

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, og lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með áorðnum breytingum.

Flm.: Sigurður Kári Kristjánsson, Össur Skarphéðinsson, Magnús Stefánsson, Arnbjörg Sveinsdóttir, Ögmundur Jónasson, Drífa Hjartardóttir, Guðjón A. Kristjánsson, Sólveig Pétursdóttir, Pétur H. Blöndal, Guðlaugur Þór Þórðarson, Guðjón Hjörleifsson, Halldór Blöndal, Birgir Ármannsson.

### 1. gr.

*Breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, með áorðnum breytingum.*

Við 2. mgr. 30. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Hafi verið staðin skil á hluta fjárhæðar réttilega tilgreindrar staðgreiðslu samkvæmt skilagrein staðgreiðslu skulu ákvæði þessarar málsgreinar um lágmark fésektar einungis eiga við um þann hluta skattfjárhæðarinnar sem er í vanskilum.

### 2. gr.

*Breyting á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með áorðnum breytingum.*

Við 1. mgr. 40. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Hafi verið staðin skil á hluta fjárhæðar réttilega tilgreinds virðisaukaskatts samkvæmt virðisaukaskattsskýrslu skulu ákvæði þessarar málsgreinar um lágmark fésektar einungis eiga við um þann hluta skattfjárhæðarinnar sem er í vanskilum.

### 3. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Mál þetta var flutt á 131. löggjafarþingi (þskj. 35 – 35. mál) en varð ekki útrætt. Engu að síður fékk málið umtalsverða umfjöllun innan Alþingis og var það afgreitt úr efnahags- og viðskiptanefnd með breytingartillögum meiri hluta nefndarinnar (þskj. 1189) ásamt nefndaráliti (þskj. 1188), og síðan framhaldsnefndaráliti og breytingartillögum (þskj. 1409), en þar afturkallaði nefndin fyrri breytingartillögur sínar. Þrátt fyrir umrædda málsmeðferð náðist ekki að afgreiða frumvarpið sem lög frá Alþingi fyrir þinglok og er það því lagt fram að nýju með þeim breytingum sem meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar lagði til við meðferð þess á 131. löggjafarþingi.

Eins og frumvarp það sem lagt var fram á 131. löggjafarþingi var úr garði gert, þá var gert ráð fyrir að lágmarksfésekt við tilteknum skattalagabrotum sem lögfest var árið 1995 skyldi

ekki eigi við þegar um svokölluð vanskil á vörslufé væri að ræða hefði brotamaður skilað réttilega skilagrein svo að ljóst mætti vera að ekki væri um að ræða tilraun til undanskots. Gerði frumvarpið annars vegar ráð fyrir að við 2. mgr. 30. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda bættist nýr málsliður, svohljóðandi: „Hafi brot einskorðast við að skila ekki réttilega tilgreindri staðgreiðslu samkvæmt skilagrein staðgreiðslu á lögmæltum tíma skal fésektarlágmark þessa ákvæðis ekki eiga við.“ Hins vegar gerði frumvarpið ráð fyrir því að við 1. mgr. 40. gr. laga um virðisaukaskatt bættist nýr málsliður, svohljóðandi: „Hafi brot einskorðast við að skila ekki réttilega tilgreindum virðisaukaskatti samkvæmt virðisaukaskattsskýrslu á lögmæltum tíma skal fésektarlágmark þessa ákvæðis ekki eiga við.“

Frumvarpið felur eftir sem áður í sér að lágmarksfésekt við tilteknum skattalagabrotum, sem nú eru að lágmarki tvöföld vangoldin skattfjárhæð, eigi ekki við þegar um vanskil á vörslufé er að ræða en gjaldandi hefur skilað skilagrein á réttum tíma, þannig að ekki sé um að ræða tilraun til undanskots, og vanskil hafi verið gerð upp áður en til ákvörðunar refsingar kemur. Lagt er til í frumvarpinu að í slíkum tilvikum ráði mat dómara þyngd refsingar, sem getur þá verið allt að tíföld, þó að ekkert lögbundið lágmark verði til staðar.

