppfatning være et viktig bidrag for å motvirke denne negative utviklingen. Norsk Øko-Forum (NØF) støtter derfor flertallsforslagene i utredningen, og kan i det store og hele slutte seg til vurderingene og konklusjonene fra utvalgets flertall. Utvalget har i sine vurderinger på en god måte klart å avveie de ulike hensyn med kontroll og sanksjoner, personvern, byrder og kostnader for næringslivet og behovet for legitime og forståelige regler, mot hverandre.

Kap. 7 Opplysningsplikt – plikt til å gi opplysninger ukrevd

Harmonisering av regelverket

Harmonisering av regelverket for merverdiavgift, skatt og arbeidsgiveravgift vil på alle måter være et godt bidrag til bedre etterlevelse av et regelverk som i stor grad henger sammen og som forvaltes av de samme myndigheter. Vi støtter forslagene om endringer i opplysningsplikten om egne forhold, men stiller spørsmål ved hvorfor ikke skattebetalingsloven også er tatt med her. Forholdet til skattebetalingsloven er så vidt berørt i pkt. 7.2.1.2 på s. 79, men er ikke nevnt senere i vurderingen og det er heller ikke foreslått endringer i loven.

Feil ved skatteoppgjøret

Når det gjelder feil ved skatteoppgjøret og utvalgets forslag til endringer av disse reglene, støtter vi også disse forslagene. Med innføring av maskinell ligning og såkalt stille aksept har ligningssystemet på mange måter blitt radikalt endret. Det er etter vårt syn da helt nødvendig å følge opp med endringer i regelverket. De foreslåtte endringene er godt egnet til å bidra til økt etterlevelse av opplysningsplikten.

Det kan nevnes flere tilfeller hvor skattytere har sluppet unna beskatning av store inntekter og formuer ved å ikke si fra om feil ved ligningen. Dette er særlig aktuelt nå når de fleste ligninger foretas maskinelt uten menneskelig kontroll.

I tillegg til rimelighetsbetraktningene vil den foreslåtte lovendring også kunne forenkle arbeidet for ligningsmyndighetene med slike saker.

Skattyter gjøres nå stort sett kjent med hvilke innberetninger som er rapportert til skatteetaten ved at han presenteres for en mer eller mindre ferdig utfylt selvangivelse. Ligningsmyndighetene foretar ingen – og skal ikke foreta noen – vurdering av de innberettede opplysningene før de sendes til skattyteren i form av en forhåndsutfylt selvangivelse. Det er derfor helt essensielt at skattyterne gjøres klar over og får forståelsen av at det er de selv som er ansvarlig for det som de leverer, eventuelt lar være å levere.

Ligningen baserer seg fortsatt på et selvangivelsesprinsipp. Det er grunn til å tro at skattytere kan ta lettere på kontrollen når såpass mye er fylt inn i selvangivelsen allerede når de mottar den. En bestemmelse som forplikter skattyteren til også å si fra om feil ved skatteoppgjøret uansett hvem som har ansvaret for feilen, vil presisere og gjøre det klart at det er skattyteren som er ansvarlig for de opplysningene som skal legges til grunn for ligningen.

Skattyterne kan likevel ikke sanksjonsfritt kalkulere med å bli lignet etter den forhåndsutfylte selvangivelsen uten korreksjoner, for deretter å avvente skatteoppgjøret og satse på å si fra når dette kommer.

Forslaget innebærer en større grad av samordning mellom vilkåret for endring av ligning utover toårsfristen og ileggelse av tilleggsskatt etter ligningsloven kapittel 9 og 10. Dette mener vi er positivt. I Ot.prp. nr. 82 (2008-2009) Om lov om endringer i ligningsloven mv. som ble avgitt 24. april 2009, er det også lagt til grunn at grunnvilkåret for slik frist for endringsadgang og ileggelse av tilleggsskatt i størst mulig grad bør sammenfalle. Her legges det imidlertid til grunn at gjeldende praksis for hva som skal anses som uriktige og ufullstendige opplysninger skal videreføres ved ileggelse av tilleggsskatt. Unnlatelse av å gjøre ligningsmyndighetene oppmerksom på feil ved skatteoppgjøret er ikke drøftet generelt eller omfattet av forslag til ny lovtekst i ligningsloven kapittel 10 om tilleggsskatt i Ot.prp. nr. 82 (2008-2009).

