

**Ed.**

## **8. Frumvarp til laga**

[8. mál]

um Skattadóm og rannsókn skattsvikamála.

Flm.: Svavar Gestsson, Margrét Frímansdóttir,  
Skúli Alexandersson.

1. gr.

Setja skal á stofn sérstakan sakadóm fyrir landið allt og nefnist hann Skattadómur. Aðsetur dómsins skal vera í Reykjavík eða næsta nágrenni.

2. gr.

Hlutverk Skattadóms er að rannsaka fyrir dómi og dæma í málum sem höfðuð eru af ríkissaksóknara til refsingar vegna brota á skattalögum og brota sem tengjast skattsvikum, svo sem brotum gegn bókhaldslögum og gjaldeyrislögum.

Leiki vafi á hvort aðalþáttur brots teljist skattsvik eða annars konar brot ákveður ríkissaksóknari hvort mál skuli höfðuð fyrir Skattadómi eða öðrum dómstólum.

3. gr.

Dómsmálaráðherra skipar sakadómara í skattamálum — skattadómara — og skal hann fullnægja lögmæltum skilyrðum til skipunar í héraðsdómaraembætti og hafa aflað sér sérþekkingar á sviði skatta- og bókhaldsmála.

Skattadómari nýtur réttinda og ber skyldur sem aðrir héraðsdómarar.

Skattadómari getur háð dómþing hvar sem er á landinu.

4. gr.

Við Skattadóm er heimilt að ráða dómarafulltrúa ef þörf krefur að mati dómsmálaráðherra. Dómarafulltrúar skulu fullnægja skilyrðum 33. gr., sbr. 6. tölul. 32. laga nr. 85/1936. Dómsmálaráðherra ræður og Skattadómi annað starfsfólk eftir því sem þörf þykir á.

5. gr.

Um meðferð mála fyrir Skattadómi og lögreglurannsókn skal fara eftir ákvæðum laga nr. 74/1974, um meðferð opinberra mála, eftir því sem við á, þar á meðal um meðdómendur.

6. gr.

Hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins starfar deild er annast hvarvetna á landinu rannsókn á brotum þeim sem getið er í 2. gr. laga þessara. Fela skal forstöðu deildarinnar sérstökum deildarstjóra sem lokið hefur lögfræðiprófi og aflað sér sérþekkingar á sviði skatta- og bókhaldsmála. Rannsóknarlögreglustjóra ríkisins er heimilt að fela deild þessari rannsókn annarra mála á skyldum sviðum eftir því sem aðstæður leyfa.

7. gr.

Heimilt er að hafa uppi skattakröfu á hendur ákærða fyrir Skattadómi. Um meðferð slíkrar kröfu skal fara eftir ákvæðum 17. kafla laga nr. 74/1974, um meðferð opinberra mála, eftir því sem við á.

Heimilt er að gefa út ákæru vegna brota á skattalöggjöf þótt ekki liggi fyrir endanleg ákvörðun skattakröfu.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

Þegar Vilmundur Gylfason var dómsmálaráðherra flutti hann stjórnarfrumvarp um rannsókn skattsvikamála og skattadómstól. Frumvarpið náði ekki afgreiðslu.

Sumarið 1986 kom út skýrsla um skattsvik sem unnin var af nefnd undir forustu Þrastar Ólafssonar. Þar er rækilega staðfest það sem lengst af hefur verið á almannavitorði að skattsvik eru verulegt efnahagslegt vandamál hér á landi. Er löngu fullreynt að ekki verður tekið á þessum vandamálum eftir hefðbundnum leiðum og því óhjákvæmilegt að grípa til sérstakra úrræða. Frumvarpið um Skattadóm er því endurflutt hér af þingmönnum Alþýðubandalagsins, en á aðalfundi miðstjórnar flokksins í byrjun nóvember 1986 var samþykkt að flokkurinn beiti sér fyrir stofnun skattadómstóls og öflugri meðferð skattsvikamála en verið hefur til þessa. Jafnframt þessu frumvarpi flytja þingmenn flokksins nú frumvarp um breytingar á skattkerfinu sem lúta að breytingum á sköttum fyrirtækja og einföldun á meðferð skattamála einstaklinga.

