

Nd.

209. Frumvarp til laga

[160. mál]

um breyting á lögum um tollheimtu og tolleftrilít, nr. 59 frá 28. maí 1969, með síðari breytingum.

Flm.: Matthías Á. Mathiesen, Friðrik Sophusson, Árni Gunnarsson,
Albert Guðmundsson, Sverrir Hermannsson.

1. gr.

50. gr. laga nr. 59/1969 orðist svo:

Aðflutningsgjöld falla í gjalddaga þegar far tekur höfn, þar sem vara verður affermd. Heimilt er að veita greiðslufrest á aðflutningsgjöldum skv. ákvæðum laga þessara. Greiðslustaður er hjá tollstjóra viðkomandi lögsagnarumdæmis, þar sem höfn sú er, er far var affermt.

Um gjalddaga og fullnustu aðflutningsgjalda af vörum, sem látnar hafa verið í tollvöruheymslu, fer samkvæmt ákvæðum laga nr. 47/1960, nema gjaldfrestur hafi verið veittur skv. lögum þessum.

2. gr.

53. gr. laga nr. 59/1969, sbr. lög nr. 31/1979, orðist svo:

Fjármálaráðherra getur heimilað tollstjórum að veita greiðslufrest tolla og annarra aðflutningsgjalda, samkvæmt umsókn frá innflytjanda, sbr. 50. gr. Slíkan frest má veita fyrirtækjum, sem stunda innflutningsverslun að aðalatvinnu, þar á meðal flutningamiðlurum og umboðsmönnum innflutningsfyrirtækja. Þá skal og heimilt að láta þennan rétt ná til iðnfyrirtækja vegna innflutnings á vélbúnaði, tækjum og hráefni.

Í umsókn skal greina frá þeim efnum, sem eru forsendur þess að meta hvort umsækjandi verði talinn uppfylla skilyrði þess að hljóta greiðslufrest.

Skilyrði fyrir greiðslufresti er að umsækjandi setji tryggingu fyrir aðflutningsgjöldum. Slík ábyrgð getur verið í formi bankaábyrgðar, trygginga (ábyrgð) frá váttryggingarfélagi, sem viðurkenningu hefur hlotið eftir þeim reglum, sem hér gilda, eða aðrar þær ábyrgðir, sem tollstjórar meta gildar. Krafa um tryggingu fellur þó niður að loknum 6 mánuðum frá því greiðslufrestur hófst hafi innflytjandi ekki lent í vanskilum með greiðslu aðflutningsgjaldanna.

Upphaf greiðslufrests miðast við lok komumánaðar flutningsfars (skips eða flugvélar) og er gjalddagi, sem jafnframt er eindagi, eigi skemur en 45 dögum eftir lok komumánaðar. Með sama hætti er heimilað að miða upphaf greiðslufrests við lok úttektarmánaðar tollvöru úr tollvöruheymslu. Séu lok greiðslufrests á friðeða helgidegi verður gjalddaginn næsti virkur dagur. Fjárhæðir, sem greiðast með giróseðli, teljast greiddar á réttum tíma séu þær stimplaðar greiðslustimpli í síðasta lagi á gjalddaga í lögsagnarumdæmi viðkomandi tollstjóra. Sé greiðsla send í pósti, verður umslagið að vera póststimplað í síðasta lagi á gjalddaga, einnig í lögsagnarumdæmi viðkomandi tollstjóra.

Veittan greiðslufrest má afturkalla hvenær sem er. Skal afturköllun vera rökstudd. Verði vanefndir á skilyrðum greiðslufrests, er tollstjóra heimilt að synja um áframhaldandi úttekt gegn greiðslufresti um lengri eða skemmri tíma.

Fjármálaráðherra setur með reglugerð nánari fyrirhætti um greiðslufrest aðflutningsgjalda skv. grein þessari svo og 50. gr.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var, ásamt tveimur öðrum frumvörpum um tollamál, flutt í tveimur síðustu þingum. Flutningsmenn voru þeir sömu og flytja þau nú. Enda þótt frumvörpin væru rædd og hlytu góðar undirtektir vannst ekki tími til afgreiðslu, enda var þá gefið í skyn að ríkisstjórnin væri að undirbúa frumvarp til laga um greiðslufrest á aðflutningsgjöldum sem hún hygðist leggja fyrir þingið á næstunni, þar sem efni þessara frumvarpa yrði tekið til meðferðar.