Deler av straffebestemmelsene i ligningsloven kapittel 12 er foreslått inkorporert i straffeloven. I Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 av 19. desember 2008 foreslås en ny bestemmelse, § 378 Skattesvik. Dette straffebudet skal erstatte ligningsloven § 12-1 bokstav a. Bestemmelsen gjelder uriktige og ufullstendige opplysninger som dagens bestemmelse. Straffeansvaret i forslaget omfatter imidlertid også positivt unnlatelse av å gi pliktige opplysninger. Det bør antakelig omtales særskilt at plikten til å gjøre oppmerksom på feil ved skatteoppgjøret etter ligningsloven § 4-1 er videreført og inkorporert i straffeloven i forslaget til ny lovtekst i Ot. prp. nr. 22 (2008-2009).

Dette underbygger etter vårt syn behovet for å presisere at unnlatelse av å gjøre oppmerksom på feil ved skatteoppgjøret også medfører tilleggsskatt, slik utvalget foreslår. Det blir etter vår oppfatning

ikke sammenheng i regelverket om unnlattelse av plikt i ligningsloven positivt blir omfattet av straffebud om skattesvik i straffeloven, men unntatt for tilleggsskatt etter ligningsloven.

Etter vår vurdering er det krav til kvalifisert aktsomhet og det skal vurderes hvorvidt det foreligger unnskyldelige forhold. Etter vår vurdering er dette en tilstrekkelig begrensning. I Ot.prp. nr. 82 (2008-2009) Om lov av endringer i ligningsloven, foreslås det at unnskyldningsgrunnene skal anvendes i større grad enn i dag. Forslaget her innebærer både en oppmykning i lovtekst og praktisering. Sett i lys av dette kan vi vanskelig se at utvalgets forslag til sanksjon i form av tilleggsskatt for unnlattelse vil ramme andre enn målgruppen.

Fristen til å si fra om feilen med skatteoppgjøret bør settes tilsvarende klagefristen.

Det bør vurderes å presisere at plikten til å gjøre ”... *oppmerksom på feil ved avgiftsberegningen,*” lovforslaget til nytt første ledd i merverdiavgiftsloven § 29, også gjelder feil som måtte oppstå i forbindelse med myndighetens registrering, innkreving og utbetaling av merverdiavgift. Samtidig bør det vurderes om det også bør innføres tilsvarende regler i merverdiavgiftsloven § 72 og § 73 som i ligningsloven, slik at det også kan sanksjoneres dersom den avgiftspliktige ikke sier fra om feil i avgiftsoppgjøret.

Oppgaveplikt for utbetalinger til næringsdrivende

En effektiv oppgave- og innberetningsplikt er et av de viktigste tiltakene som kan iverksettes for å avdekke skatteunndragelser. I dag ser vi at det særlig er på de områdene det mangler grunnlagsdata fra tredjepart at det i større grad forekommer skatteunndragelser. Lønnsoppgaver, bankoppgaver og andre tredjepartsoppgaver har i stor utstrekning eliminert skatteunndragelser blant lønnsinntakere og pensjonister for inntekter og fradrag som omfattes av innberetningsreglene.

Forslaget fra utvalgets flertall om oppgaveplikt for utbetalinger til virksomheter som ikke er revisjonspliktige er både balansert og praktisk og løser dagens vanskeligheter med begrepet ”fast forretningssted”. Vi er også enig i at fristen for innberetning forskyves fra januar til selvangivelsesfristen for næringsdrivende. Etter vår oppfatning er det ikke mulig å sette fristen særlig tidligere av hensyn til bokføringsreglens krav til ajourhold, jf. bokføringsloven § 7. Grunnlaget for innberetning vil måtte hentes fra den innberetningspliktige virksomhetens leverandørspefisikasjon (reskontro) og følger de nevnte ajourholdsreglene i bokføringsloven. Siste ajourholdsfrist er etter disse reglene selvangivelsesfristen for de som ikke er merverdiavgiftspliktige, og de årsoppgavepliktige har ajourholdsfrist til 10. april. Av hensyn til næringslivet, regnskapsførerne og revisorene vil det være svært uheldig og trolig ikke praktisk mulig å innføre en utvidelse av innberetningsreglene slik utvalget foreslår. For skatteetaten må det være en god nok løsning at oppgavene kommer inn i mai/juni, all den tid næringsdrivende ikke har sommerutlegg. Kontrolloppgaven skal brukes ved ligningen av de næringsdrivende som er årssyklusen helt til 31. mai neste år.

