



NTL - Skatt

Største fagforening for tilsatte i Skatteetaten

NTL/landsforening 3, Skatt
v/ Mona Berg Moen
Sør-Trøndelag fylkesskattekontor
7004 Trondheim

Internett: www.skatt.ntl.no
E-post: mona-berg.moen@skatteetaten.no
Tlf: 73 88 20 88

Deres ref: 03/1098 SA EF/rla

Vår ref

Dato: 27.06.06

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET	
03. JUL. 2006	
Saksnr.	03/1098-18
Arkivnr.	

Høringsnotat – forslag om hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringslovgivningen

Vi viser til Deres brev av 3. mai 2006 og oversender med dette NTL-Skatt sin høringsuttalelse.

Det synes å ha eksistert usikkerhet om skatteetatens hjemmel til å ilegge "pålegg" mv både i forhold til brudd på bokføringsreglene og for så vidt også ved brudd på andre bestemmelser som den bokføringspliktige plikter å følge, f eks i skattelov, regnskapslov mv. Innledningsvis må det derfor bemerkes at man stiller seg positivt til at det nå foreslås en (klar) hjemmel til å ilegge bokføringspålegg med en tilhørende sanksjonsbestemmelse

Vi har følgende kommentarer til forslaget:

Begrepsbruk

Tidligere ble begrepet "regnskapspålegg" mye brukt. Ordet "bokføringspålegg" gir en mer presis beskrivelse bestemmelsens innhold, og valg av dette begrepet støttes derfor.

4.2 Rettslig grunnlag

Rettslig plassering

Ifølge høringsnotatet er det foreslått endring av merverdiavgiftsloven, ligningsloven og skattebetalingsloven, slik at hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og regler om tvangsmulkt fremgår av disse lovene.

Den rettslige plassering av hjemmelen synes å forutsette at den bokføringspliktige er avgiftspliktig/skattepliktig eller har trekkpliktige lønnsutbetalinger. Det vil ikke alltid være tilfelle. F eks kan det tenkes stiftelser eller bokføringspliktige foreninger som ikke er skatte- eller avgiftspliktige og som ikke har trekkpliktige lønnsutbetalinger. Andre kan ha bokføringsplikt etter bokføringsloven § 2 siste ledd (pålagt bokføringsplikt). For disse bokføringspliktige vil forslaget ikke gi hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt.

Bokføringsloven har bestemmelser om straff i § 15. Det synes naturlig at regler om bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt (andre reaksjons- og sanksjonsbestemmelser enn straff) inntas i samme lov.

NTL-Skatt

Leder:	Stein Thorvaldsen, Skien lk	tlf: 95 18 93 75	E-post	stein.thorvaldsen@skatteetaten.no
Nestleder:	Bente N. Holt, Skien lk	tlf: 35 58 81 86	E-post	bente.holt@skatteetaten.no
Kasserer:	Ola Arild Myhre, Midt-Hedmark lk	tlf: 62 95 17 11	E-post	ola.myhre@skatteetaten.no
Sekretær:	Erling Broen, Hjemmekontor,	tlf: 92 68 35 56	E-post	ntliskatt@online.no

Sekretariat i Folkets Hus, Youngsgata 11, rom 504, 0181 OSLO

tlf: 22 20 05 15 fax: 22 20 11 08

Adgangen til å gi pålegg vedrørende brudd på bokføringsbestemmelsene/ileggelse tvangsmulkt bør hjemles i bokføringsloven. For å fange opp de som ikke er bokføringspliktige og som har lønnsutbetalinger, må denne adgangen også hjemles i skattebetalingsloven.

4.3 Hvilke organer skal ha kompetanse til å ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt

Ifølge forslaget til endring av ny skattebetalingslov vil skattefogden ha myndighet til å gi bokføringspålegg og ilegge tvangsmulkt ved arbeidsgiverkontroller. Det er på det rene at også fylkesskattekontorene og ligningskontorene utfører kontroller på lønnsområdet. Dette kan f.eks. omfatte kontroll av virksomheter som er antatt ikke skatte- eller avgiftspliktig. For virksomheter som er avgiftspliktig eller helt/begrenset skattepliktig, kan det reises spørsmål om forslaget til endring av ligningsloven og/eller merverdiavgiftsloven gir hjemmel til å ilegge bokføringspålegg/betinget tvangsmulkt vedrørende bokføringsovertrедelser på lønnsområdet.

