

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um yfirskattanevnd, nr. 30/1992, lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, tollalögum, nr. 88/2005, og lögum um úrvinnslugjald, nr. 162/2002 (yfirskattanevnd tekur við verkefnum ríkistollanevndar, afmörkun úrskurðarvalds, málsmeðferð o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um yfirskattanevnd, nr. 30/1992, með síðari breytingum.

1. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Yfirskattanevnd skal úrskurða í kærumálum vegna skatta og gjalda sem lögð eru á eða ákvörðuð af ríkisskattstjóra. Yfirskattanevnd skal úrskurða í kærumálum vegna þeirra ákvarðana tollstjóra sem greinir í 118. gr. tollalaga. Jafnframt tekur úrskurðarvald yfirskattanevndar til annarra ákvarðana ríkisskattstjóra og tollstjóra eftir því sem mælt er fyrir um í lögum.

Yfirskattanevnd skal úrskurða í kærumálum vegna ákvörðunar skatta og gjalda sem lögð eru á eða ákvörðuð af öðrum stjórnvöldum en greinir í 1. mgr. eftir því sem ákveðið er í lögum.

Yfirskattanevnd skal úrskurða um sektir vegna brota á skattalögum, lögum um bókhald og lögum um ársreikninga, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Aðila máls er heimilt að skjóta ákvörðun ríkisskattstjóra, tollstjóra eða annars stjórnvalds, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr., til yfirskattanevndar. Með hugtakinu stjórnvald er í lögum þessum átt við það stjórnvald sem tekið hefur ákvörðun sem kæránleg er til yfirskattanevndar.

b. Í stað orðsins „skattaðilar“ í 2. mgr. og í stað sama orðs hvarvetna annars staðar í lögnum kemur (í viðeigandi beygingarfalli og tölu): málsaðilar.

c. 3. mgr. orðast svo:

Við ákvörðun sekta skv. 3. mgr. 2. gr. kemur skattrannsóknarstjóri ríkisins fram sem kröfuaðili nema annað sé tekið fram í lögum.

3. gr.

Í stað orðsins „ríkisskattstjóra“ í 1. og 2. mgr. 5. gr. laganna kemur: stjórnvalds.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „ríkisskattstjóra“ í 1. másl. 1. mgr. og orðsins „Ríkisskattstjóri“ í 2. mgr. kemur: stjórnvaldi; og: Stjórnvald.
- b. 3. mgr. orðast svo:
Innan 45 daga frá því að stjórnvaldi barst kæra skal stjórnvald hafa lagt fyrir yfirs
skattanevnd umsögn um kærana, eftir því sem það telur tilefni til, og þau gögn sem um
ræðir í 2. mgr. Jafnframt skal stjórnvald senda viðbótarupplýsingar ef málavextir þykja
vera þess eðlis að ástæða sé til þess að afla frekari gagna.
- c. Í stað orðsins „ríkisskattstjóra“ í 4. mgr. kemur: stjórnvalds.

5. gr.

Í stað orðanna „ríkisskattstjóri“ í 2. másl. og „ríkisskattstjóra“ í 3. og 4. másl. 1. mgr 7.
gr. laganna kemur: stjórnvalds; og: stjórnvaldi.

6. gr.

Í stað tilvísunarinnar „3. mgr.“ í 13. gr. laganna kemur: 2. mgr.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:
Úrskurður yfirs
skattanevndar er fullnaðarúrskurður á stjórnsýslustigi.
- b. Í stað orðanna „ríkisskattstjóri“ og „hann“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: stjórnvald; og:
stjórnvaldið.

8. gr.

18. gr. laganna orðast svo:

Þegar yfirs
skattanevnd hefur lokið úrskurði máls skal hún senda málsaðila, umboðsmanni
hans og stjórnvaldi eintak úrskurðar. Stjórnvald skal framkvæma gjaldabreytingar sem leiða
af úrskurði yfirs
skattanevndar og tilkynna innheimtumanni um þær. Ráðherra er þó heimilt að
ákveða með reglugerð að yfirs
skattanevnd framkvæmi gjaldabreytingar er varða ákveðna
skatta og/eða gjöld. Málsaðilum skal tilkynnt um niðurstöðu máls og breytingu gjalda í
ábyrgðarbréfi, í almennri póstsendingu eða rafrænt.

