

Skatteftirlit á Íslandi

Samanburður við Norðurlönd

Mars 1998

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR	5
1 HELSTU NIÐURSTÖÐUR	7
STJÓRNSKIPULAG (NIÐURSTÖÐUR BLS. 25-26)	7
FRÁDRÁTTARHEIMILDIR EINSTAKLINGA (NIÐURSTÖÐUR BLS. 29)	7
ÖFLUN UPPLÝSINGA (NIÐURSTÖÐUR BLS. 43-44)	8
SKATTFRAMKVÆMD (NIÐURSTÖÐUR BLS. 84-87).....	8
GÆÐAEFTIRLIT (NIÐURSTÖÐUR BLS. 94-95)	10
GAGNRÝNI Á SKATTFRAMKVÆMD OG SKATTYFIRVÖLD (NIÐURSTÖÐUR BLS. 111-114).....	11
2 STJÓRNSKIPULAG	13
2.1 STOFNANIR SKATTKERFANNA	13
2.2 STÝRING STJÓRNVALDA Á HELSTU STOFNUNUM SKATTKERFISINS	21
2.3 NIÐURSTÖÐUR	25
3 FRÁDRÁTTARHEIMILDIR EINSTAKLINGA	27
3.1 TEKJUR.....	27
3.2 FRÁDRÁTTARHEIMILDIR	27
3.3 NIÐURSTÖÐUR	28
4 ÖFLUN UPPLÝSINGA	31
4.1 UPPLÝSINGAR FRÁ LAUNÞEGUM OG LAUNAGREIÐENDUM/EINFÖLDUÐ FRAMTÖL	31
4.2 VIÐURLÖG	37
4.3 NIÐURSTÖÐUR	42
5 SKATTFRAMKVÆMD	45
5.1 HELSTU BREYTINGAR Á SKATTALÖGUM OG STARFSUMHVERFI SKATTEFTIRLITS HÉR Á LANDI..	46
5.2 VINNUTILHÖGUN Á SKATTSTOFUM.....	53
5.3 LEIÐRÉTTINGAR Á SKATTFRAMTÖLUM Á NORÐURLÖNDUM	58
5.4 SAMANBURÐUR Á FJÖLDA ÁRSVERKA.....	61
5.5 SKATTEFTIRLIT HÉR Á LANDI.....	63
5.6 SKATTEFTIRLIT Á NORÐURLÖNDUM.....	77
5.7 SAMANBURÐUR Á SKATTEFTIRLITI Á NORÐURLÖNDUM	79
5.8 NIÐURSTÖÐUR	83
6 GÆÐAEFTIRLIT	87
6.1 INNRA EFTIRLIT Í SÆNSKA SKATTKERFINU.....	91
6.2 NIÐURSTÖÐUR	92
7 GAGNRÝNI Á SKATTFRAMKVÆMD OG SKATTYFIRVÖLD	95
7.1 GAGNRÝNI FRÁ FLE	95
7.2 NIÐURSTÖÐUR	109

INNGANGUR

Á undanförunum misserum hefur Ríkisendurskoðun í auknum mæli beint sjónum sínum að tekjum ríkisins og tekjuöflunarkerfum þess. Liður í þessum athugunum var t.d. þátttaka í samnorrænni könnun um skatteftirlit á Norðurlöndum á vegum ríkisendurskoðenda landanna. Niðurstöðurnar komu fram í skýrslu í október sl. Samhliða hófst vinna við þessa skýrslu, sem fjallar að meginefni til um skatteftirlit hér á landi. Þá hefur um nokkurra mánaða skeið staðið yfir yfirgripsmikil athugun á upplýsingakerfum virðisaukaskatts og er stefnt að því að ljúka henni síðar í vetur. Allar þessar skýrslur eru liður í aukinni áherslu stofnunarinnar á eftirlit með tekjum og tekjuöflunarkerfum ríkissjóðs.

Ástæður fyrir þessari auknu áherslu, sem stofnunin leggur á tekjuhlíð ríkisfjármála, er m.a. sú mikla umræða um skattframkvæmd og skattsvik, sem átt hefur sér stað á liðnum árum. Sem dæmi um þessa umræðu má nefna tvær skýrslur fjármálaráðuneytisins um umfang skattsvika, sú fyrri frá árinu 1986 og hin síðari frá árinu 1993. Aðilar utan skattkerfisins hafa einnig látið sig málið varða og m.a. kom á árinu 1996 út skýrsla um neðanjarðarhagkerfið á vegum nefndar Verslunarráðs Íslands. Þá kom á árinu 1993 út skýrsla á vegum Félags löggiltra endurskoðenda um skattamál. Að síðustu má nefna umfangsmikla umræðu um skattamál og stöðu skattborgaranna gagnvart skattkerfinu á síðustu vikum og mánuðum.

Af ofanefndum skýrslum fjármálaráðaráðuneytisins má ráða að skýrsluhöfundar hafi yfirleitt verið sammála um að neðanjarðarhagkerfið sé útbreitt þó erfitt sé af skiljanlegum ástæðum að áætla umfang þess. Það er þó talið jafngilda allt að 4% til 5% af landsframleiðslu og er það í samræmi við áætlanir annars staðar á Norðurlöndum. Ekki þarf að velkjast í neinum vafa um neikvæð áhrif þessa á fjárhag ríkissjóðs, samkeppnisstöðu rekstraraðila og jafnræði borgaranna svo nokkuð sé nefnt.

Í skýrslu þessari er fyrst og fremst fjallað um skatteftirlit á Íslandi og er megináhersla lögð á umfjöllun um eftirlit með beinum sköttum. Einnig er

vikið að uppbyggingu skattkerfisins og skattframkvæmd. Enn fremur er í grófum dráttum gerð grein fyrir uppbyggingu skattkerfanna og fyrirkomulagi skatteftirlits annars staðar á Norðurlöndum. Gerð er nánari grein fyrir áherslum í hverju þeirra á öflun samanburðarupplýsinga og eftirliti með gæðum þeirra, innra eftirliti í skattkerfunum og þjónustu við skattgreiðendur. Samanburður er gerður á milli landanna þar sem því verður við komið og stuðst við áður nefnda samnorræna skýrslu um skatteftirlit á Norðurlöndum. Að lokum er lýst samstarfi aðila innan og utan skattkerfisins hér á landi sem og gagnrýni, sem íslenska skattstjórnsýslan hefur sætt á undanförunum árum.

Rétt er að geta þess að hin fyrrgreinda samnorræna skýrsla um skatteftirlit á Norðurlöndum hefur í öllum löndunum, að Íslandi undanteknu, orðið umfjöllunarefni viðkomandi stjórnvalda. T.d. er nú í Noregi hafin athugun, í ljósi umræddrar skýrslu, á kostum þess og göllum að hafa jafn margar skattstofur eins og raun ber vitni þar í landi. Hér á landi hafa hvorki stjórnvöld eða skattýfirvöld tjáð sig opinberlega um efni skýrslunnar.

Við gerð skýrslunnar var stuðst við fyrrgreinda samnorræna skýrslu og efnisöflun vegna hennar. Einnig var skattstjórum sendur listi með 32 spurningum varðandi skattframkvæmd, sem þeir svöruðu. Ýmsir aðilar innan og utan skattkerfisins hafa þar fyrir utan veitt haldgóðar upplýsingar bæði í formi viðtala og með skrifum af ýmsu tagi. Athygli skal vakin á því að í skýrslunni er talað um Norðurlönd enda þótt Finnland sé ekki með í samanburðinum.

1 HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Stjórnskipulag (Niðurstöður bls. 25 - 26)

Uppbygging skattastjórnsýslunnar á Norðurlöndum er áþekk. Nokkur munur er þó á fjölda sérhæfðra stofnana en þær eru flestar í Noregi. Samhæfing kerfisins er mest í Svíþjóð, þ.e. umsjón með öllum tegundum skatta og gjalda er á einni hendi hjá hverri svæðisskattstofu fyrir sig. Ákveðinn munur er einnig til staðar þegar litið er til beinnar stjórnunar ráðuneytis og valdsviðs embættis ríkisskattstjóra. Stýring ráðuneyta á hinum Norðurlöndunum virðist að ýmsu leyti markvissari en hér gerist enda er árangurstjórnun þarlandra stofnana búin að festa sig í sessi.

Kröfur, sem stjórnvöld gera til stofnana skattkerfisins annars staðar á Norðurlöndum, lúta ekki hvað síst að skatteftirliti, bæði umfangi þess og jafnvel hvernig því skuli hagað. Þá hefur af hálfu þarlandra stjórnvalda verið lögð áhersla á aðstoð við framteljendur, m.a. með fyrirbyggjandi eftirlit í huga auk þess sem gerðar hafa verið kröfur um styttri afgreiðslutíma kæra. Enn fremur hafa skattyfirvöld lagt aukna áherslu á herta innheimtu á undanförunum árum en álagning og innheimta opinberra gjalda er að verulegu leyti á hendi sömu aðila.

Frádráttarheimildir einstaklinga (Niðurstöður bls. 29)

Þrátt fyrir að tekjuskattslöggjöfin á Norðurlöndum sé nokkuð mismunandi er verulegt samræmi í því hvaða tekjur teljast skattskyldar bæði hjá einstaklingum og rekstraraðilum. Enn fremur er talsvert samræmi milli landanna þegar kemur að heimildum til frádráttar frá tekjum einstaklinga.

Að Íslandi undanskyldu er í öllum ríkjunum heimilt að draga frá ýmsan beinan kostnað við öflun launatekna. Helsti frádráttarliðurinn af þessum toga er kostnaður við ferðir til og frá vinnu. Danir hafa gengið lengst fram í að einfalda frádráttarreglur vegna þessa og hefur það veruleg áhrif á

eftirlitsþörfina. Aðrir frádráttarliðir eru vegna vaxtakostnaðar, lífeyrisiðgjalda auk nokkurra sérstakra frádráttarheimilda í einstöku ríki.

Öflun upplýsinga (Niðurstöður bls. 43 - 44)

Hér á landi, eins og raunar á öllum Norðurlöndunum, hafa skattyfirvöld sett sér markmiðið “réttur skattur með réttum hætti.” Til þess að leggja megi á réttan skatt þurfa þær upplýsingar, sem álagning opinberra gjalda byggir á, að vera áreiðanlegar. Upplýsingarnar koma frá framteljendum sjálfum, launagreiðendum og öðrum þeim, sem standa eiga skil á þeim til skattkerfisins. Fyrir bragðið hefur skatteftirlit í þessum löndum að verulegu leyti beinst að því að hafa eftirlit með launagreiðendum. Þetta eftirlit er skemmra á veg komið hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum.

Á öllum Norðurlöndunum nema Íslandi fá einstaklingar, sem uppfylla ákveðin skilyrði, skattframtöl sín fyrirfram útfyllt í samræmi við upplýsingar skattyfirvalda úr miðlægum skráum. Sé talið að fullnægjandi gögn séu fyrir hendi fylgja skattframtölunum einnig drög að álagningu opinberra gjalda. Yfir 80% einstaklinga í Danmörku og Svíþjóð fá þessa gerð skattframtala. Hlutfallið er mun lægra í Noregi eða um 45% enda styttra síðan einfaldaða skattframtalið var tekið upp þar í landi.

Meira agaleysi virðist vera ríkjandi hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum varðandi skil á gögnum og upplýsingum til skattyfirvalda. Má í því sambandi t.d. nefna að hlutfall áætlunarframtala er a.m.k. sjöfalt hærra hér á landi en í Svíþjóð.

Vert væri að kanna hvort ekki beri að herða viðurlög launagreiðenda og annarra þeirra, sem greiða laun og þóknanir í einhverri mynd við því að tæmandi upplýsingar skili sér til skattyfirvalda. Ekki er ólíklegt að virkari viðurlög, sambærileg við það, sem gerist annars staðar á Norðurlöndum, myndu stuðla að bættum skilum.

Skattframkvæmd (Niðurstöður bls. 84 - 87)

Oftar en ekki gefst ekki nægur tími til þess að fjalla efnislega um og undirbúa framkvæmd umfangsmikilla og flókinna skattalagabreytinga. Fyrir bragðið hafa breytingarnar gjarnan í för með sér aukna vinnu fyrir alla, sem að skattkerfinu koma. Tíðar breytingar á skattalöggjöfinni hafa

valdið erfiðleikum bæði fyrir framteljendur og skattyfirvöld. Þetta á ekki síst við um lög og reglugerðir um virðisaukaskatt. Virðast skattyfirvöld alls staðar á Norðurlöndum glíma við samskonar vandamál.

Í ljósi breyttra áherslna í skatteftirliti sem og þess að fjármagnstekjur hafa áhrif á nýtingu persónuafsláttar, vaxtabætur auk ýmissa bóta frá Tryggingastofnun ríkisins o.fl. eru ákvæði í skattalögum um upplýsingagjöf skilaskyldra aðila á fjármagnstekjuskatti ófullnægjandi. Eðlilegra væri að þeim yrði gert skylt að skila sundurliðuðum greinargerðum um gjaldstofn og afdrátt með svipuðum hætti og gildir um launagreiðslur. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að hér er eingöngu um að ræða upplýsingar frá skilaskyldum aðilum, sem leggja ber fram til samanburðar við upplýsingar, sem framteljendum sjálfum hefur um árábil verið að lögum skylt að telja fram. Þörfin í þessu efni er fullkomlega sambærileg við þörfina á launamiðum til samanburðar við framtalin laun. Ekki verður í fljótu bragði séð að slík upplýsingaskylda gagnvart skattyfirvöldum raski verulega starfsskilyrðum banka og lánastofnana enda víða við lýði í nágrannalöndunum. Líta verður til þess að eignir þær sem hér um ræðir eru og hafa um áratuga skeið verið framtalsskyldar. Auk þess má ekki horfa fram hjá því að á skattyfirvöldum hvílir jafn rík trúnaðar- og þagnarskylda og á starfsmönnum bankanna.

Fjöldi stöðugilda við skattfrankvæmd og innheimtu opinberra gjalda virðist hlutfallslega hærri á Íslandi en í Noregi og í Svíþjóð. Ástæður þessar eru væntanlega nokkrar en veigamesta skýringin er væntanlega sú að hér hefur ekki hið svokallaða einfalda framtal verið tekið upp. Ársverkin við innheimtuna á Íslandi eru áætluð og því er ekki um nákvæmar upplýsingar að ræða.

Áherslur í eftirliti hér á landi eru með nokkuð öðrum hætti en gerist á hinum Norðurlöndunum. Í fyrsta lagi virðist sjálf álagningarvinnan taka til sín stærri hluta heildarvinnutímans enda öll skattframtöl yfirfarin handvirkt, m.a. vegna þess að einfalt skattframtal er ekki fyrir hendi. Í Danmörku og Svíþjóð, þar sem hið einfaldaða skattframtal fyrir einstaklinga hefur fest sig í sessi, skila um 80% einstaklinga þessari gerð skattframtala. Segja má að álagning þar byggist því á upplýsingum úr miðlægum skrá. Í öðru lagi er eftirlit með einstaklingum, einkum eftirlitið fyrir álagningu, meira hér á landi, sem einnig helgast af því að hið einfaldaða skattframtal hefur ekki verið tekið í notkun hérlendis.

Í þriðja lagi hefur eftirlit með grunnupplýsingum, þ.e. upplýsingum frá þriðja aðila, oftast launagreiðanda, ekki verið sem skyldi hér á landi. Eftirlit með þessum upplýsingum hefur um nokkurt árabíl haft forgang annars staðar á Norðurlöndum enda byggist álagning á einstaklinga að verulegu leyti á þessum upplýsingum. Brýna nauðsyn ber til að koma þessum málum í betra horf og skapa þannig forsendur fyrir því að hægt verði að taka upp einfaldað skattframtal.

Í fjórða lagi er val á skattframtölum til ferkari skoðunar enn sem komið er ekki nógu markvisst. Með stöðluðu rekstrarframtali, sem félögum verður gert skylt að skila við álagningu á árinu 1998 sem og nýju eftirlits- og valkerfi, sem unnið er að, munu möguleikar skattyfirvalda til markvissara vals á skoðunarandlögum aukast. Kannanir, sem gerðar hafa verið bæði hér á landi og annars staðar á Norðurlöndunum, benda til þess að þeim mun umfangsmeiri sem atvinnurekstur er, þeim mun meiru skili skatt- eftirlit í auknum opinberum gjöldum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það lykilatriði að embætti ríkisskattstjóra verði eftt þannig að í skattkerfinu verði öflug og samræmd verkstjórn. Slík tilhögun þarf ekki að hefta skattstjóra í grundvallarvinnu þeirra, sem er álagning skatta og gjalda og eftirlit með þeim. Samræming vinnubragða er hins vegar nauðsynleg. Í fljótu bragði virðist embætti ríkisskattstjóra ekki skorta lagaheimildir til að sinna leiðbeiningar og samræmingarhlutverki sínu. Hins vegar kann að vera nauðsynlegt að setja skýrari lagaákvæði til að tryggja embættinu klárara boð- og eftirlitsvald gagnvart skattstjórum jafnframt því að tryggja að öll fyrirmæli varðandi skattframtal komi frá embætti hans.

Gæðaeftirlit (Niðurstöður bls. 94 - 95)

Sérstakar deildir fyrir innra eftirlit eru ekki fyrir hendi innan stofnana íslenska skattkerfisins. Þar með er ekki sagt að ekkert innra eftirlit sé með þeirri vinnu, sem þær sinna. Eftirlitið er hins vegar nokkuð ómarkvisst og misjafnlega mikið frá einni skattstofu til annarrar.

Þjónusta við skattgreiðendur virðist ekki jafn mikil og þróuð hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum. Engu að síður er innt af hendi umtalsverð þjónusta á öllum skattstofum landsins ekki síst í formi aðstoðar við framteljendur og upplýsingagjafar ýmiss konar.

Árlega berast skattyfirvöldum fjöldinn allur af beiðnum um ívilnanir skv. 66. gr. skattalaganna. Gagnrýni á skattkerfið frá einstaklingum lýtur oft að meðferð skattstjóranna á ívilnunum. Oft virðist gæta misskilnings hjá kærendum vegna þessa en heimildir skattstjóra til að beita þeim eru fremur þröngar. Með betri upplýsingagjöf til almennings mætti e.t.v. bæði fækka kærum vegna þessa og auka skilning framteljenda á ákvörðunum skattstjóra.

Gagnrýni á skattframkvæmd og skattyfirvöld (Niðurstöður bls. 111 - 114)

Ríkisendurskoðun getur tekið undir ýmsar af athugasemdum FLE, sem fram koma í álitum þess frá 1993. Á það ekki síst við um langan afgreiðslutíma kæra, og oft á tíðum ónógan undirbúning við skattalagabreytingar.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að skatteftirlit hefur aukist umtalsvert á undanförunum árum og væntanlega er gagnrýni á skattkerfið að vissu marki tilkomin þess vegna. Skattaðilar þurfa e.t.v. tíma til að venjast hertu skatteftirliti. Skattkerfið verður einnig að bregðast við gagnrýni af þessum toga. M.a. í því skyni þarf embætti ríkisskattstjóra að efla innra eftirliti í skattkerfinu.

Samkvæmt könnun, sem unnin var af embætti ríkisskattstjóra á meðal-afgreiðslutíma kæra til yfirskattanefndar, virðist aðeins um fjórðungur kærumála vera afgreiddur frá embættinu innan lögboðins frests. Samkvæmt sömu könnun virðist yfirskattanefnd afgreiða um þriðjung allra mála innan lögboðins frests.

Fyrsta samræmda eftirlitsátakið vakti talsverða athygli en það fékk jafnframt fremur neikvæða umfjöllun í fjölmiðlum. Af ýmsum ástæðum er vert að staldra við hina neikvæðu umfjöllun. Athyglin beindist t.d. ekki fyrst og fremst að þeirri staðreynd að hundruðir milljóna króna höfðu ekki skilað sér til skatts. Þess í stað voru aðferðir skattyfirvalda, sem á vissulega hefði mátt vera með öðrum hætti, gagnrýndar harðlega. Þeir gjaldendur, sem fengu viðbótarálag og þeir fagmenn, sem voru þeim til aðstoðar við framtalsgerð, fengu hins vegar ekki orð í eyra. Spyrja má hvort gera eigi sérstakar og frekari kröfur til þeirra, sem veita sérfræði-aðstoð, um að upplýsa framteljendur um heimildir þeirra og skyldur samkvæmt skattalögum og kveða á um ríkari leiðbeiningaskyldu gagnvart umbjóðendum. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að lög um löggilta

endurskoðendur og lög um málflutningsmenn kveða á um að þeir séu opinberir sýslunarmenn með réttindi og skyldur sem slíkir. Ekki er kunnugt um að sambærileg skylda hvíli á öðrum, er veita sérfræðiaðstoð á þessu sviði gegn endurgjaldi.

Ljóst er að mikill misbrestur er á því að skattyfirvöld nái að afgreiða kærur frá framteljendum á þeim tíma, sem lög gera ráð fyrir. Að mati Ríkisendurskoðunar er í ljósi núverandi skipunar og málafjölda borin von að skattyfirvöld geti virt ákvæði laga um úrskurðar- og umsagnarfresti. Ríkisendurskoðun telur í sjálfu sér eðlilegt að skattyfirvöld hafi lengri tíma en gjaldandinn til að afgreiða mál, en leggur hins vegar áherslu á að brýnt sé að skattyfirvöldum sé gert kleift að virða lögboðna fresti. Það, sem vegur þó þyngst, er hinn mikli fjöldi skattkæra, þar á meðal hin fjölmörgu áætlunarframtöl, sem hellast yfir skattyfirvöld á ákveðnum tíma ársins. Ástæða sýnist til að taka til gagngerrar endurskoðunar framkvæmd álagningar og skatteftirlits með það fyrir augum að fækka kærum. Liður í slíkri endurskoðun væri að gera efnisreglur skýrari, viðurlög við síðbúnum skilum skilvirkari og loks að gera verklagsreglur ítarlegri.

Skattkerfið byggir á því að landsmenn skili af frjálsum og fúsum vilja réttum upplýsingum til skattyfirvalda svo réttri álagningu verði við komið. Forsendur þessa eru þær að skattgreiðendur almennt telji skattana eðlilega og réttláta. Þessi “samvinna” skattgreiðenda við skattyfirvöld er að verulegu leyti háð því að jafnræði sé tryggt. Ganga má út frá því að viðhorf skattgreiðenda sé almennt á þá lund að sjálfsagt og eðlilegt sé að greiða skatta af tekjum, neyslu og fjárfestingu svo lengi sem allir aðrir geri slíkt hið sama. Aðferðir skattyfirvalda við eftirlit og skattframkvæmd að öðru leyti skipta þess vegna verulegu máli. Miklu varðar að þeim, sem vilja skila réttum upplýsingum, sé gert það kleift á sem auðveldastan hátt. Enn fremur er mikilvægt að gjaldendur hafi ástæðu til að ætla að jafnræðis gæti í skattframkvæmd og hafi jafnframt trú á því að eftirliti sé beint þangað, sem þess er þörf.

2 STJÓRNSKIPULAG

Íslenska skattkerfið heyrir undir fjármálaráðuneytið, sem fer með yfirstjórn þess auk þess að annast gerð lagafrumvarpa og reglugerða á þessu sviði, og nýtur það til þess fulltingis embættis ríkisskattstjóra. Skattkerfin annars staðar á Norðurlöndum heyra einnig undir fjármálaráðuneyti nema í Danmörku, þar sem fyrir hendi er sérstakt skattamálaráðuneyti. Í Svíþjóð er reyndar sérstakur skattamálaráðherra en hann tilheyrir engu að síður fjármálaráðuneytinu. Einnig í þessum ríkjum er eitt af meginverkefnum ráðuneytanna að undirbúa og hafa umsjón með löggjöf og mótun skattastefnunnar. Oftar en ekki er þessi vinna í nánnum tengslum við embætti ríkisskattstjóra eða sambærileg embætti (Danmörk Told og skat, Noregur og Svíþjóð Ríksskatteverket).

Ráðuneytin setja yfirlitt ríkisskattstjóra erindisbréf, sem mælir fyrir um stjórnun og eftirlit með skattstofum. Valdsvið ríkisskattstjóra er breytilegt frá einu landi til annars. Í sumum tilvikum sjá þessi embætti jafnvel um fjárveitingar til skattstofanna (Svíþjóð).

2.1 Stofnanir skattkerfanna

Í töflu 1 er að finna yfirlit yfir stofnanir skattkerfanna á Norðurlöndum. Skipting verkefna milli ríkis og sveitarfélaga í tengslum við álagningu skatta er breytileg milli landanna. Sama gildir um fjölda stofnana og mismunandi áherslur í löndunum við að sérhæfa stofnanir eða að samþætta kerfið, þ.e. sameiginleg stjórnun þar sem umsjón með öllum eða allflestum tegundum skatta og gjalda er á einni hendi.

Tafla 1 Stofnanir skattkerfisins

	Ísland	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
Álagning og eftirlit	Ríkisskattstjóri Skattstofur (9) Skattrannsóknarstjóri	Toll-og skattstjóri Tolla- og skattumdæmi (31) Skattstofur sveitarfélaganna (275)	Ríkisskattstjóri Fylkisskattstofur(19) Skattstofur(435) Gjaldheimtur(435) Sérhæfðar skattstofur(3)	Ríkisskattstjóri Svæðisskattstofur (23)

Skattkerfið á Íslandi samanstendur af embætti ríkisskattstjóra, skattstofum og embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins. Enn fremur er yfirskattanefnd hluti af skattkerfinu hér á landi. Nefndin er úrskurðaraðili en kemur ekki að öðru leyti beint að skattframkvæmd.

Skattstofurnar einkenna fyrsta stig skattstjórnsýslunnar. Þær eru níu talsins, ein í hverju kjördæmi landsins nema á Suðurlandi, þar sem sérstakur skattstjóri er fyrir Vestmannaeyjar. Skattumdæmin eru þannig mistór, allt frá því að vera með örfá þúsund framteljendur og upp í 100.000 framteljendur. Næsta stig stjórnsýslunnar er embætti ríkisskattstjóra, sem lögum samkvæmt m.a. samræmir störf skattstjóra, setur þeim framkvæmdareglur og hefur eftirlit með vinnu þeirra. Sérstakt embætti, skattrannsóknarstjóri ríkisins, hefur með höndum skattrannsóknir á landinu öllu.

Eins og fram kemur í töflunni er uppbygging skattkerfanna á Norðurlöndum áþekkt. Danmörk sker sig úr að því leyti að álagning tekju- og eignarskatta og tengdra gjalda er ekki á vegum ríkisins heldur er hún alfarið á vegum sveitarfélaganna. Enn fremur er það eina ríkið, sem hefur sameinað stjórnsýslu skatta og tolla, auk þess sem Told og skat er hluti af skattamálaráðuneytinu.

Í Danmörku og Noregi eru stofnanir skattkerfisins undir sérstakri stjórn eða nefnd, sem skipuð er af stjórnvöldum og hefur fyrst og fremst hlutverki að gegna í tengslum við kærur framteljenda á hendur skattyfirvöldum. Nefndirnar eru að hluta til skipaðar leikmönnum og er tilgangurinn að styrkja tiltrú kæranda á að gætt sé hlutleysis við meðferð kærumála. Í Svíþjóð er sambærilegar nefndir hluti af skipulagi skattstofanna. Nefndir af þessum toga eru ekki fyrir hendi hér á landi en framteljendur eiga þess í stað rétt á að kæra álagða skatta eða ákvörðun bóta til viðkomandi skattstjóra telji þeir ástæðu til. Endurákvörðanir skattstjóranna eru þó kærðar beint til yfirskattanefndar.

Bent skal á að auk hefðbundinna stofnana skattkerfisins, eins og við þekkjum þær hér á landi, er innheimta skatta og gjalda, þjóðskrá, fasteignamat og í sumum tilvikum tollurinn hluti af starfsemi ríkisskattstjóra-embættanna á hinum Norðurlöndunum.

Hér á eftir fer nánari lýsing á uppbyggingu skattkerfisins í hverju landi fyrir sig.

2.1.1 Ísland

Helstu lagabálkarnir, sem móta íslenska skattkerfið, eru lög um tekjuskatt og eignarskatt, lög um staðgreiðslu opinberra gjalda, lög um virðisaukaskatt, lög um vörugjald, lög um tryggingagjald og fleiri lög og reglugerðir, sem tengjast álagningu skatta og gjalda, sem skattstjórar hafa með höndum.

Hin eiginlega skattstjórnsýsla á Íslandi samanstendur eins og fyrr greinir af embætti ríkisskattstjóra, embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins og níu skattstjóraembættum. Yfirskattanefnd er úrskurðaraðili í ágreiningsmálum milli skattgreiðenda og ríkisvaldsins. Yfirstjórn skattkerfisins er í höndum fjármálaráðherra.

Ríkisskattstjóri

Embætti ríkisskattstjóra hefur eftirlit með störfum skattstjóra. Embættið á að gæta þess að samræmi sé í störfum skattstjóranna og ákvörðunum. Það setur þeim framkvæmda- og starfsreglur, útbýr leiðbeiningar og annast gerð verklagsreglna. Þá skal ríkisskattstjóri kynna fyrir skattstjórum úrskurði og dóma er þýðingu kunna að hafa fyrir störf þeirra.

Ríkisskattstjóra er heimilt að kanna af sjálfsdáðum skattframtöl og hvert það atriði er varðar framkvæmd laga um tekjuskatt og eignarskatt svo og annarra laga um skatta og gjöld, sem álögð eru af skattstjórum. Í því skyni getur hann krafist allra upplýsinga og gagna, sem hann telur þörf á frá skattstjórum og öðrum, sem lögum samkvæmt hafa upplýsingaskyldu gagnvart skattyfirvöldum.

Telji ríkisskattstjóri ástæðu til að breyta ákvörðun skattstjóra um skattstofn eða skattlagningu, getur hann ákvarðað skattaðila skattstofn að nýju eða falið það skattstjóra. Í reynd eru upptökumál fengin viðkomandi skattstjóra til afgreiðslu. Rétt er þó að hafa í huga að ofangreind heimild ríkisskattstjóra til að taka upp ákvarðanir skattstjóra er takmörkunum háð. T.d. er hún ekki talin taka til þeirra ákvarðana skattstjóra, sem kæránlegar eru til yfirskattanefndar. Jafnframt er þess að geta að til ríkisskattstjóra má skjóta ákvörðunum skattstjóra um úrlausnir skv. 66. gr. laga um tekju- og eignarskatt, sem og ýmsum ákvörðunum skattstjóra, er kunna að eiga sér málskotsleið til æðra stjórnvalds á grundvelli ákvæða stjórnsýslulaga, svo sem ákvörðun fyrirframgreiðslu sérstaks eignarskatts.

Ríkisskattstjóri ræður hvorki skattstjóra til starfa né hefur hann umsjón með fjárreiðum þeirra. Hann hefur ekki afskipti af starfsmannamálum,

skrifstofuhaldi eða almennum rekstri embættanna. Skipurit skattstjóra-embættanna er t.d. háð samþykki fjármálaráðuneytis en ekki ríkisskattstjóra. Vald ríkisskattstjóra lýtur fyrst og fremst að því sem kalla mætti fagleg stjórnun og umsjón með þeim atriðum, er lúta að skattframkvæmd og telst hann æðra stjórnvald í því sambandi. Ríkisskattstjóri kemur fram fyrir hönd gjaldkrefjanda gagnvart yfirskattanefnd.

Embætti ríkisskattstjóra aðstoðar fjármálaráðuneytið oft við gerð lagafrumvarpa, hefur yfirumsjón með staðgreiðslunni og sinnir þróunarverkefnum ekki síst á sviði hugbúnaðar, staðlaðs rekstrarframtals o.fl. Embættið annast útgáfu handbókar við skatteftirlit, námskeið fyrir starfsfólk skattkerfisins, fræðslu og kynningarstarfsemi fyrir einstaklinga og félög utan skattkerfisins m.a. fyrir þá, sem eru að byrja rekstur. Embættið hefur enn fremur með höndum útgáfu framtalseyðublaða og leiðbeininga fyrir almenning. Ríkisskattstjóri hefur á sinni hendi umsjón miðlægs tölvukerfis skattyfirvalda auk þess að annast sérstakan fjárlagalið vegna sameiginlegra fjármála skattkerfisins og reksturs af ýmsum toga. Eftirlitsdeild ríkisskattstjóra stendur fyrir og hefur eftirlit með samræmdu skatt-
eftirliti á landsvísu.

Embættinu hafa á síðustu misserum verið falin ýmiss viðbótarverkefni svo sem þungaskattur, áfengisgjald, skatteftirlit á landsbyggðinni, söfnun og birting ársreikninga fyrir félagaskrá og eftirlit með iðgjaldagreiðslum í lífeyrissjóði.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins

Sérstakt embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins var stofnað með lögum nr. 111/1992 um breytingu á lögum nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt. Skattrannsóknnum hafði fram til þess tíma verið sinnt í sérstakri deild hjá ríkisskattstjóra undir stjórn skattrannsóknarstjóra. Réttaröryggissjónarmið var megin sjónarmiðið við stofnun embættisins en talið var orðið brýnt að skilja að rannsókar- og úskurðarvald í skattamálum.