Frá því að Vilmundur Gylfason flutti frumvarp sitt hefur það breyst í meðferð þessara mála að Rannsóknarlögregla ríkisins hefur nú starfandi á sínum vegum sérstaka deild sem rannsakar svokölluð „hvítflibbabrot“. Þar starfa nú lögreglufulltrúi og lögreglumenn, en enginn þeirra er sérmenntaður til þessara starfa. Þá hefur sakadómurum í Reykjavík verið fjölgað og var fyrirhugað að þeir tækju sérstaklega að sér að sinna málum af því tagi sem frumvarpið fjallar um. Ekki er þó um að ræða deildaskiptingu í sakadómi í þessu skyni. Vegna fjölgunar sakadómara er þó talið að mál hafi gengið þar hraðar fyrir sig en áður hafi verið.

Þrátt fyrir þetta töldu flutningsmenn rétt að halda inni ákvæðum 6. gr. frumvarpsins eins og það var upphaflega með lítils háttar breytingum. Með ákvæðum 6. gr. hefði umrædd deild Rannsóknarlögreglu ríkisins fengið lagagrundvöll að starfa á, jafnframt því sem greinin gerir ráð fyrir því að deildarstjórinn hafi sérmenntun til þess að rannsaka skattsvik og bókhaldsmál.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að skattrannsóknarstjóri annist almennt eftirlit og rannsókn á skattkröfubætti mála. Síðan annist deild RLR rannsókn skattsvika og brota sem þeim tengjast. Embætti ríkissaksóknara fari sem áður með ákærvald í þeim málum. Þá taki við sérstakur sakadómur í skattamálum — Skattadómur — og skal umdæmi hans vera landið allt.

Heyrst hafa hugmyndir um að hafa alla rannsókn og dómsmeðferð skattsvikamála á einni hendi. Þessari hugmynd er hafnað með þessu frumvarpi því flutningsmenn telja ekki rétt að blanda þannig saman rannsóknarvaldi og dómsvaldi. Þá er þeirri hugmynd einnig hafnað, sem gæti komið til greina, að skattrannsóknarstjóri annist rannsókn á refsibætti skattamála. Ástæðan er meðal annars sú að slíkt ákvæði gæti dregið úr almennu eftirliti hjá embætti skattrannsóknarstjóra.

Oft hefur verið rætt um ókosti þess að hafa sérdómstóla. Þar hefur einkum verið bent á þann vanda sem upp kemur þegar sami maður er grunaður um mörg mismunandi brot, bæði skyld og óskyld skattsvikabrotum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að skattadómstóllinn geti fjallað um skattabrot og tengd brot, svo sem skjalafals, brot á bókhaldslögum eða gjaldeyrislögum. Aðaláherslan er lögð á skattalagabrotið, enda geta brot á þeim lögum varðað allt að sex ára fangelsi. Telji hins vegar ríkissaksóknari aðalþátt brotastarfsemi vera annan en skattalagabrot getur hann höfðað mál fyrir almennum dómstóli.

Verði frumvarp þetta samþykkt er sjálfsagt að breyta lögunum um tekjuskatt og eignar-skatt til samræmis við ákvæði þessa frumvarps.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Lagt er til að dómstóllinn nefnist Skattadómur og að lögsaga hans nái til landsins alls. Ekki er talið rétt að binda aðsetur hans við Reykjavík og þá er haft í huga að hentugt getur talist að hafa dómstólinn í einhverju nágrannasveitarfélagi Reykjavíkur eins og aðsetur Rannsóknarlögreglu ríkisins.

Um 2. gr.

Ákvæðum frumvarpsins er ætlað að ná til hvers konar brota gegn lögum um tekjuskatt og eignarskatt, en einnig til brota gegn öðrum lögum um skatta og gjöld til hins opinbera, hvort sem um er að ræða ríki eða sveitarfélög. Enn fremur til þeirra brota sem beinlínis tengjast skattsvikabrotum, eins og fram kemur í greinargerðinni hér á undan. Gert er ráð fyrir því að ríkissaksóknari ákveði hvort mál eru lögð fyrir Skattadóm og skal hann þá hafa það til viðmiðunar hvort skattabrot eru aðalþáttur máls eða annars konar brot.

Um 3. gr.

Skattadómari skal hafa aflað sér sérþekkingar á sviði skatta- og bókhaldsmála, auk þess sem hann uppfylli almenn embættisskilyrði dómara.

