



*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 131/1252*  
*komudagur 12.4.2005*

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Reykjavík 7. apríl 2005

Tilvísun: 2005030183

091.1

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

**Umsögn: Þskj. 35 - 35 mál frumvarp til laga um breyting á skattalögum 131. löggj.þ.  
2004 - 2005**

Ríkislögreglustjórinn hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, og lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með áorðnum breytingum.

Umrætt breytingafrumvarp er í 3 greinum og varðar breytingu á 2. mgr. 30. gr. laga um staðgreiðslu og 1. mgr. 40. gr. laga um virðisaukaskatt, og miðar að því að milda refsingar vegna vanskila á innheimtum virðisaukaskatti og afdreginni staðgreiðslu opinberra gjalda, vegna brota fyrirsvarsmanna fyrirtækja og sjálfstæðra atvinnurekenda sem reka atvinnustarfsemi í eigin ábyrgð.

*Umsögn Ríkislögreglustjórans.*

Ríkislögreglustjórinn leggst gegn því að umræddar breytingar verði samþykktar óbreyttar af ástæðum sem raktar eru hér á eftir:

*Sjónarmið um samkeppnisstöðu og eðlilega viðskiptahætti.*

Þeim aðilum sem hlotið hafa og hlotið geta refsingu samkvæmt umræddum ákvæðum er falin innheimta opinberra gjalda f.h. ríkissjóðs. Í flestum málum sem til kasta lögreglu og dómstóla koma hefur undandráttur þessara gjalda staðið svo mánuðum skiptir, oftast lengur en eitt ár. Flestir þeir sem eru dæmdir fyrir þau brot sem í hlut eiga, stunda atvinnurekstur í samkeppni við aðra aðila í sömu grein s.s rekstur veitingastaða, verktakastarfsemi, og aðra sölustarfsemi á þjónustu og vöru. Oftar en ekki tengjast brot gjaldþroti rekstrarins.

Mörg þau mál sem í hlut eiga bera með sér að reksti þessum er haldið áfram lengur en eðlilegt getur talist og honum hefði átt að ljúka og gefa starfsemina upp til gjaldþrotaskipta, löngu áður en hún í raun er tekin til gjaldþrotaskipta að kröfu lánardrottna. Með þessum hætti halda þessir aðilar úti atvinnurekstri með stuðningi frá opinberu fé sem þeir taka sér og skeykja þar með samkeppnisstöðu gagnvart öðrum sem við þá keppa um verð. Þessi staða er algeng og vel þekkt í verktakastarfsemi þar sem útboð eru algeng og aðilar í framangreindri stöðu undirbjóða aðra sem eru með skattskil og aðrar greiðslur í skilum. Með þessu valda þessir aðilar samkeppnisaðilum sínum tjóni, spilla rekstrarumhverfi á því sviði sem þeir starfa, og gera þeim erfiðara fyrir sem stunda starfsemina á löglegan hátt.

Hér er því um að ræða mjög alvarlega hegðun sem í nágrennalöndunum hefur verið lýst

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN  
refsiverð sérstaklega. Má sem dæmi um þetta nefna 283 gr. a í norsku hegningarlögunum sem leggur allt að tveggja ára fangelsi við því þegar maður heldur rekstri, sem hann stjórnar eða á, áfram eftir að honum má ljóst vera að kröfuhafar biði tjón af áframhaldandi rekstri. Slíkt ákvæði hefur ekki verið sett í íslensk lög en ákvæði framangreindra skattalaga er eina aðhaldið sem rekstraraðilum er sett í þessu efni og nýtist án efa öðrum kröfuhöfum vegna varnaðaráhrifa frá þessum refsíákvæðum.

Af framangreindum ástæðum er lagt til að heimildin til að fara niður úr bundna refsilágmarkinu verði bundin við þau tilfelli þegar vanskil hafa staðið í stuttan tíma, helst ekki yfir hálf t.ár. Í tillögu Ríkislögreglustjórans er lagt til að orðalag ákvæðisins verði "*og brotin hafa staðið yfir um mjög skamman tíma*". Þykir rétt að leggja áherslu á að eftir sem áður hvíli skylda á sakborningi að gefa starfsemi sína upp til gjaldþrotaskipta í tíma, en þeim verði ekki refsað með tvöfaldri sekt vegna brota sem framin eru skömmu fyrir gjaldþrotið. Það er svo undir dómstólum komið að meta í hverju tilfelli hvað teljist mjög skammur tími, en líklegt er að sá tími fari ekki yfir hálf t.ár.

#### *Réttarþróun skattamála.*

Umræðan um sektir í skattamálum hefur verið á þá lund á síðustu árum að sektir séu óeðlilega þyngjandi og ósanngjarnar í einhverjum tilfellum vegna þess að ákvæðin binda refsilágmarkið við tvöfalt það sem undan er dregið. Á síðustu árum hafa verið gerðar breytingar í dómaframkvæmd og á lögum um samfélagsþjónustu sem kemur mjög til móts við þá sem ekki hafa fjárhagslega getu til að greiða háar sektir.

