

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um innheimtu opinberra skatta og gjalda.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðrúnu Ingu Torfadóttur og Steinar Örn Steinarsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Lovísu Ósk Þrastardóttur frá umboðsmanni skuldara og Benedikt S. Benediktsson fyrir hönd Samtaka atvinnulífsins og þeirra aðildarsamtaka sem sendu nefndinni umsögn. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Ríkisendurskoðun, umboðsmanni skuldara, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, ríkisskattstjóra og Sýslumannafélagi Íslands auk sameiginlegrar umsagnar frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum verslunar og þjónustu og Samtökum ferðaþjónustunnar.

Með frumvarpinu er lagt til að gildi taki ný heildarlög um innheimtu opinberra skatta og gjalda. Markmiðið með frumvarpinu er m.a. að tryggja réttaröryggi gjaldenda gagnvart ríkissjóði þegar kemur að innheimtu opinberra skatta, lögfesta gildandi framkvæmd og auka gagnsæi þannig að reglur um málefnið verði saman komnar á einum stað. Þá felur frumvarpið í sér nokkrar breytingar á gildandi reglum sem m.a. er ætlað að auka jafnræði gjaldenda. Um efni og markmið frumvarpsins að öðru leyti vísast til greinargerðar með frumvarpinu.

Innheimtuþóknun ríkisins vegna staðgreiðslu útsvars.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið er m.a. vakin athygli á að innheimtuþóknun ríkisins vegna innheimtu útsvars hafi numið óbreyttu hlutfalli af útsvarinu síðan lög um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, tóku gildi. Á þeim tíma hafi útsvarsálagning hins vegar verið 6,7% að meðaltali og njóti sveitarfélögin þannig í engu þess hagræðis sem náðst hefur í skattheimtu, svo sem með rafrænum skattskilum.

Nefndin beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að endurskoða samkomulag við sveitarfélögin um innheimtuþóknun ríkisins vegna staðgreiðslu útsvars, líkt og sambandið hefur óskað eftir. Eðlilegt er að þóknun ríkisins endurspegli kostnað vegna innheimtunnar. Þá telur nefndin sanngjarnt að sveitarfélögin njóti þess almenna hagræðis sem náðst hefur í skattheimtu á undanförunum árum.

Nefndin vekur athygli á nauðsyn þess að gott samstarf sé á milli ríkis og sveitarfélaga um góð skattskil. Í umsögn sambandsins er bent á að í samkomulagi um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2019–2023, sem undirritað var í apríl, sé kveðið á um slíka samvinnu. Markmiðið er að bæta skattskil, m.a. með betra eftirliti með skattundanskotum og svartri atvinnustarfsemi, og ná fram betri nýtingu bótagreiðslna. Nefndin telur mikilvægt að þegar verði hafist handa við að móta samstarfið og hrinda því í framkvæmd.

Breytingartillögur nefndarinnar.

Endurgreiðsla oftekens fjár.

Í 8. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um endurgreiðslu oftekens fjár og er greininni ætlað að koma í stað laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, nr. 29/1995, sem falla brott við gildistöku frumvarpsins. Að stærstum hluta er kveðið á um sambærilegar reglur í 8. gr. frumvarpsins annars vegar og gildandi lögum hins vegar. Að auki eru ákvæði 3.–4. mgr. 114. gr. tekjuskattslaga tekin upp í frumvarpsákvæðið og öðlast þannig gildi um endurgreiðslu á ofgreiddum opinberum gjöldum öðrum en tekjuskatti. Þá er tekið fram að reglurnar taki einnig til ofgreiðslu sekta.

Í sameiginlegri umsögn frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum verslunar og þjónustu og Samtökum ferðaþjónustunnar til nefndarinnar eru m.a. gerðar athugasemdir við að í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins sé að finna nýmæli sem skerði rétt þess sem ofgreitt hefur opinber gjöld til dráttarvaxta af endurgreiðslu-kröfu sinni miðað við gildandi rétt samkvæmt lögum um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.

Samkvæmt gildandi lögum ber endurgreiðslukrafa vegna oftekens fjár almenna vexti frá þeim tíma sem ofgreiðsla átti sér stað þar til endurgreiðsla fer fram en engir vextir greiðast fari endurgreiðsla fram innan 30 daga frá því að fé var oftekið, sbr. 1. mgr. og 1. másl. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995. Þessi meginregla helst óbreytt skv. 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Í 2. mgr. 2. gr. gildandi laga er kveðið á um þá undanþágu að dráttarvexti skuli greiða „frá þeim tíma er gjaldandi sannanlega lagði fram kröfu um endurgreiðslu ofgreiddra skatta eða gjalda“. Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar hefur lítið reynt á þetta ákvæði í reynd og þorri þeirra sem eiga endurgreiðslukröfu vegna ofgreiðslu hlotið almenna vexti samkvæmt meginreglunni, hafi greiðsla dregist umfram 30 daga viðmiðið. Að auki má ráða af dómaframkvæmd að ríkar kröfur séu gerðar til sannanlegrar endurgreiðslukröfu til að réttur til dráttarvaxta myndist. Þannig hafa dómstólar ekki álitnið að það að gera fyrirvara við greiðslu opinberra gjalda dugi til að mynda kröfu um dráttarvexti, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar í máli nr. 459/2014 frá 19. febrúar 2015.

