

24. september 2010

Alþingi
Erindi nr. P 138/3131
komudagur 24.9.2010

Til: Efnahags – og skattanefndar
Frá: Tekju- og skattaskrifstofu

093. mál

Efni: Athugasemdir fjármálaráðuneytisins við umsagnir sem sendar voru efnahags- og skattanefnd vegna frumvarps til laga um breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, breyting á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt og breyting á lögum nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts fjármagnstekjuskatt (kyrrsetning eigna)

Ofangreint frumvarp er að öllu leyti eins og lög nr. 23/2010 þar sem heimild var veitt til kyrrsetningar í lögum um tekjuskatt nr. 90/2003 vegna væntanlegrar skattkröfu, fésektar og sakarkostnaðar í málum sem sæta rannsókn hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Eins og fram kom á nefndarfundi hafa verið gerð drög hjá skattrannsóknarstjóra að reglum um kyrrsetningu eigna á grundvelli laga nr. 23/2010 og fylgja þær hér með.

Almennt um kyrrsetningarheimildina

Heimildin á að tryggja betur innheimtu opinberra gjalda. Til umræðu hefur verið í nokkurn tíma að kyrrsetningarheimild þurfi að vera í skattalögum og er frumvarpið ekki endilega sett í kjölfar efnahagshrunsins en segja má að það hafi ýtt við því að fá lagaheimild fyrir kyrrsetningu. Þó má vísa til hrunsins á þann hátt að svo virðist sem um hærrí upphæðir sé að ræða í þeim málum sem hafa komið til rannsóknar síðustu misseri hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Aukin úrræði skattyfirvalda vegna hættu á undanskotum vegna skattalagabrotu mun lágmarka tjón ríkissjóðs og getur þannig orðið til þess að styrkja fjárhag ríkissjóðs.

Gert er ráð fyrir að kyrrsetningarheimild skattrannsóknarstjóra muni stuðla að hraðari málsmeðferð þegar mál eru í rannsókn hjá skattrannsóknarstjóra þar sem ekki þarf þá að vísa máli til lögreglu en sú tilvísun lengir meðferð málanna þar sem lögregla þarf að setja sig inn í málið og rannsaka að nýju. Þegar tryggja þarf kröfu gildir að hafa hraðar hendur til að koma í veg fyrir undanskot eigna en það er einmitt markmið frumvarpsins.

Ennfremur er mikilvægt að hafa í huga við meðferð ofangreinds frumvarps að virðisaukaskattur og staðgreiðsla eru vörsluskattar þar sem skattaðili hefur undir höndum fjármuni sem tilheyra ríkissjóði. Öll rök hníga að því að skattyfirvöldum sé gert kleift að tryggja eins vel og unnt er skil þessara vörsluskatta í ríkissjóð.

Í umsögn ríkislögreglustjóra kemur fram að notkun kyrrsetningar samkvæmt sakamála lögum nr. 88/2008 hefur aukist jafnt og þétt. Notkunarvið heimildar til kyrrsetningar sé ekki takmarkað í sakamála lögum en venjur hafi þróast í málum um það hvenær úrræðinu er beitt að uppfylltum skilyrðum laganna. Kyrrsetningu hefur verið beitt þegar grunur leikur á því að framin hafi verið alvarleg efnahagsbrot en algengt sé að sakborningur hafi í þessum málum valdið miklu fjárhagstjóni með háttsemi sinni. Einnig hafi kyrrsetningu verið beitt í stófelldum fikniefnabrotum. Í þessum málum hafi verið haft að leiðarljósi hvert umfang máls er og hvort líklegt hafi verið að skilyrði fyrir upptöku fjármuna verði fyrir hendi.

Kyrrsetningarheimild sakamála laganna er sambærileg þeirri sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu og venjur hafa skapast um notkunarvið kyrrsetningar skv. þeim lögum. Hófs virðist því hafa verið gætt

þar og mannréttindi óbrotin. Ætla verður skattranssóknarstjóra það að renna í sama mót með notkun kyrrsetningarheimildar vegna skattalagabrotá og að sama hófs verði gætt hjá honum..

Bent er á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar frá júní 2009 kemur fram að treysta þurfi skattheimtu ríkisins og er kyrrsetning á rannsóknarstigi tilgreind sem möguleiki á því að stemma stigu við undanskotum eigna.

Neðangreind eru þau atriði sem helst var minnst á í umsögnum til nefndarinnar:

Gerðarþolar

Í drögum skattranssóknarstjóra að reglum um kyrrsetningu eru kyrrsetningarþolar skilgreindir. Samábyrgð maka á skattgreiðslum skv. 116. gr. tekjuskattslaga gildir einvörðungu um þau lög og á því ekki við ofangreindu frumvarpi. Hinsvegar bera fyrirvarsmenn lögaðila ábyrgð á sektarkröfu sem beinist að skattaðila sem er lögaðili. Ef ætlunin er að heimila kyrrsetningu vegna sektarkrafna er eðlilegt að kyrrsetningarheimild nái einnig til fyrirvarsmanna. Þar sem ábyrgð fyrirvarsmanna skattaðila á sektarkröfum er til staðar í lögum telur ráðuneytið að heimild til kyrrsetningar eigi einnig að ná til þeirra. Það hlýtur að skapa meira traust í viðskiptalífínu ef ljóst er hver ábyrgð fyrirvarsmanna er og að ríkar kröfur séu gerðar til að tryggja þá ábyrgð sérstaklega ef um háar greiðslur er að ræða.