Með bréfi, dags. 3. apríl 1981, skipaði fjármálaráðherra nefnd sem var falið það verkefni að gera tillögur um greiðslufrest á aðflutningsgjöldum. Lagt var fyrir nefndina að hafa hliðsjón af álitu tollanefndar frá ágúst 1978. Jafnframt var lagt fyrir nefndina að skila störfum eigi síðar en í ágúst sama ár.

Nefndin mun hafa unnið ótullega og skilað til fjármálaráðherra í lok sept. s. l. uppkasti að frumvarpi til laga um gjaldfrest á aðflutningsgjöldum ásamt drögum að reglugerð um sama efni. Í tillögum nefndarinnar mun hafa verið gert ráð fyrir því, að frumvarpið yrði samþykkt fyrir næstu áramót, tæki gildi 1. jan. 1982 og kæmi að fullu til framkvæmda 1. okt. 1982.

Nú er liðið fast að jólum og engin merki þess sjáanleg, að ríkisstjórnin hygðist leggja frumvarpið fram, hvað þá að það hljóti afgreiðslu innan þess tíma, sem að var stefnt. Engum blandast hugur um nauðsyn þess, að þetta mál hljóti víðeigandi afgreiðslu, enda hafa þær tvær stjórnskipuðu nefndirnar, sem hafa fjallað um málið, skilað einróma álitargerðum hvor um sig og báðar mælt með því, að gjaldfresti á aðflutningsgjöldum verði komið á.

Það er því skoðun flutningsmanna, að ekki verði lengur beðið eftir frumvarpi ríkisstjórnarinnar, og er frumvarp þetta því nú flutt í þriðja sinn. Með upphaflegu frumvarpi fylgdi eftirfarandi greinargerð:

Á árinu 1977 skipaði þáverandi fjármálaráðherra, Matthías Á. Mathiesen, nefnd manna til þess að endurskoða lög og reglur um tollheimtu og tolleftirlit. Nefndina skipuðu þeir Halldór V. Sigurðsson ríkisendurskoðandi, Björn Hermannsson tollstjóri, Júlíus Sæberg Ólafsson framkvæmdastjóri, Hjalti Pálsson framkvæmdastjóri og Ásgeir Pétursson sýslumaður, sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar, en Þorsteinn Geirsson, skrifstofustjóri fjármálaráðuneytisins, var ritari nefndarinnar.

Í umfangsmiklu starfi nefndarinnar var leitað álitis fjölda aðila, auk þess sem Rekstrarstofan (J. Ingmar Hansson og Gunnar H. Guðmundsson) gerði yfirgrípsmikla úttekt á tollamálum fyrir nefndina.

Í álitargerð, sem nefndin skilaði í ágúst 1978, leggur hún einróma til við fjármálaráðherra að upp verði tekinn hér á landi greiðslufrestur á aðflutningsgjöldum (tollkrit).

Stjórnvöld hafa enn ekki flutt frumvarp á grundvelli þessa ítarlega nefndarálits og hafa flutningsmenn þessa frumvarps því ákveðið að flytja kjarna þess, þ. e. hugmyndirnar um tollkrit, sem sérstaka breyting á tollalögnum, en ljóst er að tollalöggjöfin í heild þarfnast breytinga til endurbóta og samræmis við nútímahætti í viðskiptalífnum og opinberri stjórnsýslu. Tekið er fram að ofangreind nefnd á ekki aðild að frumvarpi þessu, þótt efni þess sé byggt á tillögum hennar.

Síðan nefndarálitið kom fram hefur talsvert verið rætt um tollkrit, nauðsyn hennar og hagkvæmni. Fram kom í nefndarálitinu að beinn sparnaður fyrir þjóðarþúið yrði um þrjú milljarðar á núverandi verðlagi, samkvæmt útreikningum Rekstrarstofunnar.

Hér er um að ræða mikið hagsmunamál fyrir alla landsmenn og brýnt að Alþingi taki afstöðu til lagabreytinga sem kveða á um almennan greiðslufrest á aðflutningsgjöldum. Þannig yrði stuðlað að sparnaði, hagræði og lægra vöruverði neytendum, flutningsaðilum svo og hinu opinbera til hagsbóta.

Hér á eftir er getið ýmissa atriða úr nefndaráliti tollanefndar frá ágúst 1978 og greinargerðar Rekstrarstofunnar um tollamál og tölur reiknaðar til nágildandi

verðlags af Rekstrarstofunni. Óskað hefur verið eftir því, að nefndarálitnið verði sent alþingismönnum.