Skattrannsóknarstjóri hefur með höndum skattrannsóknir samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt nr. 75/1981 og lögum um aðra skatta og gjöld, sem lögð eru á af skattstjórum eða þeim falin framkvæmd á. Áður var skatteftirlit einnig á verksviði embættisins. Skattrannsóknarstjóri getur að eigin frumkvæði eða eftir kæru hafið rannsókn á hverju því atriði, er varðar skatta og gjöld, sem lögð eru á af skattstjórum.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 111/1992 er gerð nokkur grein fyrir muninum á skatteftirliti annars vegar og skattrannsóknnum hins vegar. Þar kemur fram að tilgangurinn með skatteftirliti hafi fyrst og fremst verið sá að skapa almennt aðhald og hafa varnaðaráhrif en einnig að skapa grundvöll fyrir gjaldahækkunum í einstökum málum. Með skattrannsóknnum hins vegar er annars vegar verið að skapa grundvöll fyrir gjaldahækkun með því að afla sönnunargagna í skattsvikamálum og hins vegar að undirbúa refsimeðferð, sem getur annað hvort verið sektarmedferð hjá yfirskattanefnd eða opinber refsimeðferð hjá dómstólum eftir rannsókn hjá ríkislögreglustjóra á refsipættinum. Kemur enn fremur fram að í ljósi þróunar í upplýsinga- og tölvumálum hafi orðið æ erfiðara að aðgreina skatteftirlit frá upplýsingaöflun og álagningu. Þessar staðreyndir mæli sterklega með því að álagning og eftirlit verði á sömu hendi. Auknar kröfur til skatteftirlits og aukið framlag til þeirra mála voru talin valda því að fleiri skattsvikamálum yrði vísað frá skattstjórum og ríkisskattstjóra til skattrannsóknarstjóra. Slíkt krefðist aukinnar einbeitingar þess embættis að málum af því tagi og meiri samvinnu við lögreglu og ákærvald.

Að þessum ástæðum virtum var talið heppilegast að skatteftirlitshlutverk það sem skattrannsóknarstjóra var ætlað í lögum væri flutt frá honum til ríkisskattstjóra ásamt þeim verkefnum, sem lúta að eftirliti með skatteftirlitsstörfum skattstjóra.

Í 7. málsg. 96. gr. og 4 málsg. 101. gr. laganna um tekjuskatt og eignarskatt kemur fram að hafi skattstjóri eða ríkisskattstjóri grun um að skattsvik hafi verið framin skal hann tilkynna það skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem ákveður um framhald málsins.

Fyrirnefnd lög nr. 111/1992 gera ráð fyrir því að skattrannsóknarstjóri annast skattrannsóknir, hverju nafni sem þær nefnast. Ríkisskattstjóri annast endurákvörðun á sköttum gefi aðgerðir skattrannsóknarstjóra tilefni til þess. Skattrannsóknarstjóri vísar málum til ríkislögreglustjóra til opinberrar rannsóknar og sakamárameðferðar ef eðli máls gefur tilefni til þess. Við ákvörðun sekta kemur skattrannsóknarstjóri fram sem kröfu- aðili.

Á árinu 1995 var sett reglugerð nr. 361/1995 um skattrannsóknir og málsmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Engar sambærilegar reglugerðir hafa hins vegar verið settar um störf ríkisskattstjóra eða skattstjóra.

Skattstjórar

Skattstjórar starfa einkum eftir lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum, lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, lögum nr. 90/1990 um tryggingagjald og mörgum fleiri lögum, sem fjalla um álagningu eða ákvörðun skatta og gjalda. Auk álagningar opinberra gjalda sinna skattstjórar almennu skatteftirliti og endurskoðun framtala, ýmist fyrir eða eftir að lagt hefur verið á þá gjaldstofna, sem fyrr eru taldir. Á undanförunum árum hefur skilgreiningin á því hvað felst í skatteftirliti tekið breytingum. Þannig hefur það ýmist verið talið ná til mikils hluta þeirrar vinnu, sem fram fer á skattstofum eða skilgreiningin hefur verið þrengri og nánast talið að skatteftirlit í eiginlegum skilningi hæfist ekki fyrr en eftir álagningu.

Frá upphafi hafa skattstjórar, hver í sínu umdæmi, haft með höndum álagningu opinberra gjalda, sem álögd eru samkvæmt fyrrgreindum lögum. Gildir þetta um alla skattaðila í umdæminu, þ.e. jafnt einstaklinga sem rekstraraðila. Álagning allra skatta, sem um ræðir í þessum kafla, annarra en áfengisgjalds og þungaskatts, fer þannig fram á fyrsta stjórn-sýslustigi.

Skattstofurnar eru deildaskiptar. Víðast eru fjórar deildir til staðar þ.e. launþegadeild, atvinnurekstrardeild, virðisaukaskattsdeild og þjónustudeild. Tvær stærstu skattstofurnar hafa enn fremur á að skipa sérstakri eftirlitsdeild en hjá ríkisskattstjóra er eftirlitsdeild, sem annast sambærilegt eftirlit á landsbyggðinni frá því síðla árs 1996.

Skattstofan í Reykjavík er stærst skattstofanna. Á árinu 1994 voru nýtt stöðugildi þar 78 talsins (reiknuð ársverk 93,2) og er deildaskipting nokkru meiri en á hinum skattstofunum. Minnstu skattstofurnar eru það litlar (8-11 starfsmenn) að deildaskipting getur ekki orðið jafn skörp eins og á þeim stærri. Starfsfólk þar er engu að síður ráðið til starfa í ákveðinni deild en þarf jafnframt að geta sinnt störfum í öðrum deildum í meira mæli en á stærri skattstofunum.

Mikill hluti þeirrar vinnu, sem fram fer á skattstofunum er lögákveðinn. Þetta á sérstaklega við um þær deildir, sem hafa með höndum meðferð skattframtala áður en þau fá skráningu eða skönnun. Í lögum er ekki með sama hætti kveðið á um hvernig staðið skuli að skatteftirliti. Skattstjóri tekur ákvörðun um að hvaða sviðum eftirliti verði beint að teknu tilliti til samræmds eftirlits á vegum ríkisskattstjóraembættisins. Skattstjórar veita

einnig ýmiss konar þjónustu, svo sem útgáfu vottorða og skattkorta, framtalsaðstoð við ellilífeyrisþega o.fl.

2.1.2 Danmörk

Undir Toll- og skattstjóraembættið heyrir 31 umdæmisskrifstofa (Toll- og skatteregion). Nokkrar umdæmisskrifstofanna eru í Kaupmannahöfn en aðrar eru víðs vegar um Danmörku og sinna misstórum svæðum. Undir umdæmisskrifstofurnar heyrir að vissu marki eftirlit með og aðstoð við skattstofurnar, skráning fyrirtækja o.fl. auk skatteftirlits. Enn fremur er innheimta og eftirlit með staðgreiðslu, virðisaukaskatti og fleiri sköttum og gjöldum á þeirra verksviði.

Ólíkt því, sem gerist á hinum Norðurlöndunum, er álagning skatta í Danmörku ekki á hendi ríkisins heldur á vegum sveitarfélaganna. Álagning tekju- og eignarskatta á einstaklinga og fyrirtæki ásamt vissu eftirliti með þessum sköttum er því hjá 275 skattstofum, sem reknar eru af sveitarfélögum. Toll- og skattstjóraembættið hefur engu að síður aðal- eftirlit með þeirri vinnu, sem fram fer á skattstofunum enda ber stofnuninni samkvæmt lögum að sjá til þess að jafnræðis gæti við álagningu skatta í sveitarfélögum.

Árlega er gerð álagningaráætlun á landsvísu fyrir skattstofurnar (statligt ligningsplan). Áætlunin er unnin af Toll- og skattstjóra en þarf samþykki Álagningarnefndarinnar (Ligningsrádet) sem er skipuð 19 mönnum. Af þessum 19 mönnum eru 6 valdir af þjóðþinginu. Þá 13, sem eftir eru, skipar skattamálaráðherra, þar af eru 4 frá samtökum atvinnurekenda og launþega og 4 frá sveitarfélögum. Í álagningaráætluninni er tilgreint í hverju skatteftirlit ársins á að vera fólgið. Enn fremur er þar að finna magntölur m.a. um hve mörg skattframtöl eigi að fá nákvæma skoðun.

Hluti af eftirliti umdæmisskrifstofanna með skattstofunum er fólgið í því að yfirfara þær vinnuáætlanir, sem skattstofurnar gera hver fyrir sig í tengslum við heildarálagningaráætlun Toll- og skattstjóra. Sveitarstjórnir hafa hönd í bagga með gerð þessara vinnuáætlana og eftirlits- skyldu með því að áætlunin standist og að fyrirmælum frá Toll- og skatt- stjóra sé fylgt.

2.1.3 Noregur

Í Noregi hefur embætti ríkisskattstjóra með höndum yfirstjórn 19 fylkisskattstofa og 435 skattstofa landsins, bæði faglega og stjórnunarlega. Embættið hefur m.a. heimild til að ákvarða hvernig innra skipulag fylkisskattstofanna skuli vera. Embættið hefur einnig með höndum faglega yfirstjórn innheimtustofa sveitarfélaganna, hvað viðkemur innheimtu opinberra gjalda og tilheyrandi eftirlit, en þær eru jafnmargar og skattstofurnar eða 435 talsins. Embættinu ber að sjá til þess að allar undirstofnanir ræki hlutverk sitt á hagkvæman hátt, m.a. að fylgjast með því að eftirlit fylkisskattstofanna með skattstofunum sé fullnægjandi.

Einn liður í eftirliti fylkisskattstofanna er að samhæfa vinnubrögð á skattstofum innan fylkisins í því skyni að ná sem mestri hagræðingu. Stærðarmunur á skattstofunum er mjög mikill. Þannig eru stöðugildi í skattstofunni í Osló, sem er stærst, 500 en á þeirri minnstu er aðeins hálf stöðugildi.

Önnur helstu verkefni fylkisskattstofanna eru álagning og eftirlit með virðisaukaskatti og skatteftirlit með stærri rekstraraðilum.

Hlutverk skattstofanna 435 í Noregi er áþekkt hlutverki skattstofanna í Danmörku, þ.e. að sjá um álagningu tekju- og eignarskatts og að vissu marki eftirlit með þessum sköttum, þjónustu við framteljendur o.fl. Tvær stærstu skattstofurnar, þ.e. í Osló og í Bergen, heyra bæði faglega og stjórnunarlega beint undir embætti ríkisskattstjóra.

Í Noregi eru þrjár sérhæfðar skattstofur, sem einnig heyra beint undir embætti ríkisskattstjóra. Ein þeirra hefur með höndum eftirlit með erlendum rekstraraðilum og einstaklingum, sem vinna tímabundið í Noregi. Önnur sér um álagningu og eftirlit með stærstu og flóknustu rekstraraðilum í Noregi óháð því hvar í landinu viðkomandi starfsemi er skráð. Sú þriðja sér um skráningu, álagningu og eftirlit með fyrirtækjum, sem starfa að efnavinnslu úr norsku landgrunni og eru skattskyld í Noregi.

2.1.4 Svíþjóð

Ríkisskattstjóraembættið í Svíþjóð hefur með höndum eftirlit með 23 svæðisskattstofum. Svæðisskattstofurnar hafa hver og ein nokkur útibú á sínu umráðasvæði og eru þau óaðskiljanlegur hluti þeirra. Í útibúnum fer hin eiginlega álagningarvinna fram í nafni svæðisskattstofunnar.

Vald ríkisskattstjóraembættisins gagnvart skattstofunum er meira í Svíþjóð en almennt gerist annars staðar á Norðurlöndunum og ákveður embættið m.a. fjárveitingar til þeirra. Þetta vald var aukið nýlega á þann hátt að nú getur ríkisskattstjóri í stórum dráttum ákveðið innra skipulag skattstofanna og enn fremur fjölda og staðsetningu útibúa. Embættið ákvarðar enn fremur heildarskipulag, sem m.a. kveður á um í hvaða mæli heimild til ákvarðanatöku getur færst frá skattstjóra til annarra starfsmanna. Skattstjórnir ákvarða hins vegar innra skipulag í útibúunum.

Ríkisskattstjóri samræmir enn fremur þá vinnu, sem fram fer á skattstofunum. Skattstofurnar og tilheyrandi útibú sjá alfarið um álagningu skatta og gjalda á launþega, einstaklinga með rekstur og lögaðila, hver í sínu umdæmi. Skatteftirliti með þessum sömu aðilum er einnig alfarið sinnt innan hvers svæðis en eftirlit með stærstu fyrirtækjunum á hverju svæði er þó á einni hendi. Markmiðið er að skattgreiðendur geti fengið úrlausn allra sinna skattamála hjá einni og sömu stofnuninni.

Í Svíþjóð hafa fjárveitingar til skattamála verið skornar meira niður á undanförunum árum en annars staðar á Norðurlöndum. Samhliða þessum niðurskurði hafa kröfur hins opinbera um aukna framleiðni aukist. Í upplýsingabæklingi sænska ríkisskattstjórans 1993 kemur fram að þrátt fyrir fækkun starfsfólks og minni fjárveitingar hafi verið mögulegt að auka eftirlitsþáttinn og framleiðnina innan skattkerfisins.

Í fjárlagatillögum embættisins 1997-1999 eru uppi hugmyndir um að færa allt eftirlit með meðalstórum fyrirtækjum og fyrirtækjum með sérstöðu á einhverju sviði til ákveðinna eftirlitseininga. Jafnframt er talið æskilegt að eftirlit með stærstu fyrirtækjunum verði alfarið á einni hendi fyrir landið allt. Þá er bent á að ástæða sé til að kanna nánar hugmynd um eina aðalskattstofu er taki til alls ríkisins í stjórnunarlegu tilliti í stað þeirra 23, sem nú eru fyrir hendi. Enn fremur hefur nýlega verið stofnað sérstakt embætti til að glíma við skattsvik (skattebrottsenheter).

2.2 Stýring stjórnvalda á helstu stofnunum skattkerfisins

Á Norðurlöndum hefur á undanförunum árum verið lögð mikil áhersla á breytta stjórnunarhætti hjá hinu opinbera í því skyni að ná fram meiri hagkvæmni í rekstri stofnana. Breytingarnar hafa haft það að markmiði að gera þær sjálfstæðari og gera jafnframt formlegar kröfur um árangur. Stofnununum ber að gera grein fyrir árangri í tengslum við hefðbundið

ársuppgjör og árangurinn er metinn af æðra stjórnvaldi, sem yfirleitt er viðkomandi fagráðuneyti. Ríkisendurskoðanir þessarar landa hafa einnig skyldum að gegna við mat á árangri þeirra.

Á Íslandi hafa á síðustu árum verið að þróast stjórnunarhættir, sem segja má að séu undanfari árangursstjórnunar. Í því sambandi má nefna að á árinu 1995 voru fyrst teknir saman og birtir verkefnavísar, þ.e. upplýsingar um helstu verkefni ríkisstofnana. Þá hafa einnig verið gerðar tilraunir með samningsstjórnnum hér á landi frá árinu 1995, en með því stjórnunarformi er reynt að beina samskiptum stofnunar og ráðuneytis í ákveðinn farveg þegar um er að ræða atriði, sem tengjast hlutverki stofnunarinnar, verkefnum og fjárveitingum.

Í febrúar 1996 skipaði fjármálaráðherra nefnd til að móta tillögur um hvernig koma mætti á samræmdri árangursstjórnun í ríkisrekstri hér á landi. Nefndin skilaði skýrslu í nóvember s.l. Helstu tillögur nefndarinnar felast í því að auðvelda skipulagningu verkefna til lengri tíma, skilgreina gagnkvæmar skyldur stofnana og ráðuneyta og að auka svigrúm og sjálfstæði stofnana.

Í desember 1997 hafði fjármálaráðuneytið þegar gert samning um árangursstjórnun við nokkrar af stofnunum sínum, m.a. embætti skatt-rannsóknarstjóra ríkisins. Stefnt er að því að lokið verði við gerð samskonar samninga fyrir allar ríkisstofnanir í árslok 1998. Þeir samningar, sem gerðir hafa verið, tóku gildi í byrjun árs 1998 og bera fremur með sér að vera einskonar viljayfirlýsing af hálfu samningsaðila en formlegur samningur.

Árangursstjórnun og tilheyrandi samningsgerð er enn byrjunarstigi hér á landi og væntanlega á formið eftir að taka nokkrum breytingum áður enn hægt verður að taka afstöðu til þess hvernig til hefur tekist. Kröfur stjórnvalda í tengslum við árangursstjórnun eru nokkru meiri í nágrennanlöndunum eins og fram hefur komið hér að framan enda á þessi stjórnunarmáti þar sér lengri sögu. Þetta á ekki síst við um mat á árangri stofnananna.

Þær kröfur, sem gerðar eru til stofnana skattkerfisins annars staðar á Norðurlöndum, lúta fyrst og fremst að hinni hefðbundnu álagningu. Að auki ákveða stjórnvöld að vissu marki fjölda og umfang annarra verkefna. Þannig eru t.d. tilgreind helstu áhersluatriði í starfseminni, m.a. að hvaða þáttum eftirlit skuli beinast og jafnvel hvernig eftirliti skuli hagað. Fyrir-

mæli eru jafnvel um fjölda „endurskoðana“, þ.e. umfangsmeiri athugana, sem gera skuli á stærri fyrirtækjum, hve mikill hluti vinnutímans skuli fara í aðstoð við framteljendur, m.a. með fyrirbyggjandi eftirlit í huga, kröfur um styttri afgreiðslutíma kæra o.s.frv.

Á hinum Norðurlöndunum hafa skattyfirvöld enn fremur á undanförunum árum lagt aukna áherslu á herta innheimtu en álagning og innheimta opinberra gjalda er að verulegu leyti á hendi sömu aðila.

Áhersla er lögð á að samræmis gæti í túlkun skattalaga og reglna í hverju ríki og reynt er að samræma skilgreiningu á skatteftirliti. Enn fremur er lögð mikil áhersla á að jafnræðis gæti milli skattgreiðenda. Engu að síður er talið eðlilegt og æskilegt að breytilegir staðhættir geti leitt til mismikils en þó fyrst og fremst mismunandi eftirlits. Mismunurinn má þó ekki verða of mikill á milli skattsvæða og því er í öllum ríkjunum talin þörf á eftirliti með starfsemi skattstofanna. Til að draga úr hættunni á misræmi setur norska og danska ríkið skattstofunum markmið, sem þeim ber að uppfylla eins og fyrr er getið. Í Svíþjóð er á hinn bóginn niðurstöður (árangur) skattstofanna athugaðar og hugsanlegt misræmi kannað. Í „regleringsbréfi“ sænsku ríkisstjórnarinnar er ríkisskattstjóra falið ganga úr skugga um ástæður þess ef misræmi er óeðlilega mikið milli skattstofa.

Í Danmörku sjá sveitarfélögin um eftirlit með álagningu tekjuskatts en ríkið ákvarðar hve mikið og öflugt skatteftirlitið á að vera fyrir hina ýmsu hópa skattgreiðenda.

Hér á landi fékk ríkisskattstjóri í fyrsta sinn erindisbréf frá fjármálaráðherra hinn 25. apríl 1997. Í bréfinu kemur fram hvert skuli vera meginhlutverk og meginverkefni embættisins. Samkvæmt því er meginhlutverkið að hafa umsjón og eftirlit með álagningu skatta og gjalda, sem lögð eru á af skattstjórum. Meginverkefnið felst í leiðbeiningar- og samræmingarstarfi í skattframkvæmd. M.a. annars er kveðið á um að embættið skuli hafa frumkvæði í tæknimálum skattkerfisins og eigi að annast framþróun á því sviði. Er það í fyrsta skipti, sem það kemur fram með skýrum hætti að þessi vinna skuli vera á hendi ríkisskattstjóra. Þrátt fyrir að ekki hafi verið gefið út sérstakt erindisbréf af þessu tagi áður hafa þessi verkefni verið á hendi ríkisskattstjóra á undanförunum árum og áratugum og margt áunnist á þeim vettvangi.

Fjármálaráðherra setti einnig skattstjórum erindisbréf á sama tíma. Þar kemur fram að skattstjórar skuli gera áætlanir um markmið næstu fimm

árin. Markmiðin á að endurskoða á tveggja ára fresti. Fjármálaráðherra hyggst skipa nefnd, sem á að annast undirbúning verkefnisins. Í nefndinni munu eiga sæti fulltrúar skattstofanna og fulltrúar ráðuneytisins. Í ársbyrjun 1998 hafði nefndin ekki verið skipuð.

Sú vinna ríkisskattstjóra, sem snýr beint að skattstofunum hér á landi, hefur í gegnum tíðina að verulegu leyti beinst að þjónustuhlutverkinu, þ.e. að kynna breytingar á lögum og reglugerðum og að leiðbeina og móta verklag.

Ekki er að efa að mikið sjálfstæði skattstjóra hefur vissa kosti. Meðal annars stuðlar það að ákveðinni samkeppni milli skattstofanna og væntanlega aukinni skilvirkni í kjölfarið. Hin sýnilega samkeppni er fyrst og fremst fólgin í því að sýna fram á auknar skatttekjur ríkissjóðs vegna eftirlits af einhverju tagi í hverju umdæmi fyrir sig. Samkeppni af öðrum toga svo sem um vönduð vinnubrögð og þjónustu er ekki með sama hætti sýnileg eða mælanleg.

Nokkur breyting varð á vinnutilhögun á skattstofum með tilkomu embættis skattransóknarstjóra ríkisins. Skattstjórar sinna nú eingöngu skatteftirliti en áður gátu þeir sinnt einstökum skattransóknum með sérstakri heimild skattransóknarstjóra. Meginreglan var þó sú að skattstjórar rannsökuðu ekki skattsvik. Við stofnun embættis skattransóknarstjóra ríkisins fundu skattstjórar fyrst og fremst að því að verkefnaaðgreining milli skattransókna og eftirlits væri ekki nógu skýr. Því gæti verið hætt á að mál ónýttust ef skattstjórar skilgreindu verkefnið ekki með réttum hætti.

Ekki verður betur séð að samstarf skattstjóra og skattransóknarstjóra hafi gengið snurðulaust. Skattransóknarstjóra er ekki ætlað að hafa nein stjórnunaráhrif á embættin heldur einungis að taka yfir ákveðna mála-flokka, sem áður voru að hluta til unnir hjá skattstjórunum. Samskiptin eru því önnur og með öðrum hætti en samskiptin við ríkisskattstjóra.

Samkvæmt álitum skattransóknarstjóra má í grófum dráttum segja að eftirtaldir málaflókkar séu á höndum skattstjóra:

- * ágreiningur, sem rís vegna mats skattstjóra á einstökum atriðum, svo sem um rekstrargjöld ýmiss konar
- * ágreiningur um lagatúlkun
- * ágreiningur um tekjufærslu
- * minniháttar undanskot tekna

Hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins eru þessir:

- * nótulaus viðskipti
- * tekjum haldið utan fjárhagsbókhalds
- * rangfærsla skjala
- * svik á virðisaukaskatti
- * staðgreiðslu haldið eftir en ekki skilað
- * útgjöld á skattframtali byggð á röngum gögnum

Í tengslum við skýrslu þessa sendi Ríkisendurskoðun öllum skattstjórum lista með nokkrum spurningum, sem fyrst og fremst vörðuðu skattframkvæmd. Ein spurninganna var um fjölda mála, sem skattstjórar hefðu vísað til skattrannsóknarstjóra á árunum 1994-1996. Af svörum skattstjóranna má ráða að um nokkra aukningu sé að ræða milli ára 1994 og 1995. Eðlilega er fjöldinn þó breytilegur milli umdæma og ára. Upplýsingar eru ekki fyrir hendi á nokkrum skattstofum en samanlagður fjöldi mála hjá þeim skattstofum, sem gátu gefið upplýsingar var á milli 90 og 100 mál á árinu 1995. Fjöldinn var álíka mikill á árinu 1996. Því ekki á öðru en að samstarf skattstjóra og skattrannsóknarstjóra sé að komast í nokkuð fastan farveg.

2.3 Niðurstöður

Uppbygging skattstjórnsýslunnar á Norðurlöndum er áþekk. Nokkur munur er þó á fjölda sérhæfðra stofnana en þær eru flestar í Noregi. Samhæfing kerfisins er mest í Svíþjóð, þ.e. umsjón með öllum tegundum skatta og gjalda er á einni hendi hjá hverri svæðisskattstofu fyrir sig. Ákveðinn mismunur er einnig til staðar þegar litið er til beinnar stjórnunar frá ráðuneyti og valdsviðs embættis ríkisskattstjóra. Stýring ráðuneyta á hinum Norðurlöndunum virðist að ýmsu leyti markvissari en hér gerist enda er árangurstjórnun þarlandra stofnana búin að festa sig í sessi.

Árangurstjórnun og tilheyrandi samningsgerð er enn byrjunarstigi hér á landi og væntanlega á formið eftir að taka nokkrum breytingum áður en hægt verður að taka afstöðu til þess hvernig til hefur tekist. Þeir samningar, sem gerðir hafa verið, tóku gildi í ársbyrjun 1998 og bera með sér að vera fremur viljayfirlýsing af hálfu samningsaðila en samningur.

Kröfur, sem stjórnvöld gera til stofnana skattkerfisins annars staðar á Norðurlöndum, tengjast gjarnan skatteftirliti, bæði umfangi þess og jafnvel hvernig því skuli hagað. Þá hefur af hálfu þarlendra stjórnvalda verið lögð áhersla á aðstoð við framteljendur, m.a. með fyrirbyggjandi eftirlit í huga auk þess sem gerðar hafa verið kröfur um styttri afgreiðslutíma kæra. Enn fremur hefur á undanförunum árum verið lögð aukin áhersla á herta innheimtu en álagning og innheimta opinberra gjalda er að verulegu leyti á hendi sömu aðila.

Í þessum löndum er jafnframt lögð mikil áhersla á að samræmis gæti í túlkun skattalaga og reglna í hverju landi og að jafnræðis gæti milli skattgreiðenda.

Skattstjórnsýsla á Norðurlöndum hefur breyst töluvert á undangengnum árum. Þetta á ekki síst við um sænsku skattstjórnsýsluna en þar hefur niðurskurður á fjárlögum verið meiri en annars staðar á Norðurlöndum, sem knúið hefur á um meiri hagræðingu og skipulagsbreytingar þar í landi en í nágrannalöndunum.

3 FRÁDRÁTTARHEIMILDIR EINSTAKLINGA

Þótt lög um tekju- og eignarskatta séu ekki að öllu leyti eins á Norður- löndunum er engu að síður verulegt samræmi í því hvaða tekjur teljast skattskyldar bæði hjá einstaklingum og rekstraraðilum. Enn fremur er vissst samræmi milli ríkjanna þegar kemur að heimildum til frádráttar tekjum.

3.1 Tekjur

Í öllum ríkjunum eru laun, eftirlaun, launatengdir styrkir o.þ.h. skattlögð í staðgreiðslu. Eignatekjur af fasteignum eru einnig skattskyldar svo sem leiga, vaxtatekjur og aðrar fjármagnstekjur. Skatthlutföll eru breytileg á milli landanna.

3.2 Frádráttarheimildir

Að Íslandi undanteknu er í öllum ríkjunum heimilt að draga frá ýmsan beinan kostnað við öflun launatekna. Helsti frádráttarliðurinn af þessum toga er kostnaður við ferðir til og frá vinnu. Reglur þar að lútandi eru breytilegar milli þeirra og hefur það áhrif á eftirlitsþörfina. Danir hafa gengið lengst í því að einfalda þessar frádráttarreglur í lögum um skattlagningu einstaklinga og hefur það leitt af sér minni þörf á eftirliti. Dæmi um þetta er ferðafrádrátturinn, sem í Danmörku er reiknaður eftir fjarlægðinni milli heimilis og vinnustaðar án tillits til ferðamáta. Frádráttur leyfist því aðeins að fara þurfi a.m.k. 24 km á dag og hefur verið tekið í notkun nýtt tölvukerfi, sem reiknar daglega ferðaþörf sérhvers framteljanda. Reglur í Noregi og Svíþjóð eru mun flóknari.

Á Íslandi er ekki fyrir hendi heimild til að færa til lækkunar launatekjum kostnað við öflun teknanna. Fyrir bragðið ætti eftirlit með skattframtölum einstaklinga að vera auðveldara hér á landi en annars staðar á Norður-

löndum. Starfstengdar greiðslur, svo sem ökutækjastyrkur og dagpeningagreiðslur, eru á hinn bóginn algengari hér á landi og frá þeim leyfist frádráttur eftir ákveðnum reglum. Sérstaklega hefur frádráttur á móti ökutækjastyrk um nokkurt árabíl valdið nokkrum vandræðum við skatteftirlit. Reglur hafa þó nýlega verið hertar og ber launþeganum nú að færa sundurliðaða akstursdagbók þar sem fram kemur sérhver ferð, sem farin er á vegum launagreiðanda ásamt tilefni ferðar. Eftirlit með því að þetta sé gert verður enn til staðar en vænta má að skattstjórar eigi auðveldara með að hafna beiði um frádrátt ef í ljós kemur að fyrirmælum um skráningu í akstursdagbók hefur ekki verið fylgt. Þá eru dagpeningagreiðslur sífellt að verða meira vandamál í skattkerfinu enda hafa þær aukist mikið að undanfögnu eða um næstum 50% milli álagningaráranna 1994 og 1997. Þá vantar nánari skilgreiningu á dagpeningahugtakinu og reyndar er hugtakið ekki til í lögum um tekju- og eignarskatt.

Enn fremur eiga Íslendingar í meira mæli en íbúar annarra Norðurlanda það húsnæði, sem þeir búa í og taka auk þess þátt í byggingu þess í meira mæli en almennt gerist í nágrannaríkjunum. Eftirlitsþörfin er því m.a. fólgin í því að kostnaður við húsbýgginguna skili sér á þar til gerð eyðublöð og að skilað sé launamiðum vegna vinnu iðnaðarmanna.

Aðrir helstu frádráttarliðir á skattframtölum einstaklinga á Norðurlöndum eru lífeyrisiðgjöld og vaxtakostnaður. Á Íslandi takmarkast þó vaxtafrádrátturinn við vaxtakostnað vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Ólíkt því, sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum, senda íslenskir bankar o.þ.h. stofnanir ekki upplýsingar til skattyfirvalda um vaxtatekjur og vaxtagjöld nema í undantekningartilvikum. Veldur þetta fyrirkomulag umtalsverðum erfiðleikum við skatteftirlit. Þá hefur ákvörðun barnabóta (áður einnig barnabótaauka) valdið ákveðnu vandamáli við eftirlit hér á landi vegna tengingar þeirra við hjúskaparstétt foreldra.

Þá eru mismunandi reglur í gildi í löndunum um ýmsa frádráttarliði, svo sem frádrátt vegna taps af sölu eigna, hlutabréfakaup o.fl. Á Íslandi eiga enn fremur þeir, sem fá greidd laun fyrir sjómannsstörf á íslensku skipi rétt á sjómannaafslætti, sem grundvallast á fjölda lögskráningardaga.

Á Íslandi er eftirlit með hlutabréfafrádrætti enn fremur talið erfitt vegna margbrotinna og breytilegra reglna frá einu ári til annars og erfiðleikum við eftirlit með eignarhaldstíma.

3.3 Niðurstöður

Þrátt fyrir að tekjuskattslöggjöfin á Norðurlöndum sé nokkuð mismunandi er verulegt samræmi í því hvaða tekjur teljast skattskyldar bæði hjá einstaklingum og félögum. Enn fremur er talsvert samræmi milli ríkjanna þegar kemur að heimildum til frádráttar frá tekjum einstaklinga.

Að Íslandi undanteknu er í öllum ríkjunum heimilt að draga frá ýmsan beinan kostnað við öflun launatekna. Helsti frádráttarliðurinn af þessum toga er kostnaður við ferðir til og frá vinnu. Danir hafa gengið lengst fram í að einfalda frádráttarreglur vegna þessa og hefur það veruleg áhrif á eftirlitsþörfina. Aðrir frádráttarliðir eru vegna vaxtakostnaðar, lífeyrisiðgjalda auk nokkurra sérstakra frádráttarheimilda í einstöku ríki.

Þar sem frádráttur vegna öflunar tekna er ekki fyrir hendi hér á landi mætti ætla að eftirlit með skattframtölum einstaklinga ætti að vera auðveldara hér á landi en annars staðar. Á hinn bóginn eru aksturs- og dagpeningagreiðslur algengari hér á landi. Enn fremur eiga Íslendingar í meira mæli en íbúar annarra Norðurlanda húsnæðið, sem þeir búa í og sjá að auki sjálfir oft um að byggja. Eftirlitsþörfin er því meiri en ætla mætti.

4 ÖFLUN UPPLÝSINGA

Hér á landi, eins og raunar á öllum Norðurlöndunum, á skattframkvæmdin byggja á orðtakinu „réttur skattur með réttum hætti.“ Til þess að leggja megi á réttan skatt þurfa þær upplýsingar, sem álagning opinberra gjalda byggir á, að vera áreiðanlegar. Þessar upplýsingar eru fengnar frá framteljendum sjálfum, launagreiðendum og öðrum þeim, sem standa eiga skil á upplýsingum til skattkerfisins.

Æskilegast er auðvitað að nauðsynlegum upplýsingum sé skilað af fúsum og frjálsum vilja til skattyfirvalda. En fyrir hendi þurfa einnig að vera skilvirk úrræði og viðurlög ef upplýsingum er ekki skilað eða ef þeim er verulega ábótavant.