II. KAFLI

Breyting á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með síðari breytingum.

9. gr.

5. mgr. 29. gr. laganna orðast svo:

Ágreining um skattskyldu og skatthæð má bera undir dómstóla.

10. gr.

Í stað orðsins „ríkistollanevndar“ í 3. mgr. 36. gr. laganna kemur: yfirs
skattanevndar.

III. KAFLI

Breyting á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum.

11. gr.

Í stað orðsins „ríkistollanefndar“ í 1. mgr. 21. gr. og 3. mgr. 117. gr. og orðsins „ríkistollanefnd“ tvívegis í 3. mgr. 125. gr. laganna kemur: yfirskattanefndar; og: yfirskattanefnd.

12. gr.

3. mgr. 38. gr. laganna fellur brott.

13. gr.

44. gr. laganna fellur brott ásamt fyrirsögn.

14. gr.

118. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Kætur til yfirskattanefndar.

Tollskyldur aðili getur skotið úrskurði tollstjóra um endurákvörðun skv. 111.–113. gr., sbr. 114. gr., úrskurði tollstjóra um leiðréttingu skv. 116. gr., kæruúrskurði skv. 117. gr. og ákvörðun tollstjóra skv. 21. gr. og 2. mgr. 145. gr. til yfirskattanefndar.

Um málsmeðferð fyrir yfirskattanefnd fer eftir lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd.

15. gr.

Tilvísunin „skv. 9. mgr. 118. gr.“ í 3. mgr. 125. gr. laganna fellur brott.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um úrvinnslugjald, nr. 162/2002, með síðari breytingum.

16. gr.

Í stað orðsins „ríkistollanefndar“ í 2. mgr. 13. gr. laganna kemur: yfirskattanefndar.

17. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2015 og frá þeim tíma tekur yfirskattanefnd við öllum öloknum ágreiningsmálum fyrir ríkistollanefnd.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarpið er samið af starfshópi sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði í framhaldi af vinnu nefndar um stjórnsýslu skattamála, sbr. nánari umfjöllun í II. kafla.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.*A. Nefnd um athugun á stjórnsýslu skattamála.*

Hinn 20. september 2013 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra nefnd um athugun á stjórnsýslu skattamála á Íslandi. Vinnu nefndarinnar var ætlað að vera fyrsti áfangi í athugun á stofnanakerfi skattamála þar sem starfsemi stofnana þess væri kortlögð með tilliti til réttaröryggis, skilvirkni og jafnræðis, auk samstarfs og tengsla stofnana skattkerfisins við ráðuneytið. Nefndinni var falið að skoða þær réttarheimildir sem í gildi eru um stofnanir skattkerfisins og leggja mat á hvort gildandi réttur skapi hættu á tvíverknaði, óhagkvæmni, misjöfnum niðurstöðum í sams konar málum og óþarflega löngum málsmeðferðartíma. For-

maður nefndarinnar var Ragnhildur Helgadóttir prófessor, en auk hennar sátu Garðar G. Gíslason hdl. og Guðrún Þorleifsdóttir, lögfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti, í nefndinni. Starfsmaður var Rákel Jensdóttir, lögfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Nefndin skilaði skýrslu til ráðherra 20. desember 2013. Skýrslan var birt á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins 4. febrúar 2014. Í niðurstöðukafla skýrslunnar á bls. 46 eru settar fram eftirfarandi ábendingar út frá þeim forsendum sem nefndinni var ætlað að vinna eftir:

