

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/1304
komudagur 14.4.2005



ALÞINGI ÍSLENDINGA
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 – 10

SKATTRANNSÓKNARSTJÓRI
RÍKISINS

150 REYKJAVÍK

TILVÍSUN
SEP/eeg/05/0870

DAGSETNING
12.04.2005

Efni: Umsögn skattrannsóknarstjóra ríkisins vegna frumvarps til breytingu á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, 137. mál birting skattskrár.

Skattrannsóknarstjóra ríkisins hefur borist bréf Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis dags. 30. mars 2005, þar sem óskað er umsagnar skattrannsóknarstjóra ríkisins um frumvarp til breytinga á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, birting skattskrár, 137. mál, þingskjal 131. Af því tilefni er Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis látin í té svohljóðandi:

u m s ö g n :

I. Um efnisákvæði 98. gr. laga nr. 90/2003 og söguleg þróun ákvæðisins

Birting á niðurstöðu álagningar opinberra gjalda ár hvert byggir á ákvæðum 98. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt. Efnisákvæði þeirrar lagagreinar er margþætt þar sem skattstjórum eru lagðar eftirfarandi skyldur á herðar:

- semja og leggja fram álagningarskrá eftir sveitarfélögum þar sem tilgreindir eru skattar sem lagðir eru á hvern skattaðila
- senda hverjum skattaðila tilkynningu um álagningu
- auglýsa rækilega að álagningu sé lokið
- greina frá hvar og hvenær álagningarskrár liggi frammi
- tilkynna innheimtumönnum ríkissjóðs, ríkisskattstjóra og ríkisendurskoðanda um álagninguna
- leggja fram skattskrá eftir lok kærumeðferðar
- heimilað að birta með opinberum hætti upplýsingar um álagða skatta
- heimilað útgáfu upplýsinga um álagða skatta í heild eða hluta.

Af lagaákvæði þessu má skýrlega ráða að löggjafinn hefur við samningu þess lagt á það áherslu að allar álagningarupplýsingar skulu vera öllum borgurum þessa lands aðgengilegar í tiltekinn tíma. Upphaflegur tilgangur þessa ákvæðis var raunar sá að gæta þess að álagning opinberra gjalda væri rétt og þáttur í því var að kunngerá álagninguna opinberlega. Var álagningarfyrirkomulagið nokkuð annað á sínum tíma en nú er. Þá var lagt á „eftir efnum og ástæðum” eins og það var orðað. Byggði álagning þeirra tíma þannig talsvert á huglægri afstöðu svokallaðra niðurföfnunarnefnda um aðstæður



einstakra skattaðila. Með opinberri birtingu á sínum tíma var öllum heimilað að kæra álagningu samborgara sinna til hækkunar eða lækkunar eftir aðstæðum. Þannig var beinlínis verið að skapa vitneskju þjóðfélagsins um hvort hver maður hefði lagt sitt af mörkum til hinna sameiginlegu þarfa þjóðfélagsins en ekki síður hvort hlutaðeigandi skattyfirvöld hafi rækt skyldur sínar.

Aðstæður síðan hafa vitaskuld breyst mikið. Var það með skattkerfisbreytingunni 1962 sem mesta breytingin verður, þegar farið var að leggja á eftir fyrirfram ákveðnum hlutrænum forsendum óháð huglægu mati. Áður hafði um nokkra áratuga skeið verið notast við skattprósentur, svokallaðan skattstiga en niðurrjöfnunarnefndir höfðu heimild til að hækka skattprósentur og þá hækka álagninguna. Var það kallað að „teygja“ á gjaldandanum þegar farið var upp fyrir efstu mörk skattstigans. Sömuleiðis gat niðurrjöfnunarnefnd lækkað eftir atvikum álagninguna eða öllu heldur forsendur álagningarinnar þannig að hún varð lægri en ella.

II. Skattframkvæmd og þýðing 98. gr. í því ljósi

Á síðari árum hefur birting niðurstöðu álagningar haft á sér nokkuð annan blæ. Annars vegar er með framlagningu álagningarskrá opinberlega skýrt frá hvaða einstaklingar og lögaðilar greiða hæst gjöld og hins vegar er í fjölmiðlum fjallað um þekktu einstaklinga sem þykja ekki greiða mikil opinber gjöld. Í reynd er þá verið að vekja athygli skattyfirvalda – þótt með óbeinum hætti sé – að álagningin og skattskil viðkomandi kunni að vera athugunarverð. Er það raunar staðreynd að fjölmörg dæmi hafa komið upp á undanförunum árum þar sem eftir athugun skattyfirvalda eða rannsóknar skatttrannsóknarstjóra, hafi verið tilefni til endurákvörðunar opinberra gjalda í kjölfar slíkra ábendinga eða opinberrar umfjöllunar. Ef hætt yrði að birta álagningarskrár eða eftir atvikum skattskrár opinberlega, yrði ekkert um slíkar ábendingar. Afleiðing þess yrði vitaskuld sú að eitthvað yrði um að villur finnist ekki eða röng framtalsgerð leiðréttist ekki. Þannig myndu tekjur ríkissjóðs og sveitarfélaga skerðast þar sem ekki upplýstist um vanframtalda álagningu.