Kap. 8 Kontrollopplysninger

Egne forhold

NØF har merket seg at det er enstemmighet i utvalget om alle forslagene i kapittel 8. Dette gleder oss og bør medføre at disse reglene kan gjennomføres raskt. Det har lenge vært et stort behov for harmoniserte kontrollhjemler. Utvalget har etter vår vurdering balansert hensynet til personvern og effektive kontrollmetoder og kontrollhjemler.

Et mindretall i utvalget ønsker å få utredet en negativ avgrensning av opplysningsplikten. Dette kan vi ikke forstå skal være nødvendig. Utvalget har hatt som en hovedoppgave å gjennomgå opplysningsplikten og kontrollbestemmelsene og burde derfor ha kunnet avdekke i hvilken grad opplysningsplikten går for langt eller ikke. Mindretallet må selv kunne ta ansvaret for at dette ikke er gjort. Vi kan da vanskelig se hvem og hvordan dette skal utredes videre. Bestemmelsens formål er i utgangspunktet å avdekke illojal opplysningssvikt. Avgrensningen bør kun ligge i at det har betydning for en korrekt fastsettelse av noens skatte- eller avgiftsgrunnlag. En avgrensning mot forhold som

faller inn under EMK artikkel 8 som påpekt synes heller ikke nødvendig å lovfeste her, da denne begrensningen ligger i bestemmelsens rekkevidde i forhold til norsk lov generelt. En negativ avgrensning vil ikke kunne ta høyde for den løpende utvikling rettighetene etter EMK stadig utvikles gjennom rettspraksis i EMD og i norske domstoler.

Det foreslås at opptelling av *besetninger, beholdning av varer, råstoffer mv.* erstattes med det mer generelle begrepet *eiendeler*. Vi mener at dette forslaget vil være tydeligere dersom man i forslaget til lovttekst for disse bestemmelsene bruker eiendelsbegrepet først og deretter bruker de etterfølgende begrepene som eksempler.

Utvalgets flertall foreslår å videreføre dagens regler om rett til speilkopiering under bistands- og veiledningsbestemmelsene. Dette mener vi er helt nødvendig. Bestemmelsene retter seg i utgangspunktet mot skattytere som illojalt ikke oppfyller sin opplysningsplikt. Rammene for hva som kan søkes funnet er angitt i forslaget til bestemmelse nr. 1 (opplysninger som kan ha betydning for korrekt fastsettelse av noens skatte- eller avgiftsgrunnlag). Vi mener at dette sammen med for eksempel EMK artikkel 8 i tilstrekkelig grad ivaretar de aktuelle skattyteres behov for rettsikkerhet og personvern og kan derfor ikke se at mindretallet bør høres med sin betenkning på dette punktet.

Tap av klagerett kombinert med et varsel om fastsettelse, har i visse tilfeller en positiv effekt på opplysningen av- og dermed på fremdriften av kontrollene. NØF anbefaler derfor at det innføres slik bestemmelse også i de andre kontrollbestemmelsene.

Plikt for tredjepart til å gi opplysninger etter krav

Utvalget foreslår en generalisering og utvidelse i forhold til dagens muligheter til å innhente kontrollopplysninger fra tredjepart. Det er riktig som påpekt av utvalget at innhenting av opplysninger fra tredjepart i større grad enn tidligere er et viktig, og tidvis det eneste, virkemiddel for å redusere skatteunndragelser. Å lage robuste og mer generelle regler for innhenting av slike opplysninger er derfor helt nødvendig.

Utvalget foreslår en generell plikt for enhver til å måtte gi opplysninger. Dette betyr at det også kan oppstå plikt for privatpersoner. Dette er en viktig og helt nødvendig utvidelse. Mye av det svarte markedet retter seg mot private avtakere/kjøpere. Å kunne framskaffe kontrollopplysninger herfra bør derfor være et mulig virkemiddel for skattemyndighetene.