- *Huga verður að því að fjármála- og efnahagsráðuneytið sinni vel eftirlits-, stjórnunar- og stefnumótunarhlutverkum sínum á þessu sviði. Ráðuneytinu ber að tryggja að stjórn-sýslan sé lögmæt, réttmæt og samræmd og það verður að afla sér nægra upplýsinga til að sinna þessum hlutverkum.*
- *Skýra verður mörk milli starfssviða eftirlitsskrifstofu ríkisskattstjóra og embættis skatt-rannsóknarstjóra. Sé þess ekki kostur þarfað byggja stjórnsýslukerfi upp með þeim hætti (t.d. með samráði eða tilflutningi verkefna) að hætta á bærnivandræðum minnki og úti-lokað verði að sambærileg mál hljóti mismunandi meðferð.*
- *Stytta verður málsmeðferðartíma hjá yfirskattaneftnd. Þar má m.a. skoða hvort breyta eigi því fyrirkomulagi að ríkisskattstjóra sé boðið að veita rökstuðning i öllum málum.*
- *Birta verður herra hlutfall úrskurða yfirskattaneftndar.*
- *Koma verður í veg fyrir endurtekna rannsókn meiriháttar skattamála – sem nú eru fyrst rannsökuð hjá skatt-rannsóknarstjóra og síðan hjá lögreglu.*
- *Huga verður að hlutverki og stöðu innheimtumanna ríkissjóðs, með hliðsjón af fjölda þeirra og valdmörkum, mörkum starfssviðs þeirra og Fjársýslu ríkisins og fyrirkomulags innheimtuþóknana.*
- *Ganga verður úr skugga um að ákvæði skattalaga um jafnhliða beitingu álags og refs-ingar vegna brota á lögum samræmist banni við tvöföldu refsinnæmi (ne bis in idem).*
- *Huga ætti að því hvort verkefni ríkistollaneftndar eigi heima hjá sérstakri nefnd.*
- *Huga ætti að því að samræma reglur um tæmingu kæruleiða innan stjórnsýslunnar í skatta- og tollamálum.*

B. Starfshópur um yfirskattaneftnd og ríkistollaneftnd.

Hinn 26. maí 2014 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp til að skoða nánar nokkra þætti í ábendingum nefndar sem fjallaði um stjórnsýslu skattamála. Í skipunarbréfi starfshópsins segir m.a. eftirfarandi um hlutverk hans: „Starfshópnum er ætlað gera tillögur til ráðherra um breytingar á lögum um yfirskattaneftnd og taka sérstaklega til skoðunar að-komu embættis ríkisskattstjóra að málum fyrir yfirskattaneftnd og mismunandi reglur um tæmingu kæruleiða. Þá er starfshópnum ætlað að yfirfara löggjöf um ríkistollaneftnd og meta hvaða fyrirkomulag er heppilegast til frambúðar varðandi kærueimildir og úrskurðarvald í tollamálum. Starfshópnum er ætlað að skila tillögum til ráðherra í formi lagafrumvarps eigi síðar en 15. október 2014.“

Í starfshópnum áttu sæti Guðrún Þorleifsdóttir, lögfræðingur í fjármála- og efnahagsráðu-neyti, sem jafnframt var formaður, Rákel Jensdóttir, lögfræðingur í fjármála- og efnahags-ráðuneyti, Ólafur Ólafsson, formaður yfirskattaneftndar, Ingólfur Friðjónsson, formaður ríkis-tollaneftndar, Snorri Olsen tollstjóri, Sigmundur Stefánsson, sviðsstjóri atvinnurekstrarsviðs ríkisskattstjóra, og Bryndís Kristjánsdóttir skatt-rannsóknarstjóri.

Starfshópurinn hélt fjóra fundi og skilaði tillögum sínum til ráðherra í formi draga að lagafrumvarpi 24. október 2014.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á fernum lögum, þ.e. lögum nr. 30/1992, um yfirskattanevnd, lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, tollalögum, nr. 88/2005, og lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald.

Nánar tiltekið er einkum um að ræða eftirtaldar breytingar:

1. Yfirskattanevnd tekur við verkefnum ríkistollanevndar og ríkistollanevnd er lögð niður.
2. Úrskurðarvald yfirskattanevndar er endurskilgreint bæði vegna breytts hlutverks nefndarinnar og annarra breytinga á ýmsum lögum um skatta og gjöld.
3. Fellt er brott úr lögum um virðisaukaskatt það skilyrði að ágreining um skattskyldu og skattfjárhæð virðisaukaskatts megi einungis bera undir dómstóla ef yfirskattanevnd hefur áður úrskurðað um ágreininginn.
4. Skýrt er kveðið á um það í lögum að bera megi ákvarðanir um alla þætti skattamála undir dómstóla.

IV. Nánar um einstaka liði frumvarpsins.

A. Úrskurðarvald yfirskattanevndar.

Um úrskurðarvald yfirskattanevndar er fjallað í 2. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanevnd. Í 1. mgr. 2. gr. eru talin upp þau lög um skatta og gjöld sem undir úrskurðarvaldið heyra og í 2. mgr. 2. gr. er tekið fram að yfirskattanevnd skuli úrskurða kærur um öll gjöld sem ríkisskattstjóri úrskurðar um skv. 1. mgr.