Í upphafi vann nefndin að því að kynna og skilgreina þá þætti, sem koma við sögu varnings til landsins, geymslu hans, meðferð, skjalakerfi og greiðslu aðflutningsgjaldanna. Leitað var upplýsinga um heildarkostnað, sem yrði við upptöku nýrra starfshátta, og væntanlegan sparnað.

Kostnaður vegna meðferðar á vörum og skjalakerfi myndast einkum þannig:

- a) Vegna uppskipunar, geymslu og flutnings varnings til innflytjenda og m. lífærslu milli geymslna.
- b) Vegna skjalakerfis, útfyllingar umsókna, ferða í tollskrifstofur og banka og þátttöku í endanlegri afgreiðslu skjala þar.

Eftir frumathugun og síðar að fengnum margháttuðum upplýsingum frá opinberum aðilum, innflytjendum og þá sérstaklega sérfræðilegri rannsókn Rekstrarstofunnar virtist nefndarmönnum að tollkrit gæti haft áhrif til lækkunar á alla fyrrgreinda kostnaðarþætti.

Eftir allitarlega könnun var nefndin sammála um það að eðlilegt væri að fremur yrði stefnt að setningu löggjafar um tollkrit en að leysa úr því efni með stjórnvaldserindi.

Alþingi hefði við setningu síðustu löggjafar um tollamál ákveðið að meginreglan skyldi vera sú, að tollar skyldu staðgreiddir við afhendingu varnings, en nú mætti telja vafasamt að taka svo mikilvæga ákvörðun í formi reglugerðarsetningar einnar og þyrftu ítarlegri lagafyrirmæli til að koma.

Rétt er að hafa í huga að ákvarða verður hverjir það séu, sem geti fengið heimild til að njóta tollkritar. Nefndin var á einu máli um það að ekki komi til álitna að aðrir fái tollkrit en þeir, sem stunda innflutning sem aðalvinnu, þ. e. innflutningsfyrirtæki. Komi þó að visu ekki til greina að einskorða allan innflutning við innflutningsfyrirtækin ein. Það verði að gera ráð fyrir því, að einstaklingar eða leikmenn, sem taka þátt í innflutningi, hafi frjálsar hendur í því hér eftir sem hingað til.

Álitnið er að tollkrit yrði til þess að innflytjendur næðu hraðari veltu í sölu varnings, en við það ættu þeir léttara um v. k. að mæta þeim skuldbindingum, sem þeir hafa tekið á sig og kæmu til er gjaldfrestur væri útrunninn.

Þegar rætt var um tímamörk tollkritar voru nefndarmenn sammála um að tollkrit náti til allra aðflutningsgjalda og upphafstími tollkritar miðist við komudag skips.

Fram kom að fulltrúar atvinnustéttanna í nefndinni, þeir Júlíus S. Ólafsson og Hjalti Pálsson, töldu að taka yrði tillit til þess, að oft bærust innflutnings-skjöl eftir komu skips, og því yrði gjaldfrestur að vera rýmri.

Eftir ítarlegar umræður um það, hversu langur gjaldfrestur skyldi vera, má segja að nefndarmenn hafi komist að samkomulagi um að leggja til að hann skyldi vera 60 dagar frá komudegi skips.

Þá var tekið til umræðu hvort greiða skyldi vexti af leyfilegri tollkrit, meðan lánstími stendur, eða ekki, og urðu menn sammála um það, að ekki væri rétt að krefja um vexti af tollkritinni sjálfri, en hins vegar bæri að sjálfsgöðu að greiða dráttarvexti af hugsanlegum vanskilum svo og ef ekki væri framvísað skjölum fyrr en hinum almenna gjaldfresti væri lokið.

Þá leggja nefndarmenn til að innflytjandi verði annaðhvort að hafa tollkrit á öllum innflutningi sínum eða engum. Telja þeir þetta veigamikilið atriði, sem ekki ætti að víkja frá. Ella væri hætt við ýmsum flækjum og töfum, sem gengju í berhöggi við ætlaðar umbætur, þó svo að e. t. v. þurfi að gera undantekningu frá þessu á aðlögunartíma.