4.1 Upplýsingar frá launþegum og launagreiðendum/einfölduð framtöl

Á öllum Norðurlöndunum nema Íslandi byggir álagning einstaklinga að verulegu leyti á upplýsingum, sem fyrir eru í miðlægum skráum skattyfirvalda. Fyrir bragðið hefur skatteftirlit í þessum löndum að verulegu leyti beinst að því að hafa eftirlit með launagreiðendum, enda eiga þeir að halda eftir sköttum launþega sinna og standa skil á þeim í ríkissjóð og hafa með höndum upplýsingagjöf í þá veru.

Í Danmörku og í Svíþjóð fá einstaklingar, sem uppfylla ákveðin skilyrði, „skattframtöl“ sín fyrirfram útfyllt í samræmi við upplýsingar, sem fyrir liggja hjá skattyfirvöldum. Sé talið að fullnægjandi gögn séu fyrir hendi fylgja skattframtölunum einnig drög að álagningu opinberra gjalda.

Upplýsingarnar, sem skráðar eru á framtölin, eða samsvarandi plögg, eru vegna launa og greiðslna frá opinberum stofnunum svo sem vegna lífeyrisgreiðslna ýmiss konar. Þá fylgja upplýsingar um afdregna staðgreiðslu sem og vaxtatekjur og aðrar fjármagnstekjur og -gjöld. Í

Finnlandi hófust tilraunir með þessa gerð framtala á árinu 1996, í Noregi hefur þessi háttur verið hafður á í nokkur ár en í Svíþjóð og Danmörku hefur þessari aðferð verið beitt um árabíl. Framteljendum ber að yfirfara upplýsingar á framtölunum og bæta við upplýsingum ef einhverjar vantar eða sýna fram á aðrar fjárhæðir ef svo ber undir.

Í Danmörku telst framtalið samþykkt ef framteljandi gerir engar breytingar. Ef framteljandi þarf að gera breytingar er það hægt með símtali eða yfir alnetið. Í Svíþjóð og Noregi aftur á móti ber framteljanda að skila framtalinu undirrituðu og með þeim hætti staðfesta þær upplýsingar, sem skattkerfið býr yfir og álagningu skatta í kjölfarið.

Tafla 2 Yfirlit yfir útbreiðslu einfaldaða framtalsins fyrir einstaklinga í Danmörku, Noregi og Svíþjóð fyrir tekjuárið 1995

	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
Fjöldi einfaldaðra framtala	3.888.600	1.417.000	5.417.800
Fjöldi framtala	4.503.800	3.146.200	6.700.200
Fjöldi einfaldaðra framtala í % af heildarfjölda framtala	86,3%	45,0%	80,9%

Eins og fram kemur í töflu 2 fá yfir 80% einstaklinga í Danmörku og Svíþjóð einfaldað skattframtal. Hlutfallið er mun lægra í Noregi en þar fá 45% einstaklinga einfaldað skattframtal. Ástæðan er fyrst og fremst sú að mun styttra er síðan einfaldaða skattframtalið var tekið upp þar í landi og jafnframt er miðlæg skráning eftirlitsupplýsinga betri í Danmörku og Svíþjóð.

Helstu ástæður þess að einstaklingar í fyrrgreindum löndum fá ekki ofangreinda tegund framtala er að viðkomandi stundar atvinnurekstur eða hefur aðeins verið búsettur í landinu hluta úr ári. Um 60% þeirra Dana, sem fengu einfaldað skattframtal á árinu 1995, fengu drög að álagningu opinberra gjalda um leið og skattframtalið. Skattyfirvöld töldu hins vegar að fyrir um 40% framteljendanna vantaði frekari upplýsingar svo ganga mætti frá álagningu.

Þessi einfaldari tegund framtala er enn sem komið er ekki fyrir hendi hér á landi. Að henni er þó stefnt þótt ekki liggi fyrir hvenær. Í skýrslu, sem starfshópur á vegum ríkisskattstjóra skilaði í janúar 1992, var lagt til að tekið yrði upp nýtt álagningarkerfi að norrænni fyrirmynd. Ávinningur af nýju kerfi var m.a. talinn sá að allt að 50% framteljenda þyrfti ekki að skila framtali. Kerfið, sem byggði á aukinni söfnun upplýsinga í miðlæg gagnasöfn þ.á.m. upplýsinga frá bönkunum, var álitnið kosta 100-200 milljónir króna og átti að taka gildi við framtalsskil ársins 1994 eða 1995.

M.a. vegna andstöðu við umfangsmikla upplýsingagjöf banka og verðbréfafyrirtækja var horfið frá þessari áætlun og í þess stað var staðlað framtal fyrir rekstraraðila látið hafa forgang.

Hér á landi fær umtalsverður fjöldi fólks árlega aðstoð við framtalsgerð hjá skattyfirvöldum. Sem dæmi má taka þá aðstoð, sem veitt var á tímabilinu 29. janúar til 10. febrúar 1997 af starfsfólki Skattstofu Reykjavíkur.

Tafla 3 Aðstoð starfsmanna Skattstofu Reykjavíkur við framtalsgerð ellilífeyrisþega á árinu 1997

Starfsmenn/dagar	Vinnudagar	Fjöldi einstaklinga	Hlutfall af heild
7 starfsmanna í 7 daga	49	530	
6 starfsmanna í 7 daga	42	680	
Samtals vinnudagar/ einstaklingar með aðstoð	91	1.210	1,5%

Eins og fram kemur í töflunni nutu 1.210 einstaklingar eða um 1,5% einstaklinga á grunnskrá aðstoðar starfsfólks Skattstofu Reykjavíkur við framtalsgerð fyrir álagningu 1997. Þar af nutu 530 framteljendur aðstoðar á 20 stöðum í borginni, fyrst og fremst á dvalarheimilum, og voru 7 starfsmenn bundnir í þessu verkefni utan skattstofunnar í sjö daga. Aðrir fengu aðstoð í húsakynnum skattstofunnar og var einnig í þeim tilvikum fyrst og fremst um ellilífeyrisþega að ræða. Að jafnaði voru um 6 starfsmenn bundnir við það verkefni í liðlega vikutíma. Mestur hluti tekna þessara framteljenda er skráður í miðlæg tölvukerfi.

Ekki þarf að fara mörgum orðum um þá hagræðingu, sem hlytist af því að nýta upplýsingar, sem þegar eru til staðar í miðlægum kerfum hér á landi með þessum hætti. Þetta á ekki síst við um upplýsingar frá Tryggingastofnun ríkisins, lífeyrissjóðum, bönkum o.þ.h. stofnunum.

Samkvæmt upplýsingum frá skattstjórum færa þeir yfirleitt mun á launum samkvæmt framtali launþega annars vegar, og launum samkvæmt upplýsingum frá launagreiðanda eða upplýsingum úr staðgreiðsluskrá hins vegar, til tekna hjá launþeganum og tilkynna breytinguna með álagningar-seðli með vísan til 95. gr. laga um tekju- og eignarskatt. Verulegur hluti breytinga, sem skattstjóri gerir fyrir álagningu, er vegna fyrrgreinds launamismunar og mikill minnihluti breytinga af þessum toga er kærður. Skattkerfið virðist því treysta upplýsingum úr miðlægum kerfum betur en upplýsingum frá launþegum þegar þessum upplýsingum ber ekki saman.

Ekki gætir þó samræmis í þeim viðmiðunarmörkum, sem skattstjórar setja fyrir því að gripið sé til þessara aðgerða. Oftar en ekki virðist umfang þessara leiðréttinga einfaldlega ráðast af þeim tíma, sem er til ráðstöfunar. Tæknideild ríkisskattstjóra keyrir út ábendingalistana fyrir skattstjórana, en þeir tilgreina neðri mörkin sjálfir og geta þau verið breytileg eftir umdæmum.

Af 3.445 leiðréttingum, sem gerðar voru á skattframtölum launþega og einstaklinga með rekstur á Skattstofu Reykjanessumdæmis fyrir álagningu á árinu 1994, var um þriðjungur vegna misvísandi upplýsinga um laun þeirra eða launatengdar greiðslur. Hlutfallið var nokkru lægra á árinu 1995 eða um 27%. Samsvarandi hlutfall fyrir Skattstofuna í Reykjavík á árinu 1994 var liðlega 50% þegar tekið er mið af heildarfjölda leiðréttinga vegna launþegaframtala og 31% á árinu 1995 ef tekið er mið af leiðréttingum, sem gerðar voru fyrir álagningu á öllum skattframtölum það ár.

Af framansögðu má ráða að veruleg hagræðing muni hljóta af einföldu skattframtali hér á landi sem annars staðar. Ýmislegt verður þó líklega til þess að torvela að upplýsingar verði færðar á skattframtöl fyrirfram hér á landi að öðru óbreyttu. Í því sambandi má í fyrsta lagi nefna að takmörkuðum upplýsingum er enn sem komið er safnað miðlægt, í öðru lagi er of lítið eftirlit með áreiðanleika þessara sömu upplýsinga frá þriðja aðila og í þriðja lagi eru verktakagreiðslur mjög algengar hér á landi. Síðast en ekki síst virðast viðurlög vegna síðbúinna skila gagna og upplýsinga ekki vera jafn virk hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum.

Miðlægar eftirlitsupplýsingar

Vegna upplýsinga, sem safnað er miðlægt, má nefna að skil launaframtala frá launagreiðendum eru gjarnan síðbúin eins og vikið verður að síðar. Þá hafa bankar og aðrar peningastofnanir ekki verið háðar sambærilegri upplýsingaskyldu gagnvart skattyfirvöldum vegna innistæðna og vaxta og t.d. launagreiðendur eru vegna launa. Frá og með árinu 1997 er þeim t.d. skylt að halda eftir staðgreiðslu af fjármagnstekjum og skila henni með reglubundnum hætti í ríkissjóð án þess að þurfa að gera grein fyrir því hvaða skattaðilum greiðslan tengist.

Eftirlit með upplýsingum frá þriðja aðila

Eftirliti með áreiðanleika upplýsinga frá þriðja aðila hefur tiltölulega lítið verið sinnt. Í svörum skattstjóra við spurningum Ríkisendurskoðunar um eftirlit með upplýsingum frá þriðja aðila kemur í ljós að eftirlitið er nánast eingöngu með launagreiðslum. Það er fólgið í vélrænum samanburði upp-

lýsinga frá launþegum og launagreiðendum auk þess sem upplýsingar í launaframtölum eru bornar saman við gjaldfærð laun í tilheyrandi rekstri. Lítið eftirlit virðist hins vegar vera með því að upplýsingar á launamiðum séu réttar eða tæmandi. Eftirlit af því tagi útheimtir heimsóknir á starfstöðvar og athugun á fylgiskjölum í bókhaldi í meira mæli en verið hefur.

Verktakagreiðslur

Í kjölfar gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda hér á landi tók að bera á aukinni tilhneigingu rekstraraðila til að gera verktakasamninga við starfsfólk í stað hefðbundinna launasamninga. Sé þessi háttur hafður á þurfa þeir t.d. ekki að standa skil á ýmsum greiðslum, sem kveðið er á um í lögum eða kjarasamningum svo sem lífeyrissjóðsiðgjöldum, orlofsgreiðslum o.fl. í þeim dúr. Eðlileg afleiðing þessa var fjölgun virkra virðisaukaskattsnúmera.

Ástæður þessara breytinga geta verið af ýmsum toga en vafalítið skiptir verulegu máli að til skamms tíma kann „verktakinn“ að telja hag sínum betur borgið og að því leyti virðist hagur hans og „verkkaupans“ fara saman. Hagsmunir starfsmannsins felast fyrst og fremst í möguleikum til þess að draga kostnað við öflun teknanna frá verktakagreiðslunum. Á slíku á launamaður ekki kost. Greiðslur „verkkaupans“ eru e.t.v. heldur hærri en sammingsbundin laun en á móti sleppur hann við allar kvaðir, sem hvíla á launagreiðendum, þar á meðal um að greiða tryggingagjald. Því gjaldi ber starfsmanninum að skila og hugsanlega virðisaukaskatti auk þess sem hann nýtur ekki ýmissa lög- og kjarasammingsbundinna réttinda launamanns.

Skattyfirvöld eiga oft og einatt í erfiðleikum með að ákvarða hver telst launamaður og hver telst verktaki. Samkvæmt 1. tl. 4. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda telst sá vera launamaður, sem fær endurgjald fyrir starfa, sem hann innir af hendi á ábyrgð launagreiðenda. Skv. 7. gr. sömu laga telst launagreiðandi hver sá aðili, sem innir af hendi eða reiknar greiðslur, sem teljast laun skv. 5. gr. laganna. Skv. 1. tl. 5 gr. teljast laun vera endurgjald fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu, án tillits til viðmiðunar, sem innt er af hendi fyrir annan aðila. Í lögunum eru á hinn bóginn engar sérstakar takmarkanir eða skilyrði fyrir gerð verktakasamninga vegna starfa, sem eðli sínu samkvæmt er að jafnaði sinnt af launamönnum.

Það að skattaðili, sem innir af hendi hefðbundna vinnu launamanns skapi sér aðstöðu til að draga frá tekjum sínum kostnað í skjóli „verktöku“, sem

að jafnaði heimilast ekki launþegum, kallar ótvírætt á mikla vinnu hjá skattyfirvöldum. Í stað venjulegs launþega með tiltölulega fábreytta frádráttarliði hefur orðið til „gerviverktaki“ með allt aðra möguleika í þessu efni. Hugleiða má hvort til greina komi að lögfesta tiltekin skilyrði varðandi verktöku í því skyni að girða fyrir að menn misnoti þetta samningsform. Þannig mætti hugsanlega setja reglur um aldursmörk, kröfur um að starfsemin sé reglubundin, ákvæði um lágmarksaðstöðu, sem verktaki þurfi að búa yfir, umfang, vinnutíma og vinnufyrirkomulag, eftirlit og úrskurði í álitamálu svo eitthvað sé nefnt.

Verktökum hefur fjölgað verulega á undanförunum árum. Má nefna í þessu samhengi að í tengslum við hönnun staðlaðs rekstrarframfals þurftu starfsmenn ríkisskattstjóraembættisins að áætla hve margir rekstraraðilar væru á landinu. Ákveðið var að telja þá, sem uppfylltu nánar tiltekin skilyrði á skattframtali 1996. Talningin var tvískipt, annars vegar lögaðilar og hins vegar einstaklingar með rekstur. Heildarfjöldi þeirra, sem samkvæmt skilgreiningunni áttu að fá staðlað rekstrarframtal, var 41.100 eða 15,4% landsmanna. Þar af voru 31.800 einstaklingar með rekstur.

Til samanburðar má geta þess að samkvæmt upplýsingum úr einni af skýrslum norsku ríkisendurskoðunarinnar um norska skattkerfið er samanlagður fjöldi atvinnurekenda og lögaðila yfirleitt nokkuð undir 10% af íbúafjölda viðkomandi skattumdæmis. Aðeins í Osló var hlutfall atvinnurekenda hærra eða um 11%. Ekki liggur fyrir skilgreining Norðmanna á hugtakinu rekstraraðili og því hugsanlegt að ekki sé að öllu leyti um sambærilegar stærðir að ræða.

Eins og áður hefur verið vikið að fór Ríkisendurskoðun þess á leit við alla skattstjóra á landinu að þeir svöruðu nokkrum spurningum varðandi vinnutilhögun í þeirra umdæmi. Þeir voru m.a. beðnir um að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem væru einkum lögð til grundvallar þegar skera þyrfti úr um hvort um laun eða verktakagreiðslur væri að ræða þegar ágreiningur kæmi upp um eðli greiðslna.

Svör skattstjóranna voru nokkuð mismunandi. Í nokkrum tilvikum töldu þeir sig ekki með góðu móti geta haft afskipti af málu, t.d. vegna þess að formlegir samningar voru fyrir hendi, mikill tími færi í athugun á vinnufyrirkomulagi og ávinningur fyrir ríkið lítill. Viðkomandi verktaki væri þess í stað settur á launagreiðendaskrá, sem tryggði að tryggingagjald yrði greitt o.s.frv. Aðrir töldu upp þá þætti, sem ætti að leggja til

grundvallar ákvörðun um það, hvort um vinnu- eða verksamning væri að ræða, svo sem hver bæri ábyrgð á verkinu og framkvæmd þess. Þeir spurðu og að því hver legði til verkfæri og aðstöðu, hvernig greiðslufyrirkomulagi og vinnuskyldu væri háttáð o.fl. Af svörunum má ráða að mest vinna sé lögð í aðgreiningu á tveimur stærstu skattstofunum enda rekstraraðilar flestir þar.

Nokkuð virðist skorta á að afstaða skattstjóra til verktakagreiðslna og meðferð á þeim sé samræmd. Enn fremur gefur fjöldi „verktaka“ til kynna að þrátt fyrir umtalsverða vinnu þessu tilheyrandi á stærstu skattstofunum hafi lítið áunnist.

Fyrir liggja nokkrir úrskurðir yfirskattanefndar og forvera hennar auk dóma Hæstaréttar vegna ágreinings á milli framteljenda og skattyfirvalda um hvort framteljandi telst verktaki eða launþegi. Úrskurðirnir hafa verið skattyfirvöldum til leiðbeiningar í áþekktum málum, en engu að síður er ljóst að mikil þörf er fyrir ákveðnari leiðbeiningar fyrir skattkerfið að vinna eftir.

4.2 Viðurlög

Á Norðurlöndum er verulegur munur á skilum á skýrslum og öðrum upplýsingum, sem framteljendum ber að láta skattyfirvöldum í té. Mismunandi viðurlög við síðbúnum skilum á vafalítið þátt í misjöfnum skilum þessara gagna. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim viðurlögum, sem skattyfirvöld í hverju landi fyrir sig geta beitt í þessu efni.

4.2.1 Skattframtöl

Berist skattframtöl eftir lok skilafrests geta öll ríkin beitt viðurlögum. Viðurlögin eru tekju- og eignatengd í Noregi en föst fjárhæð í Danmörku og Svíþjóð óháð tekjum og eignum. Á Íslandi gilda ákvæði 106. gr. laga um tekju- og eignarskatt í þessu efni. Berist framtal, sem álagning verður byggð á, eftir lok framtalsfrests, en áður en álagningu skattstjóra er lokið, má bæta 0,5% álagi á skattstofna fyrir hvern dag, sem skil hafa dregist fram yfir frestinn, þó ekki hærra álagi en 10%. Ber skattstjóra að taka tillit til þess að hve miklu leyti innheimta gjalda hefur farið fram í stað-

greiðslu. Yfirskattanefnd fellir oft niður álag, sem úrskurðað hefur verið af skattstjórum vegna síðbúinna skattskila, nema ef um ítrekuð brot er að ræða. Reyndin hefur því orðið sú að skattstjórar hafa í misjafnlega miklum mæli bætt álagi á síðbúin skattframtöl en þó undantekningarlítið á ætlunarframtöl.

Í öllum löndunum mega skattyfirvöld áætla framteljendum eignir og skuldir ef skattframtöl berast ekki. Í Noregi getur ítrekað brot á skattskilum varðað fangelsi og í Svíþjóð má í slíkum tilvikum dæma viðkomandi fyrir athafnaleyssi. Samkvæmt breytingu 107. gr. laga nr. 75/1981 á árinu 1995 er refsivert að skila ekki skattframtölum á Íslandi.

Hér á landi eru framteljendum áætlaðir skattstofnar skili þeir skattframtali það seint að ekki verði komið við álagningu á réttum tíma, sbr. 95. gr. laga um tekju- og eignarskatt. Jafnframt má skattstjóri bæta við allt að 15% álagi á þá skattstofna, sem hann áætla, sbr. 106. gr. sömu laga. Um helmingur þessara framteljenda skilar skattframtali í kærufresti. Ef staðgreiðslu hefur verið skilað af öllum launum og ekki er um aðra skattstofna að ræða er álagið fellt niður og ber framteljandinn engan aukakostnað vegna þessa. Ef ekki hefur verið skilað staðgreiðslu af öllum launum leggst 15% álag á þann hluta skattstofnsins, sem ekki hefur verið skilað af. Það eru fyrst og fremst framteljendur með tekjur af eigin atvinnurekstri, sem þetta á við. Það virðist liggja ljóst fyrir að kostnaður ríkisins vegna síðbúinna framtalsskila getur verið umtalsverður ekki síst ef framtalið kemur eftir að kærufresti lýkur en þá tekur við flókið ferli, sbr. lýsingu síðar í skýrslunni.

Ekki eru fyrir hendi upplýsingar um fjölda áætlanafamtala í Danmörku og Noregi. Áætlanafamtöl í Svíþjóð voru hins vegar 0,7% af heildarfjölda framtala á árinu 1995 samanborið við 5% á Íslandi sama ár. Mismunurinn getur bent til þess að harðari viðurlög við síðbúnum skilum í Svíþjóð en á Íslandi eða markvissari beiting þeirra skipti verulegu máli í þessu sambandi. Enn fremur bendir ýmislegt til þess að hinar Norðurlandapjóðirnar séu almennt agaðri en Íslendingar varðandi framtöl og framtalsgerð.

4.2.2 Launaframtöl

Í öllum löndunum nema Íslandi er beitt viðurlögum við síðbúnum skilum launaframtala. Viðurlögin eru fólgin í dagsektum eða öðrum sektarákvörðunum. Þannig geta bætur í Danmörku numið allt að 500 d. kr. á

dag. Í Svíþjóð getur vanræksla á skilum á launaframtali varðað allt að 6 mánaða fangelsi og ef brotið flokkast sem skattsvikabrot, allt að 6 ára fangelsi. Rangar upplýsingar á launaframtölum geta í Danmörku, Noregi og í Svíþjóð haft í för með sér bótagreiðslur eða jafnvel fangelsi eftir eðli og umfangi brotsins. Slíkt brot getur aðeins haft í för með sér sektir á Íslandi eða varðhald ef um stórkostlega vanrækslu er að ræða.

Launamiðum á Íslandi ber að jafnaði að skila í kringum 20. janúar ár hvert. Skiladagurinn er ekki lögbundinn heldur ber ríkisskattstjóra að ákveða hann. Mikill minnihluti launamiða berst þó áður en skilafrestur rennur út, án þess að þetta hafi í för með sér aðrar afleiðingar fyrir síðbúna launaframteljendur en áminningarbréf u.þ.b. tveimur mánuðum eftir að skilafrestur rennur út með aðvörun um að málinu verði vísað til skattrannsóknarstjóra ríkisins verði ekki brugðist skjótt við. Löggjöfinni var þó breytt á árinu 1994 þannig að nú má neita gjaldfærslu launa-kostnaðar í rekstri hafi launaframtal ekki borist fyrir skráningu framtals. Enda þótt heildarskil á launamiðum kunni að batna vegna þessa úrræðis er ekki þar með sagt að skil innan auglýstra tímamarka aukist.

Lagabreytingarnar tóku einnig til verktakagreiðslna en samkvæmt tilmælum fjármálaráðuneytis til ríkisskattstjóra í bréfi dagsettu 3. janúar 1995 skyldi framkvæmd upplýsingagjafar ekki breytt frá því sem verið hafði. Ástæðurnar voru m.a. þær að verktakahugtakið var óskilgreint í lögum og var því talið að breytingin gæti valdið erfiðleikum í framkvæmd. Hafði ráðuneytið hug á því að vinna að nánari útfærslu á verktakahugtaki tekjuskattlaganna á næstu mánuðum og taka upp nánari skilgreiningu í reglugerð á skyldu til upplýsingagjafar um greiðslur til verktaka samkvæmt 1. mgr. 92. gr. laganna. Þessi skilgreining hafði ekki séð dagsins ljós í byrjun árs 1998.

Vegna framangreinds bréfs frá fjármálaráðuneyti sendi ríkisskattstjóri skattstjórum í tvígang tilmæli um óbreytta framkvæmd, sbr. lýsingu hér að ofan þ.e. bæði í byrjun árs 1995 og 1996. Samskonar tilmælum hefur á hinn bóginn ekki verið beint til skattstjóranna vegna árána 1997 og 1998.

Veruleg brögð eru að því hér á landi að upplýsingar á launamiðum og launaframtölum séu rangar eða að tiltekna upplýsingar vanti alfarið. Þetta á ekki síst við um kennitölur. Enda þótt áreiðanleiki launamiða og launaframtala hafi aukist á undanförunum árum, ekki síst með tilkomu þar til gerðra tölvuforrita, er það mat þeirra, sem fást við skráninguna, að enn séu u.þ.b. 10%-20% kennitalna rangar, upplýsingar vegna sjómanna-

afsláttar rangar í 35%-40% tilvika og frádráttarbær lífeyrissjóðsiðgjöld í um 40% tilvika. Fyrir kemur að aðeins hluti upplýsinga er færður á launamiðana.

Ástæða er til að kanna hvort útfærslan á launamiðum er nógu aðgengileg fyrir þá, sem eiga að standa skil á upplýsingum tengdum sjómannaafslætti. Misræmi er algengt á milli fjölda vikna og fjölda daga, sem veita rétt til sjómannaafsláttar. Launagreiðanda ber að færa tölur í 6 reiti og eru fjórir þessara reita skráðir. Hvað kennitölunum viðkemur má fullyrða að einungis sé um að kenna óvönduðum vinnubrögðum launagreiðenda eða starfsmanna þeirra.

Í flestum tilvikum sér starfsfólk skattstofanna um að gera þær leiðréttingar, sem gera þarf. Í einstaka tilvikum er þó haft samband við viðkomandi launagreiðanda og krafist úrbóta. Þetta á sérstaklega við ef margar villur koma fram hjá sama launagreiðanda eða útfyllingu launamiðanna eða launaframtalsins er að öðru leyti verulega áfátt. Hvor leiðin, sem farin er, veldur töfum og auknu vinnuálagi á starfsfólk skattstofanna.

Enginn vafi virðist leika á því að full þörf er fyrir hert viðurlög við röngum og síðbúnum skilum á upplýsingum og gögnum til skattkerfisins yfirleitt. Þá er einnig umhugsunarvert hvort ekki þurfi að herða á ábyrgð launagreiðenda og annarra þeirra, sem greiða laun og þóknanir í einhverri mynd, við því að tæmandi upplýsingar þar að lútandi skili sér til skattyfirvalda.

4.2.3 Vörsluskattar (staðgreiðsla, virðisaukaskattur)

Í ríkjunum fjórum liggja mismunandi viðurlög við því að inna ekki af hendi afdregna staðgreiðslu innan tilskilins frests. Viðurlögin eru yfirleitt fólgin í beinum kostnaði, þ.e. kostnaði vegna vaxta eða dráttarvaxta. Í öllum löndunum má einnig beita viðurlögum, sem miða að því að hefta starfsemi þeirra, sem gerast brotlegir.

Tafla 4 Viðurlög við síðbúnum skilum á staðgreiðslu og virðisaukaskatti

Viðurlög	Ísland	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
Vaxtakostnaður/ (Álag)	1% á dag, þó hæst 10%	1% fyrir hvern byrjaðan mánuð	15%* á ári 12% á ári	2%-6% + 1% fyrir hvern byrjaðan mán.
Önnur viðurlög	Stöðvun atvinnurekstrar	Rekstrarheimildir afturkallaðar, stytur tími til	Styttur tími til greiðslu á vörslusköttum	Afturköllun á F- skattkorti

		greiðslu á vörslusköttum, krafa um tryggingu		
--	--	--	--	--

* 15% fyrir of sein skil á staðgreiðslu

Ef ekki er staðið í skilum með vörsluskatta til ríkisins er viðkomandi einstaklingi eða atvinnurekanda sent áminningarbréf. Á Íslandi er viðkomandi áætlaður gjaldstofn innan sjö daga (staðgreiðsla) eða 40 daga (virðisaukaskattur) frá eindaga í stað áminningarbréfs. Eins og fram kemur í töflunni hér að framan er á Íslandi, í Danmörku og í Noregi reiknaðir dráttarvextir til að knýja á um að skil á vörslusköttum og reiknast vextirnir frá gjalddaga til greiðsludags. Í Svíþjóð er beitt álagi við síðbúnum skilum. Álagið er 2% ef greiðslan er innt af hendi fyrir lok þess mánaðar, sem greiðslan gjaldféll, 4% ef greitt er mánuði síðar og 6% ef greitt er í öðrum mánuði eftir að greiðslan gjaldféll. Greiðslan hækkar síðan um 1% á mánuði þar til hún er innt af hendi.

Í öllum löndunum er hægt að beita öðrum viðurlögum ef ekki er staðið í skilum með vörsluskatta eða ef upplýst er um annað framferði, sem ekki telst í samræmi við skattalöggjöfina.

Í Danmörku eru fyrir hendi önnur viðurlög en fjárhagsleg gagnvart þeim atvinnurekendum, sem ekki skila afdreginni staðgreiðslu eða skila henni of seint. Komi þetta fyrir tvisvar á sama ári eða ef viðkomandi skuldar hinu opinbera af öðrum ástæðum er hægt að stytta greiðslufrestinn, t.d. með kröfu um að greiðslurnar séu inntar af hendi vikulega eða hálfsmánaðarlega í stað mánaðarlega. Ef þessi styttri greiðslufrestur er ekki virtur er hægt að krefjast tryggingar fyrir öllum ógreiddum skuldum atvinnurekandans við hið opinbera. Áþekkar reglur eru einnig í gildi í Danmörku (styttri greiðslufrestur/trygging) fyrir nýstofnuð fyrirtæki ef eigendur, forstjóri eða stjórnarmeðlimir hafa síðustu fimm árin verið viðriðnir starfsemi, þar sem ekki hafa verið virtar gildandi reglur um staðgreiðslu opinberra gjalda. Enn fremur hafa í Danmörku verið settar nýjar reglur í því skyni að minnka skattskuldir atvinnurekenda við hið opinbera. Þessar reglur eru fólgnar í því að heimildir til reksturs eru innkallaðar ef skuldir við hið opinbera eru yfir ákveðnum mörkum (100.000 d. kr. á árinu 1995).

Í Svíþjóð voru fyrir nokkrum árum settar reglur sem hafa ýtt undir betri framtalsskil einstaklinga með atvinnurekstur en nokkur brögð voru að því að þessir aðilar slepptu því að skila framtali og fengu því áætlun opinberra gjalda. Reglurnar voru fólgnar í útgáfu F-skattkorts fyrir

einstaklinga með atvinnurekstur. F-skattkortið þjónar sama tilgangi og skattkort, sem einstaklingar fá frá skattyfirvöldum en veitir rétt til þess að rekstraraðilinn skili sjálfur staðgreiðslu af reiknuðum launum. F-skattkortið má afturkalla ef ekki er staðið í skilum með vörsluskatta eða ef verulegir annmarkar teljast vera á framtalsskilum.

Ástæða þess að F-skattkortið hefur reynst jafn áhrifamikið og raun ber vitni er sú að hafi rekstraraðilinn ekki skattkortið ber þeim, sem kaupir þjónustu hans, að halda eftir staðgreiðslu eins og um launamann væri að ræða og skila henni í samræmi við gildandi lög. Enn fremur á kaupandi þjónustunnar að skila launatengdum gjöldum eins og um launþega væri að ræða. Þetta felur í sér að viðkomandi rekstraraðili á erfitt með að verða sé úti um verkefni. Innköllun á F-skattkorti felur þannig ekki beinlínis í sér að starfsemin hætti en í raun er henni oft sjálfhætt sökum verkefna-skorts.

Í Noregi er hægt að krefjast þess að atvinnurekandi, sem sýnt hefur vítavert kæruleysi í sambandi við afdregna staðgreiðslu, skili staðgreiðslunni eftir hvert launatímabil í stað skila á tveggja mánaða fresti eins og almennt ber að gera. Að auki hafa ríkið og mörg sveitarfélög komið á þeirri reglu að atvinnurekendur, sem sækjast eftir að vinna fyrir hið opinbera, þurfa að sýna fram á að þeir séu skuldlausir við það.

Hér á landi getur innheimtumaður látið stöðva atvinnurekstur þar til skil eru gerð vegna vanskila á staðgreiðslu, virðisaukaskatti og tryggingagjaldi, sbr. 29. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, 28. gr. laga um virðisaukaskatt og 11 gr. laga tryggingagjald. Þessu úrræði er þó tiltölulega sjaldan beitt eðli málsins samvæmt. Loks má geta þess að við útboð á vegum ríkisins er nú að jafnaði gert að skilyrði að bjóðendur séu skuldlausir við skattheimtu ríkissjóðs.

Jafnframt þessum innheimtuúrræðum liggja þungar refsingar hér á landi við brotum á lögum um virðisaukaskatt og staðgreiðslu. Á undanförunum árum hafa fallið margir refsidómar vegna brota á þessum lögum og hafa þeir vafalaust haft mikil varnaðaráhrif.

4.3 Niðurstöður

Hér á landi, eins og raunar á öllum Norðurlöndunum, hafa skattyfirvöld sett sér markmiðið „réttur skattur með réttum hætti.“ Til þess að leggja

megi á réttan skatt þurfa þær upplýsingar, sem álagning opinberra gjalda byggir á, að vera réttar. Þessar upplýsingar koma frá framteljendum sjálfum, launagreiðendum og öðrum þeim, sem standa eiga skil á upplýsingum til skattkerfisins. Fyrir bragðið hefur skatteftirlit í þessum ríkjum að verulegu leyti beinst að því að hafa eftirlit með launagreiðendum. Þetta eftirlit er skemmra á veg komið hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum.