Hér er einnig gert ráð fyrir því að heyja megi dómping í skattsvikamálum hvar sem er á landinu.

Um 4. gr.

Hér er gert ráð fyrir því að heimilt verði að ráða dómarafulltrúa. Er þá ekki síst haft í huga að nauðsynlegt getur reynst að ráða fólk til starfa tímabundið á fyrstu missirum Skattadómsins.

Um 5. gr.

Markmið frumvarpsins er að flýta meðferð skattsvikamála, en gert er ráð fyrir því að sömu réttarfarsreglur gildi um meðferð málanna að öðru leyti en því sem leiðir af stofnun sérstaks dómstóls og lögfestingu sérstakrar deildar hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins.

Um 6. gr.

Starfandi er deild hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins sem hefur með fjármálaafbrot að gera. Með þessu frumvarpi og samþykkt þess yrði henni skapaður nýr lagagrunnur að starfa á. Með því yrði vægi deildarinnar aukið, auk þess sem krafist er sérmenntunar af forstöðumanni deildarinnar. Eðlilegt þykir að heimila rannsóknarlögrelustjóra að fara með rannsókn annarra mála, enda sé um að ræða skyld mál, þó meðferð þeirra mála megi undir engum kringumstæðum tefja afgreiðslu aðalverkefna deildarinnar.

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir því að sá aðili, sem leggur á skatt eða önnur opinber gjöld, geti komið að skattakröfu á hendur ákærða fyrir Skattadómi á sama hátt og tjónþoli getur komið fram bótakröfu í opinberu máli. Ákvæði 2. mgr. er ætlað að flýta fyrir meðferð skattsvikamála og þarf ágreiningsmál um upphæð skattkröfu ekki að tefja meðferð skattsvikamála.

Um 8. gr.

Greinin skýrir sig sjálf.

## Fylgiskjal.

### SKÝRSLA UM SKATTSVIK

Sumarið 1986 gaf fjármálaráðherra út skýrslu um skattsvik. Skýrslan var unnin af nefnd sem starfaði undir forustu Þrastar Ólafssonar hagfræðings. Í skýrslunni koma fram athyglisverðar upplýsingar og athugasemdir og fara nokkrir kaflar í skýrslunni hér á eftir.

#### **1.2 Samandregnar niðurstöður.**

1.2.1 Niðurstaða starfshópsins er sú að umfang dulinnar starfsemi hérlendis sé á bilinu 5–7% af VLF. Ef miðað er við 6% sem meðaltal nemur þetta um 6,5 milljörðum króna árið 1985 miðað við áætlaða verga landsframleiðslu.

Tap hins opinbera vegna vangoldinna beinna skatta og söluskatts má áætla um 2,5–3,0 milljarða króna árið 1985 (sjá kafla 4.2).

1.2.2 Samkvæmt niðurstöðu skoðanakönnunarinnar (4.4.5) og matsaðferðarinnar (4.3) eru mestar líkur fyrir dulinni starfsemi og skattsvikum í eftirtöldum greinum, raðað eftir áhættustigi:

- a. Byggingarstarfsemi.
- b. Persónuleg þjónustustarfsemi (svo sem bílþjónustugreinar, gúmmíviðgerðir, hjá hárgreiðslu- og snyrtistofum o.s.frv.).
- c. Iðnaður, verslun, veitinga- og hótélrekstur.

1.2.3 Engar óbyggjandi leiðir eru til að áætla söluskattssvik. Samkvæmt þeirri aðferð, sem lýst er í kafla 5, má gera ráð fyrir að umfang söluskattssvika hér á landi sé um 11% af skiluðum söluskatti. Þetta jafngildi um 1,3 milljörðum kr. árið 1985.

1.2.4 Helstu ástæður skattsvika teljum við vera þessar:

- a. Flókið skattkerfi með óljósum mörkum milli hins löglega og ólöglega. Frádráttar- og undanþáguleiðir íþyngja mjög framkvæmd skattalaga og opna margvíslegar sniðgönguleiðir.
- b. Skattvitund almennings er tvíbent og verður óljósari eftir því sem einstök skattaleg ívilnunarákvæði einstakra hópa aukast og skatteftirlitið versnar. Þetta grefur undan réttlætiskennnd skattgreiðenda.
- c. Há skatthlutföll hafa áhrif á umfang skattsvika. Þau hvetja til þess að nýta sér sniðgöngumöguleika og það þeim mun meira sem hlutföllin eru hærri.
- d. Auk þessa ber að nefna að eflaust á tilhneiging til lagasetningar og opinberra hafta á ákveðnum sviðum sinn þátt í örvun til skattsvika.