Með Hæstaréttardómi frá 18. febrúar 1999 mál nr. 327/1998 var sett fordæmi um að vararefsing vegna sekta í skattamálum skyldi miðast við þá refsingu sem gerð var fyrir breytingar á framangreindum ákvæðum 1995. Sektir voru í tíð eldri laga ákveðnar í vanskilamálum u.þ.b. helmingur af því sem undan er dregið og þýðir þetta því að vararefsingar eru í raun einungis 1/4 af því sem þær eru vegna sekta fyrir önnur refsilagabrot þar sem samræmis gætti áður.

Þar að auki hefur lögum um samfélagsþjónustu verið breytt á þann veg að dæmdur maður getur tekið alla vararefsinguna, sem aldrei fer yfir eitt ár, út í formi samfélagsþjónustu. Samfélagsþjónusta er mjög mild leið fyrir dæmdan mann til að vinna af sér sektir. Jafngildir 40 klukkustunda samfélagsþjónusta einum mánuði í fangelsi, sbr. 3. mgr. 23. gr. laga nr. 48, 1988, um fangelsi og fangavist. Þetta þýðir að full vararefsing eitt ár verður afplánuð með 12 sinnum 40 klst. vinnu í þágu einhvers góðs málefnis.

Þegar framangreint er vegið saman verður niðurstaðan svo dæmi sé tekið, þegar ekki hefur verið staðið skil á gjöldum að fjárhæð 14 milljónir króna, hlýtur viðkomandi sekt að fjárhæð 28 milljónir, en vararefsingu sem miðast við 7 milljón krónur, fangelsi í eitt ár. Þessa 28 milljóna króna sekt og allar sektarfjárhæðir þar yfir getur viðkomandi, uppfylli hann skilyrði þess, unnið af sér með samfélagsþjónustu í 12 sinnum 40 klst. Til samanburðar má nefna að margir eiga 6 vikna sumarleyfi sem nægir til að vinna af sér helming vararefsingarinnar.

Með lögum nr. 42, 1995, var sett inn bundið refsilágmark í framangreind ákvæði þannig að sekt skyldi ákveðin tvöfalt til tífalt það sem undan var dregið í stað allt að tíföldu. Tilgangur þessara breytinga var að herða viðurlög við skattalagabrotum. Á þeim tíma var ekki heimilt að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu heldur þurftu dæmdir menn að sitja í fangelsi allan tíma vararefsingar, gætu þeir ekki greitt og nutu eftir því sem best verður séð ekki

#### RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

reynslulausnar af þeim tíma eins og gildir um aðrar fangelsisrefsingar. Sakborningurinn í dæminu hér að ofan hefði í tíð eldri laga samkvæmt þessu hlotið 7 milljón króna sekt og eitt ár í vararefsingu sem hann hefði þurft að sitja af sér. Raunveruleg refsing fyrir mann sem ekki gat greitt sektina, sem óneitanlega á við um flesta sakborninga, fór úr því að vera eitt ár í fangelsi í samfélagsþjónustu 12 sinnum 40 klst. Af þessu má sjá að í raun koma refsingarnar fyrir þessi brot vægar niður á þeim sakborningum sem ekki eru borgunarmenn sektanna núna en fyrir lagabreytinguna.

#### *Reynsla af varnaðaráhrifum ákvæðanna.*

Ríkislögreglustjórinn telur að hinar háu sektir sem nú eru dæmdar í málum sem þessum hafi mjög mikil varnaðaráhrif. Þeir sem ábyrgð bera á rekstri sem er í vanda bregðast við fyrir en ella, til að gefa reksturinn upp til gjaldþrotaskipta. Þessu fylgir að aðrir sem hafa hagsmuna að gæta njóta áhrifa þessara ákvæða. Má sem dæmi nefna lífeyrissjóði vegna lífeyrисиðgjalda sem dregin eru af launþegum, stéttarfélög vegna stéttarfélagsiðgjalda auk annarra kröfuhafa. Fram hjá því verður ekki litið að nokkur hluti þeirra sem í hlut eiga hafa tekið þátt í s.k. kennitöluskiptum og rekið starfsemi sína í þrot oftár en einu sinni en skipt um kennitölur og rekstrarform til að geta leikið sama leik aftur. Oft nota þessir aðilar leppa sem koma fram sem framkvæmdastjórar. Þungar refsingar hafa áhrif til að gera þessum aðilum erfiðara um vik. Þess vegna er lagt til að undantekningin verði höfð þrengri en frumvarpið gerir ráð fyrir.