Á öllum Norðurlöndunum nema Íslandi fá einstaklingar, sem uppfylla ákveðin skilyrði, skattframtöl sín fyrirfram útfyllt í samræmi við upplýsingar skattyfirvalda úr miðlægum skráum. Sé talið að fullnægjandi gögn séu fyrir hendi fylgja skattframtölunum einnig drög að álagningu opinberra gjalda. Yfir 80% einstaklinga í Danmörku og Svíþjóð fá þessa gerð skattframtala. Hlutfallið er mun lægra í Noregi eða um 45% enda styttra síðan einfaldaða skattframtalið var tekið upp þar í landi.

Stefnt er að þessari einfaldari gerð framtala á Íslandi en ekki er að svo stöddu hægt að segja hvenær. Til þess að svo megi verða þarf bæði að auka magn og gæði þeirra upplýsinga, sem skráð eru í miðlæg kerfi. Það verður ekki gert nema að staðið verði með öðrum hætti að skatteftirliti en nú er gert ekki síst eftirliti með upplýsingum frá þriðja aðila. Því þarf að herða til mikilla muna skatteftirlit með launagreiðendum og sinna eftirlitinu í meira mæli en nú er gert í starfstöðvum fyrirtækja.

Verktakar eru fleiri hér á landi en á hinum Norðurlöndunum og eykur það þörf á eftirliti af hálfu skattkerfisins. Skilgreina þarf betur hugtökin launagreiðslur og verktakagreiðslur og stuðla að samræmdari vinnubrögðum á skattstofum landsins við skilgreiningu greiðslna af þessu tagi.

Meira agaleysi virðist vera ríkjandi hér á landi en á Norðurlöndunum við skil á gögnum og upplýsingum til skattyfirvalda. Má í því sambandi t.d. nefna að hlutfall áætlunarframtala er a.m.k. sjöfalt hærra hér á landi en í Svíþjóð.

Vert er að kanna hvort ekki beri að herða ábyrgð launagreiðenda og annarra þeirra, sem greiða laun og þóknanir í einhverri mynd á því að tæmandi upplýsingar skili sér til skattyfirvalda. Ekki er ólíklegt að harðari viðurlög, sambærileg við það, sem gerist annars staðar á Norðurlöndum, myndu stuðla að bættum skilum.

Í Svíþjóð voru fyrir nokkrum árum settar reglur, sem hafa ýtt undir framtalsskil einstaklinga með atvinnurekstur. Reglurnar voru fólgnar í útgáfu F-skattkorts fyrir einstaklinga með atvinnurekstur. F-skattkortið þjónar sama tilgangi og skattkort, sem einstaklingar fá frá skattyfirvöldum en veitir rétt til þess að rekstraraðilinn skili sjálfur staðgreiðslu af reiknuðum launum. F-skattkortið má afturkalla ef ekki er staðið í skilum með vörsluskatta eða ef verulegir annmarkar teljast vera á framtalsskilum.

Ástæða þess að F-skattkortið hefur reynst jafn áhrifamikið og raun ber vitni er sú, að hafi rekstraraðilinn ekki skattkortið ber þeim, sem kaupir þjónustu hans, að halda eftir staðgreiðslu og launatengdum gjöldum eins og um launamann væri að ræða og skila þessum gjöldum í samræmi við gildandi lög. Ástæða sýnist til að kanna möguleika á skattkorti af þessu tagi hér á landi þar sem áætlunarframtöl eru margfalt fleiri en t.d. í Svíþjóð.

5 SKATTFRAMKVÆMD

Ýmsar breytingarnar hafa orðið á skattkerfinu hér á landi sem og á hinum Norðurlöndunum síðast liðinn áratug. Ástæður og áherslur breytinganna eru áþekkar í öllum löndunum. Verulegir brestir voru í gildandi skattkerfum, jaðarskattar voru háir og skattareglur flóknar, sem þótti auka hættu á skattsvikum. Breytingunum var ætlað að leiða til lægri skatta með því að breikka skattstofna og til einfaldari skattareglna.

Breytingarnar á skattkerfunum höfðu vissulega í för með sér einföldun á skattlagningu launþega, a.m.k. til að byrja með. Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð varð hins vegar einföldun í skattlagningu fyrirtækja að víkja fyrir þeirri ákvörðun að jafnræði skyldi gilda í skattlagningu ólíkra rekstrarforma. Það markmið að skapa jafnræði á milli ólíkra rekstrarforma hafði í för með sér flóknar skattareglur, sem hafa aukið kostnað bæði gjaldenda og skattyfirvalda í þessum löndum. Þá hafa lög og reglugerðir um virðisaukaskatt tekið örum breytingum í öllum löndunum með aukinni vinnu fyrir skattkerfin og framteljendur.

Hér á landi hefur bilið á milli ólíkra rekstrarforma á hinn bóginn breikkað hvað skattlagningu viðkemur. Þannig er tekjuskattshlutfall sameignarféлага nú 41%, þ.e. fylgir nánast tekjuskattshlutfalli einstaklinga en var áður 45%. Tekjur einstaklinga af sjálfstæðri starfsemi skattleggjast með sama hætti og tekjur einstaklinga þannig að hagnaður af rekstri getur jafnvel lent í hátekjuskattþrepi eða u.þ.b. 47% (á árinu 1997). Tekjuskattshlutfall hlutafélaga hefur aftur á móti lækkað og er nú 33% í stað 45% áður. Skiptir þá engu hvernig eignarhaldi á hlutafé er háttáð, þ.e. hvort um er að ræða einkahlutafélag eða hlutafélag.

Það hefur smám saman komið í ljós að á Norðurlöndunum hefur einföldunin á skattareglunum að vissu marki gengið til baka, en þó í mismiklum mæli eftir löndum. Ástæðurnar má að verulegu leyti rekja til þess í hve miklum mæli hið opinbera kemur að gerð kjarasamninga og breytingum á skattalöggjöfinni í kjölfarið. Hvað Ísland varðar nægir að nefna fjölgun skattþrepa í virðisaukaskatti. Enn fremur var á árinu 1995

fjölgað frádráttarliðum á skattframtölum einstaklinga með því að gera lífeyrисиðgjald frádráttarbært frá tekjuskattsstofni.

Hér á eftir verður í grófum dráttum gerð grein fyrir nokkrum breytingum á skattalögum hérlendis, sem að mati skattyfirvalda hafa valdið erfiðleikum við skattframkvæmd á undanförunum árum.

5.1 Helstu breytingar á skattalögum og starfsumhverfi skatteftirlits hér á landi

Helstu atriði, sem starfsmenn skattkerfanna hér á landi hafa bent á að valdið hafi erfiðleikum, eru breytingar á lögum og reglugerðum um virðisaukaskatt, vörugjald, lífeyrисиðgjald launþega og einstaklinga með rekstur, ný lög um fjármagnstekjuskatt auk þess, sem sala og leiga á veiðikvóta hefur færst í vöxt og veldur umtalsverðum erfiðleikum við skatteftirlit.

Oftar en ekki hafa breytingar tengdar skattalöggjöfnni verið síðbúnar og takmarkaður tími gefist til undirbúnings, þar á meðal til kynningar af hálfu skattyfirvalda. Enn fremur hefur borið á því að ýmis ráðuneyti hafi beitt sér fyrir lagasetningu þar sem í tengslum við eftirlit og álagningu ákveðinna gjalda eða skatta er vísað til skattalaga, svo sem virðisaukaskattslaga og gert ráð fyrir að skattkerfið annist tiltekið hlutverk í framkvæmd þeirra. Málín hafa jafnvel ekki verið kynnt og rædd við skattyfirvöld að fyrra bragði og stundum liggur ljóst fyrir að skattyfirvöld telja eftirlit óframkvæmanlegt og hafa þau í því sambandi nefnt lög um spilliefnagjald.

5.1.1 Virðisaukaskattur

Lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt komu til framkvæmda 1. janúar 1990. Síðan þá hefur lögunum margoft verið breytt auk þess, sem settur hefur verið fjöldi reglugerða í tengslum við þau. Við upptöku virðisaukaskatts fjölgaði gjaldendum um tæplega helming frá því sem verið hafði í sölu-skattskerfinu.

Sérstakur skattur á matvæli

Veigamesta breytingin á virðisaukaskatti átti sér stað með lögum nr. 122/1993 en samkvæmt þeim lækkaði virðisaukaskattur á matvæli úr 24,5% í 14%. Frá sjónarhóli þeirra, sem sáu um framkvæmd og eftirlit með skattinum, var breytingin óeskileg. Skattalækkunin snerti 6 þúsund rekstraraðila og fyrir lá að eftirlit yrði mun flóknara og dýrara við að fjölga skattþrepum, þar sem ekki þurfti einungis að greina á milli skattskyldrar vöru og skattfrjálsrar, heldur og á milli skattflokka. Algeng undanskotsaðferð í fjölþrepa skattkerfi felst í að skrá veltu, sem er í hærra eða hæsta skattþrepi, sem veltu í lægra eða lægsta skattþrepi. Eftirlit með slíku er bæði erfitt og tímafrekt. Ljóst er að vinna skattyfirvalda hefur þyngst þar sem skýrslugjöf til þeirra er meiri.

Lögin voru samþykkt 21. desember 1993 og tilheyrandi reglugerð nr. 554/1993 um virðisaukaskattskylda sölu á vörum til manneðis kom út hinn 27. desember 1993. Ljóst er að þrátt fyrir nauman tíma tókst breytingin ótrúlega vel þegar á allt er litið.

Samkvæmt 3. gr. III kafla fyrrgreindrar reglugerðar nr. 554/1993 um virðisaukaskattskylda sölu á vörum til manneðis o.fl. með síðari breytingum, skulu veitingastaðir, mótuneyti og hliðstæðir aðilar, sem selja tilreiddan mat, innheimta 24,5% virðisaukaskatt af sölu sinni á vörum og þjónustu („uppblásinn“ virðisaukaskattur). Í 4. gr. sama kafla kemur fram að endurgreiða skuli rekstraraðilum skv. 3. gr. fjárhæð, sem nemur 97,75% af innskatti hvers tímabils vegna matvælaaðfanga sem bera 14% virðisaukaskatt. Skattstjóri skal rannsaka endurgreiðslubeiðnina og leiðrétta hana ef hún er í ósamræmi við reglugerðina eða önnur fyrirmæli skattyfirvalda. Nokkrir erfiðleikar geta verið fólgnir í eftirliti með endurgreiðslubeiðnunum.

Að öðru leyti má vísa til skýrslu Ríkisendurskoðunar um áhrif lækkunar virðisaukaskatts á matvælum skv. lögum 122/1993, sem gefin var út í október 1994. Megin niðurstaðan hennar var á þá leið að fjölgun skattþrepa í virðisaukaskatti hefði í för með sér þyngri framkvæmd, flóknara bókhald, yki hættuna á undanskotum og gerði eftirlit erfiðara. Hins vegar hefðu þau kjarajöfnunaráhrif, sem að var stefnt með breytingunni, náðst í stórum dráttum. Á bæði þessi atriði verður að líta við mat á því hvort breytingar af þessu tagi séu réttlætanagerar.

Starfsumhverfi skatteftirlitsfólks hefur breyst mikið á undanförunum árum. Ástæðan er ekki síst aukin notkun strikamerkinga við tekjuskráningu í

verslunum. Þessi aukna notkun strikamerkinga hefur beint sjónum manna að tölvukerfunum og áreiðanleika þeirra.

Fyrir hendi eru nokkrar tegundir hugbúnaðar fyrir strikamerkingar misjafnar að gæðum. Skiptast tegundirnar yfirleitt í tvö horn, þ.e. þær sem eru með „lokað“ kerfi, en við slík kerfi geta kerfisfræðingar að jafnaði einir átt. Að öðru leyti er hugbúnaðurinn yfirleitt hannaður sérstaklega fyrir hvert og eitt fyrirtæki og mismunandi hvaða upplýsingar koma fram á útkeyrslu dagsins.

Komið hafa upp hugmyndir um að t.d. ríkisskattstjóri hefði heimild til að löggilda þau kerfi, sem teljast fullnægjandi. Önnur hugmynd væri sú að einungis forrit, sem fengið hafa opinbera viðurkenningu, væru tekin gild til tekjuskráningar. Samkvæmt 7. gr. laga nr. 145/1994 um bókhald getur fjármálaráðherra sett reglur um lágmarkskröfur, sem gerðar eru til bókhaldskerfa fyrir tölvur og mælt fyrir um að þau skuli hljóta opinbera viðurkenningu áður en notkun þeirra er heimiluð. Þessu ákvæði hefur ekki verið beitt. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt fyrir skatteftirlit í framtíðinni að settar verði lágmarkskröfur til bókhaldskerfa eins og lögin heimila.

5.1.2 Vörugjald

Núgildandi lög um vörugjald nr. 97/1987, voru sett í tengslum við viðamiklar breytingar á tollalögum og tóku gildi hinn 1. janúar 1988. Í upphafi var aðeins um einn gjaldflokk að ræða, 14%, og vöruflokkar voru tiltölulega fáir. Gjaldstofn var miðaður við heildsöluverð og 25% álag á tollverð var tekið upp í tolli.

Fram til ársins 1994 voru gerðar ýmsar breytingar á vörugjaldi. Gjaldflokkunum var fjölgað í tvo, 9% og 25%, auk þess sem gjaldstofninn tók ýmsum breytingum á þessu árabili. Með lögum nr. 89/1996, sem tóku gildi 1. júlí sama ár, voru gerðar umfangsmiklar breytingar á vörugjaldslögum. M.a. var tekið upp magngjald í 12 flokkum en verðgjaldflokkum fækkað í fjóra, gjaldskylda innanlands miðast við framleiðslu í stað heildsölu áður og gjaldstofn innanlands er verksmiðjuverð í stað heildsöluverðs áður. Skattstjórar annast sem fyrr skráningu gjaldskyldra aðila innanlands en að auki annast þeir nú skráningu innflytjenda á vörugjaldskrá kjósi þeir að gera upp vörugjald í tolli á gjalddaga almennra

uppgjörstímabila innanlands. Jafnframt annast skattstjórar hina almennu skráningu á innflytjendum gjaldskyldrar vöru.

Þá skal á það bent að uppgjörstímabilum vörugjaldsins var m.a. breytt skv. lögum nr. 89/1996. Uppgjörstímabilin hafa verið sex talsins, þ.e. janúar og febrúar, mars og apríl o.s.frv. Fjöldi tímabila er sá sami eftir breytinguna en uppgjörstímabilin eru desember og janúar, febrúar og mars o.s.frv. Þannig skarast nú tvö rekstrarár, sem gerir eftirlit enn flóknara en áður.

5.1.3 Frádráttarbært iðgjald í lífeyrissjóði

Með lögum nr. 30/1995 var heimilað að draga frá tekjum iðgjald launþega til lífeyrissjóða, sem starfa samkvæmt lögum eða hlotið hafa samþykki fjármálaráðuneytis. Frádráttarbærnin náði einnig til manna, sem vinna við eigin atvinnurekstur. Á tímabilinu 1. apríl til 31. desember 1995 leyfðist þó aðeins helmingur iðgjaldsins. Frádrátturinn var síðan hækkaður í 75% af greiddu iðgjaldi fyrstu 6 mánuði ársins 1996 en síðari hluta ársins var iðgjaldið, þ.e. hluti launamannsins, að fullu frádráttarbært.

Talsverð vandræði hlutust af því á árinu 1996 að einungis var heimilt að draga frá iðgjald vegna níu mánaða á árinu 1995. Starfsmenn skattstofanna urðu að ganga úr skugga um að frádráttur á skattframtölum væri í samræmi við laun og reiknuð laun samkvæmt staðgreiðsluskrá, þ.e. 2% frá apríl til desember 1995. Enn fremur þurfti að ganga úr skugga um að lífeyrisgreiðslurnar væru inntar af hendi til samþykktra lífeyrissjóða.

Gert var ráð fyrir að breyting yrði til batnaðar við álagningu 1998, þegar framlag launþegans, 4% af iðgjaldastofni, yrði að fullu frádráttarbært en ekki aðeins hluti þess eins og verið hafði. Í árslok 1997 voru hins vegar samþykkt lög nr. 141/1997 um breytingar á lögum nr. 75/1981 um tekju-skatt og eignarskatt, sem eru líkleg til að torvelda eftirlit með þessum greiðslum þegar þau koma að fullu til framkvæmda. Í 2. gr. laganna kemur fram að til viðbótar fyrrgreindri 4% iðgjaldagreiðslu, sem er skyldutrygging, leyfist aukalega frádráttur frá launatekjum allt að 2%, enda sé iðgjaldinu varið til aukningar lífeyrisréttinda eða lífeyrissparnaðar og iðgjöld greidd reglulega. Samsvarandi ákvæði eru vegna manna, sem stunda eigin atvinnurekstur. Þessi aukafrádráttur er valkvæður og því geta launþegarnir innt greiðslurnar af hendi sjálfir án milligöngu atvinnu-

rekandans og hafa að auki nokkurt val milli sjóða. Í þeim tilvikum yrði ekki samræmi á milli upplýsinga á launaframtali og skattframtali.

5.1.4 Lífeyrissjóðsfrádráttur einstaklinga með atvinnurekstur

Talsverður hluti einstaklinga með atvinnurekstur hefur um langt árabil fært til frádráttar í rekstrareikningi lífeyrissjóðsiðgjald, þ.e. 6% framlag atvinnurekanda. Allt fram til ársins 1996 viðurkenndu skattyfirvöld ekki lífeyrissjóðsgreiðslurnar sem frádráttarbæran kostnað í einkarekstri enda fyrirliggjandi fjölmargir úrskurðir yfirs kattanevndar og forvera hennar ríkisskattanevndar þess efnis. Árlega gerðu því skattstjórar breytingar vegna þessa á fjölda skattframtala með vísan til 95 gr. laga um tekju- og eignarskatt og voru breytingarnar tilkynntar hlutaðeigandi með álagningarseðli.

Á árinu 1996 kvað héraðsdómur í Reykjavík upp dóm um að fyrrgreindur hlutur atvinnurekanda, þ.e. 6% framlag í lífeyrissjóð einstaklinga með rekstur, teldist frádráttarbær kostnaður í einstaklingsrekstri. Fjármálaráðherra áfrýjaði málinu til Hæstaréttar. Í árslok 1996 staðfesti Hæstaréttur dóm héraðsdóms. Í kjölfar úrskurðar Hæstaréttar má vænta þess að yfir skattyfirvöld hellist beiðnir um endurupptökur skattframtala fyrri ára.

Með lögum nr. 129/1997 var ríkisskattstjóra falið að hafa eftirlit með því að lífeyrisiðgjald sé greitt vegna hvers manns, sem skyldutrygging lífeyrisréttinda nær til. Lífeyrissjóðum er gert skylt að tekjuári liðnu að gera ríkisskattstjóra grein fyrir því iðgjaldi, sem greitt hefur verið til sjóðsins fyrir hvern sjóðfélaga á því ári. Jafnframt skal ríkisskattstjóri að tekjuári liðnu senda hverjum og einum lífeyrissjóði yfirlit vegna hvers manns, sem er aðili að sjóðnum samkvæmt upplýsingum embættisins.

5.1.5 Fjármagnstekjuskattur

Í breytingu á lögum um tekjuskatt og eignarskatt nr. 137/1996 er kveðið á um skattskyldu fjármagnstekna. Lög nr. 94/1996 um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur með síðari breytingum kveða á um staðgreiðslu skatts af þessum tekjum. Í 3. málsgrein 1. gr. laga um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur segir að gera skuli grein fyrir vaxtatekjum og arði ásamt öðrum fjármagnstekjum, svo og afdreginni staðgreiðslu á skattframtali

eða eftir atvikum greinargerðum, að tekjuári liðnu. Skattstjóri skal annast álagningu og fylgjast með að staðgreiðslu hafi verið skilað.

Samkvæmt 6 gr. laganna skal skilaskyldur aðili að tekjuári liðnu, og eigi síðar en 1. febrúar, láta þeim, sem skattur var dreginn af, í té heildaryfirlit þar sem fram koma höfuðstóll inneignar eða kröfu í árslok, vextir ársins og afdregin staðgreiðsla á þá vexti. Hinum skilaskylda aðila er á hinn bóginn ekki talið skylt að upplýsa skattyfirvöld um skattafrátt af einstökum gjaldanda heldur einungis að upplýsa um heildarupphæð afdregins fjármagnstekjuskatts á viðkomandi ári. Þessi skattalagaákvæði eru með öðrum orðum ekki talin rýma út ákvæðum bankalöggjafarinnar um bankaleynd. Skilaskyldur aðili skal hins vegar haga bókhaldi sínu þannig að skattyfirvöld geti með auðveldum hætti staðreynt skil hans (10. gr.). Enn fremur geta skattyfirvöld krafist þess að framtals- og skilaskyldir aðilar leggi fram til könnunar bókhald sitt, bókhaldsgögn o.fl. (15. gr.).

Ljóst er að framangreindar lagaheimildir duga ekki til þess að tryggja nauðsynlega upplýsingagjöf frá skilaskyldum aðilum. Í tengslum við laga-smíðina benti bæði ríkisskattstjóri og skattrannsóknarstjóri ríkisins efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis á að eftirlit með fjármagnstekjuskatti yrði því nær óframkvæmanlegt ef ekki kæmu inn í lögin skýr ákvæði um skyldu skilaskyldra aðila til að veita nákvæmar upplýsingar um skattskyldar greiðslur þeirra. Má í því sambandi nefna vexti og verðbætur, sem tekjufærðar eru hjá hverjum einstökum reikningseiganda, vexti af verðbréfum sem og kaup og sölu þeirra, sem þeir hafa milligöngu um, upplýsingar um dagsetningu vaxtareiknings, fjárhæð innistæðu í árslok, arðgreiðslur og aðrar tekjur af hlutum og hlutdeildarskírteinum o.fl.

Það að skilaskyldum aðilum skuli einungis gert að skila upplýsingum til skattyfirvalda um afdreginn fjármagnstekjuskatt í heild sinni (þ.e. án nokkurrar sundurliðunar) þýðir í reynd að eftirlit einskorðast við þá, þ.e. beinist fyrst og síðast að því að skattinum verði skilað. Eftirlit með einstaka framteljanda verður á hinn bóginn einfaldlega of þungt í vöfum til að því verði við komið. Ríkisendurskoðun er sammála skattyfirvöldum um að leggja þurfi langtum ríkari upplýsingaskyldu á hina skilaskylda aðila ef tryggja á viðunandi eftirlit með álagningu og innheimtu fjármagnstekjuskatts.

Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að hér er eingöngu um að ræða upplýsingar frá skilaskyldum aðila, sem leggja ber fram til samanburðar

við upplýsingar, sem framteljendum sjálfum hefur um árabíl verið að lögum skylt að telja fram. Þörfin í þessu efni er fullkomlega sambærileg við þörfina á launamiðum til samanburðar við framtalin laun. Ekki verður í fljótu bragði séð að slík upplýsingaskylda gagnvart skattyfirvöldum raski verulega starfsskilyrðum banka og lánastofnana enda er hún við lýði víða í nágrannalöndunum. Líta verður til þess að eignir þær sem hér um ræðir eru og hafa um áratuga skeið verið framtalsskyldar. Auk þess má ekki horfa fram hjá því að á skattyfirvöldum hvílir jafn rík trúnaðar- og þagnarskylda og á starfsmönnum bankanna. Í Danmörku og Svíþjóð eru þessar upplýsingar fyrirfram skráðar á skattframtöl með sama hætti og aðrar miðlægar eftirlitsupplýsingar.

5.1.6 Eftirlit með leigu og sölu kvóta

Á undanförunum árum hafa viðskipti með veiðikvóta færst í vöxt. Eftirlit með skattskyldum söluhagnaði sem og leigutekjum tengdum kvótanum er eðlilega hjá skattstjórum. Ýmislegt verður þó til að torvelda þetta eftirlit.

Fiskistofa heldur utan um viðskipti með kvóta. Framsal er frjálst en tilkynning þarf að berast Fiskistofu og öðlast viðskiptin ekki gildi fyrir en staðfesting hennar liggur fyrir.

Meginreglan hefur til skamms tíma verið sú að keyptan kvóta má eignfæra og fyrna á fimm árum og söluhagnaður er skattlagður til tekjuskatts. Eftirlit með keyptum kvóta hefur því hvorki verið meira né erfiðara en almennt gerist við kaup og sölu eigna. Í árslok 1997 tóku þó gildi lög, sem meina fyrningu stofnkostnaðar eigna, sem ekki rýrna vegna notkunar svo sem veiðikvóta.

Eftirlit skattkerfisins með frjálstu framsali skammtímakvóta er mun erfiðara. Í því sambandi má m.a. nefna að upplýsingaöflun er erfið. Í svörum skattstjóra við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um eftirlit með framleiðslu- eða veiðikvótum kemur fram að engar sérreglur gilda á þessu sviði. Upplýsingar, sem skattstjórar byggja fyrst og fremst á, eru greiðslumiðar frá þeim, sem kaupa eða leigja kvótann. Ekki hafa verið settar fram ákveðnar leiðbeiningar af hálfu ríkisskattstjóra en unnið er að málinu í heild sinni hjá embættinu.

Skattyfirvöld hafa í samvinnu við stjórnvöld í sjávarútvegi unnið að upplýsingakerfi varðandi kvóta. Ríkisskattstjóri hefur að frumkvæði Fiski-

stofu unnið með tollyfirvöldum, hagsmunaaðilum og fleirum að kortlagningu og greiningu upplýsingastreymis í sjávarútvegi. Hafin er vinna að uppsetningu samræmds gagnagrunns, sem skattyfirvöld og Fiskistofa munu hafa aðgang að og ætlað er að tryggja aukið öryggi í eftirliti með fiskveiðum. Þá hafa verið teknar saman upplýsingar um kvótaviðskipti og helstu tegundum kvótaviðskipta lýst. Hafa skattstjórar upplýsingar þessar vegna ára 1992-1996.

5.2 Vinnutilhögun á skattstofum

Til að kanna skattfrákvæmd hjá skattyfirvöldum í landinu var öllum skattstjórum sendur spurningalisti með samtals 32 spurningum. Spurningunum var skipt upp eftir verkþáttum, þ.e. vinnutilhögun við yfirferð framtala og skýrslna fyrir og eftir álagningu og vinnutilhögun við eftirlit. Svör bárust frá öllum skattstjórum nema skattstjóranum í Vestmannaeyjum.

Af svörum skattstjórana við spurningum Ríkisendurskoðunar má ráða, að í öllum meginatriðum sé vinnutilhögun á skattstofunum áþekk hvar sem er á landinu. Sérhæfing er þó meiri á stærri skattstofunum eðli málsins samkvæmt. Hér á eftir verður gerð grein fyrir því helsta, sem greinir á milli í einstökum verkþáttum.

5.2.1 Skráning breytinga

Fyrirspurnir Ríkisendurskoðunar um vinnutilhögun við skattframtöl og skýrslur ýmiss konar í tengslum við álagningu lutu að leiðréttingum, sem starfsfólk skattstofanna gerir á þessum skýrslum, hvernig skráningu væri háttáð, hverjar væru helstu leiðréttingarnar og hverju þær hafi skilað í auknum tekjum ríkissjóðs. Enn fremur var spurt um aðstoð við framteljendur og hvernig brugðist væri við misræmi í upplýsingum í skattframtölum og miðlægum skráum.

Tafla 5. Vinnutilhögun við leiðréttingar á skattframtölum fyrir álagningu

	Rvík	Rnes	Vland	Vfirðir	Nvest	Neyst	Austf.	Suð.l.	Vey
Eru leiðréttingar sem gerðar eru á skattframtölum fyrir álagningu skráðar/taldar?	Já allar frá 1995	Já	Já	Já	Já	Já	Nei2)	Nei	
Hvaða forrit er notað?	Data perf*	Accs-ess*	Hand virkt	Accs-ess1)	Excel*	Excel*	Accs-ess1)	RSK	

*Forritið unnið af starfsmönnum skattstjóra

1) Forrit frá Skattstjóranum í Reykjanesi

2) Var þó talið á árinu 1994

Eins og fram kemur í töflunni eru forritin, sem notuð eru við skráninguna oft unnin af starfsmönnum viðkomandi skattstofu. Að einhverju marki hafa skattstofurnar stuðst við forrit, sem unnin hafa verið á öðrum skattstofum en enginn einn aðili hefur haft hönd í bagga og stýrt vinnunni. Fyrir vikið er ekki alltaf hægt að ná samsvarandi upplýsingum út úr kerfunum í samanburðarskygni né að fá heildstæða mynd af því, sem gert er eða hver áhrif leiðréttingarnar hafa á tekjur ríkissjóðs.

Skattstofan í Reykjavík er eina skattstofan, sem skráir allar leiðréttingar, sem gerðar eru á skattframtölum fyrir álagningu, hvort heldur er til hækkunar eða lækkunar. Skráning af þessu tagi hófst árið 1995. Leiðréttingarnar eru skráðar í verkþókhald, sem hannað er af starfsmönnum skattstofunnar. Í Reykjanesi eru leiðréttingar til hækkunar skráðar og sama gildir um Vesturland, Vestfirði og Norðurland vestra og eystra. Á Austurlandi eru samsvarandi upplýsingar að jafnaði ekki skráðar þó svo hafi verið gert á árinu 1994. Upplýsingar af þessu tagi eru ekki skráðar á Suðurlandi enda talið að það hafi engan tilgang. Engu að síður er skráningarforrit fyrir hendi og er það hannað hjá embætti ríkisskattstjóra. Að mati skattstjóra Suðurlands er það ekki fullnægjandi. Það virðist reyndar hafa verið skoðun skattstjóranna almennt, ella hefði hönnun nýrra skráningaforrita tæpast verið jafn almenn og raun ber vitni.

Eins og áður segir eru ekki fyrir hendi tæmandi upplýsingar um breytingar, sem gerðar eru á framtölum með vísan til 95. gr., þ.e. breytinga fyrir álagningu. Í töflu 6 og 7 er þó gerð grein fyrir skráningu á tveimur stærstu skattstofunum, þ.e. í Reykjavík og Reykjanesi. Leiðréttingunum í Reykjavík er skipt í flokka eftir eðli leiðréttinga en ekki eftir tegundum gjaldenda (þ.e. félög, einstaklingar, einstaklingar með rekstur). Skráning á leiðréttingum til hækkunar, sem gerðar eru í Reykjanesi, er skipt á tegundir breytinga og tegundir gjaldenda. Í töflunum kemur fram fjöldi breytinga, talinn með fyrrgreindum hætti, sem gerður var á árunum 1994 til 1996 (tekjuár 1993 til 1995) í Reykjavík og 1993 til 1996 (tekjuár 1992 til 1995) í Reykjanesi.

Tafla 6 Fjöldi leiðréttinga á skattframtölum fyrir álagningu á skattstofunni í Reykjavík.

Skattaðili/tekjuár	Fjöldi aðila 1994	1993	1994	1995
Launþegar		2.037	2.032	engar uppl.
Rekstraraðilar/lögaðilar	10.211*	engar uppl.	1.664	engar uppl.
Samtals			3.696	4.967

*Samkvæmt álagningaryfirliti einstaklinga og lögaðila sem tekið er saman af embætti ríkisskattstjóra var samanlagður fjöldi einstaklinga og lögaðila sem greiða markaðsgjald og/eða tryggingagjald 10.211 á árinu 1994.

Í fjöldatölum fyrir Reykjavík árin 1993 og 1994 voru einungis leiðréttingar, sem höfðu í för með sér breytingu á álagningu. Á árinu 1995 var hins vegar farið að skrá allar leiðréttingar á skattframtölum, sem bar að tilkynna hlutaðeigandi framteljanda, svo sem vegna þess að leiðréttingin gat haft í för með sér breytingu á bótagreiðslum frá hinu opinbera enda þótt hún hefði ekki áhrif á álagningu skatta. Fyrir bragðið fela þær í sér leiðréttingar það ár, sem ekki höfðu í för með sér breytingu á skatttekjum til ríkisins. Að áliti starfsmanna skattstofunnar hefur þó langmestur hluti leiðréttinganna, líklega um 90%, haft í för með sér auknar skatttekjur ríkissjóðs. Áætluð hækkun tekjuskattsstofns vegna breytinganna, sem gerðar voru á árinu 1994 var nálægt 180 milljónum króna.

Tafla 7 Fjöldi leiðréttinga á skattframtölum fyrir álagningu á skattstofunni í Reykjanesi.

Skattaðili/tekjuár	Fjöldi aðila á skrá 1994	1992	1993	1994	1995
Launþegar/rekstraraðilar		3.941	3.445	3.376	4.825*
Lögaðilar	6.125**	200	302	226	251
Samtals		4.141	3.747	3.602	5.076

* Mikil aukning milli árunna 1994 og 1995 er vegna þess að lífeyrissjóðsiðgjöld einstaklinga voru að hluta til leyfð til frádráttar á árinu 1995.

** Lögaðilar og aðrir rekstraraðilar samtals skv. ársskýrslu stofnunarinnar. Samkvæmt álagningaryfirliti einstaklinga og lögaðila sem tekið er saman af embætti ríkisskattstjóra var samanlagður fjöldi einstaklinga og lögaðila sem greiða markaðsgjald og/eða tryggingagjald 6.204 á árinu 1994.