#### **1.3 Tillögur til úrbóta.**

##### *1.3.1 Skattalög og skattaframkvæmd.*

- a. Einfalda þarf skattalögin, fækka undanþágum og afnema margs konar frádráttarliði þannig að skattstofnar verði skýrir og afmarkaðir og greiðsluskylda auðreiknanleg. Einföldun skattalaga og fækkun undanþága og frádráttarliða auðveldar öll skattskil virkara skatteftirlits. Um leið þarf að fækka skatttegundum og gæta þess að einstakir skattstofnar séu ekki ofnýttir.
- b. Endurskoða þarf ákvæði um refsingu og álag. Setja þarf nýtt refsíákvæði um stórfelld skattsvik inn í almenn hegningarlög þar sem fangelsi (allt að sex árum) yrði lagt við brotum.

### 1.3.2 Bókhaldslög og framkvæmd þeirra.

- a. Herða þarf bókhaldseftirlit og viðurlög við brotum bókhaldsskyldra aðila. Fela ætti skattrannsóknarstjóra bókhaldseftirlitið með lögum og veita honum ýmsar auknar heimildir, svo sem sektarheimild vegna bókhaldsbrot.
- b. Lögfest verði ótvíræð lagaheimild fyrir ríkisskattanevnd til þess að úrskurða sektir fyrir hrein bókhaldsbrot svipuð þeirri sem hún hefur vegna skattabrot.
- c. Sjálfstæð refsíákvæði komi í bókhaldslög. Brot verði þar skilgreind sjálfstætt eftir atvikum með mismunandi refsimörkum. Setja þarf í lögín ákvæði um heimild til sviptingar starfsréttinda að því leyti sem almenn ákvæði hegningarlaga eru talin ófullnægjandi.
- d. Endurskoða þarf ákvæði í almennum hegningarlögum um „stórfellda óreglusemi“ í færslu bókhalds. Verknáðarlýsing ákvæðisins er óljós og refsimörk mjög væg.
- e. Lögfest verði hlutræn refsíabyrgð lögaðila svipuð þeirri sem nú er að finna um skattabrot.

### 1.3.3 Skatteftirlit.

- a. Embætti ríkisskattstjóra verði breytt í stofnun er fari með heildarstjórnun skattamála bæði faglega og verkstjórnarlega. Það býður upp á mun meiri möguleika til bættrar verkaskiptingar og samræmdra vinnubragða sem bæta munu skatteftirlit. Öll úrvinnsla og allt eftirlit með framtölum færi fram á einum stað þar sem sérhæft, menntað starfsfólk er fyrir hendi í nægilegum mæli. Skattstofur í núverandi mynd legðust niður, en eftir yrðu aðilar sem mundu veita upplýsingar til almennings og hugsanlega afla gagna vegna framtala.
- b. Til vara er lagt til að verkstjórnarvald ríkisskattstjóra verði eftt og öll atvinnurekstrarframtöl verði unnin hjá embættinu svo og álagning og eftirlit með sölu-skatti. Skattstofunum verði fækkað en haldi þó áfram fyrrverandi störfum að undanskildum atvinnurekstrarframtölum, undir beinni verkstjórn ríkisskattstjóra.
- c. Gera þarf verulegt átak í menntunarmálum starfsfólks á skattstofum. Endurverkja þarf skattskólann og festa hann betur í sessi.
- d. Komið verði á fót sérstakri eftirlitssveit sérhæfðra skattrannsóknarmanna sem geri skyndikannanir á bókhaldi fyrirtækja og taki til rannsóknar flókin og erfið framtöl.
- e. Endurskoðuð verði ákvæði um skattalega meðferð hlunnindagreiðslna.

## 8. Ábendingar um úrbætur.

Augljóst er af því sem nú hefur verið rakið að mikið vantar á að skattsvik séu tekin þeim tókum sem tíðkast t.d. um hin hefðbundnu auðgunarbrot. Sæmilega er séð fyrir lagaheimildum, raunar betur í skattalögum en bókhaldslögum, en meinsemdanna er einkum að leita í skipulagi og framkvæmd þessara mála. Skal hér bent á nokkur atriði sem til úrbóta horfa.