Þrátt fyrir þetta álit nefndarinnar hafa margir innflytjendur látið þá skoðun í ljós, að slík ákvæði gætu verið vafasöm og líkleg til að fæla marga frá því að notfæra sér hugsanlegan gjaldfrest. Benda þeir á árstíðabundna vöru, sem kemur of

seint án þess að innflytjandi fái þar nokkru um ráðið eða ef röskun kemst á reglu- bundnar vörusendingar vegna verkfalla eða annarra ófyrirsjáanlegra atvika, sem inn- flytjandi ræður ekki við. Virðast þeir flestir á einu máli um nauðsyn á valfrelsi innflytjandans varðandi gjaldfrest vegna einstakra vörusendinga, þó þannig að sé gjaldfrestsheimildin ekki nýtt innan fyrrgreinds frests (3. mgr. 53. gr.) verði hann ekki veittur síðar fyrir þá vörusendingu.

Nefndin taldi í samræmi við álit J. Ingimars Hanssonar, að unnt væri að taka upp tollkritrín án þess að gerðar væru breytingar á útleysingu vöru, aðrar en þær, að tollurinn er lánaður í ákveðinn tíma. Slíkt hefði eingöngu áhrif á geymslu- tíma vöru.

Er þá rétt að taka tillit til þessara atriða:

- 1) Styttist geymslutími vöru hjá farmflytjanda fæst ódýrari geymsla og meðferð. Erfitt er að spá, hve mikil sú stytting yrði. Gert er ráð fyrir einni viku.
- 2) Lækkun yrði á vaxtakostnaði, ef heildarbirgðir vöru í landinu minnkuðu. Gert er ráð fyrir einnar viku styttri geymslutíma.

Samkvæmt þeim upplýsingum, sem Rekstrarstofan aflaði, er kostnaður við toll- meðferð vöru 9% af cif-verði og tollum. Er þá gert ráð fyrir vaxtakostnaði 3—4% og uppskipun og meðferð í vöruskemmum 3—4%, eða um 100 000 kr. á sendingu, miðað við 3 000 000 kr. meðalsendingu. Pappírskerfið kostar 1.5%. Þ. e. bæði hjá opinberum aðilum og einkaaðilum, eða um 35 000 kr. á sendingu.

Hér skiptir einna mestu máli hve geymslutími vöru. Áður en hún er seld, styttist við upptöku tollkritrar. Enginn vafi er á því að umfalsverðum sparnaði má koma á í sambandi við bætt vinnubrögð og pappírskerfið.

Þá er ljóst að geymsla á hafnarbakka er mun dýrari en hjá kaupmönnum. Af því er pappírskerfið varðar ætti tollkritrín að geta sparað innflytjendum vinnu og tafir við ferðir til tollyfirvalda.

Skv. skýrslu Rekstrarstofunnar er sparnaður af því að varan stöðvist einni viku skemur í hafnarskemmum talinn nema um 1 600—1 700 millj. kr. vegna vaxta og ca. 150 millj. kr. vegna minni tjónaáhættu.

Jafnhliða tollkritríninni má koma á ýmsum breytingum til að stytta þann tíma sem afgreiðsla þessara mála tekur í banka og í tolli. Slíkar breytingar gætu einnig leitt til sparnaðar við meðferð innflutningskjalala.

Hér er þess að geta, að heildartími til útleysingar á vöru er um það bil ein vika að jafnaði. Af heim tíma tekur meðferð í tolli um það bil tvo daga, en mikill meiri hluti skjalala er þó afgreiddur á einum degi.

Ljóst er að þá töl. sem tollmeðferðin veldur á afhendingu vörunnar, má stytta með tilteknum aðgerðum:

- 1) Afnáam bankastimplunar gerir hankameðferð og tollmeðferð óháða hvora annarri og gerir innflytjendum kleift að flýta útleysingu. Sé bankastimplun haldið, er hægt að flýta meðferð mála samhliða vinnu við hankameðferð og tollmeðferð. Til er vísir að slíku kerfi í formi innlagningar tollskjalala án bankastimplunar. Það kostar að vísu fleiri heimsóknir innflutningsaðila í tollinn. Þeim mætti þó sækja án flókinna kerfishreytinga.
- 2) Unnt væri að leyfa afhendingu vöru að lokinni styttri yfirferð í tolli. Það mætti breyta fræmkvæmd vöruskoðunar þannig að hún færi fram óháð skjalameðferð eða við afhendingu vöru.

