



RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík IS-Iceland.

	Dagsetning	Tilvísun
Alþingi efnahags- og viðskiptanefnd	11. nóvember 2019	19110015
Austurstræti 8-10		11.01
150 Reykjavík		GJJ

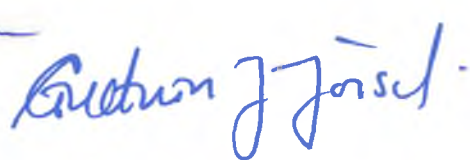
Umsögn um frumvarp til laga um innheimtu opinberra skatta og jalda – 314. mál, þskj. 355

Ríkisendurskoðun hefur þann 8. nóvember 2019 móttengið tölvupóst þar sem veittur er kostur á að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

Í frumvarpinu er lagt til að lögfestar verði reglur um innheimtu opinberra skatta, gjalda og sekta. Þannig verði sameinuð í einum lögum t.a.m. kafli um innheimtu opinberra gjalda í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt og ákvæði laga nr. 29/1995, endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.

Ríkisendurskoðandi fagnar frumvarpinu og telur að verði það að lögum muni það leiða til hagræðingar, aukinnar skilvirkni og bæta þjónustu við viðskiptavinum.

Virðingarfyllst,



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 26.11.2019
Tilvísun: 20191101055

**Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um innheimtu opinberra skatta og gjalda
- 314. mál, þskj. 355**

Ríkisskattstjóri hefur þann 8. nóv. sl. móttengið tölvupóst þar sem embættinu var gefinn kostur á því að veita umsögn um ofangreint þingmál.

Með frumvarpi þessu er í meginatriðum lagt til að lögfestar verði reglur um innheimtu opinberra skatta, gjalda og sekta, ásamt því að hluti ákvæða XIII. kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, flytjist með ákveðnum breytingum inn í frumvarp þetta og falli þar með brott úr tekjuskattslögum. Auk þess eru lagðar til breytingar á ýmsum sérlögum.

Frumvarpið var samið í góðu samráði við ríkisskattstjóra sem telur að lögfesting þess muni styrkja innheimtuframkvæmd til hagsbóta fyrir ríkissjóð og viðskiptavinum embættisins.

Virðingarfyllst,
f. h. ríkisskattstjóra


Ingvar J. Rögnvaldsson


Helga Valborg Steinarsdóttir



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 25. nóvember 2019

1909006SA GB
Málalýkill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. um innheimtu skatta og gjalda, 314. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 8. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint mál. Umsögn þessi er efnislega samhljóða umsögn sem veitt var þegar frumvarpið var til umsagnar í samráðsgátt fyrr á þessu ári.

Almennt

Sambandið tekur undir að sett verði heildarlög um innheimtu skatta og gjalda, í stað þess að styðjast við reglur sem eru á við og dreif í lögum. Um er að ræða mikilvægan þátt í starfsemi ríkisins, sem jafnframt felur í sér innheimtubjónustu fyrir sveitarfélögin og er mikilvægt að lögin endurspegli meginreglur stjórnsýsluréttar. Einnig er í frumvarpinu hugað að atriðum á borð við skuldajöfnun, sem m.a. kemur inn á starfsemi Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Málið snertir því sveitarfélögin og er mikilvægt að frumvarpið fái vandaða rýni.

Í þessari umsögn er bent á tiltekin atriði sem sambandið telur mikilvægt að fái umræðu, í þeim tilgangi að auka sátt um efni frumvarpsins og bæta skattframkvæmd.

Innheimtubóknun ríkisins

Í umsögn sambandsins um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2019 sagði m.a.:

„Samkvæmt markmiðssetningu fyrir málaflokkinn „skatta og innheimtu“ í fjármálaáætlun var innheimtukostnaður ríkissjóðs 550 m.kr. árið 2017 og er stefnt að því að hann lækki um 10% á næstu fimm árum. Í umsögn sambandsins um fjármálaáætlunina var gerð krafa um að innheimtubóknun ríkisins vegna staðgreiðslu útsvars lækki með sama hætti en engin viðbrögð hafa borist við þeirri kröfu. Samkvæmt 32. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 skulu sveitarfélögin greiða ríkissjóði 0,5% af innheimtu útsvari í staðgreiðslu. Þegar þessi lög tóku gildi var útsvarsálagning að meðaltali 6,7%. Við það álagningarhlutfall hefðu sveitarfélögin greitt ríkinu 495 m.kr. en við gildandi álagningarhlutfall losar greiðslan milljarð á þessu ári. Njóta sveitarfélögin þannig í engu þess almenna hagræðis sem náðst hefur í skattheimtu á undanförunum árum, s.s. með rafrænum skattskilum.