Rétt er að hafa í huga að skattstjórar komast aldrei yfir öll skattframtöl með nægjanlega tryggum hætti og því er slíkt borgaraeftirlit í þessu formi bæði aðhald að skattyfirvöldum og viss öryggisventill. Ætíð gerist það á hverju ári að í gegnum álagningarvinnslu fara skattframtöl sem eru efnislega röng ýmist með beinum ásetningi eða vegna óviljaatvika. Fyrir því eru mörg fordæmi að tekist hefur að forða slysum hvað þetta varðar vegna árvekni borgara eða starfsmanna skattyfirvalda þegar farið er að fjalla um einstaka skattaðila og greiðslugetu þeirra opinberlega.

Á undanförunum árum hefur verið að notast við vélræna yfirferð skattframtala og vélrænar áætlanir og í þeim tilvikum sæta viðkomandi skattframtöl aldrei sjálfstæðri athugun. Þess eru m.a. dæmi að vélræn yfirferð skattframtala hefur hleypt í gegn röngum skattframtölum. Í ljósi þess hve mörg framtöl fá árlega litla eða enga meðhöndlun skattyfirvalda aðra en vélræna yfirferð er birting álagningarupplýsinga æskilegur öryggisventill.



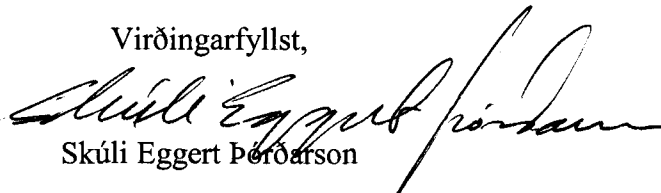
Birting álagningarupplýsinga hefur á undanförunum árum haft töluverð mikil aðhaldsáhrif, annars vegar verið að störfum skattyfirvalda og hins vegar að skattaðilum þar sem ætla verður að gengið sé frá skattframtölum með það í huga að þær upplýsingar kunna að verða birtar. Ef breyting samkvæmt þingskjali 137 yrði að lögum myndi þetta hvort tveggja hverfa.

Þá er rétt að nefna sérstaklega að það er hluti af forsendum opinberrar birtingar að finna villur í álagningunni. Með lögum 40/1978 var gert ráð fyrir því að ekki skyldi leggja fram álagningarskrár heldur skattskrár. Varð það svo um tveggja ára skeið á árunum 1980 - 1982. Byggðist sú framkvæmd á þeim sjónarmiðum að skattskrár væru „réttari“ en álagningarskrár í þeirri merkingu að öll kærufreiðsla væri þá lokið eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að kærufresti lyki eða u.þ.b. þremur mánuðum eftir að álagningu lauk. Reynslan varð hins vegar allt önnur og skattskrár voru ekki tilbúnar fyrr en tæpu ári eftir lok álagningar. Því var eftirlitshlutverk þeirra mjög takmarkað ekki síst eftir að svo nálægt nýju skattári var komið. Sætti þessi tilhögun fjölmörgum athugasemdum um að ekki fengjust lagðar fram álagningarupplýsingar svo og að þegar þær loks kæmu fram væru þær úreltar. Var því lögunum breytt að nýju og upp var aftur tekið að leggja álagningarskrár fram opinberlega.

III. Niðurstöður.

Samkvæmt framansögðu verður ekki talið að það sé skynsamlegt að hætta birtingu álagningar- og skattskráa út frá forsendum almenns aðhalds. Afstaða embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins byggist einvörðungu út frá forsendum um hvaða áhrif birting slíkra upplýsinga hefði á almenn skattskil og skattheimtu. Er það líklegt að tekjur ríkissjóðs og sveitarfélaga myndu minnka vegna aukinna skattsvika sem ætla verður að geti orðið með minnkuðu aðhaldi.

Virðingarfyllst,


Skúli Eggert Þórðarson