Almennt verður að telja upptalningu á lögum, eins og þá sem er að finna í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 30/1992, fremur óheppilega í tilviki afmörkunar úrskurðarvalds á sviði skatta, gjalda og tolla. Þannig er stór hluti þeirra laga sem vísað er til í nágildandi 1. mgr. fallinn úr gildi. Talið er heppilegra að fjalla um úrskurðarvaldið með almennum hætti í lögum eins og lagt er til í frumvarpinu.

B. Yfirskattanevnd tekur við verkefnum ríkistollanevndar.

Ríkistollanevnd var komið á fót árið 1987 en áður hafði engin sérstök kærunevnd á sviði tollamála verið starfrækt. Ríkistollanevnd er sjálfstæð kærunevnd og fer hún með æðsta úrskurðarvald á stjórnarsýslustigi um ágreining í flestum tollamálum. Tilgangurinn með stofnun nefndarinnar var sá að óháður úrskurðaraðili gæti leyst úr ágreiningsmálum milli tollfyrivalda og innflytjanda með skjóttum hætti, en áður lá þetta úrskurðarvald í fjármálaráðuneytinu. Með tilkomu nefndarinnar var úrskurðarvald í flestum tollamálum fært frá fjármálaráðuneytinu yfir til sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar. Þær ákvarðanir embættis tollstjóra sem heyra ekki sérstaklega undir úrslausnarvald ríkistollanevndar eru þó að jafnaði enn kæránlegar til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að undanskildum sektarákvörðunum tollstjóra sem unnt er að bera undir dómstóla.

Í skýrslu nefndar um stjórnarsýslu skattamála á bls. 43–44 er m.a. bent á að þau kærumál sem ríkistollanevnd hefur fengið til úrslausnar síðastliðin ár hafa verið mjög fá, eða innan við 20 mál á ári. Þrátt fyrir að ríkistollanevnd úrskurði í tiltölulega fáum málum á ári er málsmeðferðartími kærumála umfram þau lögboðnu tímamörk sem nefndinni eru sett.

Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að í ljósi þess hve fá mál koma til kasta ríkistollanevndar og hve langan tíma hefur tekið að afgreiða þau sé rétt að kanna hvort nauðsynlegt sé að starfrækja sérstaka nefnd sem hefur eingöngu það verkefni að úrskurða í þessum fáum málum sem henni berast. Að mati nefndarinnar væri hugsanlega skilvirkara að færa þau verkefni sem heyra undir ríkistollanevnd til annars aðila innan stjórnarsýslunnar.

Einnig hefur verið bent á þau vandkvæði sem fylgja því að nefndarmenn gegna starfinu í hlutastarfi og hafa í raun ekki aðstöðu, svo sem húsnæði og stoðþjónustu í kringum starfsemina.

Með frumvarpi þessu er lagt til að þau lögbundnu verkefni sem ríkistollanefnd hefur með höndum samkvæmt lögum verði færð til yfirskattanefndar sem er helsti úrskurðaraðili á æðra stjórnarsýslustigi í málum er varða skatta og önnur gjöld. Kostir slíkrar yfirfærslu eru einkum þeir að verkefni ríkistollanefndar mundu færast í fastara horf þar sem yfirskattanefnd hefur yfir að ráða fullnægjandi starfsaðstöðu til þess að hýsa þessi verkefni. Þá gegna nefndarmenn yfirskattanefndar starfinu að jafnaði sem aðalstarfi auk þess sem nefndin hefur ráðið til sín starfsfólk til aðstoðar.

Þau verkefni sem yfirskattanefnd sinnir eru um margt lík þeim verkefnum sem ríkistollanefnd hefur með höndum og er því talið heppilegast að koma verkefnunum þar fyrir. Í ljósi þess að þau ágreiningsmál sem komið hafa til kasta ríkistollanefndar eru ekki mörg er talið að yfirfærsla verkefnanna kalli ekki á breytingar á skipan yfirskattanefndar.