Í samkomulagi sem gert var milli sambandsins og fjármálaráðuneytisins á árinu 1990 segir að ríkissjóður tryggi sveitarfélögunum 100% innheimtu á útsvari í staðgreiðslu. En á móti fái ríkissjóður í sinn hlut dráttarvexti og álag sem innheimst hefur. Nauðsynlegt er að farið verði gaumgæfilega yfir þann kostnað sem ríkið

kanna að hafa af þessu og þær tekjur sem koma á móti og telur sambandið eðlilegt að fjárlaganefnd kalli eftir þeim upplýsingum.“

Samband íslenskra sveitarfélaga áréttar framangreind sjónarmið og telur með öllu óeðlilegt að samþykkt verði heildarlög um innheimtu opinberra skatta og gjalda fyrr en löggjafinn hefur lagt mat á sjónarmið ríkisins annars vegar og sveitarfélaga hins vegar um hver sé sanngjörn innheimtubóknun ríkisins fyrir þá þjónustu sem veitt er sveitarfélögum.

Jafnframt áréttar sambandið þá afstöðu að sú þóknun sem ríkið innheimtir í dag er úr öllu samhengi við þann kostnað sem hlýst af þjónustunni.

Ábendingar sem varða bætt verklag við álagningu og innheimtu skatta

1) Samvinna ríkis og sveitarfélaga um bætt skattskil

Í samkomulagi um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2019-2023, sem gert var á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, er í b) lið 6. gr. kveðið á um að:

Tekin verði upp samvinna milli ríkis og sveitarfélaga sem miði að bættum skattskilum, m.a. með betra eftirliti með skattundanskotum og svartri atvinnustarfsemi, og betri nýtingu bótagreiðslna.

Samkomulagið var undirritað í apríl 2018 en engin vinna er hafin við mótun þessa samstarfs. Vert er að undirstrika að skýrslur sem unnar hafa verið um umfang skattsvika benda til þess að skattsvik nemi á hverju ári mörgum tugum milljarða króna. Sóknarfæri hljóta því að vera mikil í þessum efnum. Tilefni kann því að vera til að skoða hvort skynsamlegt væri að bæta við frumvarpið ákvæði um formlegt samstarf ríkis og sveitarfélaga, mögulega með aðkomu fleiri aðila, um bætt skattskil.

Umrætt ákvæði samkomulagsins tekur þó ekki einungis til skattskila heldur einnig betri nýtingar bótagreiðslna. Þótt umfang rangra bótagreiðslna sé lítt rannsakað hér á landi bendir reynsla annarra þjóða, t.d. Dana, til þess að aukið eftirlit skili margföldum ávinningi. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur lengi kallað eftir aukinni samhæfingu bótakerfa og samstarfs, ásamt því að leggja til lagabreytingar til að koma m.a. í veg fyrir tvígreiðslu bóta. Slíkt verkefni fellur vitaskuld utan gildissviðs þess frumvarps sem hér er til umsagnar en er engu að síður brýnt.

2) Aðgengi sveitarfélaga að álagningarskrá

Í lögum um tekjustofna sveitarfélaga er kveðið á um rétt sveitarstjórna til aðgangs að álagningarskrá, sbr. 26. gr.:

Ríkisskattstjóri semur skrá um álagt útsvar í hverju sveitarfélagi að lokinni álagningu. Ríkisskattstjóri gerir síðan innheimtuskrá og sendir hana til sveitarstjórnar og innheimtuaðila, sbr. nánar ákvæði VIII. kafla laga um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Misbrestur virðist vera orðinn á framkvæmd þessarar greinar, sem að einhverju leyti skýrist af hertri löggjöf um meðferð persónuupplýsinga. Sveitarstjórnir hafa þó af því skýra hagsmuni að hafa gott aðgengi að álagningarskrám, eins og vikið verður að hér á eftir.

Þrátt fyrir að sveitarstjórnir framselji innheimtuhlutverk sitt til innheimtumanna ríkissjóðs, líkt og heimilt verður áfram skv. 3. gr. frv., skiptir það miklu fyrir fjármálastjórn sveitarfélaga að hafa yfirsýn um heildarálagningu í sveitarfélaginu og áætlaðar tekjur af skattheimtu. Þannig skiptir máli fyrir sveitarfélög að geta m.a. greint hvort mikið sé um áætlaðar skatttekjur við álagningu útsvars. Ljóst er að innheimtuhlutfall hefur tilhneigingu til að lækka ef um áætlanir er að ræða.

Rétt er einnig að minna á að í 31. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga er kveðið á um kærurétt sveitarfélaga á álagningu á einstaka gjaldendur:

Sveitarstjórnir, sem hlut eiga að máli, hafa sama rétt og gjaldendur til að kæra útsvarsálagningu til ríkisskattstjóra og áfrýja úrskurðum til yfirskattanefndar.

Eflaust er tilefni til þess að ræða hversu mikla raunhæfa þýðingu þetta lagaákvæði hafi í dag en að öllum líkindum er ekki mikið um að sveitarfélög nýti þennan kærurétt þótt tilefni kunni að vera til þess ef grunur er um skattundanskot. Augljóst er þó að aðgengi sveitarfélaga að álagningarskrá hlýtur að vera forsenda þess að kæruréttur virkist.

Sambandið fer því fram á að bætt verði í frumvarpið ákvæði sem taki af vafa um að sveitarfélög hafi aðgang að álagningarskrá Ríkisskattstjóra, að uppfylltum skilyrðum um meðferð persónuupplýsinga.