Pr. i dag har kontrollørene på fylkesskattekontorene og ligningskontorene fullmakt til å foreta slik kontroll med hjemmel i § 6 i forskrift av 02.12.87 gitt i medhold av folketrygdloven § 34-5 første ledd samt skattebetalingsloven § 47 nr 1.

Fylkesskattekontorene og ligningskontorene bør ha kompetanse til å utferdige bokføringspålegg og gi tvangsmulkt vedrørende overtrедelser av bokføringsbestemmelsene på lønnsområdet

4.5 Vilkår for å ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt

Det er ikke stilt krav om at bokføringsovertrедelser skal være av vesentlig karakter for at det skal være aktuelt å gi bokføringspålegg. Det forutsettes således at skatteetaten viser skjønn i slike saker. I praksis bør overtrедelser være av en viss betydning for at det skal være aktuelt å ilegge pålegg fra skattemyndighetene side. Hva som er vesentlig eller ikke kan imidlertid fortone seg forskjellig sett fra den bokføringspliktiges ståsted og med skatteetatens øyne. Det kan reises spørsmål om det må utarbeides retningslinjer for hvilke overtrедelser som bør medføre oppfølging i form av bokføringspålegg og evt. tvangsmulkt. Dette vil også sikre likebehandling.

Det er foreslått at ligningsmyndighetene kan ilegge den som ikke har etterkommet bokføringspålegg en daglig løpende tvangsmulkt. Som kjent har ligningslovens kapittel 10 en bestemmelse om at tilleggsskatt skal ilegges dersom det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger som har ført til eller kunne ha ført til for lav skatt. Bokføringspålegg skal sikre riktig bokføring fremover i tid, og bokføringen er grunnlag for utarbeidelse av bl.a årsregnskap, næringsoppgave og omsetningsoppgaver. Betydningen av et pålegg kan således være langt viktigere enn reaksjoner på historiske feil. Det kan reises spørsmål om tvangsmulkt skal ilegges den som ikke innretter seg etter et bokføringspålegg. Dersom forslaget til lovtekst ikke endres, bør det utarbeides retningslinjer for når tvangsmulkt skal utarbeides eller ikke.

Den bokføringspliktige vil få en frist til å utbedre de feil/mangler som er avdekket. Det kan reises spørsmål om hva som menes med at et bokføringspålegg er "etterkommet" (rettet). Et bokføringspålegg gjelder fremover i tid og vil da formentlig være knyttet til rutinesiden i virksomheten. Spørsmålet er om det er nok å endre rutinene eller om disse må ha virket en viss tid for at bokføringspålegget skal sies å være etterkommet. Videre er det spørsmål om på hvilken måte den bokføringspliktige kan/skal dokumentere at pålegget er etterkommet. Slike forhold bør omtales i retningslinjene.

4.5.3 Nærmere om utbedringsfristen

I drøftingene står det blant annet at dersom skatte- og avgiftsmyndighetene på et senere tidspunkt, for eksempel ved en ny kontroll, finner at utbedringene av de opprinnelige feil/mangler likevel ikke er tilfredsstillende, kan det eventuelt gis et nytt bokføringspålegg med ny frist for utbedring.

NTL-Skatt mener at det må reageres på en annen måte dersom det er gitt bokføringspålegg som virksomheten har bekreftet er ordnet opp og som allikevel ikke er fulgt opp. I disse tilfellene vet virksomheten hva som kreves, de har kanskje i verste fall kommet med en uriktig bekreftelse for å unngå å innrette seg etter påleggene uten å få tvangsmulkt. Vi mener at i disse tilfellene er det ikke nok å bare gi et nytt pålegg.

4.6 Tvangsmulktens størrelse

Det står at når det gjelder tvangsmulktens størrelse er det et hovedpoeng at det skal være mer økonomisk lønnsomt å utbedre bokføringsfeilene enn å la være.

Når det gis bokføringspålegg må en anta at det er mulig å innrette seg etter pålegget før fristen for dette er gått ut. En må regne med at det gis en rimelig frist ut fra hva som må gjøres før pålegget er oppfylt. Mindre alvorlige overtredelser er kanskje lettere å rette opp enn andre?

Siden tvangsmulkten i utgangspunktet skal være med å tvinge virksomheten til å følge reglene og ikke som en sanksjon for allerede begåtte lovbrudd, vil det være viktigere å ha en størrelse som er stor nok for å få de fleste til å innrette seg enn at størrelsen står i forhold til overtredelsen.