Skattstofan í Reykjanesi hefur um langt árabil sent frá sér ársskýrslur, þar sem gerð er grein fyrir starfsemi stofnunarinnar. Meðal þess, sem fram kemur í þeim, er umfang og eðli leiðréttinga, sem gerðar eru á framtölum fyrir álagningu, þó aðeins þeirra, sem hafa í för með sér hækkun skatttekna. Enn fremur koma fram áætluð áhrif þessara breytinga á hina ýmsu skattstofna og skatttekjur. Samkvæmt ársskýrslu 1995 var áætluð gjaldabreyting á árinu 1994 um 180 milljónir króna. Áætluð gjaldabreyting var um 150 milljónir króna á árinu 1995 og um 190 milljónir króna á árinu 1996. Þar sem m.a. ekki er tekið tillit til hugsanlegs ónýtt persónuafsláttar eða yfirfæranlegs taps í rekstri eru áætlanirnar ekki nákvæmar en gefa engu að síður góða vísbendingu um umfangið.

Á Vestfjörðum hafa tölur verið teknar saman um hverju leiðréttingar hafa skilað í auknum skatttekjum fyrir kærumeðferð. Heildarfjárhæðin eftir kærumeðferð hefur ekki verið tekin saman. Á Norðurlandi vestra liggja fyrir upplýsingar um hækkanir stofna fyrir álagningu en ekki hækkanir álagðra gjalda í kjölfarið. Eftir álagningu liggja þar hins vegar fyrir bæði hækkanir stofna og gjalda, sem eiga uppruna sinn hjá skattstofu.

Breytingar að beiðni framteljandanna sjálfra eru hvorki flokkaðar né er haldið utan um hækkunir eða lækkunir.

Á öðrum skattstofum liggja einungis fyrir upplýsingar um hækkunir skattstofna fyrir kærumeðferð en hvorki hækkunir gjalda eða lækkunir í kjölfar kærumeðferðar. Hins vegar liggur ekki fyrir hverju leiðréttingar, sem gerðar eru á skattframtölum bæði fyrir og eftir álagningu og kærumeðferð, hafa skilað í hækkun opinberra gjalda á landsvísu.

Tvær stærstu skattstofur landsins, sem saman hafa tæplega 70% einstaklinga og félaga á grunnskrá, nota ekki sama forrit til skráningar upplýsinga af þessu tagi eins og áður hefur komið fram. Þess í stað hafa á hvorri skattstofu fyrir sig verið hönnuð forrit með mismunandi áherslum. Fyrir bragðið er ekki að öllu leyti hægt að bera saman þær upplýsingar, sem safnað er. M.a. telur skattstofan í Reykjavík saman allar leiðréttingar, sem gerðar eru á skattframtölum einstaklinga sérstaklega, en flokkar saman leiðréttingar hjá einstaklingum með atvinnurekstur og lög-aðilum. Á skattstofunni í Reykjanesi eru á hinn bóginn flokkaðir saman einstaklingar og einstaklingar með atvinnurekstur en lögaðilar taldir sérstaklega.

Verulegur árangur hefur náðst í skráningu upplýsinga úr skattframtölum innan umdæmanna og ættu þær að geta legið til grundvallar þróun og einföldun á skattkerfinu. Þessi skráning hefur á hinn bóginn ekki verið samræmd á landsvísu. Þennan skort á samræmdri skráningu má skrifa á embætti ríkisskattstjóra en það virðist aldrei hafa tekið formlega ákvörðun um tæknilega uppbyggingu á þessu sviði fyrir skattkerfið í heild.

Hjá embættinu var þó til skattbreytingaforrit, þ.e. forrit til skráningar á öllum skattbreytingum, sem verða þegar gjöldum er breytt frá frumálagningu. Forritið tekur ekki til virðisaukaskatts. Forritið er einnig fyrir hendi á öllum skattstofunum. Tilefniskvótar eru um 20 talsins og auðkenndir með bókstöfum. Tæplega helmingur tilefniskvótanna er vegna eftirlits af einhverju tagi. Hins vegar virðist ríkja óánægja á skattstofunum með forritið. Upplýsingar eru að vísu skráðar í það en ekki nógu markvisst eins og samanburður, sem Ríkisendurskoðun gerði milli fjölda skráninga í einstakra tilefniskvóta, bar með sér. Í svari skattstjóranna við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar vegna þessa kom m.a. fram það álit þeirra að skilgreina hefði þurft betur og nákvæmar hvað ætti að falla undir einstaka tilefniskvóta. Enn fremur hafi notagildið ekki verið augljóst. Verkbókhald skattstjóranna er talið þjóna þessum tilgangi betur.

Á árinu 1994 var á vegum eftirlitsdeildar ríkisskattstjóra gerð þarfa- greining með tilliti til skráningar á breytingum í kjölfar skatteftirlits. Forvinnuna má þó rekja til ársins 1991 vegna vinnu við „Eftirlitsátak 1992“. Í framhaldi af því hefði legið beint við að fá tæknideild stofnunarinnar til að gera átak í forritunarvinnu en af því varð ekki.

Svo virðist sem nú sé loks að komast einhver skriður á forritunarvinnu fyrir samræmda skráningu. Hjá ríkisskattstjóra hefur verið ákveðið að vinna á næstu árum að heildarlausn þessa vandamáls fyrir skattkerfið. Hönnun forritsins er þegar hafin og er að verulegu leyti stuðst við hugmyndir að baki skráningarforritsins, sem hannað var á skattstofu Reykjanesumdæmis. Skatteftirlitsdeild stofnunarinnar, sem sér um eftirlit á landsbyggðinni, er þegar farin að vinna með forritið og mun deildin taka þátt í frekari prófun þess.

Nýja forritið á að geta leyst af hólmi þau forrit, sem nú eru til staðar víða á skattstofum, þ.e. vegna verkþókhalds, skráninga á breytingum í álagningaskoðun og breytinga vegna eftirlitsþáttarins. Endanlegt forrit þarf að laga að þörfum skattstjóranna og vinna verður að gerð þess í náninni samvinnu við þá. Á móti verður að gera þá skilyrðislausu kröfu að allar skattstofurnar noti þetta samræmda skráningaforrit með sama hætti.

Þó að nokkru megi kenna stefnuleysi ríkisskattstjóra í tölvumálum um núverandi ástand skráningamála í skattkerfinu skal á það bent að embættið virðist vera í fremur erfiðri aðstöðu. Embætti skattstjóranna eru sjálfstæð bæði fjárhagslega og stjórnunarlega. M.a. fær skattstofa Reykjavíkur sérstaka fjárveitingu vegna tölvumála. Enn fremur hefur fjármálaráðuneytið aldrei gert ákveðnar eða sundurliðaðar kröfur til skattstjóra eða ríkisskattstjóra um árangur af skatteftirliti svo sem í tengslum við fjárveitingar. T.d. gekk ráðuneytið ekki sérstaklega eftir niðurstöðum úr eftirlitsáætlunum, svo sem eftirlitsáætlun 1995. Þessar upplýsingar lágu fyrst fyrir nýlega vegna síðbúinna skila frá skattstjóranum í Reykjavík á samræmdu formi.

Í erindisbréfi, sem fjármálaráðuneytið sendi ríkisskattstjóra nýverið, er kveðið á um að embættið skuli hafa frumkvæði í tæknimálum skattkerfisins og annast framþróun á því sviði. Þótt orðalagið sé fremur óljóst má ætla að fjármálaráðuneytið ætli embættinu að hafa yfirumsjón með öllum tölvumálum skattkerfisins í framtíðinni.

Þá er það lykilatriði að embætti ríkisskattstjóra verði eft þannig að í skattkerfinu verði öflug framkvæmdastjórn. Slík tilhögun þarf ekki að hefta skattstjóra í grundvallarvinnu þeirra, sem er álagning skatta og gjalda og eftirlit með þeim. Samræming vinnubragða er hins vegar nauðsynleg.

Skráning á kærum vegna breytinga skattstjóra

Yfirleitt virðist skráning á kærum gjaldenda vegna leiðréttinga, sem gerðar eru á skattstofunum fyrir álagningu vera fremur léleg. Í atvinnurekstrardeild skattstofunnar í Reykjavík eru þó kærur, sem fela í sér mótmæli við breytingum skattstjóra fyrir álagningu, flokkaðar sérstaklega. Á árinu 1996 voru 156 af 4.969 breytingum kærðar eða um 3% og var fallist á kröfur 102 kæranda.

Í Reykjanesi eru fyrir hendi upplýsingar um lækkun skatttekna í kjölfar kæra. Á árinu 1995 gengu til baka um 14% af gjaldabreytingum í kjölfar kærumeðferðar en ekki nema 6% á árinu 1996. Efnisflokkaskipting er til staðar vegna þeirra kæra, sem eru samþykktar af skattstjóra, en ekki vegna þeirra, sem er synjað.

Á Vestfjörðum eru fyrir hendi upplýsingar um fjölda leiðréttinga, sem eru kærðar, en hins vegar ekki nákvæm efnisflokkaskipting þeirra. Á öðrum skattstofum eru ekki til upplýsingar um fjölda leiðréttinga af hálfu skattstjóra, sem eru kærðar.

5.3 Leiðréttingar á skattframtölum á Norðurlöndum

Misræmi í skráningu milli skattumdæma eins og lýst er hér að framan er ekki fyrir hendi annars staðar á Norðurlöndum. Ástæðan er sú að embætti ríkisskattstjóra í löndunum stýrir alfarið uppbyggingu tölvumála og skattumdæmin lúta stjórn þeirra. Samanburður milli skattumdæma er því auðveldur. Enn fremur er beitt árangursstjórnun í þessum löndum og forsenda þess konar stjórnunarháttar er að samræmis gæti í meðferð mála-flokka.

Alls staðar á Norðurlöndum gera skattyfirvöld breytingar á skattframtölum. Breytingatíðnin er þó mismikil í löndunum og einnig er mismun-

andi hvenær í sköttunarferlinu breytingarnar eiga sér stað, þ.e. fyrir eða eftir álagningu.

Breytingatíðni er mælikvarði á fjölda framtala, sem breytt er. Há breytingatíðni getur gefið til kynna að árangur af skatteftirliti sé góður. Ástæða er hins vegar til að undirstrika, það sem áður hefur komið fram, að há breytingatíðni getur einnig bent til þess að útfærsla skattreglna og gæði þeirrar þjónustu og ráðgjafar, sem skattstofurnar veita, valdi því að framteljendur eigi erfitt með að láta skattyfirvöldum í té réttar eða fullnægjandi upplýsingar. Mismunandi umfang leiðréttinga getur einnig gefið til kynna mismunandi forgang, skipulag og framkvæmd eftirlits. Það getur einnig verið mismunandi hvaða flokkar skattgreiðenda eða svið sæta eftirliti og í sumum tilvikum þarf að gera upp á milli fjölda eftirlitsaðgerða og þess hversu ítarlegar þær eru.

Í töflunni hér á eftir er gerð grein fyrir fjölda framtala, sem breytt er vegna eftirlits af einhverju tagi á vegum skattyfirvalda í Danmörku, Svíþjóð og á Íslandi. Breytingar af þessum toga eru einnig skráðar í Noregi en þar sem talning þeirra fer ekki fram með sama hætti og annars staðar á Norðurlöndum eru upplýsingarnar ekki sambærilegar.

Tafla 8 Fjöldi framtala 1995, fjöldi framtala, sem breytt er af frumkvæði skattyfirvalda og fjöldi álagninga, sem byggja á áætlun

	Fjöldi framtala	Hlutfall breyttra framtala alls	Fyrir árlega álagningu	Eftir árlega álagningu	Hlutfall áætl. framtala
Ísland	221.000	10,0 1)		3,1	5,2
Danmörk	4.624.000	8,0			
Svíþjóð	8.192.000	5,1	4,1	1,1	0,7

1) Áætluð breytingatíðni

Upplýsingar um breytingatíðni á Íslandi og í Svíþjóð eru vegna tekjuársins 1994 en vegna tekjuársins 1993 í Danmörku.

Ekki er fyrir hendi nákvæm talning á fjölda breyttra framtala á Íslandi og eru ástæðurnar fyrir því raktar í kaflanum hér á undan. Út frá upplýsingum, sem fyrir liggja, svo sem fjölda skráðra breytinga á tveimur stærstu skattstofunum, auk breytinga, sem gerðar eru í kjölfar skatteftirlits eftir álagningu, má þó ætla að breytingatíðni sé um 10%. Samsvarandi hlutfall í Danmörku er 8%. Dönsku upplýsingarnar eiga þó aðeins við um skattfrankvæmd sveitarfélaganna. Þar sem Told og Skat sinnir að vissu marki skatteftirliti, fyrst og fremst með stærstu fyrirtækjum landsins, má ætla að breytingatíðnin sé eitthvað hærri en hér kemur fram.

Úr töflu 8 má lesa að breytingatíðnin í Svíþjóð er lægri en í samanburðarlöndunum. Þótt ekki sé hægt að fullyrða að upplýsingarnar séu alveg sambærilegar er mismunurinn það mikill að ganga má út frá að svo sé.

Ekki liggur fyrir hvað veldur en vafalítið skiptir máli í þessu sambandi að skatteftirlit þar í landi hefur að verulegu leyti færst frá eftirliti með einstaklingum til eftirlits með launagreiðendum og stærri rekstraraðilum, sem væntanlega hefur í för með sér færri en umfangsmeiri leiðréttingar. Auk þess gæti skýringanna verið að leita í meiri kröfum um sparnað í Svíþjóð en annars staðar á Norðurlöndum. Verður nánar vikið að skatteftirliti á Norðurlöndum hér á eftir.

Enn fremur hefur sænska ríkisstjórnin um nokkurra ára skeið lagt á það áherslu í „regleringsbréfum“ að skattkerfið veiti gjaldendum haldgóðar upplýsingar um breytt skattalög og -reglur og fylgi því jafnframt eftir að þessum lögum sé fylgt. Fyrirbyggjandi eftirlit af þessum toga ætti að skila sé í minni þörf fyrir leiðréttingar.

Eins og áður hefur komið fram er há breytingatíðni ekki nauðsynlega mælikvarði á gott skatteftirlit og það sama gildir raunar um auknar skatttekjur vegna skatteftirlits. En hvernig á þá að meta árangur skattstjóranna ef hækkun opinberra gjalda vegna eftirlits er ekki besti mælikvarðinn? Ástæða er til þess að skattkerfið sjálft komi sér saman um mælikvarða sem ásamt hækkun opinberra gjalda vegna eftirlits, getur gefið vísbendingar um árangur. Þessa mælikvarða þyrfti að endurskoða reglulega í tengslum við breytingar í vinnuumhverfi, svo sem vegna tækniþróunar, aukinna upplýsinga o.fl. Enn fremur væri æskilegt að finna mælistiku fyrir ýmiss konar fyrirbyggjandi eftirlit en eðlilega verður árangur af slíku eftirliti ekki mældur með sama hætti og af öðru eftirliti. Því má segja að skattstjórar séu í of miklu mæli að fást við afleiðingar skattsvika eða mistaka í stað þess að sinna fyrirbyggjandi vinnu, sem smám saman myndi e.t.v. minnka þörfina á eftirliti, a.m.k. í ákveðnum flokkum skattframtala.

Áætlunarframtöl

Úr töflu 8 má einnig lesa að fjöldi áætlunarframtala sé sjöfalt meiri á Íslandi en í Svíþjóð. Sambærilegar upplýsingar eru ekki fyrir hendi fyrir hin Norðurlöndin. Ekki liggur ljóst fyrir hvað veldur þessum mikla mun en vafalítið á þó vöntun á einfölduðu skattframtali einhvern hlut að máli. Þá virðist viðurlögum við síðbúnum skattskilum síður beitt hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum eins og áður hefur komið fram.

Löggiltir endurskoðendur og aðrir þeir, sem m.a. hafa atvinnu af því að sjá um framtalsgerð fyrir einstaklinga og atvinnurekstur, fá árlega heimild hjá ríkisskattstjóra til að skila framtölum eftir að lögbundnum framtals-

fresti er lokið. Heimildin er skilyrt þannig að framtölin eiga að berast skattyfirvöldum með reglubundnum hætti í frestinum og setur ríkisskattstjóri reglur þar að lútandi. Í upphafi gekk endurskoðendum misjafnlega vel að halda þessa fresti en á síðari árum hefur það gengið vel. Samkvæmt þessu eiga framteljendur sjálfir fremur en endurskoðendur sök á síðbúnum framtalsskilum.

Nýleg talning ríkisskattstjóra á áætlunarframtölum við álagningu á árinu 1997 bendir til þess að um fjölgun frá fyrri árum sé að ræða. Þannig var samanlagður fjöldi áætlunarframtala tæplega 13.000 á því ári eða um 5,8% allra framtala og 6,4% ef skattframtöl barna eru ekki meðtalin.

Tafla 9 Fjöldi áætlunarframtala við álagningu á árinu 1997

	Fjöldi áætl.framtala	Þar af skilað eftir álagningu	Óframtalið
Einstaklingar	7.800	2.700	5.100
Einstakl. með rekstur	2.100	1.000	1.100
Lögaðilar	3.050	890	2.160
Samtals	12.950	4.590	8.360

Ekki eru skörp skil á milli einstaklinga og einstaklinga með rekstur. Er fjöldi rekstraraðila áætlaður út frá fjölda þeirra, sem fengu áætlun markaðsgjalds eða tryggingagjalds. Tæplega helmingur þeirra skilaði framtali í framhaldi af áætlun.

Athygli vekur hve margir einstaklingar án atvinnurekstrar virðast sleppa því að skila framtali. Ekki eru fyrir hendi upplýsingar um skiptingu milli aldurshópa eða aðrar upplýsingar, sem gefið geta til kynna hvað veldur. Í einhverjum mæli er vafalítið um að ræða fólk, sem hefur flutt af landi brott en ekki tilkynnt breytingu til Hagstofunnar.

Liðlega 3.000 þessara áætlunarframtala eru framtöl lögaðila eða rúmlega fjórðungur af öllum lögaðilum á skrá á því ári. Á helming þessara áætlunarframtala lögaðila var áætlað markaðsgjald og/eða tryggingagjald, sem bendir til þess að um atvinnustarfsemi hafi verið að ræða á árinu 1996. Hlutfallið gæti verið hærra. Ekki eru fyrir hendi upplýsingar um hve margir lögaðilar skiluðu skattframtali síðar en út frá fjölda þeirra, sem fengu breytingar, þ.e. 890, eru framtalsskilin áætluð.

5.4 Samanburður á fjölda ársverka

Í eftirfarandi töflu er sýndur fjöldi ársverka á Íslandi, í Noregi og Svíþjóð við skattframkvæmd og innheimtu opinberra gjalda á árinu 1995. Hvað Ísland varðar er fjöldi ársverka við innheimtu áætlaður. Upplýsingar um fjölda ársverka í Danmörku liggja ekki fyrir þar sem skattframkvæmdin skiptist á milli ríkis og sveitarfélaga og sveitarfélögin hafa ekki upplýsingar um þessa skiptingu.

Tafla 10 Fjöldi ársverka í skattastjórnsýslunni

	Fjöldi íbúa	Ársverk 1995*	
		Alls	á 1000 íbúa
Ísland	267.000	495	1,9
Noregur	4.348.000	7.893	1,8
Svíþjóð	8.816.000	9.276	1,1

*) Meðtalin ársverk við innheimtu opinberra gjalda. Ársverk vegna innheimtunnar eru áætluð á Íslandi. Notuð er norska skilgreiningin á ársverki. Eitt ársverk er skilgreint sem 1800 unnir tímar (leyfi og önnur fjarvera er ekki reiknuð með).

Eins og fram kemur í töflunni eru ársverk á hverja 1000 íbúa flest á Íslandi og litlu færri í Noregi. Hvað Ísland varðar eru ástæðurnar eflaust nokkrar. Tiltölulega lítil tölvunotkun í samanburði við hin löndin og vöntun á einfölduðum framtölum vega þó væntanlega þyngst. Mikill fjöldi stofnana í norska skattkerfinu er að öllum líkindum ástæða þess hve stöðugildin í Noregi eru mörg.

Taflan sýnir einnig að stöðugildi í sænska skattkerfinu eru mun færri en á Íslandi og í Noregi. Ástæðurnar eru að öllum líkindum þær að samhæfing í sænska kerfinu er mun meiri en á hinum Norðurlöndunum og einingar þess jafnframt stærri. Enn fremur er líklegt að meiri notkun einfaldaðra framtala í Svíþjóð stuðli að færri ársverkum.

Þessar upplýsingar eins og raunar fleiri í þessari skýrslu eru fengnar úr samnorrænni skýrslu um skatteftirlit á Norðurlöndum, sem ríkisendurskoðanir á Norðurlöndum unnu að á árunum 1996 og 1997 og áður hefur verið vikið að. Á öllum Norðurlöndum nema á Íslandi hafa upplýsingarnar um fjölda ársverka og ekki síður skort á upplýsingum þar að lútandi, sbr. Danmörku, orðið tilefni umræðna og athugasemda frá stjórnvöldum og þingnefndum. M.a. mun hagkvæmni þess að fækka stofnunum innan skattkerfisins verða kannað í Noregi auk þess sem innra eftirlit í skattkerfinu verður eftl. Í Danmörku hefur athyglin fyrst og fremst beinst að skorti á upplýsingum um fjölda stöðugilda hjá sveitarfélögunum í tengslum við skattframkvæmd.

5.5 Skatteftirlit hér á landi

Í árslok 1992 var með lögum nr. 111/1992 um breytingu á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt kveðið á um verulegar breytingar á fyrirkomulagi skatteftirlits og skattrannsókna. Sett var á fót nýtt embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem ber að annast skattrannsóknir. Jafnframt var hlutverk ríkisskattstjóra og skattstjóra við skatteftirlit skilgreint nánar. Í framhaldi af lagabreytingunni þótti nauðsynlegt að skipuleggja skatteftirlit og gera tillögur um með hvaða hætti best yrði unnið að þessum málum. Í þeim tilgangi skipaði fjármálaráðherra starfshóp, sem gera skyldi tillögur um skipulag skatteftirlits, verkswið einstakra stofnana og meginþætti þeirra.

Starfshópurinn skilaði skýrslu í maí 1993. Eitt af því, sem tekið er á í skýrslunni, er samræming á notkun hugtaka. Bent var á að mestur hluti þeirrar vinnu, sem innt er af hendi á skattstofum, væri eftirlit af einhverju tagi en ákveðið var að styðjast við eftirfarandi meginlínur:

„Grunnskoðun telst öll skoðun á framtölum, skýrslum, skilagreinum o.s. frv., sem ætíð skal fara fram áður en álagningarvinnu eða annarri frumákvörðun gjalda er lokið. Til grunnskoðunar telst einnig sú vinna, sem þessu fylgir þótt hún fari fram eftir að formlegri álagningu er lokið svo og samskonar vinna, sem tengist skatterindum og kærumeðferð.

***Skatteftirlit** teljast öll önnur störf sem unnin eru til að tryggja rétta álagningu, uppgötva skattsvik og fyrirbyggja skattundandrätt þó ekki þau störf, sem falla undir skattrannsóknir. Til skatteftirlits telst því öll vinna við skattframtöl og önnur gögn sem skattlagningu tengjast frá því að álagningu er lokið og þar til athugun máls er lokið og það er tekið til endurálagningar hjá viðkomandi skattstofu eða embætti RSK og/eða málið hefur verið sent embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins sem rannsóknarmál vegna rökstudds gruns um að skattsvik hafi verið framin. Skatteftirlit tekur þannig einnig til eftirlits með tekjuskráningu, veltuskráningu, skattskila innan ársins, bókhaldi o.fl., könnun skattsvikaleiða, fyrirbyggjandi aðgerða o.fl.*

Til að afmarka hugtakið skatteftirlit nánar má telja skattrannsóknir vinnu að málum þar sem fyrir liggur rökstuddur grunur um að fram hafi farið skattsvik með ásetningi eða þau megi rekja til stórkostlegs hirðuleysis. Skattrannsóknir beinast að málum af þessum toga, sem koma upp í eftir-

liti og vísað er til rannsókna og málum sem skattrannsóknaraðilar taka upp að eigin frumkvæði vegna gruns um misferli.“

Í greinargerð með frumvarpi að ofangreindum lögum nr. 111/1992 er skatteftirlit í víðtækum skilningi talið taka til upplýsingaöflunarinnar og álagningarvinnunnar. Því má segja að eftirlitshugtakið samkvæmt framangreindri lýsingu sé heldur þrengra en þar er gert ráð fyrir. Skilgreiningin hér að framan lýtur ekki síst að því að samræma hugtakanotkun eins og fyrr greinir.

Með fyrrgreindum lögum nr. 111/1992 má segja að gagnger breyting hafi orðið á skatteftirliti hér á landi. Skatteftirlit hefur eflst í kjölfar þeirra og sama gildir um skattrannsóknir. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir fyrirkomulagi skatteftirlits hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum.

5.5.1 Eftirlit á skattstofum

Eins og áður hefur komið fram er mestur hluti þeirrar vinnu, sem fram fer á skattstofum, eftirlit af einhverju tagi. Meginmarkmið skatteftirlits hefur eðli málsins samkvæmt verið það að veita almennt aðhald og hafa varnaðaráhrif og stuðla með því að réttri álagningu. Annað veigamikið hlutverk er að koma upp um skattsvik og rangar upplýsingar til skattyfirvalda.

Skatteftirlit hér á landi er að verulegu leyti í höndum skattstjóranna. Í grófum dráttum má segja að um þrens konar eftirlit sé að ræða, þ.e. ákveðið eftirlit fyrir álagningu eða grunnskoðunina og eftirlit eftir álagningu, sem að mestu er unnið í sérstökum eftirlitsdeildum. Til viðbótar þessum helstu þáttum eftirlits kemur eftirlit innan ársins, þ.e. tíma- bilsskoðanir í tengslum við vörsluskatta, fyrst og fremst virðisaukaskatt og staðgreiðslu.

Grunnskoðun, sbr. lýsingu hér að framan, er samræmd skoðun, sem öll framtöl sæta á skattstofum í tengslum við álagningu opinberra gjalda. Grunnskoðun má skilgreina sem þá vinnu, sem innt er af hendi áður en álagning getur átt sér stað, og beinist annars vegar að tekju- og eignar- skatti og hins vegar að virðisaukaskatti.

Fram kemur í svörum skattstjóranna við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um vinnutilhögun í tengslum við grunnskoðun að yfirleitt fái launþega- framtöl sömu lágmarksskoðun fyrir álagningu og það sama gildi um

framtöl rekstraraðila. Á það var þó gjarnan bent að eftir því sem tíminn í álagningu styttest verði hættan á hraðari yfirferð meiri.

Allur gangur er á því hvort notaðir eru gátlistar við yfirferðina og í því sambandi m.a. bent á að sama starfsfólk hafi árum saman unnið við verkið og gátlisti myndi aðeins tefja fyrir. Áþekk yfirferð kemur reyndar nánast af af sjálfu sér þar sem því nær engar upplýsingar eru skráðar fyrir fram á framtölin og því er nauðsynlegt að yfirfara öll framtöl handvirkt svo koma megi við álagningu. Sjálf skráningin hefur einnig verið handvirk fram að því að tekið var að skanna skattframtöl einstaklinga á árinu 1997

Hluti þeirrar vinnu, sem fram fer í grunnskoðun, miðar að því að finna aðila til frekari skoðunar hjá eftirlitsdeild. Eru ýmsar athugasemdarmerkingar færðar á skattframtöl gagnert í því skyni. Athygli vekur að tákinn fyrir athugasemdirnar eru breytileg frá einni skattstofu til annarrar.

Verulegur hluti þeirrar vinnu, sem fólgin er í grunnskoðun, er hrein handavinna, svo sem lagfæringar á útfyllingu skattframtala og athugun á réttmæti frádráttarliða. Athugun á vaxtafrádrætti, sem á sér stað á þessu stigi, er erfiðleikum bundin þar sem til undantekninga heyrir að lánastofnanir sendi upplýsingar um vaxtagjöld og -tekjur. Nokkrir þættir eru þó unnir vélrænt, svo sem samanburður á skráðum launum o.fl. samkvæmt upplýsingum frá launagreiðanda og staðgreiðsluskrá og framtöldum launum á skattframtölum.

Grunnskoðun er lágmarksskoðun, sem öll framtöl eiga að fá. Eftirlit eftir álagningu getur á hinn bóginn tekið til nokkurra ára, beinst að skattskilum í heild sinni, einstökum sviðum, t.d. sölusviði, kostnaðarsviði eða birgðasviði, einstökum sköttum eða einstökum þáttum rekstrar. Aðilar, sem sæta skoðun innan ársins og/eða eftir álagningu, eru valdir sérstaklega til skoðunar. Ekki eru enn sem komið er fyrir hendi samræmt kerfi við val á skoðunarandlögum en að því er unnið hjá ríkisskattstjóra.

Stefnt er að því að á skattframtöl einstaklinga verði í framtíðinni skráðar þær upplýsingar, sem fyrir eru í miðlægum kerfum, eins og þegar gildir á Norðurlöndum almennt. Enn er þó óráðið hvenær af þessari breytingu verður.

Skönnun framtala

Skráningin framtala er tímafrekur þáttur í álagningarvinnunni á skattstofunum og er eftirlitið með þessum vinnuþætti fólgið í því að tvískrá framtölin. Til þess að létta vinnuna fyrir starfsfólk skattstofanna réðist embætti ríkisskattstjóra í breytingar á vinnutilhögun við skattframtöl einstaklinga á árinu 1997 vegna skattframtala 1996 og var breytingin fólgin í því að skanna inn framtölin í stað þess að skrá þau með hefðbundnum hætti.

Með því að skanna framtölin á einnig að vera hægt að villugreina framtölin mun betur en fram til þessa hefur verið gert. Góð villugreining ætti m.a. að geta stuðlað að betri útfærslu skattframtala í framtíðinni.

Nokkur vandamál komu upp, sem vafalítið má rekja til of skamms undirbúningstíma, þar sem hugbúnaðurinn var afhentur of seint frá seljanda. Því gafst t.d. of lítil tíma til villuprófanna. Um miðjan maí var enn verið að lagfæra forritið. Um svipað leyti var ákveðið að nýta skönnunina, sem fyrstu skráningu og endurskrá síðan framtölin með hefðbundnum hætti.

Til lengri tíma litið verður væntanlega talsverður vinnusparnaður af þessu fyrirkomulagi á skattstofunum. Auk þess mun villugreiningin gefa vísbendingar um hvaða lagfæringar þarf að gera á skattframtölum í framtíðinni.

Ljóst er að embætti ríkisskattstjóra gerði ráð fyrir full naumum tíma til að koma breytingunni á og olli það nokkrum tögum á skattstofunum við álagningarvinnuna. Eðlilegra hefði verið að skrá skattframtölin með hefðbundnum hætti við álagningu 1997 og prófa forritið á einhverju úrtaki eftir álagningu, jafnvel öll framtöl einhverrar af minni skattstofunum, ekki síst eftir að ljóst var að tafir yrðu á afhendingu hugbúnaðarins.

5.5.2 Eftirlitsskrifstofa ríkisskattstjóra

Eftirlitsskrifstofa ríkisskattstjóraembættisins var stofnuð í byrjun árs 1993 í kjölfar lagabreytinga og stofnunar embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins. Skrifstofan, sem samanstóð af þremur sviðum, þ.e. reikningshaldssviði, skoðunarsviði og upplýsingasviði hafði verið starfrækt frá því síðla árs 1992. Í ársbyrjun 1997 varð skattstofusviðið sérstök eftirlitseining innan embættis ríkisskattstjóra.

Hlutverk eftirlitsskrifstofu er að fylgjast með eftirlitsstörfum skattstjóra, afla upplýsinga um þau, leiðbeina skattstjórum um eftirlitsaðgerðir og veita þeim upplýsingar um atriði, er þýðingu kunna að hafa við skatteftirlit. Eftirlitsskrifstofan annast skipulagningu samræmdra eftirlitsverkefna, aflar upplýsinga um niðurstöður eftirlits, framkvæmir sérstakar eftirlitsaðgerðir, kannar skattsvikaleiðir og fylgist með nýjungum í eftirlitsmálum. Í því skyni hefur m.a. verið unnið að gerð líkana til eftirlits með virðisaukaskatti, lífeyrisútreikningi og tölvuendurskoðun.

Á vegum eftirlitsdeildarinnar var unnið að gerð handbókar um skatteftirlit. Er það í fyrsta skipti, sem handbók af þessu tagi er aðgengileg öllum, sem að skattkerfinu koma og sér eftirlitsdeildin um að uppfæra hana árlega. Embætti ríkisskattstjóra hefur þannig lagt sig fram um að samræma skatteftirlit á landsvísu bæði með útgáfu handbókar um skatteftirlit og samræmdum eftirlitsáætlunum.

Eftirlitsáætlanir eru samræmdar áætlanir sem eftirlitsdeild ríkisskattstjóra gerir og skattstjórar framkvæma. Til skamms tíma tóku flestir skattstjórar landsins beinan þátt í samræmdu eftirliti. Þar sem erfiðlega reyndist að manna stöður eftirlitsfulltrúa á landsbyggðinni var allt skatteftirlit flutt á höfuðborgarsvæðið síðla árs 1996. Skattstofurnar í Reykjavík og Reykjanesi auk sérstakrar deildar hjá ríkisskattstjóra annast nú skatteftirlit á landinu öllu.

Helstu markmið, sem stefnt er að með árlegum áætlunum um skatteftirlit, koma fram í eftirlitsáætlun ríkisskattstjóra. Markmiðum eftirlitsáætlunar 1998 er lýst svo:

„Árlegar áætlanir um skatteftirlit er unnt að nota til að stýra skatteftirlitinu og skipuleggja verkefnin fram í tímann. Slíkar áætlanir eiga einnig að stuðla að samræmingu skatteftirlits á landinu öllu og vera nauðsynlegur vettvangur fyrir skoðanaskipti um áherslur, forsendur og önnur þau atriði sem máli skipta fyrir þróun eftirlitsaðgerða.