3) Áætlaðir tekjuskattar

Að áliti sambandsins eru tækifæri til að lækka kostnað við skattheimtu með því að leggja áherslu á að fækka þeim gjaldendum sem sæta áætlun við álagningu tekjuskatts og útsvars. Töluverður hluti þessara gjaldenda eru erlendir starfsmenn sem vinna hluta úr ári hér á landi en ganga ekki frá skattskýrslu, þrátt fyrir heimild þar um í lögum. Ríkisskattstjóri áætlar tekjur á skattgreiðendum sem ekki skila framtali.

Mikill fjöldi áætlana getur valdið skekkju hjá sveitarfélögum, svo sem í áætluðum staðgreiðslutekjum sveitarfélaga, í afskriftalistum vegna útsvars, í yfirlitum um innheimtuárangur innheimtumanna ríkis, o.s.frv. Áætlanagerð sveitarfélaga um innheimtar útsvarstekjur verður því ónákvæmari en ástæða er til. Takmarkað aðgengi sveitarfélaga að álagningarskrám, líkt og að framan greinir, hefta einnig möguleika sveitarfélaga til að leiðrétta fjárhagsáætlanir út frá mati á innheimtanleika einstakra krafna.

Æskilegt væri að finna leið til að draga úr þörf fyrir áætlanir RSK. Slík tækifæri ættu tvímælalaust að vera til staðar þegar áætlað er á útlendinga, sem eru farnir úr landi og hafa ekki skilað skattskýrslu, en í flestum tilvikum enda slíkar kröfur með afskrift. Fullyrða má að áætlanir RSK á þennan hóp séu undantekningarlítið skot yfir markið. Áætlaðar skattkröfur fara sjálfvirkt inn í innheimtuskrár, sem tekur mörg ár að vinna með og vinna úr, elta fólk uppi – gera árangurslaus fjárnám (birting aðfararbeiðna er t.d. mjög tímafrek gagnvart útlendingi sem farinn er úr landi) og það gilda reglur um hve mörg ár þurfi að líða áður en heimilt er að afskrifa kröfur, þótt alla tíð hefur jafnvel verið vitað að væri vitavonlaus til innheimtu.

Það er mjög brýnt að bæta þetta verklag – finna t.d. leið til að fjölga þeim aðilum er skila skattframtali þegar þeir flytja úr landi, á miðju ári, og gera kleift að ljúka þeirra

uppgjöri við íslensk skattyfirvöld á réttum tímapunkti. Best væri að það gerðist í gegnum síðasta vinnuveitanda og jafnvel að þeir yrðu gerðir ábyrgir á einhvern hátt. Einnig væri hægt að vekja athygli á þessum möguleika varðandi skattskil þegar aðilar skrá sig úr landi hjá Þjóðskrá.

Lokaorð

Í kafla um samráð í því frumvarpi sem hér er til umsagnar er ekki að finna mikil viðbrögð við framangreindum athugasemdum, sem vissulega varða ekki allar með beinum hætti efni frumvarpsins. Sambandið telur óhjákvæmilegt, í tengslum við fyrirhugaða setningu fyrstu heildarlaga um þetta efni, að tekin verði vönduð umræða um það hvernig innheimta skatta og gjalda er fjármögnuð og að greining á núverandi fyrirkomulag verði sett í ákveðinn farveg. Það mætti t.d. gera með því að fela Ríkisendurskoðun verkefnið og setja hóflegan frest til að ljúka að ræddar verði nauðsynlegar umbætur á skattframkvæmd.

Einnig telur sambandið mikilvægt að við umfjöllun um málið á Alþingi verði ræddar mögulegar úrbætur á framkvæmd gildandi laga sem snúa t.d. að því að innheimtumenn stofni ekki til kostnaðar við innheimtu krafna sem ekki eiga sér neina stoð í raunveruleikanum.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis,
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 25. nóvember 2019

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um innheimtu opinberra skatta og gjalda, 314. mál

Hinn 1. nóvember sl. lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram frumvarp á Alþingi um innheimtu opinberra skatta og gjalda (hér eftir nefnt *frumvarpið*). Frumvarpinu var vísað til efnahags- og viðskiptanefndar hinn 5. nóvember sl., að lokinni fyrstu umræðu. Með tölvupóstum, dags. 8. nóvember sl., óskaði nefndin m.a. eftir umsögnum um frumvarpið frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum verslunar og þjónustu og Samtökum ferðaþjónustunnar (hér eftir sameiginlega nefnd samtökin). Frumvarpið hefur verið tekið til umfjöllunar á vettvangi samtakanna og í kjölfar hennar telja samtökin tilefni til að koma ábendingum á framfæri við nefndina. Samhengis vegna er rétt að geta þess að drög að frumvarpinu voru birt á samráðsgátt stjórnvalda í tvígang, þ.e. 2. júlí og 9. október sl. Samtökin veittu sameiginlegar umsagnir í bæði skiptin og settu þar fram ýmsar athugasemdir.