Beløpets størrelse vil oppfattes forskjellig av om det er en stor virksomhet med mange transaksjoner/feilkilder eller om det er en liten virksomhet hvor den kan være lettere å innrette seg. Dette kan tale for at beløpets størrelse bør det gis etter omsetning.

På den annen side er det mer effektivt dersom man kan ilegge gebyr uten å måtte legge ned store ressurser for å komme fram til hva som skal være grunnlaget for beløpet.

Når det gjelder tvangsmulktens størrelse vil den i utgangspunktet bli satt til ett rettsgebyr per dag. Dette gjelder alle overtredelser av bokføringsreglene enten de er mindre alvorlige eller mer omfattende. I særlige tilfeller kan den økes til 10 rettsgebyr per dag.

En viktig nyhet i bokføringsloven er kravet om bruk av kassaapparat ved dokumentasjon av kontantsalg, noe som skal bidra til å sikre inntektenes fullstendighet. Etterlevelse av dokumentasjonsreglene for kontantsalg vil være av vesentlig betydning for regnskapets troverdighet når virksomhetens omsetning i stor grad skjer på kontant basis. Brudd på disse bestemmelsene vil dermed anses som alvorlig overtredelse av bokføringsreglene. I slike tilfeller kan en tvangsmulkt på ett rettsgebyr per dag synes lavt. Terskelen for å ilegge en tvangsmulkt høyere enn ett rettsgebyr per dag bør således ikke være for høy. Det samme gjelder andre vesentlige overtredelser av bokføringslovens regler. Hva som er vesentlige regelbrudd vil måtte vurderes konkret for den aktuelle virksomhet. Tvangsmulktens størrelse for ulike overtredelser bør omtales i retningslinjene.

NTL Skatt mener det bør være lett håndterbare regler. Vi støtter derfor forslaget med 1 rettsgebyr som hovedregel med mulighet for større beløp. Det vil si at vi ikke støtter at det skal være mulighet for mindre beløp.

6 Andre endringer i merverdiavgiftsloven

I merverdiavgiftslovens § 54,2 er det regler om at avgiften kan forhøyes dersom dokumenterte regnskapsopplysninger mv ikke på forlangende er lagt fram, utlevert eller sendt inn.

I forbindelse med en god del ettersyn blir det ikke framlagt regnskapsmaterieell – dette gjerne i kombinasjon med at det ikke er levert avgiftsoppgaver. Det er i disse tilfellene ikke noen reell tvangsmulighet. Å øke avgiftsbeløpet for hver termin med kr 250 blir en alt for liten reaksjon til at noen vil føle seg tvunget til å sende inn oppgaver eller levere inn regnskapsmateriale. En effektiv måte å få dette framlagt kan være å ilegge et tvangsgebyr ut fra fastlagte regler. Dersom det settes et beløp uavhengig av omsetningens størrelse, blir det også et reelt tvangsmiddel for de som ikke framlegger regnskap og/eller avgiftsoppgaver og hvor omsetningstallet ikke er kjent.

NTL – Skatt støtter derfor forslaget om å oppheve merverdiavgiftslovens § 54 annet ledd og utvide § 52 slik at den får anvendelse for avgiftspliktige som ikke etterkommer pålegg om å fremlegge regnskapsmaterieell.

7. Økonomiske konsekvenser

I høringen står det blant annet "Bedre kvalitet på bokføringen vil kunne medføre at skatte- og avgiftsmyndighetene bruker kortere tid på hver kontroll".

NTL – Skatt er enig i at det vil kunne brukes kortere tid på et ettersyn hvor kvaliteten på bokføringen er god enn et hvor kvaliteten er dårlig. Det vil imidlertid alltid finnes de som ikke vil innrette seg etter lover og regler og disse må fortsatt kontrolleres. En effekt av å innføre bokføringspålegg er at det mest sannsynlig blir flere som innretter seg etter reglene.

I enkelte kontroller som avholdes er det god kvalitet på bokføringen allerede pr. i dag. I disse virksomhetene vil det ikke bli benyttet kortere tid på kontroll.

NTL – Skatt mener derfor at bedre kvalitet på bokføringen vil kunne medføre at skatte- og avgiftsmyndighetene bruker kortere tid på enkelte kontroller. Videre vil god kvalitet på bokføringen gi større muligheter til å kontrollere regnskapstallene.

Med hilsen
For NTL-Skatt



Mona Berg Moen
leder av kontrollfaglig utvalg