Í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins er þrengt að möguleikanum til að krefjast dráttarvaxta á kröfu um endurgreiðslu ofgreidds fjár í þeim tilvikum þegar slík krafa kemur ekki til kasta yfirsattanefndar eða dómstóla. Markmiðið er að kveða á um framkvæmd sem gildir eins um alla sem eins er ástatt um. Í greinargerð með frumvarpinu segir: „Sjónarmið að baki þessari nýju reglu er að tryggja jafnræði gjaldenda og að þeir verði eins settir óháð því hvaða sérþekkingu eða sérfræðiaðstoð þeir búa yfir eða njóta.“

Nefndin telur að sú breyting frá gildandi framkvæmd sem lögð er til í frumvarpinu sé til þess fallin að auka skýrleika og jafnræði. Í ákvæði 4. mgr. 8. gr. eru tilgreind tvö tilvik þar sem dráttarvextir skulu greiðast og miðast þau við hvort krafa um endurgreiðslu er gerð eftir að inneign myndast eða áður en inneign myndast. Í greinargerð er útskýrt að með myndun inneignar sé átt við að þar til bært stjórnvald viðurkenni endurgreiðslukröfu. Nefndin telur að framangreindu markmiði um jafnræði þeirra sem eins er ástatt um verði betur náð með því að fella brott orðalag um að gjaldandi krefjist endurgreiðslu. Að auki telur nefndin skýrara að kveða á um að tímamarkið miðist við ákvörðun þar til bærst stjórnvalds í lagatextanum. Að höfðu samráði við ráðuneytið og ríkisskattstjóra leggur nefndin til breytt orðalag 4. mgr. 8. gr. þar sem kveðið verði á um að greiða skuli dráttarvexti frá ákvörðun bærst stjórnvalds um að endurgreiðslukrafa sé til staðar, enda hafi krafa ekki verið greidd innan 30 daga frá því tímamarki. Verði greiðsludráttur vegna þess að gjaldandi hafi ekki látið innheimtumanni í té nauðsynlegar upplýsingar skuli upphafsdagur dráttarvaxta þó miðast við þann dag þegar

þær upplýsingar sem vantar eru afhentar enda hafi endurgreiðsla ekki farið fram innan 30 daga frá því tímamarki. Undir nauðsynlegar upplýsingar að þessu leyti falla til að mynda upplýsingar um virkan bankareikning til innborgunar og upplýsingar sem þurfa að liggja fyrir í tilfellum þegar þrota- eða dánarbú eiga rétt á greiðslu, svo sem umboð erfingja um hver hafi heimild til að taka við inneign fyrir hönd dánarbús, eða aðra þætti sem þurfa að koma til svo framkvæma megi endurgreiðslu. Veita þarf því stjórnvaldi sem annast endurgreiðslu hverju sinni umræddar upplýsingar.

Í umsögn samtakanna og í umfjöllun nefndarinnar komu fram sjónarmið um að með þessari reglu væri horfið lengra en samkvæmt gildandi rétti frá jafnræði aðila að kröfu-sambandi um greiðslu vangreiddra skatta annars vegar og endurgreiðslu ofgreiddra skatta hins vegar. Nefndin hefur skilning á sjónarmiðum í þessa veru en bendir á að vegna þess hve regluverk um opinbera skatta og gjöld er flókið og aðstæður mismunandi er vandséð að ein regla geti náð yfir öll tilvik. Þá kann að vera varasamt að setja mjög ívilnandi reglur um endurgreiðslu þar sem slíkt kynni að skapa annarlegan hvata til að ofgreiða skatta. Að fenginni reynslu af lögunum hvetur nefndin til að samráð verði haft milli ráðuneytisins og samtakanna í því skyni að meta hvort ástæða sé til að breyta endurgreiðslureglum. Við slíkt mat væri m.a. vert að kanna hvort mismunandi reglur skuli gilda eftir því hvort gjaldanda verði réttléga kennt um ástæðu ofgreiðslu eða ekki.

Afskriftir eldri krafna.