C. Breyting á lögum um virðisaukaskatt (skilyrðið um tæmingu kæruleiða fellt brott).

Það er meginregla í íslenskum rétti að aðilar geta leitað beint til dómstóla vegna ákvarðana sem teknar eru af lægra settum stjórnvöldum á sviði skatta- og tollamála. Þannig þurfa skatt- og tollaðilar ekki að tæma þær kæruleiðir sem fyrir hendi eru og fá úrskurð æðra stjórnvalds áður en þeir bera mál undir dómstóla. Undantekningu frá þessari meginreglu er að finna í 5. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, en þar kemur fram að ágreining um skattskyldu og skattþæð virðisaukaskatts megi einungis bera undir dómstóla ef yfirskattanefnd hefur áður úrskurðað um hann. Í 70. gr. stjórnarskrárinnar er réttur aðila til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstól tryggður. Í athugasemdum með ákvæðinu kemur fram að ákvæðið megi ekki skilja svo bókstaflega að það girði almennt fyrir að ákveðnir málaflokkar sæti málsmeðferð innan stjórnarsýslunnar. Umboðsmaður Alþingis hefur bent á þetta misræmi í íslenski skattalöggjöf (mál nr. 2497/1998). Að auki kemur það fram á bls. 43 í skýrslu nefndar um stjórnarsýslu skattamála að nefndinni er ekki kunnugt um að sérstök rök liggja til grundvallar misræmi í löggjöf á sviði skatta vegna tæmingar kæruleiða. Telur nefndin núverandi fyrirkomulag leiða til ósamræmis og óskilvirkni í kerfinu.

D. Úrskurðir yfirskattanefndar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnarsýslustigi.

Að jafnaði skal vera unnt að bera ákvarðanir stjórnvalds undir dómstóla eins og fram kemur hér að framan. Á þetta jafnt við um ákvarðanir lægra setts stjórnvalds sem og um ákvarðanir æðra setts stjórnvalds. Með frumvarpinu er lögð til sú breyting að fellt verði brott ákvæði sem eftir orðanna hljóðan má túlka þannig að úrskurður yfirskattanefndar um skattfjárhæð verði ekki borin undir dómstóla, andstætt því sem gildir um ágreining um skattskyldu og skattfjárhæð. Fræðimenn hafa raunar dregið í efa að slík túlkun fái staðist. Allt að einu þykir eðlilegt að ótvírætt sé að heimilt sé að bera ákvarðanir um alla þætti skattamála undir dómstóla.

E. Hlutverk yfirskattanefndar við gjaldabreytingar.

Samkvæmt gildandi rétti hefur yfirskattanefnd það hlutverk skv. 18. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, að framkvæma gjaldabreytingar í kjölfar úrskurða sinna. Hefur þetta valdið nokkrum vandkvæðum í framkvæmd, m.a. vegna skorts á aðgengi að viðeigandi tölvu-

kerfum til þess að framkvæma gjaldabreytingar. Þar sem yfirskattanevnd úrskurðar í mjög fjölbreytilegum málum varðandi skatta kallar framkvæmd gjaldabreytinga á mikla sérhæfingu á viðkomandi sviði sem oft er nærtækara að sé til staðar hjá því stjórnvaldi sem tók hina kærðu ákvörðun. Þá er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að málefni tolla verði einnig færð undir úrskurðarvald yfirskattanevndar en breytingar á tollum og öðrum innflutningsgjöldum, sem leitt hefur af úrskurðum ríkistollanevndar, hafa verið á verksviði tollstjóra.

Þess má að auki geta að það hlutverk sem yfirskattanevnd hefur nú samkvæmt lögum við gjaldabreytingar er frávik frá því sem tíðkast varðandi aðrar kærunevndir á stjórnsýslustigi. Hafa sambærilegar nefndir að jafnaði ekki aðkomu að því að framfylgja úrskurðum sínum með hliðstæðum hætti og yfirskattanevnd gerir nú með framkvæmd gjaldabreytinga. Þá eru þær gjaldbreytingar sem leiðir af niðurstöðu dómsmála í höndum viðkomandi stjórnvalds.

Í ljósi framangreinds er í frumvarpi þessu lagt til að framkvæmd gjaldabreytinga verði að jafnaði hjá því stjórnvaldi sem tók hina kærðu ákvörðun. Ráðherra verður þó heimilt að kveða svo á í reglugerð að yfirskattanevnd framkvæmi ákveðnar gjaldabreytingar.

V. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

VI. Samráð.

Frumvarpið er samið af starfshópi sem í áttu sæti fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, yfirskattanevndar, ríkistollanevndar, tollstjóra, ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra, sbr. umfjöllun í B-lið II. kafla.