1. Almennt

Hér í upphafi er rétt að taka fram að samtökin eru því fylgjandi að opinber innheimta verði einfölduð og reglur hennar gerðar skýrar og aðgengilegar. Um langa hríð hefur bæði núverandi fjármála- og efnahagsráðherra og fyrirrennarar unnið samkvæmt því markmiði að stjórnsýsla skattamála verði skilvirk og einföld og hefur opinber innheimta verið felld undir það markmið. Slík áform koma jafnan fram í umfjöllun um stefnumótun málefna á fjögurra ára fjármálaáætlun, t.d. á bls. 182 í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 þar sem það markmið er sett berum orðum og m.a. tengt við aðgerðir sem fela í sér fækkun gjalddaga, lækkun innheimtukostnaðar og fækkun innheimtumanna. Á bls. 180 í greinargerð tillögunnar er jafnframt tekið fram að vinna við endurskoðun innheimtu opinberra gjalda hafi hafist árið 2017. Efnislega sömu umfjöllun er að finna á bls. 146 í greinargerð þingsályktunartillögu um fjögurra ára fjármálaáætlun frá árinu á undan.

Á heildina litið er það mikið framfaraskref að safna ákvæðum um innheimtu opinberra skatta og gjalda saman á einn stað, í einn lagabálk. Slík ákvæði eru nú dreifð víða um löggjöf á sviði skattamála og erfitt getur verið fyrir skattþegna að fóta sig við að átta sig á þeim skyldum sem á þeim hvíla í samhengi skatta og gjalda. Það horfir jafnframt til samræmis að kveðið sé á um innheimtuna í einum lögum sem aftur ætti að tryggja að túlkun einstakra ákvæða verði einfaldari viðfangs. Það verður seint sagt að lagaákvæði um innheimtu séu einföld og skiljanleg en allt að einu getur skipt verulegu máli að þau megi finna í einum lagabálki. Að sama skapi tryggir framsetning frumvarpsákvæða ákveðna samfellu þar sem unnt verður að átta sig á samfellu innheimtumála með lestri eins lagabálks í stað margra. Þá virðist gengið lengra en áður við að tryggja gagnsæi, þ.e. að reglur og verkferlar innheimtu séu birtir. Að lokum fá samtökin ekki betur séð en að innheimtumönnum verði fengnar betri heimildir til þess að leysa úr innheimtumálum en áður.

Að framangreindu sögðu sakna samtökin ákaflega atriða sem ekki er kveðið á um í frumvarpinu. Í því samhengi er rétt að horfa til:

- a. Markmiðs ráðherra um einföldun og aukna skilvirkni og aðgerðar sem átti að fela í sér fækkun gjalddaga sem ekkert er tekið á í frumvarpinu,
- b. þess að sérstaklega er tekið fram í 2. kafla greinargerðar frumvarpsins að fyrirmyndir hafi verið sóttar til nágrannalanda Íslands, og
- c. ákvæða sem hafa rík tengsl við innheimtu en áfram er gert ráð fyrir að verði kveðið á um í löggjöf um skatta.

Framangreind atriði endurspeglar að unnt hefði verið að ganga mun lengra í átt til einföldunar opinberrar innheimtu. Af þeim sökum er m.a. settur sá varnagli í lokamálsgrein gildissviðsgreinar (1. gr.) frumvarpsins að sérákvæði annarra laga um skatta, gjöld og sektir sem mæla fyrir á annan veg, gangi framar ákvæðum frumvarpsins. Áfram mun því hvað ýmis atriði varðar þurfa að leita uppi ákvæði í skattalögum til að átta sig á heildarsamhengi opinberrar innheimtu. Í norsku innheimtulögunum er víða vísað sérstaklega til þeirra ákvæða sem ekki koma fram í lögunum sjálfum en gilda um innheimtu einstakra skatta. Þá eru settar almennar reglur sem gilda í öðrum tilvikum. Það er ekki gert í frumvarpinu. Ákvæði um vexti af skatt- og gjaldkröfum er að finna á víð og dreif um íslenska skattalöggjöf og þegar dómaframkvæmd er skoðuð virðist afar algengt að deilt sé um hvaða vaxtaákvæði eigi við í einstaka tilvikum. Úr þessu hefði mátt bæta með því að færa vaxtaákvæði skattalaga í frumvarpið og setja þar einnig almenna reglu sem gildir utan tilvika einstakra skatta. Það er a.m.k. svo í norsku innheimtulögunum. Samhliða hefði mátt kortleggja þær vaxtareglur sem dómstólar hafa slegið föstum og setja þær beinlínis fram í frumvarpinu eða taka aðra þá afstöðu til þeirra sem þurfa þykir. Að mati samtakanna þarf að taka afstöðu til framangreindra atriða við samninga löggjafar um innheimtu opinberra skatta og gjalda. Ekki er um tæmandi talningu að ræða heldur einvörðungu atriði sem samtökin hafa rekið augun í við yfirferð yfir frumvarpið.

Verður nú vikið að atriðum sem samtökin telja að huga þurfi sérstaklega að.