Det er videre foreslått at nåværende begrensning om navngitte næringsdrivende sløyfes. Dette er etter vårt syn meget viktig. Selv om man aner transaksjonene, vil skattemyndighetene ikke alltid kunne navngi skatteunndrageren. En mer generell adgang til innhenting, slik det f. eks. er beskrevet at det foreligger i noe tilsvarende grad i svensk rett, er derfor klart nødvendig for i større grad å kunne finne disse aktørene.

Utvalget foreslår en ny hjemmel for å innhente tredjemannsopplysninger gjennom kontroll i ny § 6-4 i ligningsloven. Bestemmelsens plassering og utforming avklarer de uklarheter som har vært knyttet til dagens kontrollhjemmel i ligningslovens § 6-15. Hva angår selve utformingen av bestemmelsens nr. 2 vil vi vise til vår kommentar foran om ny ligningslovens § 4-10 om eiendelsbegrepet. Utvalget foreslår også en veilednings- og bistandspliktregel som i utgangspunktet tilsvarer den tilsvarende nye regelen i ligningslovens § 4-10 nr. 3. Imidlertid er den utrykkelige retten til speilkopiering ikke medtatt i lovforslaget til ny § 6-4. Vi ser intet grunnlag for at ikke gjeldende regler i ligningsloven § 6-15 om speilkopiering fortsatt skal gjelde og videreføres i ny § 6-4.

Opplysninger om abonnement til telefonnummer mv.

Utvalget foreslår at dagens § 6-13 og § 6-13A i ligningsloven videreføres og moderniseres (§ 6-3) i ny § 6-2 og § 6-3.

Bestemmelsen viderefører også opplysningspliktens forrang for eventuell taushetsplikt de oppgavepliktige måtte være underlagt. Erfaring viser at det ofte er problematisk å få opplysninger fra teleselskaper/linjeeiere i forbindelse med kontrollarbeid. Ekomloven § 2-9 har blitt brukt som hjemmel for å nekte å gi historiske abonnementsopplysninger, da teleleverandøren mener at dette ikke er omfattet av nåværende § 6-13A. Teleleverandøren mener denne bestemmelsen kun omfatter nåværende adresser. Det bør presiseres i forarbeidene eller direkte i lovteksten at også tidligere abonnementsopplysninger skal omfattes av opplysningsplikten.

Opplysningspliktens forrang framfor taushetsplikt

Utvalget foreslår å videreføre regler om opplysningspliktens forrang framfor taushetsplikt for offentlige organer mv. Utvalget har ut over dette ikke kommet med forslag om slike forrangsbestemmelser unntatt knyttet til eiendomsmeglerbransjen som de er bedt spesielt om å utrede. Utvalget viser til at forrangsbestemmelser må innarbeides i de enkelte lover, og at det favner for vidt å gjøre denne vurderingen for de aktuelle lover for utvalget. NØF beklager at dette ikke har vært mulig, da det etter vårt syn er et klart behov for slike forrangsbestemmelser for å lette kontrollatens arbeid mot skatteunndragelser. Vi mener derfor at det snarest må igangsettes et systematisk arbeid for å få gjennomført en slik vurdering. Utvalgets vurdering knyttet konkret til eiendomsmeglerbransjen viser klart og konkret behovet for en slik forrangsbestemmelse i denne loven. Vi støtter derfor utvalgets forslag til lovendring.

Adgang til å pålegge tredjepart taushetsplikt

Utvalget foreslår en begrenset mulighet til å pålegge en kontrollert tredjepart taushetsplikt om kontrollen overfor en annen skattepliktig. Vi mener det klart er behov for å kunne pålegge taushet som foreslått. Vi er imidlertid i tvil om det bør knyttes så sterke begrensninger til dette som utvalget synes å foreslå gjennom sin begrunnelse og forslag til lovtekst (ny ligningslov § 6-6). Det må være tilstrekkelig at den som pålegge taushetsplikt godtgjør et alminnelig behov for dette knyttet til kontrollens formål. Begrensningen går for langt dersom man allerede ved innhenting av opplysninger fra tredjemann må godtgjøre en kvalifisert skatteunndragelse både mht. skyld og beløp. Vi mener at en slik begrensning i praksis vil gjøre bestemmelsen lite praktikabel. Det må være tilstrekkelig med kriteriet ”dersom kontrollarbeidet tilsier det”.

