

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 21.4.2020
Tilvísun: 20200403634

Kt. 420169- 3889

Efni: Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ársreikninga, nr. 3/2006, og lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum (aukinn aðgangur að ársreikningaskrá og hlutafélagaskrá) - 852. mál, þskj. 1353

Af gefnu tilefni, og af höfðu samráði við nefndasvið Alþingis, hefur ríkisskattstjóri ákveðið að veita umsögn um ofangreint þingmál sem fyrir mistök barst embættinu ekki til umsagnar í febrúar sl.

Þegar frumvarp þetta var fyrst lagt fram á 148. löggjafarþingi (12. mál), þá efnislega samhljóða því sem hér er lagt fram sem 852. mál, þá gafst ríkisskattstjóra jafnframt kostur á því að senda inn umsögn um efni þess. Ítrekast hér með þau sjónarmið sem komu fram í þeirri umsögn, dags. 28. janúar 2018, eftir því sem við á og að teknu tilliti til tölfraði vegna þess tímabils sem síðan hefur liðið.

Ríkisskattstjóri telur þannig ástæðu til að vekja athygli á eftirfarandi atriðum í tengslum við umrætt frumvarp:

I.

Með lögum nr. 64/2017 var gerð breyting á lögum um fyrirtækjaskrá, nr. 17/2003, með síðari breytingum (aukinn aðgangur að fyrirtækjaskrá). Með þeim lögum var svohljóðandi nýjum málslið bætt við, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna: „*Engin gjaldtaka skal þó vera fyrir rafræna uppfléttingu í skránni og skulu allar upplýsingar birtast í rafrænni uppfléttingu.*“ Með lagabreytingu þessari varð sú breyting að rafræn birting upplýsinga í fyrirtækjaskrá um tiltekin atriði, sbr. 1.–8. tölul. 4. gr. laga nr. 17/2003, var gerð gjaldfrjáls. Við túlkun lagabreytingarinnar var litið til athugasemda með frumvarpi að lögum og nefndarálits efnahags- og viðskiptanefndar. Þar var gengið út frá því að eingöngu upplýsingar sem byggðu á lögum um fyrirtækjaskrá nr. 17/2003 yrðu gjaldfrjálsar. Frumvarp það sem hér er til umsagnar miðar að því að auka enn frekar gjaldfrjálsan aðgang að upplýsingum úr skrá þeim sem ríkisskattstjóri heldur, og er lagt til að upplýsingar úr ársreikningaskrá og hlutafélagaskrá verði gerðar aðgengilegar almenningi án innheimtu þjónustugjalda.

Í því frumvarpi sem nú liggur fyrir er gert ráð fyrir breytingu á lögum nr. 3/2006, um ársreikninga, og lögum nr. 2/1995, um hlutafélög, og eru breytingaákvæði beggja laganna samhljóða:

„*Engin gjaldtaka skal þó vera fyrir rafræna uppfléttingu í skránni og skulu allar upplýsingar birtast í rafrænni uppfléttingu.*“

II.

Ríkisskattstjóri starfrækir fyrirtækjaskrá og gilda um hana lög nr. 17/2003. Fyrirtækjaskrá heldur aðgreinanlegar skrár yfir hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög, sameignarfélög, samlagsfélög og sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Auk þess starfrækir ríkisskattstjóri ársreikningaskrá og heldur skrá um félagasamtök og jafnframt sérstaklega almannaheillafélög með starfsemi yfir landamæri. Þá er haldin skrá yfir raunverulega eigendur.

Starfsemi fyrirtækjaskrár og ársreikningaskrár er að verulegu leyti fjármögnuð með innheimtu þjónustugjalda, samkvæmt gjaldskrá og samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Greiðendur eru að stærstu leyti viðskiptalífíð.

Í fyrirtækjaskrá skal skrá eftirfarandi upplýsingar eftir því sem við á, sbr. 4. gr. laga nr. 17/2003:

1. Heiti.
2. Kennitala.
3. Heimilisfang.
4. Rekstrar- eða félagsform.
5. Stofndagur.
6. Nafn, lögheimili og kennitala forráðamanna.
7. Atvinnugreinarnúmer samkvæmt atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands.
8. Slit félags.
9. Önnur þau atriði sem skylt er að skrá um starfsemi félaga og fyrirtækja samkvæmt lögum eða nauðsynlegt eða hagkvæmt þykir að skrá vegna hagsmuna opinberra aðila eða miðlunar upplýsinga til opinberra aðila, fyrirtækja og almennings.