VII. Áhrif tillagna frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði þær breytingar á lögum að yfirskattanevnd taki við verkefnum ríkistollanevndar og að ríkistollanevnd verði lögð niður. Nú þegar hafa þær breytingar orðið á högum nefndanna að nefndarmenn í ríkistollanevnd hafa fengið starfsaðstöðu í húsakynnum yfirskattanevndar. Aðstaða nefndarmanna í ríkistollanevnd er að því leyti til ólík aðstöðu nefndarmanna í yfirskattanevnd að nefndarmenn í ríkistollanevnd sinna nefndarstarfinu í hlutastarfi. Nefndarseta í yfirskattanevnd er á hinn bóginn fullt starf fjögurra nefndarmanna af sex.

Hingað til hafa þau mál sem ríkistollanevnd hefur úrskurðað um verið tiltölulega fá eða innan við 20 mál á ári. Ætti þessi viðbót á málum frá ríkistollanevnd því ekki að vera mjög íþyngjandi fyrir yfirskattanevnd sem hefur afgreitt á bilinu 300 til 600 mál á ári undanfarin ár. Þó verður að líta til þess að tollamál eru að nokkru leyti annars eðlis en þau skattamál sem nefndin hefur til þessa sinnt og krefjast því nokkurrar sérþekkingar.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 er lagt til að fjárheimildir yfirskattanevndar verði 155,4 millj. kr. Við þá tillögugerð var ekki gert ráð fyrir þeim breytingum sem lagðar eru til í þessu frumvarpi og varða verkefni ríkistollanevndar. Fram til þessa hefur ríkistollanevnd ekki verið rekin undir sérstökum fjárlagalið hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu heldur hefur kostnaður af rekstri nefndarinnar að hluta til, svo sem laun nefndarmanna og aðkeypt þjónusta, verið greiddur af aðalskrifstofu ráðuneytisins. Á árinu 2013 nam þessi hluti 4,2 millj. kr. Sú fjárhæð segir hins vegar ekki alla söguna því hluti kostnaðarins, þar á meðal húsnæðiskostnaður og almenn umsýsla, hefur verið dulinn, vegna aðseturs ríkistollanevndar í húsnæði Ríkisendurskoðunar án endurgjalds. Það fyrirkomulag má rekja til þess að einn af þremur

nefndarmönnum í ríkistollanefnd var til skamms tíma starfsmaður Ríkisendurskoðunar. Í kjölfar fyrirspurnar frá umboðsmanni Alþingis um þetta fyrirkomulag var tekin sú ákvörðun að flytja aðsetur nefndarinnar úr húsakynnum Ríkisendurskoðunar til yfirskattanefndar, auk þess sem nefndin var skipuð að nýju. Þegar horft er á þann málafjölda sem bætist við hjá yfirskattanefnd við sameininguna, eða um 20 mál á ári, samanborið við þann málafjölda sem fyrir er virðist 5 millj. kr. viðbótarfjárveiting til embættisins geta verið nærri lagi.

Erfitt er að meta fyrir fram þau áhrif sem aðrar tillögur frumvarpsins hafa á yfirskattanefnd en ekki er útilokað að kærumálum vegna virðisaukaskatts fækki eitthvað þar sem ekki verður lengur áskilið að nefndin úrskurði í þeim málum áður en þau eru borin undir dómstóla. Að sama skapi er einnig erfitt að meta fyrir fram hvort tillögur frumvarpsins hafa teljandi áhrif á málafjölda fyrir dómstólum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að afmörkun á gildissviði úrskurðarvalds yfirskattanefndar verði orðuð með öðrum hætti en nú er. Lagt til að horfið verði frá upptalningu gildandi laga á lagabálkum og úrskurðarvaldið þess í stað skilgreint með almennum hætti. Tillögur að orðun 1. mgr. 2. gr. laganna um að úrskurðarvald yfirskattanefndar taki til ákvörðunar skatta og gjalda sem álögð eru eða ákvörðuð af ríkisskattstjóra fela ekki í sér efnisbreytingu frá því sem nú er. Tekið skal fram að ágreiningsmál sem varða framkvæmd staðgreiðslu á staðgreiðsluári án þess að tengjast sérstakri ákvörðun ríkisskattstjóra samkvæmt staðgreiðslulögum eða fela í sér endanlega ákvörðun um skattfjárhæð teljast ekki falla undir úrskurðarvald yfirskattanefndar, sbr. m.a. úrskurð yfirskattanefndar nr. 110/2001.