Krav om opplysninger i maskinlesbar form

Utvalgets forslag om å lovfeste generelt muligheten til å kreve opplysninger i maskinlesbar form støttes. En slik bestemmelse vil for de fleste være uproblematisk med den innlagte ulempe-/kostnadsbegrensningen. På den annen side vil det å kunne gi et slikt pålegg være av betydning der en ellers unntaksvis kunne forvente at en tredjepart vil ønske å motsette seg dette av rene obstruksjonsgrunner.

Politiets bistandsplikt

Utvalget foreslår at politiets bistandsplikt lovfestes i ligningsloven ut fra den modell som ligger i dagens merverdiavgiftslov. Det foreslås tilsvarende bestemmelser i ligningsloven og i særavgiftslovgivningen. Vi støtter dette forslaget, men tilsvarende bestemmelser bør også inntas i folketrygdloven og skattebetalingsloven, med samme begrunnelse som for ligningsloven og særavgiftsregelverket.

Bevissikring

Det er i NOU 2003:7 *Tilleggsskatt m.m.* foreslått å ta inn en bestemmelse i ligningsloven om bevissikring. Bakgrunnen for forslaget var at skattyter i tilleggsskattesaker har rett til å forholde seg taus og ikke medvirke til kontrollundersøkelser. For å sikre at også saker der det er aktuelt å benytte tilleggsskatt blir tilstrekkelig opplyst, går forslaget ut på en mer vidtrekkende adgang for skattemyndighetene til selv å kunne sikre bevis uten skattyters samtykke. Regelverket er i nevnte NOU foreslått bygget opp etter mønster fra konkurranseloven § 6-2, videreført i ny lov § 25.

Vernet mot selvkriminering kommer i konflikt med selvangivelses- og opplysningsplikten, og aktualiserer derfor behovet for bevissikring.

Selvkrimineringsvernet gjelder opplysninger gitt under trussel om straff. Dette vil særlig gjelde hvor skattyter i forbindelse med kontroll er blitt pålagt å gi opplysninger, jf. ligningsloven § 4-10. Problemstillinger knyttet til denne bestemmelsen vil imidlertid kunne forekomme også i forhold til opplysninger fremskaffet før skattyter er å anse som siktet, jf. NOU 2003:7 kap. 9.4.3.5. Dersom opplysninger er fremskaffet under trussel om straff, og disse senere brukes på en inkriminerende måte, vil dette også kunne være i grenselandet for vernet mot selvkriminering.

Selvkrimineringsforbudet vil kunne innebære en begrensning i muligheten til å få en sak tilstrekkelig opplyst, og det er derfor hensiktsmessig at ligningsmyndighetene gis muligheten til å fremskaffe opplysninger på en annen måte uten at skattyters rett til å forholde seg taus krenkes.

Vi støtter derfor utvalgets syn om at det er behov for en bestemmelse om bevissikring.

En styrking av adgangen til å sikre bevis er imidlertid nå enda viktigere enn tidligere da beviskravene i tilleggsskattesaker er blitt høyere, og i de alvorlige tilfellene er foreslått satt helt opp til strafferettslige beviskrav, jf. Ot.prp. nr. 82 (2008-2009). For å imøtekomme de høyere beviskravene anses det klart nødvendig å kunne sikre adgang til virksomhetens arkiver og dokumenter uavhengig av skattyterens medvirkning.

Kap. 9 Skatterådgivernes opplysningsplikter

Vi støtter utvalgets forslag om skatterådgivernes opplysningsplikter, men etterlyser tilsvarende bestemmelser om administrative sanksjoner i skattebetalingsloven, folketrykkløven og arveavgiftsloven. Det samme gjelder for forslaget til regler om innrapportering av advokater til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.

Kap. 10 Andre tiltak

Tiltak mot kontantøkonomien

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. Betaling med kontanter sikrer brukeren anonymitet og at betalingen ikke kan spores. Det er derfor helt avgjørende at det gjennomføres tiltak for å begrense kontantøkonomien. Vi støtter alle disse tiltakene som er foreslått av flertallet i utvalget.