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 17/2003 skal ríkisskattstjóri veita opinberum aðilum, fyrirtækjum og almennungi upplýsingar úr fyrirtækjaskrá. Á vef Skattsins hefur almennungi um langt skeið verið unnt án nokkurs kostnaðar að fletta upp grunnupplýsingum um fyrirtæki landsins. Með framangreindum lögum nr. 64/2017, um breytingu á lögum um fyrirtækjaskrá, var slík upplýsingagjöf aukin enn frekar, sbr. 1.-8. tölul. tilvitnaðrar 4. gr., og er hún nú ekki háð gjaldtöku.

Svo sem fyrr segir starfrækir ríkisskattstjóri einnig ársreikningaskrá. Tilgangur þess að taka á móti, varðveita og veita aðgang að ársreikningum er m.a. að veita atvinnulífínu upplýsingar til að meta hvort stýra eigi fjármagni til viðkomandi fyrirtækja, hvort sem er í formi lána, annarrar fyrirgreiðslu eða hlutafjár.

Félögum samkvæmt 1. gr. ársreikningalaga nr. 3/2006 ber að skila ársreikningi sínum til ársreikningaskrár og skal ársreikningaskrá veita aðgang að þeim gögnum sem skilaskyld eru, sbr. 109. gr. laga nr. 3/2006. Veittur er slíkur aðgangur gegn greiðslu gjalds en á vef Skattsins er jafnframt unnt að fletta upp rekstraraðilum og sjá hvort og þá hvenær þeir hafa skilað ársreikningi, svo og hvort um er að ræða samstæðureikning.

Á framangreindum grundvelli veitir ríkisskattstjóri miðlurum aðgang að ársreikningaskrá, hlutafélagaskrá, einkahlutafélagaskrá o.fl. skráum til vinnslu og miðlunar upplýsinga. Miðlarar hafa nálgast efni úr skráum ríkisskattstjóra með eftirfarandi hætti

- sóttar hafa verið eða flett upp upplýsingum um einstök atriði
- aðgangur að gagnagrunnum hefur verið útvegaður einstökum fyrirtækjum
- keyptar hafa verið heilar skrár

III.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem hér liggur fyrir segir að lagt sé til að upplýsingar ársreikningaskrár og hluthafaskrár verði aðgengilegar fyrir almenning. Tekið skal fram að ríkisskattstjóri heldur ekki sérstaka skrá yfir hluthafa, þ.e. hluthafaskrá. Upplýsingar um hluthafa berast ríkisskattstjóra árlega, annars vegar með ársreikningum félaga (til ársreikningaskrár) og hins vegar í hluthafaupplýsingum sem berast ríkisskattstjóra vegna álagningar opinberra gjalda. Síðarnefndu upplýsingarnar eru ekki ætlaðar til opinberrar birtingar.

Í frumvarpi þessu er lagt til að „Engin gjaldtaka skuli vera fyrir rafræna uppflettingu í skránni ...“ og í athugasemdum með frumvarpinu er lagt til að upplýsingar ársreikningaskrár og hluthafaskrár verði aðgengilegar fyrir almenning. Ekki er ljóst hvort eingöngu er um að ræða uppflettingar og þá án heimildar til að prenta út umræddar upplýsingar. Þá kemur ekki fram hvað átt við með hugtakinu „almenningi“ og hvort um er að ræða takmarkanir eða rýmkun á veitingu þessara upplýsinga gjaldfrjálst með því að tilgreina „rafræna“ uppflettingu og „almenning“ og hvort ætlunin er eftir sem áður að fyrirtæki o.fl. sem ekki teljist til almennings greiði fyrir þessar upplýsingar.