Þá er á grundvelli þessara áætlana auðveldara að tryggja nákvæma skráningu á eftirlitsaðgerðum, eðli þeirra, umfangi og niðurstöðum.

Með þessu móti eru skapaðar forsendur fyrir greiningu, úrvinnslu og viðgangi markvissra eftirlitsaðgerða til lengri tíma litið.“

Eftirlitsáætlanir eftirlitsskrifstofu

Eins og fram kemur í skrifum eftirlitsdeildar ríkisskattstjóra fela eftirlitsáætlanirnar í sér að skatteftirlit er að nokkru leyti samræmt á landinu öllu. Samræmda eftirlitið tók í fyrstu nánast eingöngu til eftirlits eftir álagningu, þ.e. skoðun á framtölum fyrri ára. Samræmt eftirlit hefur smám saman breyst og tekur nú orðið til þess eftirlits, sem kallast eftirlit innan ársins og eftirlit eftir álagningu. Forsendum fyrir vali skoðunarandlaga í báðum flokkunum er skipt í þrjá hluta, sem nefndir hafa verið reglulegt eftirlit, sértækt eftirlit og eigið val skattstjóra.

Reglulegt eftirlit felur í sér að rekstraraðilar í ákveðnum atvinnugreinum eru skoðaðir á nokkurra ára fresti. Valið er ákveðið úrtak, það skoðað og ákvarðanir um frekari eftirlitsaðgerðir síðan teknar á grundvelli þessara athugana.

Sértækt eftirlit felur í sér skoðun á atriðum, sem talin er ástæða til þess að skoða sérstaklega eða leggja sérstaka áherslu á. Tilefni sértækra eftirlitsaðgerða geta verið margskonar, t.d. þekkt áhættuatriði í rekstri, laga-breytingar, sem talin er ástæða til þess að fylgja eftir o.fl. Hér er um að ræða atriði, sem oft ganga þvert á atvinnugreinar. Með sértækum þætti eftirlitsáætlunar eru skapaðar forsendur til þess að í eftirlitsáætlun hvers árs sé lögð áhersla á þau mál, sem brýnast er talið að skoða á hverjum tíma.

Eigið val skattstjóra lýtur að atriðum, sem skattstjóri ákveður sjálfur að skoða á grundvelli staðarþekkingar, sérstakra aðstæðna í umdæmi eða upplýsinga, sem hann hefur undir höndum. Skattstjóri ákvarðar eigin valforsendur og skoðar þau atriði, sem hann telur ástæðu til. Eftirlitsdeild ríkisskattstjóra aflar upplýsinga um eigið val skattstjóra og miðlar upplýsingum til annarra skattstjóra. Gefi eftirlitsaðgerðir skattstjóra tilefni til eru þær teknar inn í eftirlitsáætlun næsta árs.

Í árslok 1992 var hafist handa um eftirlitsátak, sem skipulagt var af endurskoðunardeild ríkisskattstjóra. Síðan á árinu 1993 hefur á hinn bóginn eftirlitsdeild embættisins staðið fyrir samræmdum eftirlitsáætlunum, sem hefur verið hrint í framkvæmd því nær árlega.

Eftirlitsátaki 1992 var hrint af stað í nóvember 1992 en það var að mestu framkvæmt á árinu 1993. Átakið fólst aðallega í eftirliti með tilteknum rekstrarkostnaði í atvinnurekstrarframtölum ársins 1992 og fyrri ára ef ástæða þótti til. Um 1500 rekstraraðilar lentu í úrtakinu. Að auki var

sérstakt eftirlit með frádrætti á móti ökutækjastyrk einstaklinga í tengslum við þetta átak.

Eftirlitsáttak 1993 var að mestu unnið á árinu 1994 og var sjónum sömuleiðis beint að frádráttarbærni kostnaðarliða í atvinnurekstri. 1220 rekstraraðilar voru í úrtakinu. Enn fremur voru athuguð vaxtagjöld einstaklinga, sem fengu greiddar vaxtabætur yfir ákveðnum mörkum.

Næsta eftirlitsáttak var unnið á árinu 1995 og var það með nokkru öðru sniði en hin fyrri. Skoðunarandlögum var fækkað verulega og voru aðeins 712 aðilar valdir til skoðunar. Þar af valdi ríkisskattstjóri 447 aðila, þ.e. aðeins þá, sem skyldu skoðaðir í tengslum við reglulegt eftirlit. Skattstjórar völdu þá, sem upp á vantaði. Með þessu var reynt að koma til móts við óskir skattstjóra um að fækka aðilum og að fá að hafa meiri áhrif á val þeirra. Lögð var sérstök áhersla á að eftirlitið fæli í sér heimsókn á starfsstöð gjaldenda.

Til að stuðla að sem mestu samræmi í framkvæmd þessara átaksverkefna, milli skattumdæma sendi eftirlitsdeild ríkisskattstjóra út leiðbeiningar til skattstjóra og eftirlitsfulltrúa um hvernig best væri að haga framkvæmd þess. Enn fremur sá deildin um að útbúa skráningarforrit (excel) svo bera mætti saman niðurstöður úr einstökum umdæmum og fá jafnframt heildar-niðurstöðu úr átaksverkefnunum.

Nokkuð hefur borið á skoðanamun starfsfólks skattstofanna annars vegar og starfsmanna embættis ríkisskattstjóra hins vegar varðandi áherslur og fyrirkomulag skatteftirlits. Dæmi má finna um hnökra á samstarfinu vegna þessa skoðanamunar. Þannig hefur á stundum verið erfitt fá alla skattstjórana til að skila niðurstöðum eftirlitsáætlana á samræmdu formi. Enn fremur hafa starfsmenn þeirra ekki sinnt eftirlitinu í starfsstöðvunum í sama mæli og ríkisskattstjóri gerði ráð fyrir. Ekki er ósennilegt að óvægin utanaðkomandi gagnrýni á framkvæmd eftirlitsins hafi dregið úr áhuganum.

Skattstjórar hafa í þessu sambandi m.a. bent á að ómögulegt hafi verið að verða við kröfum um eftirlit í starfsstöðvum fyrirtækja sökum tímaskorts, annarra verkefna og manneklu. Þá séu ekki fyrir hendi nauðsynleg tæki og hugbúnaður til þess að auðvelda þeim vinnu sína á starfsstöðvum. Aukin tölvunotkun við færslu bókhalds hafi veruleg áhrif á tilhögun skatteftirlits og skatteftirlitsmenn þurfi því að þekkja vel til mismunandi tegunda hugbúnaðar, sem þeir geti stuðst við í störfum sínum.

Þrátt fyrir þennan skoðanaágreining er samstarf eftirlitsdeildarinnar og skattstjóranna í öllum meginatriðum nokkuð gott enda hafa skattstjórar nú orðið mun meiri áhrif á val skoðunarandlaga sem og hvað skoða eigi. Þannig velja skattstjórar nú 70% skoðunarandlaganna. Fyrirhugaðar eftirlitsáætlanir eru ræddar á samráðsfundum ríkisskattstjóra og nokkurra skattstjóra og ákvarðanir teknar um framkvæmd eftirlitsins.

Niðurstöður úr samræmdu eftirlitsátaki 1992 og 1993

Í eftirlitsátaki 1992 og 1993 voru rekstraraðilar yfir vissum tekjumörkum og í ákveðnum atvinnugreinum valdir til skoðunar eftir ákveðnu kerfi. Í fyrsta lagi voru skoðaðir rekstraraðilar með lágan virðisaukaskattsstuðul. Enn fremur voru valdir rekstraraðilar með hagnað annars vegar og rekstraraðilar með yfirfæranlegt tap hins vegar. Úrtakið náði til landsins alls.

Eftirfarandi tafla sýnir breytingar á tekjuskattsstofni og virðisaukaskattsstofni þeirra rekstraraðila, sem lentu í úrtakinu og fengu breytingar á opinberum gjöldum í kjölfarið, flokkað eftir veltu fyrirtækjanna og rekstarfyrirkomulagi.

Tafla 11 Breyting á tekjuskattsstofni

Velta/Félagsform	Heildar breyting		Heildar breyting	
	Fjöldi aðila	1992	Fjöldi aðila	1993
	1992	1992	1993	1993
< 10 milljónir króna	38%	18%	17,7%	3,8%
10-50 milljónir króna	42%	33%	53,2%	34,2%
50-100 milljónir króna	8%	14%	11,7%	14,2%
>100 milljónir króna	12%	35%	17,4%	47,8%
	100%	100%	100,0%	100,0%
Hlutafélag eða samvinnufélag	27%	46%	54,7%	79,4%
Sameignarfélag	8%	6%	7,6%	6,6%
Einstaklingsrekstur	65%	48%	37,7%	14,0%
	100%	100%	100,0%	100,0%

Eins og fram kemur í töflunni hér að framan er fylgni á milli umfangsmestu breytinganna og mestu veltu. Því stærri sem fyrirtækin eru, þeim mun meiri breytingar hafa verið gerðar á tekjuskattsstofni þeirra. Á árinu 1992 voru þannig 12% þeirra, sem fengu hækkun á tekjuskattsstofni í kjölfar átaksins, með veltu yfir 100 milljónum króna. Þessum sömu aðilum tengdust hins vegar 35% af heildarbreytingunum á tekjuskatts-

stofni. Samsvarandi niðurstöður fyrir árið 1993 voru að 17,4% aðila voru með 47,8% heildarbreytinganna.

Þá er ljóst að mestar breytingar á tekjuskattsstofni voru gerðar hjá hlutafélögum og samvinnufélögum. Á árinu 1992 voru 27% þeirra rekstrar- aðila, sem fengu breytingar á tekjuskattsstofni í kjölfar átaksins með reksturinn í þessu rekstrarformi og mátti rekja 46% af heildar- breytingunum til þeirra. Samsvarandi niðurstöður fyrir árið 1993 voru að 54,7% aðila voru með 79,4% breytinganna.

Hvað viðkemur breytingu á virðisaukaskattsstofni er sama upp á teningnum. Stærstu rekstraraðilarnir eru með hlutfallslega mesta hækkun.

Tafla 12 Breytingar á virðisaukaskattsstofni

Velta/Félagsform	Heildar breyting		Heildar breyting	
	Fjöldi aðila	1992	Fjöldi aðila	1993
	1992	1992	1993	1993
< 10 milljónir króna	45%	31%	17,7%	4,0%
10-50 milljónir króna	40%	33%	53,2%	42,9%
50-100 milljónir króna	9%	20%	11,7%	8,1%
>100 milljónir króna	6%	16%	17,4%	45,0%
	100%	100%	100,0%	100,0%
Hlutafélag eða samvinnufélag	19%	35%	58,8%	69,4%
Sameignarfélag	10%	8%	6,7%	17,5%
Einstaklingsrekstur	71%	57%	34,5%	13,1%
	100%	100%	100,0%	100,0%

Á árinu 1992 voru 6% þeirra, sem fengu hækkun á virðisaukaskattsstofni í kjölfar átaksins, með veltu yfir 100 milljónum króna. Rekja mátti 16% heildarbreytinganna til þessara sömu aðila. Samsvarandi hlutföll fyrir árið 1993 voru á þá leið að 17,4% aðila voru með 45% heildar- breytinganna.

Rétt er að benda á að eftirlitið beindist fyrst og fremst að skoðun kostnaðarliða. Að mati ríkisskattstjóra hefðu niðurstöður e.t.v. orðið aðrar ef eftirlitið hefði í meira mæli beinst að tekjuskráningunni. Eftir stendur að veruleg fylgni er á milli umsvifa og offærðs kostnaðar.

5.5.3 Samstarf (samskipti) eftirlitsaðila

Ríkisskattstjóri/skattstjórar

Áður hefur verið vikið að eftirlitsskyldu embættis ríkisskattstjóra með skattstjórum og því þjónustuhlutverki, sem embættinu er ætlað að sinna. Nokkrir hnökror hafa í seinni tíð verið í samskiptum þessara embætta eins áður hefur einnig lítillega verið minnst á. Þeir hafa að nokkru leyti tengst samræmdu eftirliti og yfirstjórn með því. Samskiptin virðast nú almennt betri enda hafa skattstjórar meiri áhrif á val skoðunarandlaga í samræmdu eftirliti. Ríkisskattstjóri skipaði í þessu skyni á árinu 1995 samráðshóp skattstjóra og ríkisskattstjóra um eftirlitsáætlun 1996. Hlutverk hópsins var að vera vettvangur samráðs og skoðanaskipta í tengslum við skipulagningu og undirbúning eftirlitsáætlunarinnar. Fulltrúar skattstjóra voru frá Reykjavík, Reykjanesumdæmi og Norðurlandsumdæmi eystra. Samvinna af þessu tagi er vel til þess fallin að samræma skoðanir þessara aðila varðandi skatteftirlit á landsvísu.

Auk þess sem að framan greinir hefur aðeins borið á samskiptaörðugleikum af öðrum toga milli embættis ríkisskattstjóra og skattstjórans í Reykjavík. Sem dæmi má taka samskipti embættanna vegna athugana skattstjóra á bótagreiðslum frá tryggingafélögum og eftirlaunaskuldbindingum bankanna.

Forsaga málsins er sú að í tengslum við athugun rannsóknardeildar ríkisskattstjóra á árinu 1992 og 1993 á greiðslum tryggingafélaga til tryggingalækna kom í ljós að þessi sömu félög inntu árlega af hendi umtalsverðar greiðslur til fjölda aðila, svo sem lækna, sjúkraþjálfara, lögmannna, viðgerðarmanna ýmiss konar o.fl. og síðast en ekki síst hinni tryggðu þ.e. bótaþega. Að jafnaði hafði ekki verið gert grein fyrir þessum greiðslum á launamiðum eða skattyfirvöldum gerð grein fyrir þeim með öðrum hætti af hálfu tryggingafélaganna.

Athugun ríkisskattstjóra leiddi m.a. í ljós að bókhaldslyklar gáfu ekki áreiðanlegar upplýsingar um flokka greiðslna. Því var ákveðið að í stað þess að binda mannafla, sem svaraði nokkrum mannaflum í eftirlit með greiðslum, sem þegar væri búíð að inna af hendi, skyldi þessum upplýsingaskilum komið í gott horf til frambúðar. Í lok árs 1993 sendi eftirlitsdeild ríkisskattstjóra tryggingafélögum bréf þar sem óskað var eftir upplýsingum um fjölmörg atriði, sem snertu flokkun bóta og upplýsingagjöf félaganna til skattyfirvalda. Í framhaldi þessa var stofnaður sérstakur samstarfshópur um málið með fulltrúum ríkisskattstjóra og Sambands

íslenskra tryggingafélaga (SÍT). Vandamálið snérist ekki einungis um hverjir hefðu fengið þessar greiðslur heldur hvað af þessum greiðslum væru framtalsskyldar, skattskyldar og staðgreiðsluskyldar.

Í lok árs 1994 lá fyrir skjal, þar sem fram komu megin línur þeirra viðræðna, sem átt höfðu sér stað. Samkvæmt skjalinu var stefnt að fyrstu upplýsingaskilum í upphafi árs 1996 vegna ársins 1995 vegna líkamstjóna. Í byrjun árs 1998 voru upplýsingaskil allra þessara félaga vegna ársins 1997 komin í gott horf.

Upplýsingaöflun skattstjórans í Reykjavík vegna þessara bótagreiðslna hófst í september 1995 og náði til árána 1991-1994 og síðar einnig til árána 1995 og 1996. Af hálfu ríkisskattstjóra er því haldið fram að starfsmönnum skattstofu Reykjavíkur hafi verið kunnugt um viðræðurnar milli SÍT og ríkisskattstjóra þó svo að þeim hafi ekki verið tilkynnt um þær með formlegum hætti. Má reyndar lesa úr svari skattstjórans í Reykjavík í bréfi til ríkisskattstjóra dags. 26. janúar 1998 að svo hafi verið en þar segir svo orðrétt „Skattstjóra var ekki kunnugt um efnislegar viðræður ríkisskattstjóra og SÍT, enda hafði RSK ekki sérstaklega upplýst skattstjóra um það.“ Kemur einnig fram í bréfinu að af hálfu skattstjóra hafi fyrirhugað eftirlit skattstjóra með þessum greiðslum verið rætt óformlega við fulltrúa ríkisskattstjóra auk þess sem frá því hafi verið greint í eftirlitsáætlun skattstjóra í apríl 1997 án þess að athugasemdir kæmu frá embættinu.

Athugun skattstjóra náði til tvenns konar greiðslna, þ.e. slysabóta vegna tímabundins líkamstjóns, og sjúkradagpeninga, sem tryggingafélögin höfðu innt af hendi til bótaþega. Bætur af þessu tagi hafa reyndar mismunandi heiti eftir tryggingafélögum. Bótaþegar eru á hinn bóginn ekki þeir einu, sem hafa fengið greiðslur frá tryggingafélögunum, auk þess sem umræddar greiðslur eru ekki þær einu, sem bótaþegar hafa fengið. Upplýsingar um þessar greiðslur virðast hins vegar aðgengilegri en ýmsar aðrar, sem inntar hafa verið af hendi.

Við blasir að boðskipti milli embættanna sem og boðskipti innan sömu embætta í þessu máli voru slæm. Vantar greinilega skýrari verklagsreglur innan skattkerfisins þegar um mál af þessum toga er að ræða. Í þessu sambandi má benda á skýrar verklagsreglur sænska skattkerfisins. Samkvæmt þeim er meiri áhersla lögð á að horfa til framtíðar, í tilvikum sem þessum, þ.e. að með eftirlitinu verði lagður grundvöllur að réttum

upplýsingum í framtíðinni fremur en að leiðrétta framkvæmd, sem úrskaiðis fór, aftur í tímann.

Það skal ítrekað, sem áður hefur komið fram, að eftirlit með því að upplýsingaskyldir aðilar skili upplýsingum til skattýfirvalda er ekki sem skyldi hér á landi. Brýna nauðsyn ber til að koma þessum málum í betra horf m.a. til þess að hægt verði að taka upp einfaldað framtal hið fyrsta.

Fjármálaráðuneyti/ríkisskattstjóri /skattstjórar

Á árinu 1997 kom enn upp ágreiningur milli embættis ríkisskattstjóra og skattstjórans í Reykjavík að þessu sinni vegna skattalegrar meðhöndlunar á eftirlaunaskuldbindingum bankanna. Í því máli breytti skattstjóri út af viðtekinni framkvæmd án þess að ríkisskattstjóri hefði fyrir sitt leyti fallist á breytinguna. Að hluta til snérist málið um ágreining á milli embættanna um fyrningartíma upptökuheimildar skattstjóra. Þann 18. desember sendi ríkisskattstjóri skattstjóra bréf, þar sem ítrekuð voru fyrri tilmæli hans um óbreytta framkvæmdareglu á meðan að á könnun embættisins stæði. Enn fremur var embættið minnt á hlutverk ríkisskattstjóra sem samræmingaraðila og bent á að misskilnings virtist gæta hjá tilteknum starfsmanni skattstjóra varðandi valdmörk embættis skattstjóra. Afrit bréfsins var sent fjármálaráðuneyti.

Þann 29. desember s.l. sendi fjármálaráðuneytið ríkisskattstjóra bréf, þar sem það leggur áherslu á mikilvægi þess að ljóst sé hvaða reglur gildi um skattalega meðferð lífeyrisskuldbindinga og hvernig skýra beri gildandi rétt og að gætt sé samræmis og jafnræðis meðal skattaðila. Af þessum ástæðum telur ráðuneytið brýnt að skattaleg meðferð verði samræmd og að því leyti, sem sérreglur gildi um skattalega meðferð lífeyrisskuldbindinga hjá einstökum aðilum, byggi þær á ótvíræðum lagaheimildum. Ráðuneytið segir einnig í bréfinu að það líti til þess „að verulegir hagsmunir ríkissjóðs geta falist í því að af boðuðum skattbreytingum verði sem fyrst sbr. bréf skattstofunnar í Reykjavík þar sem fram kemur að gera þurfi þessar skattbreytingar fyrir áramót, en að öðrum kosti muni umrædd mál fyrnast.“ Á hinn bóginn tekur ráðuneytið undir það sjónarmið ríkisskattstjóra að nauðsyn beri til að samræmi sé í störfum og ákvörðunum skattstjóra og að þeir virði framkvæmda- og starfsreglur, sem embættið setji.

Ráðuneytið sendi skattstjóranum í Reykjavík sama dag, þ.e. þann 29. desember s.l., svohljóðandi bréf: „Hjálagt fylgir til upplýsingar og eftirbreytni afrit af bréfi, sem ráðuneytið hefur í dag skrifað embætti ríkis-

skattstjóra um tiltekin mál varðandi skattalega meðferð eftirlaunaskuldbindinga banka og annarra lánastofnana.“ Afrit bréfsins var sent ríkisskattstjóra.

Að fengnu bréfi fjármálaráðuneytisins úrskurðaði skattstjóri í umræddum málum þann 30. desember og fékk ríkisskattstjóri afrit úrskurðanna með bréfi dags. 6. janúar 1998.

Þann 5. janúar 1998 sendi ríkisskattstjóri fjármálaráðuneytinu bréf, þar sem fram kemur sá skilningur embættisins að ráðuneytið hafi tekið jákvæða afstöðu til málaleitunar skattstjórans til embættis ríkisskattstjóra án þess að embættið hafi lokið umfjöllun sinni um málið. Segir svo í bréfinu orðrétt: „Ég vona að það sé minn misskilningur að ráðuneytið hafi með bréfinu frá 29. desember formlega tekið endanlega afstöðu til málsins, en ég hlýt þó til öryggis að spyrja ráðuneytið um hvort erindi skattstjórans í Reykjavík til mín sé enn í mínum höndum?“ Í bréfinu er jafnframt bent á að í bréfi ráðuneytisins frá 29. desember hafi ráðuneytið m.a. tekið undir sjónarmið ríkisskattstjóra um nauðsyn á samræmingu og að skattstjórar virði framkvæmda og starfsreglur. Segir enn fremur í bréfinu: „Þar sem ráðuneytið hefur ekki lagt mat á dóma Hæstaréttar sem snerta eftirlaunaskuldbindingar má væntanlega einnig gera ráð fyrir að það hafi ekki tekið ákvörðun um að láta reyna á mál bankanna fyrir dómstólum verði það talið nauðsynlegt síðar. Þó segir í lokamálsgrein margnefnds bréfs ráðuneytisins að mikilvægt sé að aflað verði ótvíræðrar niðurstöðu í málinu. Að mínu áliti er það nauðsynlegt að það liggji strax fyrir hversu langt á að fara með þetta ágreiningsmál verði það talið nauðsynlegt. Þar hef ég í huga hugsanlega kröfugerð í málum þessum fyrir yfirskattanefnd ef til þess kemur, en eins og ráðuneytinu er kunnugt um fer ríkisskattstjóri með þá kröfugerð samkvæmt lögum, sbr. 3. grein laga nr. 90/1992 um yfirskattanefnd. Ég vil því leyfa mér að óska eftir ótvíræðri afstöðu ráðuneytisins varðandi þetta atriði sérstaklega.“

Ráðuneytið hafði í lok febrúar 1998 ekki svarað þessu bréfi ríkisskattstjóra.

Samkvæmt framansögðu ber framangreind atburðarás ekki aðeins vott um ágreining heldur afhjúpar hún og tiltölulega veika stöðu ríkisskattstjóra þegar slíkur ágreiningur er uppi. Ofangreind bréf fjármálaráðuneytisins til embættanna verða varla skilin á annan veg en þann að með þeim sé verið að taka fram fyrir hendurnar á ríkisskattstjóra. Ekki er dregin í efa heimild ráðuneytisins til að taka ákvarðanir af þessu tagi. Á hinn bóginn

verður þó í ljósi lögskipaðs verksviðs ríkisskattstjóra að telja óeðlilegt að bein verkfyrirmæli varðandi fagleg málefni komi frá fjármálaráðuneytinu. Hvort sem mönnum líkar það betur eða ver, hlýtur málsmeðferð af þessu tagi að veikja stöðu ríkisskattstjóra gagnvart skattstjórum.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að ekki síst með tilliti til samræmingar- og jafnræðissjónarmiða sé brýnt að styrkja embætti ríkisskattstjóra. Í fljótu bragði virðist embætti ríkisskattstjóra ekki skorta lagaheimildir til að sinna leiðbeiningar og samræmingarhlutverki sínu. Hins vegar kann að vera nauðsynlegt að setja skýrari lagaákvæði til að tryggja embættinu klárara boð- og eftirlitsvald gagnvart skattstjórum jafnframt því að tryggja að öll fyrirmæli varðandi skattframkvæmd komi frá embætti hans.

Ríkisskattstjóri/skattrannsóknarstjóri ríkisins

Fram að stofnun embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins höfðu skattrannsóknir og endurákvarðanir opinberra gjalda í kjölfar þeirra verið á hendi sama aðila. Í stofnun embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins fólst fyrst og fremst sú réttarbót að þessir þættir í skattframkvæmdinni voru aðskildir. Samskipti embættanna eru því eðli málsins samkvæmt fyrst og fremst fólgin í því að ríkisskattstjóri endurákvarðar opinber gjöld gefi rannsókn tilefni til þess. Ríkisskattstjóri getur með sama hætti og skattstjórar vísað málum til skattrannsóknarstjóra ef grunur leikur á um skattsvik.

Skattstjórar

Skattstjórar hafa einnig sín á milli töluvert samstarf þótt það sé ekki með formlegum hætti. Svör við spurningum Ríkisendurskoðunar varðandi þennan þátt benda til þess að einkum sé samvinna á milli stærstu skattstofanna.

Samvinnan er einkum fólgin í gagnkvæmri upplýsingagjöf af ýmsum toga, t.d. vegna almenns rekstrar og vegna skattalegrar úrvinnslu, svo sem sérstakra eftirlitsverkefna, sem einstaka skattstofur ráðast í og lúta þá að úrvinnslu gagna og gagnlegra ábendinga vegna fyrirhugaðra sambærilegra verkefna á öðrum skattstofum. Eins og áður hefur komið fram tekur ríkisskattstjóri einnig saman upplýsingar um slík verkefni og kemur þeim á framfæri við skattstjórana. Þá senda skattstjórar sín á milli upplýsingar um einstaka skattaðila, sem ætla má að skipti máli vegna skattlagningar í öðrum skattumdæmum. Samstarf sem þetta stuðlar tvímælalaust að vinnusparnaði og væntanlega einnig að samræmdari málsmeðferð.

5.6 Skatteftirlit á Norðurlöndum

Í Danmörku og Svíþjóð hefur hugtakið skatteftirlit verið talið spanna allt eftirlit, sem á sér stað svo koma megi við réttari álagningu. Eftirlits-hugtakið er skilgreint heldur þrengra í Noregi og líkist meira þeirri skilgreiningu, sem sýnist gilda hér á landi nú.

Eftirlit er með nokkuð öðrum hætti í Noregi, Svíþjóð og Danmörku en gerist hér á landi. Þannig er skatteftirlit í þessum löndum flokkað eftir eðli þess og umfangi og flokkunin er eins á landsvísu, þ.e. allir, sem með einum eða öðrum hætti koma að skattkerfinu, nota sömu skilgreiningu fyrir sömu aðgerð allt frá fjármála- eða skattamálaráðuneyti til minnstu skattstofa. Þannig þarf orðið „revision“ ekki að hafa sömu merkingu í Noregi og Svíþjóð í skattalegu tilliti, en innan skattkerfa þessara landa fer ekki á milli mála við hvað er átt. Hér á landi hefur ríkisskattstjóri reynt að koma á samræmdri flokkun eftirlitsaðgerða (heiti á eftirlitsaðgerðum) en notkun þeirra virðist ekki enn orðin almenn.

Við skatteftirlit í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er megin áhersla lögð á tvennt, þ.e. að upplýsingar frá þriðja aðila séu réttar og að beina sjónum að helstu áhættuþáttum. Eins og fyrr greinir gera stjórnvöld formlegar kröfur um afköst og ákvarða oft og einnig tegund og umfang eftirlits. Skjalfest árleg fyrirmæli stjórnvalda um eftirlit í Danmörku og Noregi og sá forgangur, sem þar er tilgreindur, er á hinn bóginn ítarlegri en í Svíþjóð. Sænsk stjórnvöld hafa í gegnum tíðina yfirleitt sett fram nokkuð almennar kröfur um skatteftirlit en jafnframt lagt áherslu á að við skatteftirlit eigi að horfa til framtíðar og í því sambandi gert kröfur um aukið eftirlit í kjölfar breytinga á einstökum ákvæðum skattalaga.

Hér á eftir fer lýsing á hvernig staðið er að álagningu og tilheyrandi eftirliti í Noregi og á hún í öllum megin atriðum einnig við um Svíþjóð og Danmörku enda uppbyggingin svipuð í þessum löndum.

Í Noregi er um að ræða þrjár tegundir álagningar og tilheyrandi skatteftirlit, þ.e. eftir því hve mikil vinna liggur að baki áður en álagning á sér stað. Einfaldasta formið felur í sér vélræna álagningu, sem grundvallast á innsendum upplýsingum frá þriðja aðila, sbr. lýsingu hér að framan, auk fastra frádráttarliða í samræmi við skattalög. Þessa tegund álagningar fá skattgreiðendur, sem uppfylla ákveðin skilyrði hvað varðar tekjur og

eignir. Skattgreiðendum ber að gera athugasemdir ef upplýsingar, sem álagningin byggir á, eru ekki réttar eða að einhverju leyti áfátt.

Þar sem upplýsingarnar, sem álagningin byggir á, eru fengnar úr miðlægum kerfum verður eftirlitið fyrst og fremst að beinast að upplýsingagjöfunum, þ.e. launagreiðendum, lífeyrissjóðum, bönkum o.fl. Eftirlit með þessari tegund álagningar á skattstofunum beinist m.a. að því hvaða breytingar launþegar gera á framtölunum enda geta breytingarnar bent til þess að grunnupplýsingar, sem álagningin á að byggjast á, séu ekki áreiðanlegar, þ.e. ef breytingar varða upplýsingar úr miðlægum kerfum.

Næsta stig álagningar og eftirlits er einnig að verulegum hluta unnið vélrænt. Í því skyni hafa verið hönnuð tölvuforrit, sem gefa ábendingar um misræmi, er kann að vera milli upplýsinga á skattframtölum og þeirra upplýsinga, sem eru til staðar í miðlægum kerfum. Ef misræmið er yfir ákveðnum mörkum ber að leita skýringa hjá framteljanda. Verulegur hluti framtala fær þessa tegund skoðunar fyrir álagningu. Undir þessa tegund eftirlits geta t.d. fallið reiknuð laun vegna eigin atvinnurekstrar, umtalsvert misræmi á milli framtalinna launa og launaframtala o.fl.

Þriðju tegund álagningar, álagning áhættuhópa (verdiorientert líkning), snýr fyrst og fremst að atvinnurekstri. Þessari tegund álagningar fylgir meira eftirlit með ákveðnum þáttum, bæði tekjum og gjöldum, áður en álagning liggur fyrir. Viss tegund frádráttarliða hjá einstaklingum útheimtir einnig þessa tegund álagningar. Þá er þessari umfangsmestu tegund álagningar gjarnan beitt í fyrirbyggjandi skyni í tengslum við breytingar á skattalöggjöfnni.

Markmiðið með mismunandi tegundum álagningar er tilfærsla á vinnuafli frá áhættulitlum framtölum þangað, sem eftirlits er þörf. Í byrjun árs 1996 var það krafa ríkisskattstjóraembættisins í Noregi, sem formlega séð ber ábyrgð á álagningarvinnunni, að tveir þriðjuhlutar vinnutímans við álagninguna skyldi fara í álagningu áhættuhópa.

Skatteftirlit í þessum löndum felst þannig fyrst og fremst í eftirliti með upplýsingum frá þriðja aðila, skattframtölum áhættuhópa og einstaka áhættuþáttum, svo sem vegna breytinga á skattalöggjöfnni. Megin áhersla er því lögð á eftirlit með atvinnurekstri. Kannanir hafa sýnt að þeim mun umfangsmeiri, sem reksturinn er, þeim mun meiri líkur eru á skattundandrætti í einhverri mynd. Atvinnureksturinn er því flokkaður eftir áhættumati.

Í öllum þessum löndunum eru skattframtöl tölvuskráð. Í Danmörku og Svíþjóð eru fyrir hendi stöðluð rekstrarframtöl og þar eru því bókhaldsupplýsingar á tölvutæku formi. Unnið er að samskonar upplýsingaöflun í Noregi. Þróuð hafa verið úrtaks- og leitarkerfi til að velja úr framtöl til ítarlegri skoðunar.

5.7 Samanburður á skatteftirliti á Norðurlöndum

Skatteftirlit hér á landi er með nokkuð öðrum hætti en gerist á hinum Norðurlöndunum. Í fyrsta lagi virðist sjálf álagningarvinnan taka til sín mun stærri hluta heildarvinnutímans. Í öðru lagi virðist meiri áhersla vera lögð á eftirlit með einstaklingum. Í þriðja lagi er eftirlit með upplýsingum frá þriðja aðila takmarkað og í fjórða lagi er val á skattframtölum til frekari skoðunar ekki nógu markvisst enn sem komið er.