Með óháðri vinnu í tolli og banka aukast líkur innflytjanda á því að geta skipulagt ferðir, skjöl og skilríki þannig að starfsemi styttist. Með heimild til þess að afhenda vöru að lokinni styttri skoðun í tolli má komast af með eina heimsókn innflytjanda vegna hvers tollskjals. Í skýrslu Rekstrarstofunnar kemur fram að með óháðri vinnu í banka og tolli muni innflytjendur spara um kr. 5 000 við meðferð hvernar sendingar og við skemri yfirferð í tolli um kr. 3 000 á sendingu. Árlegur sparnaður yrði þá um 900—1000 millj. kr. Auk þessa ávinn-

ings gætu innflytjendur flýtt útleysingu vöru a. m. k. um tvo daga, ef banka- og tollmeðferð eru framkvæmdar samtímis eða ef framkvæmd tollmeðferðar er breytt þannig að afhending vöru er gerð óháðari tollmeðferð.

Hafnarstjórn Reykjavíkur ritaði nefndinni bréf hinn 23. febrúar 1978. Í bréfinu er vakin athygli á því, að vörur liggja á hafnarsvæðum í innflutningshöfnum héraðs fimm til sex sinnum lengur en í höfnum nágrannalanda. Segir síðan í bréfinu að þessi langi geymslutími krefjist þess, að geymslurými á hafnarsvæðum sé hlutfallslega miklu stærra héraðs en í erlendum höfnum. Þrátt fyrir aukningu á geymslurými á síðustu árum hefur ekki tekist að mæta þessum þörfum og með nútímatækni fara vandamálin vaxandi. Afleiðingarnar eru að vöurnar eru geymdar í óhentugum geymslum, jafnvel út, geymslukostnaður verður óhæfilega hár og skemmdir tíðar. Enn fremur hefur skortur á geymslurými áhrif til seinkunar á afgreiðslu skipa og dregur þar með úr eðlilegri afkastagetu hafnarmannvirkja.

Hér er að sjálfsögðu um þjóðgæmslegu aðtriði í þjóðhagslegum skilningi að ræða. enda þótt ljóst sé að skipafélögin reyna eftir megni að láta það ekki trufla skipaferðir þótt mikið sé í hafnarskemmmum. Afköstum er haldið uppi með því að flytja vöurnar í aðrar skemmur. Athugun á þessum milliflutningum milli skemma leiddi í ljós að um 11% vöru var flutt á milli skemma. Ekki verður önnur ályktun af þessu dregin en sú, að þessi háttur hefur hugsanlega tvöfaldað meðhöndlunar- kostnaðinn samanborið við aðra vöru. Telja má að unnt sé að spara þennan kostnað með vikustyttingu á geymslutíma vörunnar í hafnarskemmmum.

Það liggur í augum uppi að þjóðhagslega er núverandi ástand mjög óhagkvæmt. Hér er um mjög dýr mannvirki að ræða, þ. e. a. s. hafnirnar, og það verður að ætlast til þess að þau skili fyllstu afköstum áður en framkvæmdir hefjast við smíði nýrra hafnarmannvirkja. Enda þótt ríkissjóður leggi ekki fram fjármagn til hafnar- gerðar í Reykjavík, er hér um mjög mikilvægt aðtriði í þjóðarþúskaðum að ræða sökum þess hve flutningsstarfsemi, þar með talin upp- og útskipun og geymsla á varningi, er stór þáttur í þjóðarframleiðslunni. Aukin afköst og bætt nýting hafnar- svæða og hafnarbakka er því þjóðhagslegt markmið, sem ber að stefna að. Er einmitt alveg sérstaklega á þetta bent í bréfi Gunnars B. Guðmundssonar hafnarstjóra í Reykjavík.

Fram kom í nefndinni, að framanritaðar forsendur, sem mæla með tollkritt, geti vissulega haft áhrif á hagkvæmari innkaup til landsins og þar með lækkað verð inn- fluttrar vöru, auk beins og óbeins sparnaðar aðila og áhrifa þess á kostnað, vöruverð og verðbólgu.

Um einstakar greinar.

Um 1. gr.

Lagt er til að breyta 2. mgr. 50. gr. laga nr. 59/1969 þannig að heimilt verði að veita gjaldfrest á aðflutningsgjöldum (tollkritt) til þess að koma við æskilegri hagræðingu í innflutningi og lækkun vöruverðs.

Um 2. gr.

Í 53. gr. eru settar fram grundvallarreglur um framkvæmd ákvæða 1. gr., en um einstök aðtriði verði nánar kveðið á í reglugerð er fjármálaráðherra setur.