2. Samspil við efnisreglur stjórnsýsluréttar

Í norsku innheimtulögunum er beinlínis tekin sú afstaða að ákvæði stjórnsýslulaga gildi um opinbera innheimtu. Slíkan skilning má einnig leiða af greinargerð frumvarpsins. Í því samhengi vekur það nokkra athygli að tilefni hafi verið talið til að taka jafnræðisreglu stjórnsýslulaga upp í frumvarpið að breyttum breytanda en ekki efnisreglu stjórnsýslulaga um meðalhóf. Jafnræði og meðalhóf eru að sjálfsögðu einar mikilvægustu stjórnsýslureglurnar þegar að opinberri innheimtu kemur enda er hún eðli sínu íþyngjandi fyrir skatt- og gjaldgreiðendur. Jafnræðisreglan tryggir samræmda meðferð innheimtumála en mikilvægi meðalhófsreglu er ekki síðra þar sem hún er vörn gjaldenda gegn því að innheimtumenn gangi ekki of langt, þ.e. að framgangi þeirra séu í samræmi við tilefnið hverju sinni. Nær hefði því verið að taka annað hvort meðalhófsreglu stjórnsýslulaga upp í frumvarpið samhliða jafnræðisreglunni eða vísa einfaldlega til þess að ákvæði stjórnsýslulaga gildi um opinbera innheimtu eins og gert er í Noregi.

3. Endurgreiðsla oftekins fjár

Í 8. gr. frumvarpsins er að finna reglur um endurgreiðslu oftekins fjár. Meginregla greinarinnar er sú að stjórnvöld skuli að eigin frumkvæði endurgreiða ofgreidda skatta og gjöld ásamt vöxtum. Skylda til greiðslu vaxta myndast þó ekki þegar endurgreiðsla fer fram innan 30 daga frá því að ofgreitt var. Sú meginregla endurspeglar gildandi ákvæði 1. og 2. mgr. 1. gr. og 1. og 3. mgr. 2. gr. laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, nr. 29/1995. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. þeirra laga gildir hins vegar eftirfarandi regla um dráttarvexti sem ríkinu ber að greiða vegna ofgreiddra skatta og gjalda:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. [um skyldu til greiðslu vaxta] skal greiða dráttarvexti skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim tíma er gjaldandi sannanlega lagði fram kröfu um endurgreiðslu ofgreiddra skatta eða gjalda.

(Undirstrikun samtakanna)

Í 8. gr. frumvarpsins er dráttarvxtareglan útfærð á mun ítarlegri hátt:

[2. mgr.] Sé kæra til meðferðar hjá yfyrskattanefnd og nefndin kveður ekki upp úrskurð innan lögboðsins frests skv. 1. mgr. 8. gr. laga um yfyrskattanefnd, nr. 30/1992, skal greiða gjaldanda dráttarvexti skv. 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, af fjárhæð sem yfyrskattanefnd úrskurðar að skuli endurgreiða, eða dæmd er síðar, frá þeim tíma þegar frestur nefndarinnar til að kveða upp úrskurð leið.

[3. mgr.] Hafi dómsmál verið höfðað til endurgreiðslu skatta, gjalda eða sekta má krefjast dráttarvaxta frá þeim tíma er dómsmál telst höfðað.

[4. mgr.] Greiða skal gjaldanda dráttarvexti skv. 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, í eftirfarandi tilvikum:

a. Sé inneign í sköttum, gjöldum eða sektum til staðar þegar krafa um endurgreiðslu er gerð skal greiða dráttarvexti frá þeim degi sem krafa er gerð til greiðsludags, fari endurgreiðsla ekki fram innan 30 daga frá þeim degi sem krafa var gerð.

b. Sé inneign í sköttum, gjöldum eða sektum ekki til staðar þegar krafa um endurgreiðslu er gerð skal greiða dráttarvexti frá þeim degi sem inneign myndaðist til greiðsludags, fari endurgreiðsla ekki fram innan 30 daga frá þeim degi sem inneign myndaðist.

Í töluvert mörgum tilvikum hefur reynt að túlkun dráttarvaxtaákvæðis 2. mgr. 2. gr. gildandi endurgreiðslulaga og því er tvímælalaust rétt að orða dráttarvaxtaákvæði frumvarpsins með ítarlegum hætti. Hins vegar virðist ætlunin að ganga verulega á rétt gjaldenda til dráttarvaxta vegna ofgreiðslu ef litið er til gildandi réttar. Efni 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er í samræmi við ákvæði 3. mgr. 114. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Efni 3. mgr. 8. gr. frumvarpsins er í samræmi við dómaframkvæmd Hæstaréttar Íslands sem hefur slegið því föstu að stefna máls fyrir dómstóla feli í sér að sett hafi verið fram krafa um endurgreiðslu. Í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins er hins vegar að finna nýjar reglur um upphafstímamark dráttarvaxta sem ekki hafa áður sést.