Álagningarvinnan

Sjálf álagningarvinnan tekur eðlilega til stærri hluta vinnutímans á skattstofum hér á landi en gerist annars staðar á Norðurlöndum enda öll skattframtöl yfirfarin handvirkt og hin svokölluðu einföldu framtöl ekki fyrir hendi. Hjá ríkisskattstjóra er unnið að því að ákveðnar grunnupplýsingar, sem fyrir eru í miðlægum skráum, verði innan skamms færðar á skattframtöl fyrirfram.

Eftirlit með launþegaframtölum

Svo virðist sem hér á landi fari hlutfallslega meiri tími í yfirferð launþegaframtala en almennt gerist annars staðar á Norðurlöndum. Skráning vinnutímans er reyndar víða fremur bágborin en af svörum skattstjóra við spurningum Ríkisendurskoðunar varðandi þetta atriði má ráða að á sumum skattstofum fari allt að 50% af vinnutíma við grunnskoðun fyrir álagningu í launþegaframtöl. Hlutfallið er yfirleitt nokkru lægra vegna afgreiðslu á kærum og grunnskoðun eftir álagningu. Þetta er þó breytilegt frá einni skattstofu til annarrar. Og vissulega ber þetta eftirlit árangur. En ljóst er að hér eftir sem hingað til verður að velja þá hópa, sem skatteftirlit á að beinast að. Með því að beina athyglinni í jafn miklu mæli að einstaklingum utan atvinnurekstrar og raun ber vitni hefur eftirlit með rekstri verið þeim mun minna.

Ef til vill er forgangsröðun ekki rétt og má velta fyrir sér hverju er um að kenna. Vafalítið skiptir mestu máli að hið svokallaða einfalda framtal hefur ekki enn verið tekið upp. Fyrir bragðið er yfirferð skattframtala fyrir álagningu þung í vöfum. Á hitt ber að líta að forsenda einfaldaðs framtals er aukið magn og meiri áreiðanleiki miðlægra upplýsinga.

Kannanir, sem gerðar hafa verið bæði hér á landi og annars staðar á Norðurlöndunum, benda til þess að þeim mun umfangsmeiri, sem atvinnurekstur er þeim mun meiru skili skatteftirlit í auknum opinberum gjöldum. Í því sambandi má benda á umfjöllun í ritinu, *Umfang skattsvika og aðferðir gegn þeim*, sem gefið var út af fjármálaráðuneytinu á árinu 1993 en þar kemur m.a. fram að of mikil áhersla hafi verið lögð á að hafa eftirlit með einstaklingum utan rekstrar. Skattyfirvöld eigi að beina kröftum sínum að rekstraraðilum, þar séu meiri fjármunir og meiri líkur til að ná árangri. Enn fremur má benda á það mat danska fjármálaráðuneytisins að við breytingar, sem gerðar voru þar nýlega á aðferðum við skatteftirlit, hafi álagning í heild sinni batnað. Í stað þess að skoða mikinn hluta skattframtala á yfirborðskennandan hátt hefur mikil áhersla verið lögð á að finna aðferðir við val á framtölum til frekara eftirlits.

Þessi breyting, þ.e að færa skatteftirlit í víðtækum skilningi frá tiltölulega einföldum framtölum að flóknari rekstri, hefur einnig átt sér stað í Noregi og Svíþjóð eins og fyrr greinir. Breyttar áherslur ásamt mikilli tölvu-væðingu og þar með meiri sjálfvirkni í eftirliti hefur haft í för með sér að nýjar kröfur eru gerðar til starfsfólks. Skattyfirvöld hafa brugðist með ólíkum hætti við þessu breytta starfsumhverfi. Þannig var fjölda manns sagt upp störfum innan sænska skattkerfisins og í þess stað ráðið annað fólk með annars konar menntun og reynslu. Í Noregi á hinn bóginn var brugðist við breyttum aðstæðum með því að gefa því starfsfólki, sem fyrir var kost, á endurmenntun þannig að það mætti takast á við flóknari verkefni. Má ætla að hér á landi þurfi einnig að koma til tilfærsla á starfsfólki og breytingar á áherslum innan skattkerfisins.

Eftirlit með upplýsingum frá þriðja aðila

Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hefur eftirlit með upplýsingum, sem berast skattyfirvöldum frá þriðja aðila, forgang. Eftirlitið hefur því verið aukið verulega, m.a. með grunnupplýsingum, sem berast frá atvinnurekendum, enda byggist álagning, ekki síst álagning á einstaklinga, að verulegu leyti á þeim. Þessu eftirliti hefur ekki verið sinnt hér á landi í sama mæli. M.a. virðist eftirlit með atvinnurekstri vera að nokkru leyti í gegnum einstaklinga í stað þess að skattyfirvöld hafi eftirlit með atvinnu-

rekandanum. Þetta lýsir sér m.a. í eftirliti með ökutækjastyrk og tiltölulega takmörkuðu eftirliti með verktakagreiðslum. Í stað þess að gera kannanir hjá rekstraraðilum, ekki síst stórum fyrirtækjum (fjölmennum vinnustöðum) og yfirfara alla samninga við starfsfólk, kanna verktakagreiðslur og e.t.v. einnig akstursþörf meðal annars með tilliti til eðli starfseminnar, bifreiðaeignar viðkomandi fyrirtækis o.fl., beinist skoðunin vegna þessara þátta nær eingöngu að framtölum starfsfólks viðkomandi fyrirtækis.

Fyrirtækin eru þegar svo ber undir hvorki hvött til að koma samningum við starfsfólk í eðlilegt horf né að tryggja að upplýsingar, sem þau senda skattyfirvöldum séu réttar eða tæmandi. Að einhverju leyti má sjálfsagt kenna um óljósum skattareglum en engu að síður virðist ljóst að ekki er ráðist að rótum vandans heldur er ár eftir ár verið að krefja framteljendur um sömu gögnin. Verklagið býður einnig heim þeirri hættu að starfsfólk viðkomandi fyrirtækis fái mismunandi meðhöndlun hjá skattyfirvöldum eftir því hvaða skattumdæmi þau tilheyra. Ef athyglin beindist í meira mæli að fyrirtækjunum sjálfum mætti e.t.v. draga úr þessari hættu.

Eins og áður hefur verið nefnt er algengt að meta árangur af skatteftirliti á annan hátt en að meta hverju það skilar í auknum skatttekjum. Engu að síður er veruleg hætta á að með því að meta árangur skattstjóra eingöngu eftir þeim auknu skatttekjum, sem þeir skapa með eftirliti náist ekki hið eiginlega markmið, þ.e. réttur skattur með réttum hætti. Fyrirbyggjandi eftirlit er ein leið að því markmiði. Jafnframt kann áhersla af þessu tagi að koma niður á réttaröryggi og gæðum vinnunnar.

Í nýrri könnun dönsku ríkisendurskoðunarinnar á eftirliti með launatengdum gjöldum kemur fram það álit stofnunarinnar að uppbygging eftirlitsins hafi í of miklu mæli miðast við að auka skatttekjur ríkisins og fyrir bragðið hafi fyrirbyggjandi eftirliti ekki verið nógu mikill gaumur gefinn.

Val á skattaðilum til frekari skoðunar

Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er mikil áhersla lögð á hönnun og þróun hugbúnaðar til skatteftirlits. Talið er að möguleikar skattyfirvalda til aukins og markvissara eftirlits felist fyrst og fremst í því að fá með vélrænum hætti ábendingar um hvar skatteftirlits er þörf. Í Danmörku og Svíþjóð eru allar upplýsingar, sem tiltækar eru og gildi hafa fyrir álagningu skatta og gjalda, tölvuskráðar. Þetta á jafnt við um upplýsingar um launamenn og atvinnurekstur hverju nafni sem nefnist. Í Noregi eru ekki enn fyrir hendi staðlaðir ársreikningar atvinnurekstrarframtala og því

ekki sömu upplýsingar fyrir hendi þar til að byggja á úrtak til frekara eftirlits. Unnið er að því að koma á slíku upplýsingakerfi.

Frá því á árinu 1985 hefur sænska skattkerfið unnið kerfisbundið að öflun og skráningu upplýsinga um einstakar atvinnugreinar. Skrifuð hefur verið skýrsla um sérhverja atvinnugrein, þar sem fram kemur yfirgripsmikil lýsing á starfseminni, m.a. sérstaða hennar varðandi tekjur og gjöld. Enn fremur er gerð grein fyrir sérstöðu varðandi bókhald og framtalsgerð. Í skýrslunum er jafnframt gerð grein fyrir sérstökum aðstæðum, sem talið er að atvinnugreinin búi við. Aðstæðurnar geta verið skattalegs eðlis, svo sem lög og reglugerðir og viðteknar venjur. Þessu til viðbótar er gerð grein fyrir eigin reynslu skattstofanna af samskiptum við fyrirtæki innan atvinnugreinarinnar og niðurstöðum skattrannsókna. Að lokum er fjallað um endurskoðunar- og eftirlitsþætti, sem eiga að liggja til grundvallar skatteftirliti í framtíðinni. Fyrirhugað er að fyrir hendi verði einskonar upplýsingabanki, sem geti stuðlað að markvissara skatteftirliti, þróun eftirlitsaðgerða og bættri skattalöggjöf. Um mitt ár 1997 var lokið við skýrslu um 40 atvinnugreinar.

Í febrúar 1993 skipaði ríkisskattstjóri starfshóp til að fjalla um og gera tillögur að stöðluðu skattframtali rekstraraðila. Starfshópurinn skilaði skýrslu í maí sama ár. Í skýrslunni kemur fram að markmið breytinga með stöðluðu skattframtali rekstraraðila sé að bæta gæði og árangur eftirlits ásamt því að stuðla að jafnri stöðu skattþegnanna gagnvart skattendurskoðun. Meðal þeirra leiða, sem skattyfirvöld geta farið að þessu markmiði, er að nýta fyrirbyggjandi mannafla á markvissari hátt og velja rekstraraðila til endurskoðunar eftir samræmdum forsendum.

Staðlaða rekstrarframtalið var sent öllum rekstraraðilum í byrjun árs 1997, en þeir höfðu á því ári val um hvort skattframtali vegna ársins 1996 væri skilað á þessu staðlaða formi. Reyndin var sú að einungis örfáir aðilar skiluðu staðlaða skattframtalinu. Skil annarra voru með hefðbundnum hætti. Fyrirhugað var að allir rekstraraðilar yrðu skyldaðir til að skila skattframtalinu á staðlaða forminu á árinu 1998. Ríkisskattstjóri ákvað síðla árs 1997 að einungis lögaðilum yrði gert skylt að skila stöðluðu skattframtali á því ári. Unnið er að útfærslu staðlaðs skattframtals fyrir rekstraraðila, sem eru með minni háttar rekstur í eigin nafni. Má því gera ráð fyrir að ekki líði á löngu áður en allir rekstraraðilar skili stöðluðu skattframtali. Ákvörðun ríkisskattstjóra um valkvæð skil í fyrsta skipti verður að telja vænlega til árangurs og líkleg til þess greiða fyrir framgangi málsins.

Með tilkomu samræmds skattframtals verða í fyrsta skipti skráðar allar upplýsingar úr rekstrar- og efnahagsreikningum, en það er forsenda þess að hægt verði að velja framtöl til frekari skoðunar á faglegum grunni og með samræmdum hætti um allt land. Enn fremur ættu upplýsingarnar að nýtast öðrum aðilum í þjóðfélaginu, svo sem Þjóðhagsstofnun.

Hjá ríkisskattstjóra er einnig unnið að hönnun og þróun tölvukerfis til nota við val á aðilum til eftirlits, bæði í tengslum við álagningu og annað skatteftirlit. Verkefnið hefur gengið undir vinnuheitinu „Eftirlits- og valkerfi“ (ELVA). Tölvukerfinu er ætlað að leysa af hólmi núverandi fyrirkomulag við val á skoðunarandlögum í tengslum við álagningu og annað eftirlit.

Hönnun kerfisins hófst í ársbyrjun 1997 og er fyrirhugað að það verði fullbúið á árinu 1999. Frumprófun á kerfinu er byggð á gögnum, sem safnað var við álagningu 1997. Reikna má með að frumgerð ELVU verði notuð samhliða núverandi kerfi í einhvern tíma. Með kerfinu er stefnt að því að nýta sérfræðipækkingu skattýfirvalda betur til að gera val á aðilum til eftirlits markvissara, samræma betur verklag og leggja traustan grunn að framtíðarstefnumörkun í skatteftirliti.

5.8 Niðurstöður

Oftar en ekki gefst ekki nægur tími til þess að fjalla efnislega um og undirbúa frankvæmd mjög umfangsmikilla og flókinna skattalagabreytinga. Fyrir bragðið hafa breytingarnar gjarnan í för með sér aukna vinnu fyrir alla, sem að skattkerfinu koma. Tíðar breytingar á skattalög-gjöfinni hafa valdið erfiðleikum bæði fyrir framteljendur og skattýfirvöld. Þetta á ekki síst við um lög og reglugerðir um virðisaukaskatt. Virðast skattýfirvöld alls staðar á Norðurlöndum glíma við samskonar vandamál.

Í ljósi breyttra áherslna í skatteftirliti sem og þess að skattskylda fjármagnstekna hefur áhrif á nýtingu persónuafsláttar, vaxtabætur auk ýmissa bóta frá Tryggingastofnun ríkisins o.fl. eru ákvæði skattalaga um upplýsingagjöf skilaskyldra aðila á fjármagnstekjuskatti ófullnægjandi. Eðlilegra væri að þeim væri gert að lögum skylt að skila sundurliðuðum greinargerðum um gjaldstofn og afdrátt með svipuðum hætti og gildir um launagreiðslur. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að hér er eingöngu um að ræða upplýsingar frá skilaskyldum aðilum, sem leggja ber fram til

samanburðar við upplýsingar, sem framteljendum sjálfum hefur um árabil verið að lögum skylt að telja fram. Þörfin í þessu efni er fullkomlega sambærileg við þörfina á launamiðum til samanburðar við framtalin laun. Ekki verður í fljótu bragði séð að slík upplýsingaskylda gagnvart skattfyrirvöldum raski verulega starfsskilyrðum banka og lánastofnana enda víða við lýði í nágrannalöndunum. Líta verður til þess að eignir þær sem hér um ræðir eru og hafa um áratuga skeið verið framtalsskyldar. Auk þess má ekki horfa fram hjá því að á skattfyrirvöldum hvílir jafn rík trúnaðar- og þagnarskylda og á starfsmönnum bankanna.

Söfnun upplýsinga um framkvæmdaþætti í skattkerfinu hér á landi er mismikil eftir því hvaða skattstofa á í hlut. Þá er úrvinnsla upplýsinganna mismunandi enda hugbúnaðurinn, sem notaður er við hana, breytilegur frá einni skattstofu til annarrar. Með nýju erindisbréfi fjármálaráðuneytisins er ríkisskattstjóra gert að hafa frumkvæði í tæknimálum skattkerfisins og annast þróun á því sviði. Embættið ætti að gera hönnun skráningarforrits vegna samræmdrar upplýsingaöflunar á skattstofum landsins að forgangsverkefni á næstunni. Með sama hætti þarf það að vera skilyrðislaus krafa að skattstjórar noti hið samræmda skráningaforrit með sama hætti.

Fjöldi áætlunarframtala er a.m.k. sjöfalt meiri hér á landi en í Svíþjóð, en sambærilegar upplýsingar eru ekki til fyrir hin Norðurlöndin. Nýleg talning ríkisskattstjóra á áætlunarframtölum við álagningu á árinu 1997 bendir til þess að áætlunarframtölum hafi fjölgað miðað við árin á undan. Ekki er ljóst hvað veldur þessum mun en vafalítið á þó vöntun á einfölduðu skattframtali einhvern hlut að máli. Þá virðist beiting viðurlaga við síðbúnum skattskilum vægari hér á landi en á hinum Norðurlöndunum.

Ljóst er að áætlunarframtöl valda aukinni vinnu fyrir skattkerfið hvort heldur er fyrir skattstofur, ríkisskattstjóra eða yfirskattanefnd auk þess sem málið varðar einnig innheimtumenn ríkissjóðs. Því er brýnt að hugleiða úrræði til að bæta framtalsskil.

Fjöldi stöðugilda við skattfrankvæmd og innheimtu opinberra gjalda virðist hlutfallslega hærri á Íslandi en í Noregi og í Svíþjóð. Ársverkin við innheimtuna á Íslandi eru áætluð og því er ekki um nákvæmar upplýsingar að ræða. Ástæður þessar eru væntanlega nokkrar en líklega vegur vöntun á einföldum framtölum þyngst.

Fjöldi leiðréttinga, sem gerðar eru á skattframtölum og tilheyrandi gjaldabreytingar, hvort heldur er fyrir eða eftir álagningu, er ekki endilega mælikvarði á „framleiðni“ eða góðan árangur í skattkerfinu. Þörfin á leiðréttingum getur allt eins bent til þess að skattframtöl eða aðrar skýrslur séu illa úr garði gerðar, upplýsingagjöfin til framteljenda sé ónóg eða lög og reglugerðir of flóknar. Auk þess gætu áherslur í eftirliti verið rangar. Æskilegast væri auðvitað að upplýsingar, sem skattyfirvöld fá frá framteljendum og öðrum upplýsingagjöfum, væru áreiðanlegri strax í upphafi.

Ákveðin hættu er fólgin í því að meta árangur skattstjóra eingöngu út frá hækkingu skatttekna þar sem slíkt kann að skapa hættu á óvönduðum vinnubrögðum. Þá getur t.d. þjónusta við skattgreiðendur hæglega setið á hakanum þegar rekstrarfjármagn er af skornum skammti. Þjónusta við skattgreiðendur er reyndar skemmra á veg komin hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum.

Áherslur í eftirliti hér á landi er með nokkuð öðrum hætti en gerist á hinum Norðurlöndunum. Í fyrsta lagi virðist sjálf álagningarvinnan taka til sín mun stærri hluta heildarvinnutímans enda öll skattframtöl yfirfarin handvirkt, m.a. vegna þess að einfaldað skattframtal er ekki fyrir hendi. Í Danmörku og Svíþjóð, þar sem einfaldað skattframtal fyrir einstaklinga hefur fest sig í sessi, skila um 80% einstaklinga þessari gerð skattframtala. Segja má að álagning þar byggist því á upplýsingum úr miðlægum skráum. Í öðru lagi er eftirlit með einstaklingum, einkum eftirlitið fyrir álagningu, meira hér á landi, sem einnig helgast af því að einfaldað skattframtal hefur ekki verið tekið í notkun hérlendis.

Í þriðja lagi hefur eftirlit með grunnupplýsingum, þ.e. upplýsingum frá þriðja aðila oftast launagreiðanda, ekki verið sem skyldi hér á landi. Eftirlit með þessum upplýsingum hefur um nokkurt árabíl haft forgang annars staðar á Norðurlöndum enda byggist álagning á einstaklinga að verulegu leyti á þessum upplýsingum. Brýna nauðsyn ber til að koma þessum málum í betra horf þannig að hægt verði að taka upp einfaldað skattframtal hið fyrsta.

Í fjórða lagi er val á skattframtölum til ferkari skoðunar enn sem komið er ekki nógu markvisst. Með stöðluðu rekstrarframtali er félögum verður gert skylt að skila við álagningu á árinu 1998, sem og nýju eftirlits- og valkerfi, sem unnið er að, munu möguleikar skattyfirvalda til markvissara vals á skoðunarandlögum aukast. Kannanir, sem gerðar hafa verið bæði hér á landi og annars staðar á Norðurlöndunum, benda til þess að þeim

mun umfangsmeiri sem atvinnurekstur er þeim mun meiru skilfi skatteftirlit í auknum opinberum gjöldum.

Ríkisskattstjóri skipaði á árinu 1995 samráðshóp skattstjóra og ríkisskattstjóra um eftirlitsáætlun 1996. Hlutverk hópsins var að vera vettvangur samráðs og skoðanaskipta í tengslum við skipulagningu og undirbúning eftirlitsáætlunarinnar. Fulltrúar skattstjóra voru frá Reykjavík, Reykjanesumdæmi og Norðurlandsumdæmi eystra. Samvinna af þessu tagi er vel til þess fallin að samræma skoðanir þessara aðila varðandi skatteftirlit á landsvísu.

Ljóst er af ágreiningi milli skattstjórans í Reykjavík og embættis ríkisskattstjóra við úrvinnslu tiltekinna mála að boðskiptum milli embætta skattkerfisins er ábótavant. Ágreiningurinn leiðir einnig í ljós að að þörf er á skýrari verklagsreglum innan skattkerfisins. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa bein afskipti fjármálaráðuneytisins af skattframkvæmd ekki aðeins borið vott um ágreining milli skattstjóra og embættis ríkisskattstjóra heldur einnig afhjúpað tiltölulega veika stöðu ríkisskattstjóra þegar slíkur ágreiningur er uppi.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það lykilatriði að embætti ríkisskattstjóra verði eftl þannig að í skattkerfinu verði öflug og samræmd verkstjórn. Slík tilhögun þarf ekki að hefta skattstjóra í grundvallarvinnu þeirra, sem er álagning skatta og gjalda og eftirlit með þeim. Samræming vinnubragða er hins vegar nauðsynleg. Í fljótu bragði virðist embætti ríkisskattstjóra ekki skorta lagaheimildir til að sinna leiðbeiningar og samræmingarhlutverki sínu. Hins vegar kann að vera nauðsynlegt að setja skýrari lagaákvæði til að tryggja embættinu klárara boð- og eftirlitsvald gagnvart skattstjórum jafnframt því að tryggja að öll fyrirmæli varðandi skattframkvæmd komi frá embætti hans.

6 GÆÐAEFTIRLIT

Á síðustu árum hefur athygli manna bæði innan og utan skattkerfisins beinst að gæðum þeirrar þjónustu, sem stofnunum skattkerfisins er ætlað að veita. Yfirleitt má ætla að fremur erfitt sé að meta gæði þessarar þjónustu og ekki óeðlilegt að spurningar vakni um hvað, hvernig og hver eigi að meta þessi gæði.

Þegar kemur að spurningunni hvað eigi að meta þarf að gera greinarmun á gæðum þjónustunnar og því hvernig og með hvaða hætti þjónustan er veitt. Gæði þjónustunnar verða auðvitað fyrst og síðast metin af framteljendunum en að auki varðar málið ýmsa aðra aðila, svo sem æðstu stjórnvöld, eftirlitsaðila með stjórnsýslunni, dómstóla, löggilta endurskoðendur og aðra þjónustuaðila framteljenda og hagsmunasamtök ýmiss konar. Síðast en ekki síst þarf að fara fram mat á þjónustunni innan skattkerfisins sjálfs. Í því skyni þurfa að vera til staðar eftirlitsdeildir, sem með kerfisbundnum hætti kanna t.d. málsmeðferð einstakra stofnana. Í sænsku skattastjórnsýslunni hafa slíkar deildir verið starfandi um nokkurt skeið og eru eðlilegur hluti af uppbyggingu skattstofanna. Í Noregi eru slíkar deildir í undirbúningi enda hefur norska ríkisendurskoðunin í fjölmörgum úttektum sínum á skattkerfinu þrífaldlega bent á þessa þörf. Í fjárlagafrumvarpi norsku ríkisstjórnarinnar fyrir árið 1998 er gert ráð fyrir að af stofnum deildanna verði á árinu 1998.

Sérstök deild fyrir innra eftirlit er ekki fyrir hendi á Íslandi hvorki við embætti ríkisskattstjóra eða við einstakar skattstofur. Þar með er ekki sagt að ekkert innra eftirlit sé með þeirri þjónustu, sem stofnanir íslenska skattkerfisins veita. Eftirlitið er hins vegar nokkuð ómarkvisst og misjafnlega mikið frá einni stofnun til annarrar.

Innra eftirlit á skattstofum hér á landi er fyrst og fremst fólgið í samanburði á álagningu milli ára, m.a. eftirliti með því að ekki falli niður álagning á einstaklinga og félög í umdæmunum. Eftirlit af þessu tagi hefur orðið auðveldara með tilkomu staðgreiðslunnar. Þannig getur t.d. umtalsverð inneign einstaklinga (ofgreiddur skattur) bent til þess að

álagning á viðkomandi einstaklinga hafi fallið niður. Jafnframt er leitast við að leiðrétta, áður en álagningarskrá liggur fyrir, önnur mistök, sem kunna að hafa átt sér stað við skráningu á skattstofunum. Í því sambandi er m.a. leitað eftir skýringu ef umtalsverðar breytingar verða milli ára í einstökum gjaldaflokkum.

Innra eftirlit hjá embætti ríkisskattstjóra er fyrst og fremst fólgið í ýmsum samkeyrslum hjá tæknideild embættisins og er leitað skýringa á misræmi og óeðlilegum gjaldstofnum. Eins og áður hefur komið fram á embætti ríkisskattstjóra að hafa eftirlit með skattstjórum og samræma störf þeirra. Í þessu skyni m.a. hafa starfsmenn ríkisskattstjóra öðru hvoru heimsótt einstakar skattstofur. Jafnframt heldur ríkisskattstjóri fundi með skattstjórum með reglubundnum hætti. Þá berast embættinu allir úrskurðir skattstjóranna skv. 99. gr., hvort sem þeir eru kærðir til yfirkattanefndar eða ekki og eru þeir að vissu marki yfirfarnir hjá tekju-skrifstofu embættisins.

Þótt það hafi ekki verið kannað sérstaklega er margt, sem bendir til þess að þjónusta við skattgreiðendur sé lengra á veg komin annars staðar á Norðurlöndunum. Ástæðurnar kunna að vera margvíslegar og skiljanlegar. Skattalöggjöfin og skattframkvæmdin er á margan hátt þróaðri þar og á sér lengri sögu, sbr. t.d. virðisaukaskattslöggjöfin, einfölduð skattframtöl, handbækur o.fl. Engu að síður hefur margt áunnist og verið vel gert í þessum eignum á síðustu árum hér á landi. Má þar t.d. nefna leiðbeiningar ríkisskattstjóra, aukin aðstoð skattstofanna við framteljendur og ýmis upplýsingagjöf, sem veitt er á öllum skattstofum.

Embætti ríkisskattstjóra hefur á að skipa þjónustudeild, sem hefur um langt árabil séð um að kynna og skýra lög og reglur fyrir skattstjórum og gjaldendum. M.a. eru reglulega haldin námskeið fyrir nýja aðila á virðisaukaskattsskrá. Þá eru sendar orðsendingar til allra rekstraraðila um breytingar, sem verða á lögum og reglugerðum og af fleiri tilefnum. Enn fremur má benda á að á árinu 1997 var í tengslum við upptöku staðlaðs rekstrarframtals stofnaður samráðshópur starfsmanna ríkisskattstjóra og Félags löggiltra endurskoðenda, þar sem framtalsforritið var kynnt á mörgum fundum. Samsvarandi kynning átti sér stað fyrir starfsmenn bókhaldsstofa. Þá hefur öllum upplýsingum vegna virðisaukaskatts verið safnað á tölvutækt form og er hægt að fá disklinga keypta hjá embættinu.

Jafnframt má benda á að árlega berast skattyfirvöldum fjöldinn allur af skatterindum, þar sem farið er fram á endurálagningu opinberra gjalda

vegna mistaka við framtalsgerð hjá gjaldendunum sjálfum. Áætlaður fjöldi vegna 1996 er um 3000 og eru þá skatterindi vegna áætlaðra framtala ekki meðtalin. Umtalsverður hluti kæra til skattstofa í kjölfar álagningar eru af þessum toga.

Í árslok 1991 skipaði ríkisskattstjóri starfshóp til að fjalla um þjónustuna hjá stærstu skattstofunum og ríkisskattstjóra. Starfshópurinn skilaði lokaskýrslu í nóvember 1992. Meðal þess, sem þar kemur fram, er það mat starfshópsins að nauðsynlegt sé að gera reglubundnar kannanir meðal viðskiptavina skattkerfisins í því skyni að fylgjast með gæðum þeirrar þjónustu, sem skattyfirvöld veita, og þörfina fyrir breytta þjónustu. Af hálfu starfshópsins var jafnframt lögð fram tillaga að þjónustustefnu fyrir skattyfirvöld. Að mati starfshópsins áttu helstu þættir slíkrar stefnu að vera að:

- auðvelda skattaðilum að uppfylla skyldur sínar og gæta réttar síns
- framkvæmdin væri sem fyrirhafnarminnst fyrir skattaðila
- erindi væru leyst á sem skemmstum tíma
- skattaðilum væru auðvelduð samskipti við skattyfirvöld
- gott viðmót einkenndi öll samskipti við skattaðila
- skattstofur afgreiddu en RSK samræmdi

Ýmsu af því sem fram kemur í þjónustustefnunni hafa skattyfirvöld hrint í framkvæmd. Í því sambandi má nefna að leiðbeiningar, sem fylgja skattframtölum hafa verið auknar og endurbættar ár frá ári. Í markaðskönnun, sem gerð var fyrir embættið á árinu 1995, kemur fram að yfir 70% svarenda hafi á þeim tíma talið leiðbeiningarnar góðar eða frekar góðar.

Ívilnanir skv. 66 gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt

Árlega berast skattyfirvöldum fjöldinn allur af beiðnum um ívilnanir skv. 66. gr. skattalaganna. Skattstjóri skal, að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum, taka til greina umsókn manns um lækkun tekjuskattsstofns vegna ýmissa aðstæðna eða aukinna útgjalda, sem viðkomandi hefur orðið fyrir.

Í töflunni hér á eftir koma fram upplýsingar um lækkun á tekjuskatts- og útsvarsstofni vegna samþykkrtra ívilnana samkvæmt landsframtali 1997. Hins vegar eru ekki fyrir hendi upplýsingar um hve margar beiðnir um ívilnanir berast skattyfirvöldum á ári hverju.

Tafla 13 Lækkun skv. 66. gr. 1997

Skattum-	Lækkun	Heildarfj.	Fjöldi	% framtelj.	Meðaltal	Frávik frá
----------	--------	------------	--------	-------------	----------	------------

dæmi	skattstofns	fram- teljanda	með lækkun	með lækkun	lækkunar	lands- meðaltali
Reykjavík	447.843.194	84.564	4.390	5,19%	102.014	-5.295
Reykjanes	246.188.986	53.148	2.779	5,23%	88.589	-18.721
Vesturland	131.463.846	10.540	824	7,82%	159.542	52.233
Vestfirðir	14.074.229	6.648	199	2,99%	70.725	-36.584
Norðurland v.	28.036.833	7.552	448	5,93%	82.580	-44.729
Norðurland e.	182.827.438	20.227	1.337	6,61%	136.745	29.435
Austurland	46.896.515	9.505	359	3,78%	130.828	23.319
Suðurland	78.046.500	11.926	583	4,89%	133.869	26.560
Vestmannaey.	24.023.029	3.496	258	7,39%	93.113	-14.197
Samtals	1.199.396.569	207.606	11.177	5,38%	107.309	0

Eins og fram kemur í töflunni er verulegur mismunur milli umdæma á fjölda ívilnana og samþykktu lækkun skattstofna í kjölfarið. Ívilnanirnar eru hlutfallslega flestar á Vesturlandi og þar er lækkun tekjuskattsstofns að jafnaði mest. Hlutfall ívilnana er litlu lægra í Vestmannaeyjum en þar er lækkun tekjuskattsstofns að jafnaði mun minni en á Vestfjörðum og nokkru minni en meðaltal lækkunar fyrir landið allt. Lækkun vegna ívilnunar er minnst á Vestfjörðum og þar er meðaltal lækkunar einnig minnst.

Segja má að ívilnun skv. 66. gr. sé af tvennum toga. Annars vegar er um að ræða ívilnun vegna útgjalda í tengslum við menntun barna yfir 16 ára aldri. Lang mestur hluti beiðna um ívilnun er vegna þessa ákvæðis og eru reglur vegna þessa skýrar. Hins vegar er ívilnun vegna skerts gjaldþols vegna veikinda gjaldenda, aukinna útgjalda vegna framfæris foreldra eða langveikra barna, verulegs eignatjóns, sem ekki fæst bætt o. fl. Ívilnanir vegna þessara atriða eru matsatriði hverju sinni og eru þær vandmeðfarnar. Reyna þarf að girða fyrir ósamræmi milli skattumdæma. Ríkisskattstjóri hefur útbúið verklagsreglur fyrir skattstjóra að vinna eftir og auk þess birt einfaldari útgáfu þessara sömu reglna í Stjórnartíðindum.

Ívilnanirnar eru heimildarákvæði og verður ágreiningur milli gjaldenda og skattstjóra einungis kærður til ríkisskattstjóra og kveður hann upp endanlegan úrskurð. Á hverju ári berast ríkisskattstjóra um 200 kærur af þessum toga. Ekki hefur verið haldin nákvæm skráning á því hve mörgum beiðnum er synjað á þessu stigi en talið er að það sé um helmingur þeirra. Í lögum um tekju- og eignarskatt kemur einnig fram að ríkisskattstjóri skuli sérstaklega fylgjast með ívilnunum, sem skattstjórar veita samkvæmt þessari grein, og sjá til þess að samræmis gæti og reglum sé fylgt.

Töluverður mismunur milli skattumdæma getur verið eðlilegur. Er það ekki síst vegna þess að hlutfall ívilnana vegna námskostnaðar barna er

mjög hátt eða ríflega helmingur en fjöldi barna í umdæmunum og tekjumöguleikar þeirra eru breytilegir. Misræmi eins og það sem fram kemur í ofangreindri töflu verður engu að síður tilefni athugana af hálfu ríkisskattstjóra.