Når det gjelder forslaget om journalføring av personale, vil vi 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.

Tiltak for å redusere privatmarkedets kjøp av svart arbeid mv.

Når det gjelder privatmarkedet, har skattemyndighetene i praksis få eller ingen kontrollmuligheter i dag. Det er heller ikke adekvate sanksjonsmuligheter utover straff for medvirkning til skatteunndragelser, noe som i svært liten grad har vært brukt. Vi støtter derfor fullt og helt forslaget om å innføre solidaransvar for unndratt skatt og merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester over 10 000 kroner, når det betales med kontanter.

Øke beløpsgrensen for skattefritt arbeid

Flertallet foreslår at den totale skattefrie inntekten ved bruk av kr 1000 og 4000-kronersgrensen maksimalt kan utgjøre 20.000 kroner. Reglene om fritak for lønnsinnberetningsplikt blir ikke

påvirket av dette. Konsekvensen vil dermed være at utbetalinger som ikke kan lønnsinnberettes likevel blir skattepliktig for det beløp som overstiger 20 000 kroner pr. år. Mindretallet anfører at denne ordningen ikke vil fungere i praksis fordi beløpene ikke vil bli innrapportert eller oppgitt til ligningsmyndighetene. Slik vi ser det er dette heller ikke hensikten med reglene, men at det ikke skal være mulig å hevde at det er mottatt skattefrie beløp over 20 000 kroner, ved å hevde at man har hatt mange små oppdrag for mange arbeidsgivere. Vi frykter at dagens regler, særlig når beløpsgrensene er hevet til 4000 kroner, kan medføre påstander om skattefrie beløp som i realiteten er hvitvasking av andre skatteunndragelser eller av andre kriminelle forhold. Vi oppfatter forslaget fra flertallet som en bestemmelse som har til hensikt å forhindre hvitvasking, og ikke som en bestemmelse som først og fremst har til hensikt å utvide skattegrunnlaget.

Tiltak for bedre kontroll med norskregistrerte utenlandske foretak (NUF)
Vi støtter utvalgets forslag her.

Interessefellesskap og skatteparadiser

Vi er enig i utvalgets vurderinger og forslag, men vi er av den oppfatning at uriktig prisede transaksjoner mv. er en generell kontrollutfordring for skatteetaten, også når det gjelder transaksjoner som ikke omfattes av bl.a. ligningsloven § 4-12. Spørsmålet om dokumentasjonsplikten bør *utvides* til å omfatte også *andre parter og mindre transaksjoner*, og eventuelt hvordan en slik dokumentasjonsplikt skulle utformes er alt for omfattende til at utvalget har funnet anledning til å ta dette opp i sin fulle bredde. Utvalget har funnet å måtte konsentrere seg om nærstående transaksjoner sett i sammenheng med den problematikken som skatteparadisene utgjør. Vi beklager dette, men anmoder departementet til snarest å sette i gang et arbeid med å utrede ytterligere krav til generelle dokumentasjonsregler for transaksjoner mellom nærstående.

Tiltak mot merverdiavgifts-unndragelser

Vi støtter utvalgets forslag til endringer i merverdiavgiftsloven, og mener de er helt nødvendige for å klargjøre og plassere ansvaret hos de avgiftspliktige som selv er de nærmeste til å ha ansvaret for å kreve fradrag for inngående merverdiavgift.

Styrets ansvar i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper

Vi støtter her utvalgets flertall og mener det er helt nødvendig å tydeliggjøre bestemmelsene i aksje- og allmennaksjeloven.

Offentlighet ved ilagt tilleggsatt, tilleggsavgift og tilleggstill

Tilleggsatt er straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon. I den alminnelige straffedomstol er det et viktig prinsipp at dommer skal være offentlig. Etter vår vurdering er det derfor helt naturlig at det også kan gis innsyn i avgjørelser om tilleggsatt og tilleggsavgift og tilleggstill.

Vi mener det er grunn til å tro at et unntak fra taushetsplikten vil kunne virke like allmennpreventivt som straff etter ligningsloven kap. 12.