Í a-lið 3. mgr. 8. gr. frumvarpsins er fjallað um þau tilvik þar sem inneign í sköttum, gjöldum eða sektum til staðar þegar sett er fram krafa um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Í b-liðnum er fjallað um tilvik þar sem slík inneign telst ekki til staðar við framsetningu endurgreiðslukröfu. En hvað merkir það að inneign teljist til staðar? Svarið er að finna á bls. 26 í frumvarpinu þar sem segir:

Með inneign í sköttum, gjöldum eða sektum er til staðar eða myndun inneignar er átt við þann dag sem þar til bært stjórnvald hefur úrskurðað um inneigna. Með myndun inneignar er ekki átt við það tímamark þegar fé var oftekið.

Af framangreindri umfjöllun leiðir að með 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins er stefnt að því að skerða rétt gjaldenda til dráttarvaxta af ofgreiðslu frá því sem nú gildir. Ekki á lengur að miða upphafstímamark dráttarvaxta við tímasetningu ofgreiðslu af hálfu gjaldanda heldur tímamark sem álagningaraðili skatta eða gjalda ákvarðar sjálfur. Þar með er ætlunin *de facto* að heimila skattfyrirvöldum sjálfum að ákveða hvenær þau ætla að byrja að greiða dráttarvexti. Það þarf ekki að kafa djúpt í dómasafn dómstólanna til að átta sig á því að ofgreiðsla skatta og gjalda á sér iðulega stað vegna þess að skattfyrirvöld hafa sjálf ofinnheimt skatta og gjöld. Afar ríkar kröfur eru gerðar til gjaldenda að standa rétt skil á sköttum og gjöldum að viðlögðu dráttarvöxtum frá gjalddaga slíkrar kröfu. Verði ákvæði 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins lögfest verður staðan því sú að gjaldanda ber að greiða dráttarvexti af vangreiðslu frá gjalddaga kröfu en stjórnvöld þurfa ekki að greiða dráttarvexti af ofinnheimtum sköttum og gjöldum fyrr en frá tímamarki sem þau ákveða sjálf.

Óhætt er að segja að framangreind staða yrði verulega einhliða og ósanngjörn. Af þeim sökum væri eðlilegt að áætla að sterk rök lægju henni til grundvallar. Þau eru tíunduð á eftirfarandi hátt í greinargerð frumvarpsins:

Að baki framangreindri reglu um greiðslu dráttarvaxta býr það sjónarmið að tryggja jafnræði gjaldenda og að þeir verði eins settir óháð því hvaða sérþekkingu eða sérfræðiaðstoð þeir búa yfir eða njóta. Samkvæmt núgildandi lögum er það skilyrði sett í 2. mgr. 2. gr. laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, nr. 29/1995, að gjaldandi leggi sannanlega fram kröfu um endurgreiðslu. Hefur þetta skilyrði valdið því að þeir gjaldendur sem njóta sérfræði aðstoðar hafa frekar öðlast rétt til greiðslu dráttarvaxta af endurgreiðslum en aðrir. Reglunni er ætlað að koma í veg fyrir að gjaldendur sem ekki búa yfir þekkingu á reglum skatta löggjafarinnar eða reglum um endurgreiðslur séu í lakari stöðu til að fá greidda dráttarvexti af ofgreiddum sköttum, gjöldum eða sektum. Ákvæðið hefur að geyma sams konar reglu til greiðslu dráttarvaxta af endurgreiðslum og nú eru í 114. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, en einnig má benda á dóm Hæstaréttar Íslands 19. desember 2017 í máli nr. 617/2016.

[...]

Rökin sem einnig mæla á móti greiðslu dráttarvaxta eru þau að ofgreiddum sköttum er ekki í öllum tilvikum hægt að jafna til greiðsludráttar, t.d. ef gjaldandi greiðir viljandi of mikið. Greiðsla dráttarvaxta vegna ofgreiðslu skatta býður upp á möguleika á að gjaldendur greiði meira en þeim ber til að ná hagstæðari ávöxtun á fé sitt en þeim stendur til boða annars staðar. Taka má sem dæmi ef áætluð skattskuld væri greidd samhliða kröfu um endurgreiðslu og skattframtal væri leiðrétt síðar. Óeðlilegt væri að gjaldandi ætti rétt til dráttarvaxta frá því tímamarki er endurgreiðslukrafan var gerð.

(Undirstrikun samtakanna)