Þær tekjur sem ríkisskattstjóri hefur af innheimtu þjónustugjalda vegna upplýsinga úr framangreindum skráum koma n.t.t. úr:

- hlutafélagaskrá, annars vegar vegna innheimtu frá miðlurum og hins vegar innheimtu í afgreiðslu Skattsins. Innheimt er fyrir vottorð úr hlutafélagaskrá og samþykktir félaga, aukatilkygningar, samrunagögn o.fl. Heildarinnheimta fyrir upplýsingar úr hlutafélagaskrá á árinu 2019 námu **104,1 m.kr.**
- ársreikningaskrá þar sem um er að ræða innheimtu vegna ársreikninga með rafrænum hætti í gegnum miðlara og í afgreiðslu Skattsins þar sem afrit eru afhent á pappírformi. Heildartekjur af innheimtu fyrir upplýsingar úr ársreikningaskrá á árinu 2019 voru **54,5 m.kr.**

Í eftirfarandi töflu er að finna sundurliðun á innheimtu ríkisskattstjóra vegna framangreinds skráahalds á árunum 2016 til 2019:

Uppruni tekna	2016	2017	2018	2019
Hlutafélagaskrá	91.400.000	90.100.000	89.900.000	104.100.000
Ársreikningaskrá	37.600.000	43.600.000	52.800.000	54.500.000
Samtals:	129.000.000	133.700.000	142.700.000	158.600.000

Af framangreindu er ljóst að Skatturinn yrði fyrir umtalsverðri skerðingu tekna af þjónustugjöldum verði umrætt frumvarp að lögum. **Tekjur stofnunarinnar af hlutafélagaskrá og ársreikningaskrá á árinu 2019 námu alls 158,6 m.kr.** Gera má ráð fyrir að margir þeirra aðila sem fram til þessa hafa greitt fyrir upplýsingar úr hlutafélagaskrá og ársreikningaskrá myndu, ef frumvarp þetta yrði að lögum, sækja þessar upplýsingar gjaldfrjálst á heimasíðu Skattsins. Samkvæmt framangreindu er því ljóst að fótunum er að verulegu leyti kippt undan fjármögnun á rekstri fyrirtækjaskrár verði innheimta þjónustugjalda að öllu leyti felld niður. Myndi ríkisskattstjóri því verða af verulegum rekstrartekjum sem bæta þyrfti stofnuninni með aukningu á beinu rekstrarframlagi.

IV.

Ríkisskattstjóri telur þó allt að einu rétt að benda á að í frumvarpi þessu er ekki lögð til breyting á lögum um einkahlutafélög, nr. 138/1994. Verður að telja eðlilegt, ef ætlunin er að veita gjaldfrjálsan aðgang að upplýsingum úr undirskráð fyrirtækjaskrár, að setja einnig til samræmis inn ákvæði um gjaldfrjálsa rafræna uppflettingu á upplýsingum um þetta félagiform. Í 121. gr. laga nr. 138/1994 er ákvæði um skráningu einkahlutafélaga og eru 1. og 2. mgr. ákvæðisins samhljóða ákvæðum 1. og 2. mgr. 147. gr. laga um hlutafélög að breyttu breytanda.

Við 2. mgr. 147. gr. laga nr. 138/1994 mætti því bæta nýjum málslið:

Engin gjaldtaka skal þó vera fyrir rafræna uppflettingu í skránni og skulu allar upplýsingar birtast í rafrænni uppflettingu.

Sama á við um:

Lög um samvinnufélög nr. 22/1991

Lög um sameignarfélag nr. 50/2007

Lög um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð nr. 42/1903, IV. kafli.

V.

Nái fyrirhugaðar lagabreytingar fram að ganga, væri æskilegt að samhliða yrði veitt heimild til að setningar reglugerðar um nánari afmörkun þeirra upplýsinga sem veita skyldi gjaldfrjálst aðgengi að, og framkvæmd hins rafræna aðgengis, hvort heldur varðar einstakar uppflettingar almennings eða aðgang fyrirtækja um upplýsingamiðlun að gagnagrunnum eða afritun einstakra skráa vegna úrvinnslu og miðlunar upplýsinga samkvæmt því sem samræmist lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.

Loks undirstrikar ríkisskattstjóri það sem áður hefur hér komið fram að haldast verður í hendur niðurfelling innheimtu og auknar fjárveitingar til rekstar sem samsvarar þeirri skerðingu rekstrartekna sem niðurfelling þjónustugjalda hefur augljóslega í för með sér fyrir stofnunina, auk kostnaðar við þær breytingar á gagnagrunnum og viðmóti sem geri almenna uppflettingu á umræddum upplýsingum mögulega.

Virðingarfyllt,
f. h. ríkisskattstjóra



Ingvar J. Rögnvaldsson



Helga Valborg Steinarsdóttir