### 8.1 Skattalög og skattaframkvæmd.

a. *Skattalög þarfnast einföldunar.* Aftur hefur sigið á ógæfuhliðina fyrir lögum um tekjuskatt og eignarskatt síðan 1978, sbr. stofnlögin nr. 40/1978, lög nr. 75/1981 og síðari breytingar. Undanþágum, frádráttarliðum og valkostum hefur sífellt fjölgað. Einfalda má lögín með því m.a. að koma til móts við mismunandi sérþarfir í tryggingalöggjöf, húsnæðislöggjöf og kjarasamningum í stað þess að gera það í skattalögum. Raunar var bent á það í skýrslu til fjármálaráðherra frá nefnd um tekjuöflun ríkisins (1973), að skattstofnar þurfi að vera skýrt afmarkaðir, undanþágur og sérreglur sem fæstar og greiðsluskylda auðreiknanleg (Skýrsla til fjármálaráðherra frá nefnd um tekjuöflun ríkisins (1973), bls. 43–

44). Niðurfelling undanþága og fækkun frádráttarliða auðvelda öll skattskil, getur stýtt fresti, dregur úr vinnuálagi á skattstofunum og gerir þeim kleift að sinna betur endurskoðun skattframtala og rannsóknnum. Með því eykst aðhald og upplýstum brotum fjölgar. Flest af því sem hér segir á einnig við um söluskattslögin og undanþágur frá söluskattsskyldu.

b. *Gæta þarf þess að einstakir skattstofnar séu ekki ofnýttir.* Skattbyrði á Íslandi telst ekki þung borið saman við nálægustu lönd. Engu að síður er rétt að benda á að ofnýting einstakra skattstofna kann að hvetja til undandráttar og/eða draga óhóflega úr framtaki einstaklinga eða lögaðila á viðkomandi sviði.

c. *Fækka þarf skatttegundum.* Að líkindum má spara talsvert fé og fyrirhöfn með því að leggja niður skatttegundir er litlu máli skipta og vinna upp að verulegu leyti skatttekjur þær er tapast.

d. *Breyta þarf skipulagi skattyfirvalda.* Taka þarf til endurskoðunar allt skipulag skattyfirvalda, bæði embætti skattstjóra, ríkisskattstjóra og yfirstjórn þessara mála í fjármálaráðuneyti með það fyrir augum að koma á virkari yfirstjórn og meiri sérhæfingu við vinnslu skattframtala. Sjá nánar um breytt skipulag og vinnubrögð í lið 8.3.

e. *Nýtt refsíákvæði komi í almenn hegningarlög.* Lagt er til að lögfest verði nýtt ákvæði um stórfelld skattsvik í XXVII. kafla almennra hegningarlaga og að refsimörk þess verði fangelsi allt að 6 árum. Falli brot undir slíkt ákvæði verði ekki beitt vægari refsingu en fangelsi, nema almennar refsilækkunarástæður eigi við (t.d. neyðarréttur, afsakanleg lögvilla). Fangelsisdómar geta þó orðið skilorðsbundnir í mörgum tilvikum. Hliðstætt ákvæði var lögfest í Danmörku 1971 (289. gr. hegningarlaganna dönsku). Hefur ákvæðið þótt gefast vel.

f. *Endurskoðuð verði ákvæði um álag og sektir.* Refsimörk og viðurlagakostir laga nr. 75/1981 og laga nr. 10/1960 eru út af fyrir sig fullnægjandi, en þessar heimildir eru lítt notaðar. Má um þetta m.a. vísa í bréf fjármálaráðherra fyrstu árin eftir gildistöku laga nr. 75/1981, þar sem þess er óskað við ríkisskattstjóra að álagi sé ekki beitt. Kanna þarf hvort ákvæðunum verði betur fyrir komið, t.d. þannig að tekin verði upp aftur skylda til álagsbeitingar í lögum nr. 75/1981.