Vanskil á vörslufé vegna greiðsluferfiðleika eru nokkuð ólík öðrum skattalagabrotum. Slík brot hafa sjaldnast þau einkenni sem algengt er að fylgi skattsvikum, svo sem vanhöld á færslu bókhalds. Ekki er heldur fyrir að fara þeirri leynd sem að jafnaði einkennir skattsvik og önnur skattalagabrot. Oft eiga brotlegir sér einnig málsbætur umfram þá sem fremja önnur skattalagabrot en skýringa er ósjaldan að leita í því að forsvarsmenn fyrirtækja hafa lent í greiðsluferfiðleikum sem oft enda með gjaldþroti.

Tilgangur breytingarinnar er einnig sá að gefa dómstólum meira svigrúm til að ákveða refsingu, einkum með hliðsjón af málsbótum sem brotlegir kunna að hafa. Þær breytingarnar sem lögfestar voru árið 1995 miðuðust fyrst og fremst við alvarleg skattalagabrot en undir þau falla vanskil alla jafna ekki nema þau nái yfir langt tímabil, um verulegar fjárhæðir sé að ræða eða ítrekað brot eða aðstæður auki saknæmi verknaðarins en þá varða brotin jafnframt við 262. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Falla þau þá fyrir utan lagabreytingarnar sem hér eru lagðar til.

Það er ekki skilyrði þessa ákvæðis að gjaldskyldur lögaðili eða einstaklingur hafi bætt ríkissjóði eða öðrum rétthafa gjaldanna það tjón sem hann kann að hafa valdið, en slíkt kemur til skoðunar við mat á refsingu. Er það einnig í samræmi við meginreglu 74. gr. almennra hegningarlaga að tekið sé tillit til slíks við refsiakvörðun hjá aðila sem leitast við að bæta af sjálfsdáðum tjónið sem hann hefur valdið og með ákvæðunum sem hér eru lögð til væri tekið af skarið um að slík háttsemi skyldi virt til refsilækkunar. Úr slíku tjóni verður aðeins bætt með því að greiða það sem vanrækt var greiðsla á.

Leggja verður áherslu á að vextir og álag sem leggjast á vangoldna fjárhæð samkvæmt lögum teljast ekki til refsiverðra vanskila. Telja verður að vörslufé aukist ekki þótt því sé haldið tímabundið og því ekki ástæða til að lögfesta að vangreiddir vextir geti orðið grundvöllur refsingar.

Það hefur verið venjubundin framkvæmd hérlendis í allmörg ár, bæði af hálfu skattrannsóknarstjóra ríkisins og í gengnum dómum, að ekki er höfðað refsímál vegna yfirstandandi rekstrartímabils þegar aðili fer í þrot enda verður ekki séð að greiðsluskylda hafi myndast þegar þannig stendur á. Sama á við um ógreidda útistandandi reikninga gjaldskylds aðila við gjaldþrot hans, enda er þá ekki unnt að vísa til vangoldins vörslufjár.

Flutningsmenn telja að þeir gjaldendur sem af ýmsum ástæðum skila ekki inn skilagrein eða virðisaukaskattsskýrslu á réttum tíma hafi því miður engan fjárhagslegan hvata í núgildandi kerfi til að upplýsa um stöðu mála með því að skila inn skilagrein eða virðisaukaskatts-

skýrslu eftir að frestur er liðinn og gera upp skuldir sínar að hluta vegna þess hvernig núverandi fyrirkomulagi og löggjöf er háttáð. Ástæður þess að gjaldendur skila ekki inn upplýsingum geta verið af margvíslegum toga. Má í því sambandi nefna að fyrirtæki geta orðið undir í samkeppni eða markaðir brugðist þannig að rekstur þeirra líði fyrir. Hjá einstaklingum má oft kenna um fjármálaóreiðu, fjárskorti, vanþekkingu, veikindum, óreglu eða einbeittum brotavilja. Fyrir utan síðustu ástæðuna sem hér var nefnd eru þessum aðilum allar bjargir bannaðar. Samkvæmt núgildandi löggjöf vofir yfir þessum aðilum sekt að lágmarki tvöföld skattfjárhæð hvort sem þeir upplýsa um málið og greiða hluta hins vangoldna skatts eða ekki. Gerir núverandi fyrirkomulag því ekki ráð fyrir neinni aðstoð eða hvatningu til þessara aðila til þess að ráða við þann vanda sem þeir hafa komið sér í. Það hlýtur að teljast allra hagur, jafnt fyrir innheimtuaðila sem gjaldendur, að löggjöfin feli í sér hvatningu fyrir gjaldendur til að upplýsa um stöðu mála og til að gera upp skuldir sínar eins og þeir mögulega geta. Of harðar og ósveigjanlegar reglur sem þessar, sem ekki taka mið af fjölbreytilegum aðstæðum, eru frekar til þess fallnar að brjóta niður í stað þess að vera uppbyggjandi. Við þessu þarf löggjafinn að bregðast með því að gera skattkerfið sveigjanlegra og manneskjulegra án þess að draga úr því markmiði þess að allir greiði þá skatta sem þeir hafa innheimt fyrir ríkið af þriðja aðila.