Nýmæli er að yfirskattanefnd er fengið úrskurðarvald í málum er varða tolla og gjöld skv. 118. gr. tollalaga, nr. 88/2005. Með ákvæði 2. mgr. er m.a. vísað til ákvarðana sýslumanna um erfðafjárskatt, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 14/2004.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er afmarkað hverjir geta verið aðilar máls fyrir yfirskattanefnd. Það leiðir af ákvæðinu að skattskyldir aðilar og tollskyldir aðilar, sem kærnanleg ákvörðun ríkisskattstjóra, tollstjóra eða annars stjórnvalds beinist að, geta skotið ákvörðuninni til yfirskattanefndar. Stjórnvaldið sem tekið hefur ákvörðunina á ekki kærurétt.

Um 3. og 5. gr.

Í ákvæðunum er lagt til að hugtakið „stjórnvald“ verði notað í lögnum í stað „ríkis-skattstjóra“ þar sem í frumvarpinu er gengið út frá því að úrskurðir tollstjóra verði einnig kærnanlegir til yfirskattanefndar. Með þessari breytingu er jafnframt tekið tillit til þess að ákvarðanir sýslumanna varðandi erfðafjárskatt eru kærnanlegar til yfirskattanefndar.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er m.a. fjallað um aðkomu stjórnvalds að málum fyrir yfirskattanefnd. Samkvæmt ákvæðinu er lagt til að stjórnvald skuli veita umsögn um kærur eftir því sem það telur tilefni til innan 45 daga frá því að stjórnvaldi barst endurrit kærur. Með breytingunni er horfið frá því að stjórnvaldi sé skylt að veita umsögn um kærur. Þess í stað verði það háð mati viðkomandi stjórnvalds hvort tilefni sé til að veita umsögn um kærur. Þess í stað verði það háð mati viðkomandi stjórnvalds hvort tilefni sé til að veita umsögn um kærur. Berist yfirskattanefnd ekki málsgögn frá stjórnvaldi er nefndinni heimilt að kveða upp úrskurð á grundvelli þeirra

gagna sem fylgja kærú, enda teljist málið nægilega upplýst, sbr. 4. mgr. 7. gr. laga nr. 30/1992. Í framkvæmd hefur yfirkattaneftnd ekki gripið til þessa úrræðis án þess að leita fyrst eftir því við stjórnvald (ríkisskattstjóra) hvort málgagna sé að vænta. Er gengið út frá því að sú framkvæmd verði óbreytt. Yfirkattaneftnd er hins vegar rétt að líta svo á að umsögn verði ekki látin í té ef stjórnvald stendur eingöngu skil á málgögnum.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er lögð til lagfæring á tilvísun til laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þannig að vísað verði til 2. mgr. 101. gr. laganna í stað 3. mgr.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er í fyrsta lagi lagt til að kveðið verði skýrt á um það í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 30/1992 að úrskurðir yfirkattaneftndar verði fullnaðarúrskurðir á stjórnsýslustigi í öllum málum. Að öðru leyti er um að ræða breytingar sambærilegar við breytingar 3. og 5. gr.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um það hvaða stjórnvald skuli framkvæma nauðsynlegar gjalda-breytingar í kjölfar úrskurða yfirkattaneftndar. Að meginstefnu til verða þær í höndum viðkomandi stjórnvalds en ráðherra verður þó heimilt að kveða á um frávik frá slíku í reglugerð.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að gerð verði sú breyting á 5. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, að ekki verði lengur skilyrði að yfirkattaneftnd hafi úrskurðað um ágreining um skattskyldu og skatthæð í virðisaukaskatti áður en mál er borið undir dómstóla. Þá er einnig lagt til að skilyrðið um að ágreiningur verði ekki borinn undir dómstóla ef sex mánuðir eru liðnir frá úrskurði yfirkattaneftndar verði fellt brott. Eftir þessa breytingu verður heimilt að bera ágreining er varðar skattskyldu og skatthæð virðisaukaskatts undir dómstóla án þess að hann hafi áður verið borinn undir yfirkattaneftnd.

Um 10. og 11. gr.

