

Nefndasvið Alþingis,
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnasvid@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 málefnaáætla í 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 framur 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 innheimtulögnum er víða vísað sérstaklega til þeirra ákvæða sem ekki koma fram í lögnum 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 innheimtulögnum. 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 stjórnarsýsluréttar

Í norsku innheimtulögnum er beinlínis tekin sú afstaða að ákvæði stjórnarsýslulaga 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 stjórnarsýslulaga upp í frumvarpið að breyttum breytanda en ekki efnisreglu stjórnarsýslulaga um meðalhóf. Jafnræði og meðalhóf eru að sjálfsögðu einar mikilvægustu stjórnarsýslureglurnar 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 framganga þeirra séu í samræmi við tilefnið hverju sinni. Nær hefði því verið að taka annað hvort meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga upp í frumvarpið samhliða jafnræðisreglunni eða vísa einfaldlega til þess að ákvæði stjórnarsýslulaga gildi um opinbera innheimtu eins og gert er í Noregi.

3. Endurgreiðsla oftekens fjár

Í 8. gr. frumvarpsins er að finna reglur um endurgreiðslu oftekens 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 dráttarvaxtareglan útfærð á mun ítarlegri hátt:

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

[3. mgr.] Hafi dómssmál verið höfðað til endurgreiðslu skatta, gjalda eða sekta má krefjast dráttarvaxta frá þeim tíma er dómssmál 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 gjaldanda 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 gjaldanda 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 skattyfirvöldum 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 skattyfirvöld hafa sjálf ofinnheimt skatta og gjöld. Afar ríkar kröfur eru gerðar til gjaldanda 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 afkárleg 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.

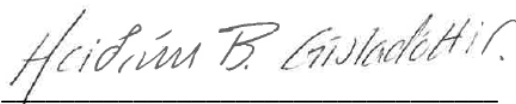
5. Að lokum

Að nýju vilja samtökin áréttu 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 órókræn.

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.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



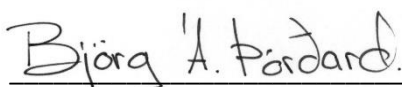
Heiðrún Björk Gísladóttir, lögfræðingur

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