



KPMG ehf.  
Borgartúni 27  
105 Reykjavík

Sími 545 6000  
Fax 545 6001  
Veffang www.kpmg.is

Nefndasvið Alþingis  
stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík, 3. maí 2019.

**Umsögn KPMG ehf. um „frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016 (eftirlit með tekjum ríkisins o.fl.)“, á þingskjali 1264 – 803. mál.**

KPMG ehf. hefur kynnt sér efni framangreinds frumvarps og sér ástæðu til að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

Í 3. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, er kveðið á um hlutverk ríkisendurskoðanda. Skal hann í störfum sínum m.a. hafa eftirlit með tekjum ríkisins. Í greinargerð með frumvarpi til þeirra laga kemur fram að eftirliti sínu skuli ríkisendurskoðandi aðallega sinna með endurskoðun ríkisreiknings og ársreikninga stofnana og fyrirtækja ríkisins, en að auki með stjórnáskýlendingu. Er það í samræmi við fyrirmæli í 5. og 6. gr. laganna um annars vegar fjárhagsendurskoðun, sem fyrst og fremst lýtur að því hvort reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri, og hins vegar stjórnáskýlendingu, sem fyrst og fremst lýtur að könnun á meðferð og nýtingu ríkisfjár.

Í b-lið 1. gr. og í 2. gr. frumvarps þess, sem hér er til umfjöllunar, eru lagðar til breytingar á gildandi lagaákvæðum, sem virðast fela í sér grundvallarbreytingu á eftirlitshlutverki ríkisendurskoðanda að því er álagningu skatta varðar. Lagt er til að ríkisendurskoðandi skuli yfirfara forsendur álagningar opinberra gjalda og annarra skatta. Forsendur álagningar opinberra gjalda og annarra skatta eru annars vegar lagaákvæði, enda skal skattamálum skipað með lögum skv. 77. gr. stjórnarskrár, og hins vegar skýrslur skattaðila um skattstofna og atvik sem ráða skattlagningu. Orðalag tillögunnar virðist því fela í sér að ríkisendurskoðandi skuli kanna hvort ríkisskattstjóri, eða eftir atvikum annað stjórnvald, hafi heimfært atvik sem varða hvern og einn skattaðila með réttum hætti undir settar réttarreglur. Tillagan hljómar nánast eins og yfirlýsing um vantraust á hæfni og störf ríkisskattstjóra og annarra skattyfirvalda. Þótt einstaka ákvarðanir ríkisskattstjóra hafi á liðnum árum orkað tvímælis, eins og ýmsir úrskurðir yfirskaðanefndar bera vitni um, þá þykir KPMG ehf. ómaklega að ríkisskattstjóra vegið með slíkri vantraustsyfirlýsingu. Í greinargerð með frumvarpinu kemur reyndar fram að ríkisendurskoðun sé ekki ætlað að taka einstaka skattákvæðin til endurmats, heldur muni eftirlit hans beinast að virkni álagningarkerfa, þ.e. að þau virki í samræmi við lög. Að þeim orðum virtum er orðalag tillögunnar í 2. gr. frumvarpsins of víðtækt. Það má bæta með því að skjóta orðinu „almennar“ inn í upphafsmálslið hennar, sem hljóðaði þá „Eftirlit með tekjum ríkisins felur í sér að yfirfara almennar forsendur álagningar opinberra gjalda og annarra skatta, ...“. Jafnvel það orðalag telur KPMG ehf. vera of víðtækt. Í afmörkun almennra forsendna skattálagningar felst túlkun efnisákvæða skattalaga. Í eftirliti ríkisendurskoðanda á almennum forsendum fælist því að honum væri falin slík túlkun. Í frumvarpinu er engin ákvæði að finna um hvernig bregðast skuli við ef ekki færu saman túlkun skattyfirvalda annars vegar og ríkisendurskoðanda hins vegar. Í ljósi lögboðsins hlutverks skattyfirvalda við skattákvæðin verður því ekki annað séð en að skattyfirvöldum bæri að leggja sína túlkun til grundvallar við afmörkun almennra forsendna skattálagningar og að túlkun ríkisendurskoðanda hefði því enga þýðingu. Ætlað eftirlit ríkisendurskoðanda með almennum forsendum skattálagningar væri því marklaust.

Í a-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til að ríkisendurskoðandi skuli hafa óheftan rafrænan aðgang að rauntímaupplýsingum um fólk og lögaðila í upplýsingakerfum opinberra aðila, svo sem um búsetu, skráningu fasteigna, skipa, lofffara og ökutækja og um álagningu, ákvörðun og innheimtu skatta og gjalda. Í tillögnum felst að ríkisendurskoðandi fái óheftan aðgang að upplýsingum um persónulega hagi allra landsmanna, tekjur fólks og útgjöld, eignir þess og skuldir, starfsvettvang þess og fjölskylduhagi, m.a. með aðgangi að skattframtölum fólks og upplýsingum um skil skatts í staðgreiðslu af launum fólks. KPMG ehf. fær ekki með nokkru móti séð að ríkisendurskoðanda sé þörf slíkra upplýsinga um einkahagi fólks til að sinna starfsskyldum sínum við endurskoðun reikningshalds hins opinbera og eftirlit með frammistöðu ríkisstofnanna og ríkisfyrirtækja. Tillaga um aðgang ríkisendurskoðanda að upplýsingum um landsmenn og félög þeirra er langt umfram það sem eðlilegt getur talist.

Í b-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til að ríkisendurskoðandi hafi aðgang að bókhaldi þeirra sem fá framlög úr ríkissjóði, þ.m.t. nýsköpunarfyrirtækja sem njóta skattfrádráttar á grundvelli laga nr. 152/2009, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, og kvikmyndafyrirtækja sem njóta endurgreiðslna hluta kostnaðar af gerð kvikmynda og sjónvarpsefnis hér á landi á grundvelli laga nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Ríkisskattstjóri ákvarðar skattfrádrátt nýsköpunarfyrirtækja að fenginni staðfestingu Rannís á að nýsköpunar- eða þróunarverkefni uppfylli skilyrði frádráttarins. Sérstök ráðherraskipuð nefnd ákvarðar endurgreiðslur til kvikmyndafyrirtækja. Ekki verður séð þörf ríkisendurskoðanda fyrir aðgang að bókhaldi umræddra fyrirtækja. Standi vilji til þess að ríkisendurskoðandi taki efnislega afstöðu til réttmæti einstakra ákvarðanna þar til bærra stjórnvalda um skattafslátt eða endurgreiðslu kostnaðar nægir að hann hafi aðgang að þeim gögnum og upplýsingum sem stjórnvaldið byggir ákvörðun sína á. Engar tillögur eru í frumvarpinu um hver þýðing þess skuli vera ef ríkisendurskoðandi telur ranga vera ákvörðun um skattafslátt eða endurgreiðslu kostnaðar. Ljóst má vera að hvert sem álit ríkisendurskoðanda kann að vera á einstaka ákvörðun verður henni ekki breytt.

KPMG ehf. leyfir sér að gera tillögu um brottfellingu b-liðar 1. gr., 2. gr. og 4. gr. úr frumvarpinu.

Virðingarfyllt,

**KPMG ehf.**