Í ákvæðunum er lagt til að vísað verði til yfirkattaneftndar í stað ríkistollaneftndar þar sem yfirkattaneftnd tekur við sem úrskurðaraðili í þeim málum sem heyrt hafa undir ríkistollaneftnd.

Um 12. og 13. gr.

Í ákvæðunum er lagt til að 3. mgr. 38. gr. og 44. gr. tollalaga, nr. 88/2005, um ríkistollaneftnd og skipan hennar verði felld brott, enda er í frumvarpinu gert ráð fyrir að yfirkattaneftnd taki yfir þau verkefni sem ríkistollaneftnd hefur haft með höndum

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um það hvaða ákvarðanir og úrskurðir tollstjóra eru kærnanlegir til yfirkattaneftndar. Þá er lagt til að um málsmeðferð í þeim málum fari eftir lögum nr. 30/1992, um yfirkattaneftnd.

Um 15. gr.

Tilvísun í 118. gr. laganna á ekki lengur við, sbr. 14. gr. frumvarpsins.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að úrskurðir tollstjóra samkvæmt lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, verði kærnanlegir til yfirskattanefndar í stað ríkistollanefndar.

Um 17. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku og þarfnast ekki nánari skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um yfirskattanefnd, nr. 30/1992, lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, tollalögum, nr. 88/2005, og lögum um úrvinnslugjald, nr. 162/2002 (yfirskattanefnd tekur við verkefnum ríkistollanefndar, afmörkun úrskurðarvalds, málsmeðferð o.fl.).

Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar sem tengjast hlutverki og störfum yfirskattanefndar. Í fyrsta lagi er lagt til að yfirskattanefnd taki við verkefnum ríkistollanefndar og að ríkistollanefnd verði lögð niður. Í öðru lagi er úrskurðarvald yfirskattanefndar endurskilgreint og afmarkað með almennum hætti. Í þriðja lagi er lagt til að skilyrði um tæmingu kæruleiða í ágreiningsmálum falli á brott úr lögum um virðisaukaskatt. Í fjórða lagi verði það gert skýrt í lögum að bera megi ákvarðanir um alla þætti skattamála undir dómstóla. Í fimmta lagi verði framkvæmd gjaldbreytinga að meginstefnu til færð frá yfirskattanefnd til viðeigandi stjórnvalds.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 er lagt til að fjárheimildir yfirskattanefndar verði 155,4 m.kr. Við þá tillögugerð var ekki gert ráð fyrir þeim breytingum sem lagðar eru til í þessu frumvarpi og varða verkefni ríkistollanefndar. Fram til þessa hefur ríkistollanefnd ekki verið rekin undir sérstökum fjárlagalið hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu heldur hefur breytilegur kostnaður af rekstri nefndarinnar verið greiddur af aðalskrifstofu ráðuneytisins, svo sem laun nefndarmanna og aðkeypt þjónusta. Á árinu 2013 nam þessi hluti 4,2 m.kr. Ríkistollanefnd hefur notið húsnæðis og annarrar aðstöðu hjá Ríkisendurskoðun án endurgjalds. Þegar horft er á þann mála fjölda sem bætist við hjá yfirskattanefnd við sameininguna sem lögð er til í frumvarpinu, eða um 20 mál á ári, samanborið við þann mála fjölda sem fyrir er, má ætla að kostnaður nefndarinnar aukist um nálægt 5 m.kr. á ári. Á móti því kemur sparnaður hjá aðalskrifstofu ráðuneytisins sem nemur framangreindum kostnaði vegna ríkistollanefndar. Fjárveiting mun fylgja tilfærslu verkefnisins frá aðalskrifstofu ráðuneytisins og því er um að ræða óverulegar tilfæringar á fjárheimildum sem rúmast innan útgjaldaramma ráðuneytisins í gildandi fjárlögum.

Erfitt er að meta fyrir fram þau áhrif sem aðrar tillögur frumvarpsins hafa á umfang verkefna yfirskattanefndar en ekki er útilokað að kærumálum vegna virðisaukaskatts fækki eitthvað þar sem ekki verður lengur áskilið að nefndin úrskurði í þeim málum áður en þau eru borin undir dómstóla. Að sama skapi er einnig erfitt að meta fyrir fram hvort tillögur frumvarpsins hafa teljandi áhrif á mála fjölda fyrir dómstólum.