Í 16. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild til handa ríkisskattstjóra til að afskrifa kröfur vegna þing- og sveitarsjóðsgjalda einstaklinga að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Í umsögn umboðsmanns skuldara koma fram athugasemdir við að eitt af þessum skilyrðum sé að gjaldanda hafi áður verið synjað um greiðsluaðlögun hjá umboðsmanni skuldara. Stofnunin telji ákveðna galla fölgna í því að tengja afskriftarheimild ríkisskattstjóra á þing- og sveitarsjóðsgjöldum við synjun um úrræði hjá umboðsmanni skuldara. Leggur stofnunin til að skilyrðið verði fellt úr ákvæðinu.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tilgreint skilyrði sé sett með vísan til tilgangs laga um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010, og að rétt þyki að gjaldendur hafi reynt greiðsluaðlögun áður en gripið er til afskriftar. Skilyrðið hefur jafnframt þann tilgang að vekja athygli á úrræði umboðsmanns skuldara sem ætlunin er að sé fyrsta úrræðið sem einstaklingar í verulegum greiðsluerfiðleikum leita.

Nefndin telur rétt að halda inni skilyrði um að gjaldandi hafi leitað greiðsluaðlögunar hjá umboðsmanni skuldara áður en hann geti hlotið afskrift krafna skv. 16. gr. frumvarpsins. Þó hefur nefndin skilning á sjónarmiðum sem umboðsmaður skuldara hefur vakið athygli á um að í einhverjum tilvikum kunni að vera ósanngjarnt að gera að ófrávíkjanlegu skilyrði fyrir beitingu afskriftarheimildar 16. gr. að gjaldanda hafi áður verið synjað um greiðsluaðlögun. Að höfðu samráði við umboðsmann skuldara, sem og ráðuneytið og ríkisskattstjóra, leggur nefndin til að í 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. verði kveðið á um að gjaldanda hafi annaðhvort verið synjað um greiðsluaðlögun eða þá að greiðsluaðlögunarumleitaniir hafi reynst árangurslausar. Meðal tilvika sem svona getur háttað um má nefna að kröfuhafar fallist ekki á samning um greiðsluaðlögun, að gjaldandi fái ekki nauðasamning til greiðsluaðlögunar og að umboðsmaður skuldara taki ákvörðun um að fella niður greiðsluaðlögunarumleitaniir. Nefndin bendir á að eftir sem áður er ákvæði 16. gr. heimildarákvæði sem verður háð mati ríkisskattstjóra og beitt í undantekningartilfellum.

Aðrar breytingartillögur en þær sem gerð hefur verið grein fyrir, sbr. a-lið 4. tölul. og b-lið 6. tölul. breytingartillögu nefndarinnar, eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg

áhrif. Að framansögðu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Orðið „stjórnvalda“ í 1. másl. 3. mgr. 1. gr. og orðið „vegna“ tvívegis í sama málslið falli brott.
2. Við 2. gr.
 - a. Í stað orðanna „Afskrift krafna felur í sér að kröfur á hendur gjaldanda eru færðar“ í 1. tölul. komi: Það að færa kröfur á hendur gjaldanda.
 - b. Orðin „Undir þing- og sveitarsjóðsgjöld falla m.a.“ í 7. tölul. falli brott.
3. Við 7. gr.
 - a. Á eftir orðinu „dráttarvexti“ í 1. másl. 1. mgr. 7. gr. komi: skv. 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.
 - b. 2. másl. 1. mgr. 7. gr. falli brott.
4. Við 8. gr.
 - a. 4. mgr. orðist svo:

Greiða skal gjaldanda dráttarvexti skv. 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, frá þeim degi þegar bært stjórnvald ákvarðar inneign enda hafi endurgreiðsla ekki farið fram innan 30 daga frá því tímamarki. Hafi gjaldandi ekki veitt innheimtumanni nauðsynlegar upplýsingar til að endurgreiðsla geti farið fram, svo sem um bankareikning til innborgunar, sbr. 6. mgr., skal greiða dráttarvexti frá þeim degi þegar gjaldandi veitir upplýsingarnar hafi endurgreiðsla ekki farið fram innan 30 daga frá því tímamarki.
 - b. Í stað orðanna „fellur úr gildi fyrir fyrningu“ í 7. mgr. komi: fyrnist.
5. Í stað orðanna „er um refsiverða háttsemi“ í 2. másl. 2. mgr. 14. gr. komi: um refsiverða háttsemi beinist að.
6. Við 16. gr.
 - a. Í stað orðsins „áfallandi“ í 1. másl. 1. mgr. komi: áföllnum.
 - b. Við 3. tölul. 1. mgr. bætist: eða greiðsluáðlögunarumleitanir reynst árangurslausar.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson og Silja Dögg Gunnarsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 6. desember 2019.

Óli Björn Kárason,
form.

Brynjar Nielsson,
frsm.

Þorsteinn Víglundsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Oddný G. Harðardóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Smári McCarthy.