## 8.2 Bókhaldslög og framkvæmd.

a. *Hert bókhaldseftirlit.* Forsenda öflugs skatteftirlits og rannsókna á skattabrotum er að bókhald sé fært jafnskjótt og viðskipti eiga sér stað, að fylgiskjöl séu fyrir hendi og geymd á skipulegan hátt. Eitthvert mikilvægasta úrræðið til að herða skatteftirlit og draga úr skattsvikum er hert bókhaldseftirlit og viðurlög við brotum bókhaldsskyldra aðila. Fela ætti skattrannsóknarstjóra bókhaldseftirlitið með lögum og veita honum ýmsar heimildir sem nánar verður lýst hér á eftir.

b. *Sektarheimild skattrannsóknarstjóra vegna bókhaldsbrot.* Æskilegt er að veita skattrannsóknarstjóra sektarheimild vegna bókhaldsbrot, t.d. vanrækslu um réttan frágang fylgiskjala. Heimildin yrði háð venjulegum skilyrðum fyrir sektargerðum stjórnvalda, þ.e. að brot sé skýlaust sannað, varði einungis fésekt upp að tilteknu marki og að hinn brotlegi játtist undir þá ákvörðun, sbr. t.d. 1. mgr. 76. gr. laga nr. 59/1969, sbr. 10. gr. laga nr. 46/1984.

c. *Sektarheimild ríkisskattanevndar.* Lagt er til að lögfest verði ótvíræð lagaheimild fyrir ríkisskattanevnd til þess að úrskurða sektir fyrir hrein bókhaldsbrot svipuð þeirri sem hún hefur til þess að úrskurða sektir fyrir skattabrot, sbr. 108. gr. laga nr. 75/1981 og 26. gr. laga nr. 10/1960, sbr. 5. gr. laga nr. 33/1982.

d. *Sjálfstæð refsíákvæði komi í bókhaldslög.* Taka þarf til heildarathugunar í bókhaldslögunum sjálfum ákvæði um refsingar og önnur viðurlög. Æskilegt er að skilgreina helstu brotin sjálfstætt, eftir atvikum með mismunandi refsimörkum. Tekin verði afstaða til

saknæmis (ásetnings og gáleysis), tilraunar og hlutdeildar í brotum. Setja þyrfti í lögin nýtt ákvæði um sviptingu starfsréttinda, ef almenna ákvæðið í 68. gr. almennra hegningarlaga er ekki talið fullnægjandi, t.d. í tengslum við hlutræna refsíabyrgð.

e. *Endurskoðun hegningarlagaákvæðis.* Ákvæði 262. gr. almennra hegningarlaga þarfnast endurskoðunar, svo sem fram kemur í kafla 4, bæði verknaðarlýsing ákvæðisins og refsimörk. Til greina kemur líka að tilgreina stórfelld bókhaldsbrot ásamt skatta- og tollabrotum, ef til lögfestingar slíks ákvæðis kemur sem nefnt er í e-lið 8.1.

f. *Lögfest verði hlutræn refsíabyrgð lögaðila.* Lagt er til að lögfest verði í bókhaldslögum ákvæði um fésektaábyrgð lögaðila, án tillits til sakar, svipað ákvæðum þeim sem nú er að finna um skattabrot í 5. mgr. 107. gr. laga nr. 75/1981 og 5. mgr. 25. gr. laga nr. 10/1960. Ákvæðin þyrftu þó öll að vera nokkru hnitmiðaðri.

### 8.3 Bætt skatteftirlit.

#### 8.3.1 Skipulag og vinnubrögð.

Starfshópurinn telur brýna þörf á breyttri stjórnun og gjörbreyttum vinnubrögðum skattyfirvalda einkum við álagningu og eftirlit. Virðist umtalsverð skipulagsbreyting nauðsynleg til að framkvæma nútímalegri og markvissari vinnubrögð.

Tillögur okkar á þessu sviði eru eftirfarandi:

a. Aðaltillaga okkar er sú að breyta embætti ríkisskattstjóra í stofnun sem fari með faglega stjórnun og verkstjórnarvald í skattamálum á öllu landinu. Skattstofnarnar í núverandi mynd yrðu þá óþarfar. Með tilkomu slíkrar stofnunar gæfist tækifæri til mikillar verkaskiptingar og samræmdra vinnubragða varðandi einstaklingsframtöl, en ekki síður rekstrarframtöl. Með því yrði takmarkað starfslið betur nýtt. Einstaklingsframtöl eru að verulegum hluta nauðaeinföld, þar sem 10%-frádrátturinn er nýttur af yfirgnæfandi meiri hluta framteljenda. Þetta er skynsamlegt, — en þó ekki nauðsynlegt að vinna á einni stofnun. Um atvinnurekstrarframtöl gildir þetta í enn ríkara mæli. Þau á skilyrðislaust að vinna á einum stað, þar sem nægilega sérhæft starfsfólk er fyrir hendi, þ.e. í Reykjavík.