Tilsvarende bestemmelser bør gis i folketrygdloven om tilleggsavgift ved unndratt arbeidsgiveravgift.

Ressurser, prioriteringer og samarbeid, pkt. 10.10

Skatteunndragelsesutvalget har foreslått mange og gode regelendringer som vil være svært virkningsfulle i bekjempelsen av skatteunndragelser, men regelendringer vil imidlertid aldri være tilstrekkelig. I dag mangler skatteetaten og politiet ressurser til å kontrollere og sanksjonere regelbrudd i tilstrekkelig grad. Vi har ingen tro på at det er nok med gode regler for å bekjempe skatteunndragelser og økonomisk kriminalitet, eller at reglene etterleves uten et godt fungerende kontrollapparat som ressursmessig er i stand til å gjennomføre et tilstrekkelig antall virkningsfulle kontroller. Erfaring og forskning viser at det er *muligheter* og *oppdagelsesrisiko* som påvirker de bevisste skatteunndragelsene og den økonomiske kriminaliteten.

Det må være nok ressurser til at regelverket kan håndheves effektivt, slik at det oppnås en tilstrekkelig *opplevd oppdagelsesrisiko* (inkludert virkningsfulle sanksjoner/reaksjoner). Det innebærer at det må foretas et tilstrekkelig antall kontroller, hvor de vesentlige unndragelsene avdekkes og sanksjoneres strengt, samt at det må skapes stor oppmerksomhet om kontrollene (allmennprevensjon). Bare på denne måten kan skatteetaten oppnå god etterlevelse av reglene.

Utvalget har enstemmig i pkt. 10.10 gitt sin tilslutning til dette, og NØF vil særlig henlede departementets oppmerksomhet på denne delen av innstillingen. Det er lett å fokusere på regelendringene, men etter vår oppfatning er utvalgets merknader under pkt. 10.10 kanskje like viktige for bekjempelsen av skatteunndragelsene. Vi er fullt og helt enig i utvalgets vurderinger under pkt. 10.10 og viser spesielt til utvalgets uttalelser som er inntatt nedenfor.

Når det gjelder hva som bør prioriteres, sier utvalget følgende:

”Utvalget anser det som viktigst at ressursene rettes inn mot de som bevisst unndrar skatter og avgifter, for eksempel ved helt eller delvis å operere svart. For de som forsøker å etterleve regelverket, vil bistand og informasjon ha større betydning.”

Om ressurser, krav til antall kontroller og hvordan kontrollen bør innrettes sies det (våre understrekninger):

”Utvalget vil derfor fremheve økte ressurser og maksimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser som tiltak mot skatteunndragelser. Det er ikke tilstrekkelig som Riksrevisjonen påpeker ”at antall bokettersyn opprettholdes på et nivå som gjør at denne type kriminalitet avdekkes”, men antall bokettersyn bør etter utvalgets vurdering økes for å avdekke unndragelser.”

Samtidig er en økning av antallet bokettersyn i seg selv ikke tilstrekkelig, dersom dette går utover kvaliteten på kontrollen ved at vesentlige feil ikke oppdages, avdekkes og sanksjoneres. Erfaringer fra blant annet bransjekontroller viser at det ikke er antallet bokettersyn som er avgjørende for etterlevelsen, men at aktørene i bransjen opplever økt oppdagelsesrisiko etter foretatte kontroller.

Endringer i regelverket alene vil ikke være tilstrekkelig som virkemiddel dersom myndighetene ikke kan følge opp regelverket med kontroller av ulik karakter for å avdekke skatteunndragelser. Det er viktig å ha fokus på et bredt spekter av kontrolltiltak og herunder særlig stedlig kontrollvirksomhet.”

Og videre om politiets ressurser sies det:

”Et viktig og avgjørende tiltak i kampen mot skatteunndragelser vil videre være å øke etterforskningskapasiteten og anmeldelsesvolumet, slik at flere saker kan følges opp av politiet. Utvalget mener derfor at det bør vurderes om og hvordan politiets midler i større grad kan øremerkes til arbeidet med økonomisk kriminalitet, og herunder skatteunndragelser.”

Med hilsen
for Norsk Øko-Forum

Jan-Egil Kristiansen
leder faglig utvalg