Gera verður athugasemdir við framangreindan rökstuðning. Í fyrsta lagi voru þau rök sem tíundað er að mæli á móti greiðslu dráttarvaxta af ofgreiðslu tíunduð í frumvarpi því sem varð að gildandi endurgreiðslulögum, nr. 29/1995. Þar voru þau hins vegar sett fram í umfjöllun hvort það væri yfirhöfuð rétt að greiða dráttarvexti af ofgreiddum sköttum og gjöldum. Á móti þeim stóðu þau rök að það þætti rétt að bæta gjaldendum upp það tjón sem þeir verða fyrir vegna ofinnheimtu og þau rök urðu einmitt ofan á eins og skiljanlegt er. Í öðru lagi er það afar nýstárleg og einkennileg afstaða að ætla sér að láta hugsanlega vanþekkingu manna á gildandi rétti ráða því að réttindi verði *jöfnuð niður á við*, þ.e. að þar sem ekki sé víst að allir gerir sér grein fyrir réttindum sínum sé ekki rétt að þeir sem það gera njóti þeirra. Almennt hefur löggjafinn og dómstólar gert ráð fyrir því að borgararnir geri sér grein fyrir gildandi rétti og því hefur það afar takmarkaða þýðingu fyrir borgarann að bera því við að hann hafi ekki lesið lögin eða skilið þau! Rétt er að benda á að það er ein af grunnreglum réttarríkisins að lög séu birt, skiljanleg og fyrirsjáanleg. Það virðist hins vegar engu líkara en ráðherra hafi einfaldlega gefist upp fyrir því verkefni og því sé bara rétt að ríkið hirði réttmætar bætur fyrir tjón sem orðið hefur vegna athafna skattyfirvalda. Niðurstaðan á að verða sú að ríkið nýtur fullra bóta vegna vangreiðslu skatta og gjalda í formi dráttarvaxta frá gjalddaga en gjaldendur ekki. Það er hreint út sagt afkáraleg niðurstaða.

4. Persónuvernd

Samtökin vilja minna á mikilvægi þess að gæta að friðhelgi einkalífs og persónuvernd þegar kemur að þeim upplýsingum sem ríkið telur sig þurfa hverju sinni til að rækja skyldur sínar. Að mörgu er að huga þegar kemur að vernd og vinnslu persónuupplýsinga sem eðlilegt væri að tiltaka í frumvarpi sem þessu svo sem hvernig öryggi við meðferð upplýsinganna verður tryggt, þau skilyrði sem tryggja lögmæta vinnslu og meðalhóf, **samspil við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 sem og við upplýsingalög nr. 140/2012.** Samtökin skora áfram á nefndina að huga að slíku við meðferð frumvarpsins.

Samtökin sakna þess til að mynda að sjá ekki ákvæði í frumvarpinu sem hugar að áhrifum upplýsingagjafar sem þessarar á friðhelgi einkalífs með hliðsjón af upplýsingalögum nr. 140/2012, nánar tiltekið 9. gr. þeirra laga. Frumvarpið mætti innihalda almennt ákvæði sem tiltekur takmörkun á aðgangi almennings að upplýsingum um eignir og skuldir, tekjur og fjárhagsstöðu. Slíkt myndi fela í sér aukið réttaröryggi gjaldenda. Að sama skapi færi vel á því að hafa almenna skírskotun til þess að lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 gildi um þá vinnslu persónuupplýsinga sem frumvarpið felur í sér.

5. Að lokum

Að nýju vilja samtökin árétta að þau eru því fylgjandi að sett verði heildarlöggjöf um innheimtu opinberra skatta og gjalda. Slík löggjöf getur í senn einfaldað ferli innheimtumála bæði frá sjónarhóli hins opinbera og gjaldenda og aukið skilvirkni í framkvæmd. Það frumvarp sem nú liggur fyrir virðist hins vegar vanbúið. Ekki hefur verið tekið tillit til ýmissa atriða sem þyrfti að taka upp í löggjöfina, s.s. vísanir til viðeigandi ákvæða skattalaga, reglna sem dómstólar hafa slegið föstum og fækkun gjalddaga. Þá eru ákvæði um upphafstíma dráttarvaxta af ofteknum sköttum og gjöldum ósanngjörn og órökræn.

Af framangreindum sökum geta samtökin að svo stöddu ekki mælt með samþykkt frumvarpsins. Samtökin vilja nota tækifærið og hvetja efnahags- og viðskiptanefnd til að vísa frumvarpinu til ríkisstjórnarinnar svo gera megi á því úrbætur.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins



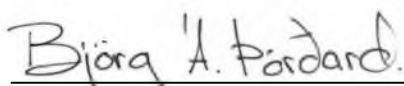
Heiðrún Björk Gísladóttir, lögfræðingur

f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja



Margrét A. Jónsdóttir, lögfræðingur

f.h. Samtaka iðnaðarins



Björg Ásta Þórðardóttir, lögfræðingur

f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar og Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson, lögfræðingur



SÝSLUMANNAFÉLAG ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
netfang: nefndasvid@althingi.is

Keflavík, 25.11.2019

UMSÖGN

Sýslumannafélags Íslands um frumvarp til laga um innheimtu opinberra skatta og gjalda, þingskjal 355, mál 314 á 150 löggjafarþingi 2019 - 2020.

Sýslumannafélag Íslands fagnar því að sett verði heildarlög um innheimtu opinberra skatta og gjalda eins og lagt er til með frumvarpinu.

Félagið lætur málefnið til sín taka þar sem sýslumenn utan höfuðborgarsvæðisins eru innheimtumenn ríkissjóðs, sbr. 1. gr. laga nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnsýslu í héraði og staðfest er í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Í 4. mgr. sömu greinar frumvarpsins er hins vegar lagt til að ráðherra geti ákveðið í reglugerð að fela öðrum en innheimtumönnum ríkissjóðs innheimtu skatta samkvæmt lögum um tekjuskatt í tilteknu umdæmi eða umdæmum. Ekkert er fjallað um þetta ákvæði í reglugerð með frumvarpinu.

