

Skýrsla

um úttekt Ríkisendurskoðunar á skattsvikamálum.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Með vísan til 26. gr., sbr. 31. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, hefur nefndin tekið til skoðunar úttekt Ríkisendurskoðunar á skattsvikamálum, ferli þeirra, fjölda og afgreiðslu 1997–1999. Úttektin beindist að því að lýsa í megindráttum ferli skattsvikamála, aðallega innan stjórn-sýslunnar, draga fram tölulegar upplýsingar um afgreiðslu skattsvikamála innan stjórn-sýslunnar og hjá dómstólum, einkum á árunum 1997–1999, og greina hugsanlega veikleika í núverandi ferli skattsvikamála, lýsa þeim og hugsanlegum leiðum til úrbóta.

Við meðferð málsins fékk nefndin á sinn fund Sigurð Þórðarson ríkisendurskoðanda, Guðríði Jóhannesdóttur og Jón L. Björnsson frá Ríkisendurskoðun, Ingvar Rögnvaldsson frá ríkisskattstjóra, Garðar Gíslason frá skattrannsóknarstjóra ríkisins, Ragnheiði Snorradóttur frá fjármálaráðuneyti og Skúla Eggert Þórðarson skattrannsóknarstjóra ríkisins.

I.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar kemur fram að margir aðilar geta komið að meðferð skattsvikamáls. Hér er um að ræða skattrannsóknarstjóra ríkisins, skattstjóra í einstökum skattumdæmum, ríkisskattstjóra, yfirskattanefnd, ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara og dómstóla.

Meðferð skattsvikamáls hefst þannig að grun um skattsvik er vísað til skattrannsóknarstjóra ríkisins, annaðhvort af skattstofu, ríkisskattstjóra eða af þriðja manni, eða ríkislögreglustjóri vísar máli til hans. Skattrannsóknarstjóri getur líka tekið mál upp að eigin frumkvæði. Eftir könnun máls ákveður skattrannsóknarstjóri hvort rannsókn skuli fara fram eða ekki. Ef ekki er málið lagt upp eða skattstjóra falið að ljúka skattaþætti þess. Ef rannsókn fer fram eru hins vegar nokkrir möguleikar fyrir hendi. Rannsókn getur lokið án skýrslu og þá er mál lagt upp. Ef rannsókn lýkur hins vegar með skýrslu er fjórar leiðir færar:

1. Skattaþætti málsins er vísað til ríkisskattstjóra en refsipáttur er enginn. Skattaþátturinn er þá kæránlegur til yfirskattanefndar og eftir meðferð þar er hægt að vísa honum til dómstóla.
2. Skattaþætti málsins er vísað til ríkisskattstjóra og refsipætti til yfirskattanefndar. Skattaþátturinn er kæránlegur til yfirskattanefndar og eftir meðferð þar er hægt að vísa honum til dómstóla, en refsipættinum er ekki hægt að vísa áfram.
3. Skattaþætti málsins er vísað til ríkisskattstjóra og refsipættinum til ríkislögreglustjóra. Skattaþátturinn er kæránlegur til yfirskattanefndar og eftir meðferð þar er hægt að vísa honum til dómstóla, en refsipættinum getur lokið með því að ríkislögreglustjóri leggur máli eða ákærir í því. Við ákæru lýkur máli fyrir dómstólum.
4. Bótakröfu og refsipætti er vísað til ríkislögreglustjóra sem annaðhvort leggur málinu eða ákærir í því. Við ákæru lýkur máli fyrir dómstólum.

II.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar kemur fram að ótvírætt sé að verulegur árangur hafi náðst á síðasta áratug í að upplýsa skattsvik og að aðgerðir gegn skattsvikum á undanförunum árum hafi sannanlega skilað betri árangri en áður hafi þekkt. Ríkisendurskoðun bendir hins vegar á eftirfarandi atriði við meðferð skattsvikamála í skýrslu sinni:

Lög og reglugerðir sem gilt hafa um skattalagabrot og meðferð þeirra hafa ekki að öllu leyti verið nægjanlega skýr og kunna í framkvæmd að hafa leitt til ójafnræðis skattaðila. Ríkisendurskoðun bendir þó á að ný reglugerð um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsóknna sem sett var í maí 2001 komi til með að draga úr þeirri óvissu sem ríkt hefur um skilgreiningu á hugtakinu skattsvik og um mörk skatteftirlits og skattrannsóknna. Ríkisendurskoðun bendir jafnframt á að skortur á rannsóknarheimildum skattstjóra, samhliða fremur þröngri túlkun á því hvað skatteftirlit felur í sér, kunni að hafa dregið úr frumkvæði þeirra og leitt til þess að skattstjórar hafi frekar beint kröftum sínum að öðrum afmörkuðum þáttum. Ríkisendurskoðun spyr hvort skýr aðgreining og verkaskipting kunni ekki í einhverjum mæli að standa þessum þætti skattframkvæmdar fyrir þrifum. Enda þótt reglugerðin kveði á um mörk skatteftirlits og skattrannsóknna virðist ljóst að sú verkaskipting sem í henni felst sé ekki að öllu leyti heppileg og rökrétt, þar sem skatteftirlit og skattrannsóknir hljóti að vera náskyld viðfangsefni. Til að ná fram nánari tengslum skatteftirlits og skattrannsóknna bendir Ríkisendurskoðun á þá möguleika að fela skattstjórum rannsóknarheimildir í minni málum eða gefa embætti skattrannsóknarstjóra heimild til skatteftirlits ef svo ber undir, en slíka heimild hafði forveri embættisins á skrifstofu ríkisskattstjóra.