Andlag kyrrsetningar

Andlag kyrrsetningar er ekki skilgreint í frumvarpinu fremur en í sakamálaálagnum. Andlagið er hins vegar skilgreint í reglum skattranssóknarstjóra og á því að draga úr óvissuþáttum varðandi kyrrsetninguna.

Í reglunum kemur fram að kyrrsetningu verði ekki beitt nema fyrir liggja rökstuddur grunur um stórfelld skattalagabrot þannig að meint háttsemi kunni að varða við 262. gr. almennra hegningarlaga. Einnig er tilgreint að til að brot teljist stórfelld skuli meintur undandreginn skattur nema að lágmarki sjö milljón krónum. Brot geti jafnframt talist stórfelld hafi verknaður verið framinn með sérstaklega vítavörðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots.

Tekið er fram í reglunum að kyrrsetningu verði ekki beitt í málum sem unnt er að ljúka með sektargerð hjá skattranssóknarstjóra ríkisins eða sektarkröfu fyrir yfirskattanefnd. Eins verði kyrrsetningu ekki beitt ef vafi leiki á um skattskyldu, ábyrgð aðila er óljós eða mál að örðu leyti svo vaxið að vafi sé um skattendurákvörðun eða refsíábyrgð.

Trygging og staðfestingarmál

Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að lögð sé fram trygging fyrir kyrrsetningarbeiðn. Það rýrir á engan hátt möguleika gerðarþola til að fá bætur ef kyrrsetning reynist ólögmæt þar sem ríkissjóður er gerðarbeiðandi og borgunarfær ef bætur yrðu dæmdar vegna ólögmætrar kyrrsetningar. Í 88. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála er ekki gert ráð fyrir tryggingu né staðfestingarmáli og telur ráðuneytið að sama eigi að gilda vegna kyrrsetningar í skattalagabrotum.

Brottfall kyrrsetningar

Ekki er tiltekið í ofangreindu frumvarpi lengd kyrrsetningar fremur en í lögum nr. 23/2010 eða lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Verið er að tryggja kröfur meðan á rannsókn stendur og ómögulegt er að tiltaka hve lengi sú rannsókn er. Af þeim sökum er ekki unnt að setja tímamörk á kyrrsetninguna. Hafa verður í huga að yfrgnæfandi líkur eiga að vera á því að til greiðslu muni koma hjá kyrrsetningarþola og er verið að tryggja þá greiðslu. Eins er gerð sú krafa til skattyfirvalda að rannsókn mála sé hraðað eins og kostur er, ekki síst þegar eignir skattaðila eru kyrrsettar.

Mannréttindi

Kyrrsetning sem slík getur ekki talist brot á mannréttindum þar sem kyrrsetningarheimild hefur verið til staðar í lögum um langan tíma. Í ofangreindu frumvarpi er eingöngu verið að tryggja að eignum verði ekki skotið undan í þeim tilvikum þegar um rökstuddan grun er að ræða að skattalagabrot hafi verið framín. Eins og í öðrum tilvikum verða stjórnvöld að fara að lögum í úrræðum sínum vegna

mála sem þessara þ.e. álagningu skatta og innheimtu þeirra. Verkefnastaða skattrannsóknarstjóra er slík að áhyggjur sem lúta að því að kyrrsetningu verði beitt að óþörfu eru varla raunhæfar.

Gerðarþoli hefur samkvæmt frumvarpinu tök á því að leggja lögmati kyrrsetningar fyrir dóm. Í samræmi við drögin að reglum skattrannsóknarstjóra um kyrrsetningu eigna hlýtur að vera raunhæft að líta svo á að skattrannsóknarstjóri mun ekki krefjast kyrrsetningar nema í þeim málum þar sem fyrir liggur að til skattkröfu eða sektar muni koma.

Gert er ráð fyrir því að fjárhæð kröfu í kyrrsetningarmáli sé lægri en skattkrafan sjálf og litið er til þess að skattaðili geti framfleytt sér og fjölskyldu sinni eins og í öðrum lögþvinguðum úrræðum t.d. fjárnámi. Úrræði um kyrrsetningu á því ekki að valda því að skattaðili geti ekki séð fjölskyldu sinni farborða með eðlilegum hætti. .

Gjaldþrotaskipti

Ráðuneytið telur afar ólíklegt að ætla að óskað verði eftir gjaldþrotaskiptum á grundvelli kyrrsetningar vegna skattalagabrota þar sem markmiðið með kyrrsetningarheimilidinni er að tryggja greiðslu. Krafa um gjaldþrotaskipti á grundvelli árangurslausrar kyrrsetningarheimildar tryggir ekki greiðslu kröfu í ríkissjóð þar sem kyrrsetning vegna væntanlegrar greiðslu fellur niður við úrskurð um gjaldþrotaskipti og ríkissjóður hefur ekki lögvarða kröfu í búið. Það myndi því falla um sjálft sig að krefjast gjaldþrotaskipta.