Sýslumannafélagið geldur varhug við að opnað verði fyrir að áralöngu fyrirkomulagi skattinnheimtu, sem gefist hefur vel, megi breyta með reglugerð. Telur félagið að svo veigamikil ráðstöfun ætti að fá umfjöllun á Alþingi. Fær þetta álit stuðning í efni 77. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að skattamálum skuli skipað með lögum.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar S.Í.

Ásdís Ármannsdóttir, formaður

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. nóvember 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um innheimtu opinberra skatta og gjalda (314. mál)

Þann 8. nóvember 2019 óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn embættisins um ofangreint þingmál.

Í 16. gr. frumvarpsins kemur fram ný heimild til að afskrifa kröfur vegna þing- og sveitarsjóðsgjalda að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Embættið fagnar lagaheimildinni en telur það álitamál að setja eigi það sem skilyrði að gjaldanda hafi verið synjað um greiðsluaðlögun hjá umboðsmanni skuldara. Greiðsluaðlögun er úrræði sem byggist á lögum nr. 101/2010 (lge.) og er á forræði embættisins. Umsækjendur leggja fram umsókn til umboðsmanns skuldara og þurfa að uppfylla ákveðin skilyrði til að fá umsókn sína samþykkt. Sé umsókn samþykkt hefjast samningaviðræður við kröfuhafa um endurskipulagningu fjárhags viðkomandi með milligöngu embættisins.

Í athugasemdum með 16. gr. frumvarpsins kemur fram að það þyki rétt að gjaldendur hafi reynt greiðsluaðlögun áður en gripið sé til afskriftar. Það sem embættið vill vekja athygli á er að ekki kann að vera að gjaldendur hafi í öllum tilvikum reynt á úrræðið, í framangreindum skilningi, þrátt fyrir að þeir fái synjun umsóknar um greiðsluaðlögun. Einstaklingur getur sótt um greiðsluaðlögun en fengið synjun, þar sem hann sinnir ekki upplýsingabeiðnum frá embættinu, t.d. þar sem óskað er eftir nánari upplýsingum eða skýringum um fjárhag. Umsókn viðkomandi er þá synjað á grundvelli b-liðar 1. mgr. 6. gr. lge., þar sem fyrirbyggjandi gögn gefa ekki nægilega glögga mynd af fjárhag skuldara. Í ákveðnum málum er sá möguleiki til staðar að hægt hefði verið að samþykkja umsóknina ef upplýsingarnar hefðu verið veittar.

Þá getur slíkt skilyrði 16. gr. frumvarpsins verið ósanngjarnt gagnvart þeim einstaklingum sem fá samþykki til að leita greiðsluaðlögunar en frjálssar samningaviðræður skila ekki árangri gagnvart öllum kröfuhöfum viðkomandi þannig að samningur næst ekki um greiðsluaðlögun. Í slíkum tilvikum gætu einstaklingar viljað láta reyna á afskriftarheimild ríkisskattstjóra en myndu ekki uppfylla skilyrði þar sem þeir fengu samþykki um greiðsluaðlögun.

Umboðsmaður skuldara vill jafnframt vekja athygli á að embættið kann að leiðbeina einstaklingi að sækja um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta nr. 9/2014, þar sem greiðsluaðlögun kemur ekki til greina. Úrræði fjárhagsaðstoðar skv. framangreindum lögum er á forræði embættisins og er eingöngu mögulegt ef engar aðrar leiðir eru tækar en gjaldþrotaskipti. Markmið úrræðisins er að aðstoða einstaklinga við að greiða kostnað gjaldþrotaskipta, sem hafa ekki tök á að greiða þann kostnað sjálfir. Ástæðan fyrir því að umsækjanda kann að vera leiðbeint strax í það úrræði er t.d. samsetning skulda, þ.e. viðkomandi skuldar kröfur sem standa utan greiðsluaðlögunar og því myndi heildarendurskipulagning fjárhags ekki nást ef leitað væri greiðsluaðlögunar. Við nánari vinnslu

umsóknar um fjárhagsaðstoð getur svo komið í ljós að viðkomandi uppfyllir ekki skilyrði laganna til að fá umsókn samþykkt. Í einhverjum tilvikum gætu umsækjendur viljað leitað afskrifta á grundvelli umrædds ákvæðis í 16. gr., í kjölfar slíkrar synjunar og því vill embættið varpa fram þeirri spurningu, hvort umsækjendur í þeirri stöðu þurfi jafnframt að leita greiðsluaðlögunar að óþörfu, eingöngu til að uppfylla skilyrði ákvæðisins.

Að mati embættisins eru ákveðnir gallar á að tengja afskriftarheimild ríkisskattstjóra á þing- og sveitarsjóðsgjöldum við að umsækjanda hafi verið synjað um úrræði hjá umboðsmanni skuldara. Er það álit embættisins að fella ætti það skilyrði úr ákvæðinu.

Virðingarfyllst,



Ásta S. Helgadóttir
Umboðsmaður skuldara