#### *Greiðslur eftir gjalddaga.*

Nokkuð er um að sakborningar hafa greitt vangreidd gjöld en eftir lögboðinn gjalddaga. Brot eru fullframin með því einu að gjöldum er ekki skilað á gjalddaga/eindaga. Slík mál hafa komið til kasta Hæstaréttar sem hefur talið að beita megi í algerum undantekningartilfellum 8. tölulið 1. mgr. 74. gr. almennra hegningarlaga nr. 19,1940, til að færa sekt niður úr hinu bundna refsilágmarki. Má um þetta nefna dóma Hæstaréttar frá 22. júní 2002, mál nr. 49/2000 og 2. október 2003, mál nr. 27/2003. Í fyrra málinu vísaði Hæstiréttur til þess að um væri að ræða þrönga undantekningarreglu sem tæki mið af því að brot fælust eingöngu í vanskilum en ekki vanrækslu á skilum skýrslna eða rangfærslum, og framkvæmdastjórinn hafi tekið persónulega lán til að greiða gjöldin fyrir einkahlutafélagið.

Verður að telja óheppilegt að sakborningur njóti ekki viljans til að bæta fyrir brot sitt, með því að greiða gjöldin eftir gjalddaga, enda getur slíkt leitt til þess að viðkomandi telji peningunum betur varið til annars en greiðslu gjaldanna þar sem hann muni eftir sem áður þola sömu refsingu. Getur þetta leitt til tjóns fyrir ríkissjóð. Ríkislögreglustjórinn leggur því til að heimilt verði að draga frá lágmarkssektinni greiðsluna á gjöldunum þannig að hún verði í þeim tilfellum eingöngu einföld sú fjárhæð sem undan er dregin en ekki tvöföld. Það er svo komið undir dómstólum að meta hvort beita eigi 8. tölulið 1. mgr. 74. gr. hgl. til að fara niður úr hinni einföldu sekt þegar svo háttar til sem í dómnum sem nefndur er hér að framan.

#### *Um skil skýrslna/skilagreina á lögboðnum tíma.*

Rétt er að áréttá að það er refsivert að skila ekki virðisaukaskattsskýrslu eða skilagrein staðgreiðslu á lögboðnum tíma. Um þetta má sjá dóm Hæstaréttar frá 25. mars 1999 mál nr. 467/1998 þar sem framkvæmdastjóri var dæmdur til greiðslu kr. 100.000 í sekt vegna einnar virðisaukaskattsskýrslu sem ekki var skilað á lögboðnum tíma.

Í tillögum Ríkislögreglustjórans að orðalagi ákvæðanna er lagt til að lögð verði áhersla á að lækkun sektarfjárhæða verði eingöngu heimil ef brotin eru vegna slæmrar stöðu rekstraraðila en ekki í þeim tilfellum þegar óreiða er ástæða vanskila. Óreiða lýsir sér oft í því að skýrslum

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN  
er ekki skilað sem takmarkar mjög getu skattayfirvalda til að hafa yfirsýn yfir skuldastöðu og bregðast við t.d. með lokunum starfsemi vegna vanskila. Einnig má benda á orðalag í Hæstréttardómi þeim sem nefndur er hér að framan þar sem rétturinn tiltók sem rökstuðning að brot fælust eingöngu í vanskilum en ekki í vanrækslu á skilum skýrslna. Ef ekki er getið um þetta atriði í ákvæðinu er hætta á að erfitt geti verið að fastsetja hvenær eftir gjalddaga sakborningur getur síðast skilað skýrslu og notið lækkunarheimildar á sektarfjárhæðinni. Er t.d. nægjanlegt að koma skattskilunum í lag eftir að rannsókn lögreglu er hafin?

*Tillögur Ríkislögreglustjórans.*

Með vísan til framangreinds er lagt til að ákvæði 1. og 2. gr. frumvarpsins verði orðuð sem hér segir.

1. gr.

*Breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda,  
nr. 45/1987, með áorðnum breytingum.*

Við 2. mgr. 30. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Hafi brot einskorðast við að ekki hefur verið skilað staðgreiðslu samkvæmt rétttri skilagrein staðgreiðslu, sem skilað hefur verið á lögboðnum tíma, og brotin hafa staðið yfir um mjög skamman tíma, má færa sekt niður úr lágmarki þessarar greinar. Hafi vangreidd staðgreiðsla verið greidd eftir gjalddaga má lækka sekt vegna þeirra vanskila allt niður í sömu fjárhæð og undan var dregin, og skal fésektarlágmarki þessa ákvæðis eingöngu beitt varðandi þann hluta skattfjárhæðarinnar sem eftir stendur í vanskilum.

2. gr.

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

Við 1. mgr. 40. gr. laganna bætist tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Hafi brot einskorðast við að ekki hefur verið skilað virðisaukaskatti samkvæmt rétttri virðisaukaskattsskýrslu, sem skilað hefur verið á lögboðnum tíma, og brotin hafa staðið yfir um mjög skamman tíma, má færa sekt niður úr lágmarki þessarar greinar. Hafi vangreiddur virðisaukaskattur verið greiddur eftir gjalddaga má lækka sekt vegna þeirra vanskila allt niður í sömu fjárhæð og undan var dregin, og skal fésektarlágmarki þessa ákvæðis eingöngu beitt varðandi þann hluta skattfjárhæðarinnar sem eftir stendur í vanskilum.

Virðingarfyllt,

  
Helgi Magnússon lögl. fulltr.