Skattstofnarnar í núverandi mynd legðust niður samkvæmt þessari tillögu. Þó mætti hugsa sér einhvers konar umboðsskrifstofur út um land. Þær gætu þjónað til upplýsinga- og gagnaöflunar á viðkomandi svæði. Einnig mætti hugsa sér að þær gætu haft með höndum eftirlit með bókhaldi og framkvæmd bókhaldslaga.

b. Til vara leggjum við til að verkstjórnarvald ríkisskattstjóra yfir skattstofnunum verði eftl og öll atvinnurekstrarframtöl hvaðanæva af landinu verði unnin hjá embættinu. Skattstofnum verði fækkað, t.d. í fimm, og þar fari fram úrvinnsla einstaklingsframtala og álagning auk gagnaöflunar og upplýsingaþjónustu. Gæta verður þess að slíta ekki atvinnurekstrarframtölin og úrvinnslu þeirra frá söluskattsálagningu, og yrði hún því líka að flytjast til embættis ríkisskattstjóra. Þetta mundi leysa þann skort sem er nú á menntuðu starfsliði í hverri skattstofu fyrir sig því að atvinnurekstrarframtöl úti á landi eru jafnflókin og erfið og í Reykjavík. Það er hins vegar mun auðveldara að ná í hæft og kunnáttumikið starfsfólk í Reykjavík en víða úti á landi. Slíkt fyrirkomulag hefði allar forsendur til betra eftirlits og virkari vinnubragða en núverandi kerfi sem í reynd er of óvirkt og ómarkvisst. Meginkostur slíkra breytinga er samræmd ábyrgð og ótvíræð verkstýring sem hlýtur að leiða til skilvísara og „réttlátara“ skattkerfis.

c. Gera þarf verulegt átak í menntunarmálum starfsmanna sem starfa að skattamálum. Skattkerfið verður aldrei rekið með neinum þrótti fyrr en það hefur nægilegt úrval sérhæfðs, menntaðs starfsfólks. Endurvekja þarf skattaskólann og festa hann í sessi. Eflaust mun þurfa að huga að launakjörum þess fólks um leið ef ráða á hæfa og menntaða starfsmenn.

### 8.3.2 Eftirlitssveit.

Starfshópurinn leggur til að komið verði á laggirnar við embætti skattrannsóknarstjóra sérstakri eftirlitssveit 5–7 sérþjálfaðra og hæfra skattrannsóknarmanna. Sveitin hafi það hlutverk m.a. að gera skyndikannanir bæði á bókhaldi fyrirtækja svo og á öðrum þeim sviðum í tengslum við skatteftirlit sem hún telur nauðsynlegt að vinna að hverju sinni. Hún taki einnig til rannsóknar sérstök flókin og erfið framtöl og safni að sér vettvangsgögnum á hinum ýmsu sviðum atvinnulífsins sem nota mætti í baráttunni gegn skattsvikum.

### 8.3.3 Endurmat hlunninda.

Það tíðkast í æ ríkari mæli að ýmiss konar hlunnindi komi í stað launahækkana og gerir það skatteftirlit allt erfiðara en ella. Þannig hafa ökutækjastyrkir hækkað úr 0,6% af framtöldum launum og launatengdum greiðslum árið 1980 í tæp 1,9% 1984. Þetta hefur gerst í skjóli þess að slíkar launagreiðslur hafa fengið aðra skattalega meðferð en laun vegna þess að erfitt er að meta hvort þær eru vegna kostnaðar af starfinu eða dulbúnar launagreiðslur. Við leggjum til að fjármálaráðherra láti fara fram gagngera athugun á hvers konar hlunnindagreiðslum, svo sem ökutækjastyrkjum, bifreiðaafnotum, dagpeningum, risnufé, námsferðum o.s.frv., með það fyrir augum að endurmeta skattameðferð þeirra og samræma betur venjulegum launagreiðslum. Rétt er að minna á að heilum launakerfum hefur verið breytt til að auka hlunnindagreiðslur í stað beinna launahækkana.