Málsmeðferðartími í skattsvikamálum á þeim tíma sem úttekt Ríkisendurskoðunar náði til hefur í mörgum tilvikum verið langur og jafnvel staðið árum saman. Þetta eykur hættu á að mál fyrnist, skattkröfur tapist og kröfu skattaðila um skjóta málsmeðferð sé ekki nægjanlega gætt. Ríkisendurskoðun telur að skoða þurfi leiðir til að einfalda ferli skattsvikamála í því skyni að gera það skilvirkara. Stofnunin bendir á eftirfarandi möguleika til þess:

1. Lögreglustjórar gæfu út ákærur í stað ríkislögreglustjóra í minni málum, svo sem þegar gjaldandi neitar að afhenda gögn eða vill ekki að refsipáttur sé afgreiddur af yfirskattanefnd, bókhald hefur ekki verið fært og ársreikningur því ekki gerður eða þegar um er að ræða langvarandi vanskil en fjárhæðir eru hins vegar lágar.
2. Embætti skattrannsóknarstjóra fengi ákærvald í tilteknum málum. Á móti því mælir hins vegar frávik frá núverandi kerfi varðandi fyrirkomulag ákærvalds.
3. Yfirskattanefnd kæmi ekki að sektarákvörðun heldur yrði skattrannsóknarstjóra falið að ljúka refsipætti mála sem áður fóru til nefndarinnar með sekt, fallist skattaðili á það. Sú afgreiðsla væri að nokkru hliðstæð heimildum lögreglustjóra vegna minni háttar afbrota.

III.

Nefndin tekur undir athugasemdir Ríkisendurskoðunar um að nauðsynlegt sé að skýr ákvæði sé að finna í lögum og reglugerðum um skattalagabrot og meðferð þeirra. Nefndin tekur einnig undir að nauðsynlegt sé að skatteftirlit og skattrannsóknir séu framkvæmd í nán-um tengslum.

Fram kom í meðferð nefndarinnar á málinu að fólki sem starfar við skatteftirlit hefur fækkað. Nefndin bendir á að nauðsynlegt sé að það dragi ekki úr gæðum og umfangi eftirlitsins, en nefndin telur að jafnan þurfi að vera nægilega margt starfsfólk við skatteftirlit og bendir á mikilvægi þess að hafa vel þjálfað starfslið við eftirlitsstörf. Nefndin lítur svo á að miklu skipti að starfsfólk sem sinnir skatteftirliti geti stundað þá vinnu árið um kring án þess

að þurfa að grípa inn í störf við álagningu á álagstímum. Jafnframt leggur nefndin áherslu á að kappkostað verði að viðhalda stöðugleika í eftirlitsdeildum skattstjóranna.

Loks bendir nefndin á að það er sífellt viðfangsefni skattyfirvalda að reyna að einfalda ferli skattsvikamála og flýta meðferð þeirra. Nefndin telur því ástæðu til að ítarlega verði skoðað hvernig hraða megi málsmeðferðartíma í skattsvikamálum. Í því skyni leggur nefndin til að sá möguleiki verði kannaður að lögreglustjóri gefi út ákærur í stað ríkislögreglustjóra í minni málum og að embætti skattrannsóknarstjóra fái ákærvald í tilteknum málum. Jafnframt leggur nefndin til að athugaðir verði kostir þess og gallar að yfirskattanefnd komi ekki að sektarákvörðun heldur verði skattrannsóknarstjóra falið að ljúka refsipætti mála. Nefndin beinir því til fjármálaráðherra að hann láti kanna framangreind atriði og leggur áherslu á að þeirri vinnu verði hraðað eins og frekast er unnt. Einnig telur nefndin að taka þurfi virðisaukaskattssvik til sérstakrar skoðunar, en samkvæmt upplýsingum frá skattrannsóknarstjóra hafa nýjar leiðir til skattsvika komið þar fram. Miklu skiptir að leitast sé við að stemma stigu við þeirri brotastarfsemi sem farin er að sjást í þessum geira, en þar eru mjög alvarleg ásetningsbrot á ferðinni.