Flutningsmenn telja jafnframt að breytingin væri mikið réttlætismál fyrir forsvarsmenn atvinnustarfsemi í rekstrarerfiðleikum sem hafa leitt til vanskila á staðgreiðslu opinberra gjalda og virðisaukaskatti. Á hinn bóginn telja flutningsmenn að hafa beri í huga að á undanförunum árum hefur greinilegrar tilhneigingar orðið vart í þá átt að einstaklingar stofni ný fyrirtæki í kringum sama atvinnureksturinn. Æði oft eru einu breytingarnar á rekstrinum þá ný auðkenni og ný kennitala. Þegar þannig hefur háttáð til er það oft vörslu- og innheimtufé, eins og staðgreiðsla opinberra gjalda og virðisaukaskattur, sem er í vanskilum og verður eftir sem ógreiddar kröfur í þrotabúunum. Flutningsmenn telja að brýnt sé að sporna áfram við þeirri þróun með öllum ráðum. Endurtekin vanskil sömu rekstrareininga undir mismunandi kennitölu mundu dómstólar að öllum líkindum meta sem meiri háttar brot gegn lögnum og varða þá við 262. gr. almennra hegningarlaga. Fellur slík háttsemi því ekki undir breytingarnar sem hér eru lagðar til.

Ekki verður betur séð en að meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar, sem afgreiddi forvera frumvarps þessa á 131. löggjafarþingi, hafi tekið undir þær röksemdir sem færð hafa fyrir þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpi þessu. Sagði meiri hluti nefndarinnar m.a. í framhaldsnefndarálitinu sínu:

„Í frumvarpinu er að því stefnt að þeir sem skila inn réttum skýrslum og sýna vilja til að greiða skuldir við ríkið njóti þess að því leyti að vikið verði frá sektarlágmarki og mat dómara ráði þess í stað. Er þar byggt á því að þegar þannig háttar til sé ekki um eiginleg skattsvik að ræða. Þessu markmiði verður ekki náð nema að mjög takmörkuðu leyti samkvæmt fyrri breytingartillögum meiri hlutans. Eftir að hafa skoðað málið nánar telur meiri hlutinn rétt að leggja til breytingar á frumvarpinu sem ekki gera eins miklar kröfur til þess að vikið verði frá sektarlágmarki, m.a. varðandi það hvort skýrslu er skilað á réttum tíma eða ekki.

Meiri hlutinn telur rétt að girða ekki fyrir að þeir sem hafi greiðslugetu og greiðsluvilja sjái sér hag í því að lækka skattfjárhæð áður en til sektarákvörðunar kemur. Megináherslan hlýtur að liggja á því að gjaldandi, eða sá sem ábyrgð ber á greiðslum, sjái hag í því að skila inn réttum skýrslum og greiða eins mikið og unnt er áður en niðurstaða dómstóla eða yfirskattanefndar liggur fyrir.

Lögin taka sérstaklega á siðbúnum skilum með ákvörðun álags og dráttarvaxta og fellur meiri hlutinn frá þeirri tillögu að kveða á um greiðslu þessa hluta kröfunnar í þeim ákvæðum sem lagt er til að breytt verði og fjalla um sakarmat. Af framkvæmd verður ráðið að við ákvörðun refsingar sé tekið tillit til þeirra greiðslna sem inntar hafa verið af hendi og miða tillögur nú að því að ekki verði breyting þar á.“

Með tilvitnuðum orðum lagði meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar til að gerðar yrðu breytingar á frumvarpinu sem eru samhljóða þeim ákvæðum sem fram koma í 1. gr. og 2. gr. frumvarps þessa og að frumvarpið yrði þannig samþykkt sem lög frá Alþingi.