Rétt er að benda á að gagnrýni á skattkerfið frá einstaklingum lýtur oft að meðferð skattstjóranna á ívilnunum skv. 66. gr. skattalaganna en eins og áður hefur komið fram er um heimildarákvæði að ræða. Oft virðist gæta misskilnings hjá kændum vegna þessa en heimildir skattstjóra til að veita ívilnun eru fremur þröngar. Með betri upplýsingagjöf til almennings mætti e.t.v. bæði fækka kærnum og auka skilning framteljenda á ákvörðunum skattstjóra.

6.1 Innra eftirlit í sænska skattkerfinu

Við allar skattstofur í Svíþjóð eru starfandi sérstakar eftirlitsdeildir, einkonar réttarfarsdeildir, sem fyrst og fremst sinna innra eftirliti hjá viðkomandi skattstofu og útibúum hennar. Gæðaeftirlitið, sem deildirnar sinna, fer þannig fram að farið er yfir umtalsverðan fjölda úrskurða vegna ólíkra málaflokka. Úrskurðirnir eru ýmist valdir handahófskennt eða beitt er kerfisbundnum aðferðum við val á skoðunarandlögum.

Eftirlitið lýtur að réttaröryggi framteljenda annars vegar og faglegum vinnubrögðum viðkomandi starfsmanns hins vegar. Með réttarfarslegu öryggi er m.a. átt við að í einu og öllu hafi verið fylgt þeim lögum og reglugerðum, sem um málið gilda og að viðkomandi starfsmaður hafi verið hlutlaus í málsmeðferð sinni. Með faglegum vinnubrögðum er á hinn bóginn vísað til kunnáttu, færni og vinnuhraða starfsmannsins og hæfileika hans til að vinna í samræmi við lagákvæði án þess að taka persónulega afstöðu til viðkomandi máls.

Niðurstöður úr athugunum eftirlitsdeildanna hafa í einstaka tilvikum leitt til breytinga á vinnubrögðum innan sænska skattkerfisins. Þær hafa engu að síður þótt gefa til kynna að yfirleitt sé réttarfarslegt öryggi með ágætum innan skattkerfisins en þörf sé á að gera málfar í bréfum og rökstuðning með úrskurðum skiljanlegri.

Sænska skattastjórnsýslan hefur um langt árabil haft fastmótaða stefnu í þjónustu við framteljendur. Ríkisstjórnin hefur einnig lagt mikla áherslu á þennan þátt í erindisbréfum sínum á undanförunum árum. Í því sambandi

hefur sérstök áhersla verið lög á upplýsingagjöf vegna breytinga á skattalöggjöfnni. Þá hefur í erindisbréfunum verið lögð mikil áhersla á skattkerfið fái fyrirtæki til að skila inn gögnum á tölvutæku formi.

Í því skyni að bæta þjónustuna gerir skattkerfið reglulega skoðanakannanir meðal almennings og fyrirtækja. Spurt er um traust viðkomandi á skattkerfinu og jafnframt spurt beinna spurninga vegna ákveðinnar þjónustu eða upplýsingagjafar. Fyrir kemur að einstaka skattstofur hafi á eigin vegum sent út spurningalista til framteljenda í sínu umdæmi í sama tilgangi.

Í Svíþjóð og Danmörku hefur þjónusta við skattgreiðendur enn fremur verið bætt með þeim hætti að nú eiga skattgreiðendur að geta snúið sér til eins tengiliðs á skattstofu óháð því um hvaða tegund skatta er verið að ræða.

6.2 Niðurstöður

Sérstakar deildir fyrir innra eftirlit eru ekki fyrir hendi innan stofnana íslenska skattkerfisins. Þar með er ekki sagt að ekkert innra eftirlit sé með þeirri vinnu sem þær sinna. Eftirlitið er hins vegar nokkuð ómarkvisst og misjafnlega mikið frá einni skattstofu til annarrar.

Þjónusta við skattgreiðendur virðist ekki jafn mikil og þróuð hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum. Engu að síður er innt af hendi umtalsverð þjónusta á öllum skattstofum landsins ekki síst í formi upplýsingagjafar og framtalsaðstoðar.

Árlega berast skattyfirvöldum fjöldinn allur af beiðnum um ívilnanir skv. 66. gr. skattalaganna. Skal skattstjóri taka til greina umsókn manns um lækkun tekjuskattsstofns vegna ýmissa aðstæðna eða aukinna útgjalda, sem viðkomandi hefur orðið fyrir. Gagnrýni á skattkerfið frá einstaklingum lýtur oft að meðferð skattstjóranna á ívilnunum. Oft virðist gæta miskilnings hjá kærendum vegna þessa en heimildir skattstjóra til að veita ívilnun eru fröngar. Með betri upplýsingagjöf til almennings mætti e.t.v. bæði fækka kærum og auka skilning framteljenda á ákvörðunum skattstjóra.

Innan sænsku skattastjórnsýslunnar hafa um nokkurt skeið verið starfandi sérstakar eftirlitsdeildir og gert er ráð fyrir að slíkar deildir taki til starfa í

Noregi á árinu 1998. Hlutverk eftirlitsdeildanna er fyrst og fremst fólgið í því að sinna innra eftirliti hjá viðkomandi skattstofu og útibúum hennar. Eftirlitið lýtur að réttaröryggi framteljenda annars vegar og faglegum vinnubrögðum viðkomandi starfsmanns hins vegar. Sænska skattastjórn-sýslan hefur jafnframt um langt árabil haft fastmótaða stefnu í þjónustu við framteljendur. Ríkisstjórnin hefur einnig lagt mikla áherslu á þennan þátt í erindisbréfum sínum á undanförunum árum.

7 GAGNRÝNI Á SKATTFRAMKVÆMD OG SKATTYFIRVÖLD

Skattkerfið hefur sætt harðri gagnrýni opinberlega á liðnum árum. Í því sambandi má vísa til skýrslu, sem nefnd á vegum Félags löggiltra endurskoðenda (FLE) gaf út á árinu 1993, svo og opinberrar umræðu á nýliðnum vikum. Sérstaklega má benda á ummæli forsætisráðherra, er hann reifaði hugmyndir sínar um umboðsmann skattgreiðenda og erindi og umræður á opnu málþingi um skattborgarann og skattkerfið. Málþingið var haldið á vegum FLE og Lögmannafélags Íslands. Þannig hefur í þessari umræðu m.a. verið gefið í skyn að dæmi séu um að einstakir aðilar innan skattkerfisins sýni gjaldendum ofríki, ósanngirni, gæti ekki meðalhófs o.fl. atriði af þeim toga. Jafnframt hefur gagnrýnin lotið að því að skattalöggjöfin hafi ekki verið endurskoðuð með heildstæðum hætti, hún tryggi ekki nægilega jafnræði aðila, málsmeðferðarreglur séu gallaðar, áherslur rangar og þar fram eftir götunum.

Þegar rætt er um skattframkvæmd og skattyfirvöld verður að líta til þess að skattar eru að öllu jöfnu mönnum ekki sérstakt fagnaðarefni og að starfsfólk skattkerfisins vinnur oft við erfiðar aðstæður. Enn fremur ber að hafa í huga að um grundvallarþáttinn í þeirri vinnu sem fram fer á skattstofum, þ.e.a.s. álagningarvinnuna, gilda nákvæm lagafyrirmæli. Við núverandi aðstæður gefst of lítill tími til að sinna þjónustuhlutverkinu og fyrirbyggjandi eftirliti. Að nokkru leyti er einnig um að kenna lítilli og ósamræmdri tölvuvinnslu. Þeir, sem hafa gagnrýnt skattkerfið hvað mest, hafa þó yfirleitt viljað undirstrika að hún beinist fyrst og fremst að kerfinu sem slíku, en ekki starfsfólki skattstofanna.

7.1 Gagnrýni frá FLE

Stjórn Félags löggiltra endurskoðenda skipaði þann 2. júní 1993 hóp félagsmanna í nefnd um skattamál. Ástæðan var sú að félaginu höfðu borist ábendingar um að samskipti fyrirtækja, almennings og endur-

skoðenda við skattyfirvöld væru ekki nógu góð. Nefndin átti að fjalla um þau atriði, sem leiddu til athugasemdanna og skila greinargerð um þau.

7.1.1 Vandamálið í hnotskurn samkvæmt FLE

Samkvæmt greinargerð FLE var vandamálið í hnotskurn svohljóðandi:

„Undanfarin áratug hafa orðið gífurlegar breytingar í öllu atvinnuumhverfi og viðskiptaháttum, án þess að hugað hafi verið að breytingum á skattalögum þannig að þau hæfðu hinum breyttu aðstæðum. Þá hefur mikill og viðvarandi ríkissjóðshalli, öðru fremur, beint sjónum manna að skattsvikum. Skattyfirvöld hafa brugðist við með auknu eftirliti, meðal annars eftirlitsátaki, sem hefur að mestu beinst að kostnaði í fyrirtækjarekstri. Breytt viðhorf skattyfirvalda varðandi frádráttarbæran rekstrar-kostnað og óviðunnandi verklag og meðferð ágreiningsmála hjá skattyfirvöldum eru meðal þess sem veldur nú margvíslegum vanda, vanda sem taka þarf á.“

Tilgangur skýrslunnar var annars vegar sá að vekja athygli á nauðsynlegum breytingum á lögum nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt og öðrum lögum, sem tengjast álagningu skatta og meðferð skattamála. Hins vegar var tilgangurinn að vekja athygli á meðferð skattamála og hnökrum í skattframkvæmd eins og hún, að mati félagsins, birtist gjaldendum í fyrsta eftirlitsátaki skattyfirvalda 1992, sem framkvæmt var á árinu 1993. Tekið var fram að skýrslunni væri ætlað að upplýsa hvar lagfæringa væri þörf, fremur en að útlista nákvæmlega hvernig ætti að lagfæra. Meðal helstu áhersluatriða voru:

- *frádráttur frá tekjum í atvinnurekstri
- *jafnræði
- *skattframkvæmd

Þykir eðli málsins samkvæmt rétt að víkja nánar að þessum atriðum í skýrslu þessari.

7.1.2 Frádráttur frá tekjum í atvinnurekstri

Í skýrslu FLE kemur fram að langflest deiluefni séu sprottin af mismunandi sjónarmiðum á því hvað séu frádráttarbær rekstrarútgjöld. Í því sambandi var spurt hvort ekki væri þörf á nákvæmari lýsingu á kostnaðarhug-

taki, sbr. 1. tl. 31. gr. laga um tekju- og eignarskatt. Þessu til áréttingar var nefnd meðferð skattyfirvalda á eigin framlögum sjálfstæðra atvinnurekenda til lífeyrissjóða, áfallnar eftirlaunaskuldbindingar hlutafélaga, risna í formi gjafa o.fl.

FLE taldi ekki þörf á að breyta orðalagi 1. töluliðar 31. gr. enda yrði ákvæðið túlkað rúmt þannig að allur rekstrarkostnaður væri talinn frádráttarbær, svo framarlega sem hann væri ekki undanskilinn í lögum. Það væri svo pólitísk ákvörðun hverju sinni á hvern hátt kostnaðarhugtak reikningshaldsins yrði þrengt í skattalögum með tæmandi upptalningu þess, sem ekki teldist frádráttarbær rekstrarkostnaður, sbr. 52. gr. skattalaga. Bent var á þörf fyrir reglugerðir og leiðbeinandi reglur til hagsbóta fyrir framteljendur og skattyfirvöld, en verulegur hluti samskipta framteljenda og skattyfirvalda er fólgin í deilum um ýmiss konar starfsmannakostnað, risnu, lífeyrissjóðsiðgjöld, áfallnar eftirlaunaskuldbindingar o fl. Þá gagnrýndi félagið hvernig staðið var að „fyrsta eftirlitsátakinu“ á árunum 1992-1993.

Telja verður að skattyfirvöld hafi á ýmsan hátt brugðist við þessari gagnrýni. Þannig var sett sérstök reglugerð nr. 483/1994, um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi. Í nefnd þeirri, sem samdi reglugerðina, sátu m.a. löggiltir endurskoðendur. Auk þess gaf ríkisskattstjóri í kjölfar skýrslu FLE út leiðbeinandi reglur fyrir skattstjóra og framteljendur m.a. um ýmsa frádráttarliði í rekstri, sem um árábil höfðu orðið tilefni tíðra fyrirspurna og breytinga á skattframtölum af hálfu skattyfirvalda. Þar voru t.d. gefnar upp viðmiðunarfjárhæðir vegna frádráttarliða, svo sem risnu, árshátíða og ýmiss konar starfsmannakostnaðar.

Rétt er að geta þess að skattyfirvöld hafa í umræðunni um þessi mál sérstaklega vakið athygli á dómi Hæstaréttar í málinu Vífilfell ehf. gegn Gjaldheimtunni í Reykjavík en þar segir meðal annars í niðurstöðu dómsins: „*Skattskyldir aðilar, sem hafa tekjur af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, taka ekki að lögum lokaákvörðun um það, hvaða útgjöld þeirra skuli falla undir frádráttarbæran rekstrarkostnað samkvæmt 31. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Skattyfirvöld eiga fullt mat um það eftir á og innan lögákvæðinna marka, hvað teljast skuli rekstrarkostnaður í skattalegu tilliti. Það mat verður að öllu leyti borið undir dómstóla.*“

Skattyfirvöld telja að samkvæmt framansögðu hafi Hæstiréttur með skýrum hætti tekið á úrskurðarvaldi um hið skattalega gjaldahugtak í

íslenskum rétti og lögsögu dómstóla því að lútandi og þannig staðfest viðtekinn skilning stjórnvalda í þessu efni.

Vegna gagnrýni FLE á eftirlitsátakið 1992 - 1993 er rétt að gera nánari grein fyrir niðurstöðum þess. Samtals voru framtöl 1.500 rekstraraðila og 2000 einstaklinga endurskoðuð. Voru gjöld 600 rekstraraðila endurákvörðuð til hækkunar af skattstjórum í framhaldi af endurskoðuninni. Samtals nam hækkun tekjuskatts þeirra tæplega 600 milljónum króna en virðisaukaskattur hækkaði um rúmlega 61 milljón króna. Hefur þá einnig verið tekið tillit til væntanlegra skatttekna vegna lækkunar á yfirfæranlegu tapi. Af ofangreindum 600 rekstraraðilum kærðu 187 hin endurákvörðuðu gjöld til yfirskattanefndar.

Í júní 1996, þegar greiningu verkefnisins lauk, lágu úrskurðir yfirskattanefndar fyrir í 181 máli. Þeir fólu í sér tæplega 40 milljón króna lækkun tekjuskatts eða tæplega 7% af upphaflega ákvarðaðri skatthækkun. Á sama hátt lækkaði virðisaukaskattur í meðförum yfirskattanefndar um 4 milljónir króna eða um 6% af upphaflegri hækkun. Er greiningunni lauk voru 6 mál óafgreidd hjá yfirskattanefnd og snérust kærurnar um hækkun skattstjóra á tekjuskattsstofni að fjárhæð 38 milljónir króna.

Ekki hefur verið kannað í hvaða mæli tekist hefur að innheimta þessar auknu skatttekjur. Slík könnun væri áhugaverð og raunar sjálfsögð í því skyni að meta og bera saman árangur af skatteftirliti í framtíðinni og þeim aðferðum, sem beitt er við það.

Af framansögðu má ráða að lítil hluti þeirra skattahækkana, sem rætur áttu að rekja til átaksins, voru ekki taldar standast af yfirskattanefnd. Í þessu sambandi verður þó að hafa í huga að líklega kæra ekki allir þeir, sem ósáttir eru við úrskurð skattstjóra, ákvörðun hans til yfirskattanefndar. Þá liggja ekki fyrir upplýsingar um það í hvaða mæli hér umræddir úrskurðir hafa verið kærðir til dómstóla. Ástæður þess að gjaldendur kæra ekki þrátt fyrir að þeir séu ósáttir við úrskurð skattstjóra eða yfirskattanefndar geta verið margvíslegar. T.d. hafa skattkæru gjarnan í för með sé aukin fjárútlát, þar sem margir einstaklingar telja óhjákvæmilegt að leita til fagmanna við undirbúning þeirra, gjaldendur kunna að vantreysta bæði skatt- og réttarkerfinu o.fl. í þeim dúr. Hafa ber í huga að nokkur munur er á stöðu einstaklinga og rekstraraðila í þessu sambandi. Þeim síðarnefndu er t.d. heimilt að draga kostnað vegna mála- rekstursins frá skattskyldum tekjum sínum.

Lokagreining eftirlitsátaks 1993 lá fyrir í september 1996. Áætlaðar gjaldabreytingar að teknu tilliti til lækkunar á yfirfæranlegu tapi voru um 800 milljónir króna, þar af liðlega 80 milljónir króna vegna lækkunar vaxtabóta. Lítið virtist hafa verið um kærur til yfirskattanefndar í kjölfar átaksins. Áætluð heildarlækkun vegna kærumeðferðar fyrir nefndinni var um 10 milljónir króna.

Fyrir liggur að eftirlitsátakið var ekki að öllu leyti unnið á þann hátt, sem ríkisskattstjóri hafði gert ráð fyrir, þar sem það var að öllu jöfnu ekki unnið í starfsstöðvum fyrirtækja. Fyrir vikið var fyrirhöfn og kostnaður fyrirtækja og annarra, sem eftirlitið tók til, meiri en ella.

Fyrsta samræmda eftirlitsátakið vakti talsverða athygli en fékk fremur neikvæða umfjöllun í fjölmiðlum. Af ýmsum ástæðum er vert að staldra við þessa neikvæðu umfjöllun. Athyglin beindist t.d. ekki fyrst og fremst að þeirri staðreynd að hundruðir milljóna króna höfðu ekki skilað sér til skatts. Þess í stað voru aðferðir skattyfirvalda, sem á ýmsan hátt hefðu mátt vera með öðrum hætti, gagnrýndar harðlega. Þeir gjaldendur, er hækkun fengu og þeir fagmenn, sem voru þeim til aðstoðar við framtalsgerð fengu hins vegar ekki orð í eyra.

7.1.3 Jafnræði

FLE leiddi líkur að því að víða gætti ójafnræðis milli gjaldenda innbyrðis og enn fremur hallaði mjög á rétt gjaldenda í samskiptum þeirra og gjaldkrefjenda. M.a. var bent á að ákvörðun skattstofns væri breytileg eftir formi rekstrar. Þannig leyfðist lögaðilum ýmiss frádráttur frá rekstrartekjum, sem einstaklingum með atvinnurekstur leyfðist ekki, þótt um samþærilegan rekstur væri að ræða. Enn fremur var bent á að ýmsar eignfærslur væru háðar rekstrarformi og að verulegur munur væri á skattlagningu hinna ýmsu rekstrarforma. Þá var bent á ójafnræði milli gjaldenda og ríkisvaldsins hvað viðkemur kærufrestum, vöxtum og viðurlögum, seinagangi í meðferð kærumála og fordæmisgildi úrskurða.

Mismunun rekstrarforma

Áður hefur verið vikið að lífeyrissjóðsiðgjöldum atvinnurekenda og meintri mismunun í því sambandi. Með dómi Hæstaréttar á árinu 1996 var því slegið föstu að sjálfstætt starfandi rekstraraðilum væri heimilt að

draga lífeyrisiðgjöld sín frá tekjum með sama hætti og aðrir rekstraraðilar. Önnur dæmi um mismunandi meðhöndlun kostnaðar eftir rekstrarformi að mati FLE eru dagpeningagreiðslur og starfsmannakostnaður ýmiss konar. Að þeirra mati hafa skattyfirvöld ekki heimilað einstaklingum með rekstur að draga kostnað af þessu tagi frá í sama mæli og lögaðilum. Skattyfirvöld hafa í þessu sambandi viljað gera skýran greinarmun á kostnaði vegna starfsmanna einstaklings í atvinnurekstri og kostnaði vegna hans sjálfs. Þessi skilningur skattyfirvalda hefur verið staðfestur af yfirskattanefnd. Ekki er kunnugt um að mál af þessu tagi hafi verið borið undir dómstóla. Tryggasta leiðin til að eyða meintri réttaróvissu í þessu sambandi sýnist því að taka á því í löggjöf.

Að mati FLE hefur sinnuleysi yfirvalda við laga- og reglugerðasmíð á skattasviðinu m.a. valdið því að ómeðvituð mismunun hafi átt sér stað gagnvart skattaðilum. Bæði hefur þetta leitt til mismunandi meðhöndlunar sambærilegra mála eftir skattumdæmum og ekki síður hinu að úrlausnir geta verið mismunandi eftir því hver af starfsmönnum embættanna hafi fjallað um framtöl þeirra.

Taka má undir að síðbúin lög og reglugerðir á skattasviðinu hafi á stundum valdið umtalsverðum vandræðum bæði fyrir framteljendur og skattyfirvöld. Enn fremur er ljóst að ekki hefur verið nægilegt eftirlit með því að mál séu meðhöndluð með sambærilegum hætti alls staðar á landinu. Áður hefur verið bent á að nokkur skortur sé á innra eftirliti á skattstofum og í skattkerfinu yfirleitt.

Kærufrestir o.fl.

Samkvæmt 99. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt er kærufrestur til skattstjóra 30 dagar frá birtingu eða póstlagningu álagningar og er kærur gjaldenda vísað frá berist þær ekki innan þessara tímamarka. Í sömu laga-grein kemur einnig fram að innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests skuli skattstjóri hafa úrskurðað kærur. Álagningarúrskurðir eru að öllu jöfnu póstlagðir síðari hluta júlímánaðar. Kærufrestur rennur út 30 dögum síðar eða í lok ágúst. Skattstjórar eiga samkvæmt ofansögðu að hafa úrskurðað í kærumálum í lok október.

Niðurstöður úr könnun Ríkisendurskoðunar á afgreiðslu skattstjóra á kærur benda til þess að um 90% þessara kæra séu úrskurðaðar fyrir lok októbermánaðar. Niðurstaðan er byggð á upplýsingum frá þremur stærstu skattstofunum, þ.e. í Reykjavík, Reykjanesi og Norðurlandi eystra en því nær 75% allra kærumála á árunum 1995 og 1996 tilheyrði þessum skatt-

stofum. Nákvæmar upplýsingar liggja ekki fyrir um minni skattstofurnar, a.m.k. ekki allar. Eftir stendur þó að um 10% kæra til skattstjóra í framhaldi af árlegri álagningu, e.t.v. þær umfangsmestu, eru úrskurðaðar of seint.

Ekki eru fyrir hendi samsvarandi upplýsingar vegna afgreiðslu skattstjóra á kærum í framhaldi af endurupptöku máls af hálfu skattstjóra, þ.e. vegna eftirlits eftir álagningu.

Kærufrestur til yfirskattanefndar er einnig 30 dagar frá póstlagningu úrskurðar skattstjóra eða ríkisskattstjóra samkvæmt 5. gr. laga nr 30/1992 um yfirskattanefnd. Í 8. gr. sömu laga segir að yfirskattanefnd skuli hafa úrskurðað um kærur þremur mánuðum eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Ríkisskattstjóri kemur fram fyrir hönd gjaldkrefjenda í kærumálum til yfirskattanefndar og hefur 45 daga til að ganga frá greinargerðinni skv. 6 grein laganna.

Um 20-25% allra kæra til yfirskattanefndar koma fyrst inn sem bráðabirgðakærur. Um helmingi þessarar kæra er vísað frá vegna vanreifunar, þ.e. ef engin gögn berast innan tilskilins tíma, sem er mánuður. Þessi mál eru að jafnaði kærð aftur til yfirskattanefndar, en málið fær ekki nýja skráningu hjá ríkisskattstjóra og því reiknast afgreiðslutíminn frá þeim tíma, sem málið kom fyrst inn.

Allar beiðnir um umsagnir, sem berast til ríkisskattstjóra vegna kæru til yfirskattanefndar, eru skráðar. Með sama hætti á skráning sér stað þegar umsögnin er afgreidd frá ríkisskattstjóra til yfirskattanefndar. Hins vegar er ekki með reglubundnum hætti haldið utan um þann tíma sem afgreiðsla mála tekur. Í aprílmánuði 1997 var þó reynt að leggja mat á meðal-afgreiðslutíma á umsögnum til nefndarinnar, sbr. það sem hér fer á eftir.

Kærur dreifast ekki jafnt yfir árið. Um helmingur kærumála kemur á síðasta ársfjórðungi og fyrri hluta janúarmánaðar eða í framhaldi af úrskurðum skattstjóra. Þar sem ekki eru tók á að bæta við starfsfólki tímabundið til þessara starfa myndast bið á þessum árstíma. Til að reyna að fá mynd af ástandi mála var afgreiðslutími á liðlega 80 kærumálum á þremur mismunandi tímum ársins 1995 kannaður. Samkvæmt þessari könnun er fjórðungur kæra afgreiddur innan lögboðins frests. Meðal-afgreiðslutími þeirra kæra, sem ekki eru afgreiddar innan lögboðins frests, er 226 dagar eða um 7,5 mánuðir. Í einstaka tilfelli hefur afgreiðslutími verið hátt á annað ár.

Samkvæmt framansögðu vantar mikið á að ríkisskattstjóra takist að halda lögboðinn frest við afgreiðslu á umsögnum til yfirskattanefndar. Þar sem úrtakið er mjög lítið, aðeins milli 7% og 8% af öllum kærnum til nefndarinnar, er e.t.v. ekki hægt að slá því föstu að það gefi raunsanna mynd af ástandi mála. Frá og með 1. janúar 1996 eru tvö stöðugildi ætluð til þessara umsagna og er það minni háttar aukning frá því sem áður var.

Eftirfarandi tafla sýnir umfang umsagna vegna kærumála til yfirskattanefndar á árunum 1992-1996 samkvæmt ársskýrslum ríkisskattstjóra.

Tafla 14 Umsagnir í málum fyrir yfirskattanefnd

	1996	1995	1994	1993	1992
Fjöldi afgreiddra mála á árinu	911	1.119	1.242	1.198	1.086

Afgreidd mál á árinu 1996 voru heldur færri en árin á undan. Ástæðan er sú að á árinu urðu mannbreytingar í deildinni en verulegan tíma tekur að þjálfa upp starfsfólk.

Tafla 15 sýnir á hinn bóginn afgreiddar umsagnir vegna kærumála til yfirskattanefndar og óafgreiddar umsagnir á sama tíma.

Tafla 15. Afgreiðsla kæra/óafgreiddar kærur janúar-apríl

Tímabil	Afgreiddar kærur til YSKN	Óafgr. kærur hjá RSK
jan-apr 1996	240	389
jan-apr 1997	352	369

Eins og fram kemur í töflunni er veruleg aukning í afgreiddum umsögnum á fyrstu fjórum mánuðum ársins 1997 miðað við sama tímabil á árinu 1996 eða liðlega 46%. Engu að síður eru óafgreiddar kærur í lok apríl 1997 álíka margar og þær voru á sama tíma árið áður.

Að mati starfsfólks ríkisskattstjóra má skipta kærnum gróflega í þrjá flokka eftir því hversu vandmeðfarin og umfangsmikil þau eru, þ.e. auðveld mál, miðlungs erfið mál og loks mjög erfið mál. Er talið að fjöldi mála í hverjum flokki sé álíka mikill en nokkur breidd í erfiðleikastigi innan hvers flokks. Þannig er t.d. sáralítill vinna fólgin í hluta auðveldu málanna, svo sem kærumála vegna áætlunar, en oft líða margir mánuður áður en þessi mál fá endanlega afgreiðslu enda hinn lögbundni ferill flókinn. Í því sambandi má nefna að ef framteljandi skilar ekki framtali áætlar skattstjóri honum skattstofna. Skili framteljandinn skattframtali eftir að kærufresti lýkur vísar skattstjóri málinu frá. Framteljandinn á þá kærufrest til yfirskattanefndar. Nefndin sendir málið til ríkisskattstjóra

til umsagnar. Hann fær gögnin, þ.e. áætlunarframtalið frá viðkomandi skattstjóra, til að sannfæra sig um að um fyrsta framtal viðkomandi sé að ræða. Umsögnin fer til yfirskattanefndar, sem sendir málið til viðkomandi skattstjóra til uppkvaðningar nýs úrskurðar, oft mörgum mánuðum eftir að skattframtalið barst skattyfirvöldum fyrst. Gróflega má reikna með að um 100 mál af þessum toga komi fyrir á ári. Þessi afgreiðslumáti er í fullu samræmi við lög.

Ekki er heimild í lögum til flýtimeðferðar eða fyrir yfirskattanefnd að afgreiða málið beint til viðkomandi skattstjóra. Telja verður æskilegt að lögfasta heimild til flýtimeðferðar einfaldrá mála, sem ljóst er að einfalt er að afgreiða. Enn fremur væri æskilegt að yfirskattanefnd gæti einnig framsent önnur mál beint til skattstjóra, þ.e. þau mál, sem hafna þar hvort sem er, án milligöngu ríkisskattstjóra. Þetta á t.d. við um mál, þar sem skattstjóri hefur hafnað gjaldfærslu kostnaðarliða, þar eð gjaldandi hefur ekki látið skattyfirvöldum í té umbeðin gögn og hefur þar með ekki sinnt upplýsingaskyldu sinni.

Eins og áður hefur komið fram er tiltölulega sjaldan beitt viðurlögum við síðbúnum framtalsskilum. Beinn kostnaður gjaldenda vegna þessa er því oftast en ekki lítill eða óverulegur en önnur óþægindi geta orðið veruleg svo sem vegna aðgerða innheimtumanna ríkissjóðs. Beinn kostnaður ríkisins vegna kærumála er hins vegar umtalsverður.

Afgreiðslutími hjá yfirskattanefnd

Könnun ríkisskattstjóra á afgreiðslutíma náði einnig til afgreiðslutíma hjá Yfirskattnefnd vegna sömu mála. Samkvæmt þessari könnun er tæplega þriðjungur kæra afgreiddur innan lögboðins frests. Meðalafgreiðslutími þeirra kæra, sem ekki eru afgreiddar innan frestsins, er 303 dagar eða um 10 mánuðir. Er þá ekki tekið tillit til þess að 7 mál voru óafgreidd 24. apríl 1997 og þar af var eitt mál frá byrjun árs 1995.

Umboðsmaður Alþingis hefur nýlega sent frá sér álit vegna kvörtunar framteljanda á seinagangi í málsmeðferð hjá skattstjóra og yfirskattanefnd. Var krafa framteljandans að tafir við afgreiðslu kærunnar skyldu leiða til ómerkingar skattákvæðana skattstjóra. Málið hófst með fyrirspurnarbréfi frá skattstjóra hinn 7. desember 1992 en endanlegur úrskurður skattstjóra lá ekki fyrir fyrr en 21. mars 1995 og úrskurður yfirskattanefndar var fyrst kveðinn upp hinn 12. júlí 1996.

Í umsögn umboðsmanns kemur fram það álit hans að tafir hafi orðið á afgreiðslu málsins á öllum stigum þess, þ.e. hjá skattstjóra, ríkisskattstjóra og yfirskattanefnd. Meðferð embættis skattstjóra hafi ekki verið í samræmi við almenna málshraðareglu samkvæmt 1. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og auk þess farið fram úr lögmatum fresti til að úrskurða kærur samkvæmt 3. másl. 1. mgr. 99, gr. laga nr. 75/1981. Þá hafi meðferð ríkisskattstjóra og yfirskattanefndar farið fram úr lögmatum frestum samkvæmt lögum nr. 30/1992 til afgreiðslu mála. Taldi umboðsmaður ástæðu til að beina því til skattyfirvalda og fjármálaráðherra sérstaklega að gangast fyrir úrbótum í þessum efnun.

Lög nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda komu til framkvæmda 1. janúar 1996. Samkvæmt lögunum skal við endurgreiðslu skatta og gjalda greiða gjaldanda vexti, sem skulu vera jafnháir vöxtum óbundinna sparireikninga á hverjum tíma, af því fé sem oftekið var frá þeim tíma, sem greiðslan átti sér stað og þar til endurgreiðsla fer fram. Þó skal greiða dráttarvexti skv. 10. gr. laga nr. 25/1987 með síðari breytingum, frá þeim tíma sem gjaldandi lagði sannanlega fram kröfu um endurgreiðslu ofgreiddra skatta eða gjalda. Að óbreyttu mun því ríkið í framtíðinni hafa umtalsverðan kostnað af langri málsmeðferð ef kærð álagning reynist ekki á rökum reist að mati úrskurðaraðila.

Ljóst er að mikill misbrestur er á því að skattyfirvöld nái að afgreiða kærur frá framteljendum á þeim tíma, sem lög gera ráð fyrir. Að mati Ríkisendurskoðunar er í ljósi núverandi skipunar og málafjölda borin von að skattyfirvöld geti virt ákvæði laga um úrskurðar- og umsagnarfresti. Ríkisendurskoðun telur í sjálfu sér eðlilegt að skattyfirvöld hafi lengri tíma en gjaldandinn til að afgreiða mál, en leggur hins vegar áherslu á að brýnt sé að skattyfirvöldum sé gert kleift að virða lögboðna fresti. Það, sem vegur þó þyngst, er hinn mikli fjöldi skattkæra, þar á meðal hin fjölmörgu áætlunarframtöl, sem hellast yfir skattyfirvöld á ákveðnum tíma ársins. Ástæða sýnist til að taka til gagngerrar endurskoðunar framkvæmd álagningar og skattefirlits með það fyrir augum að fækka kærur. Liður í slíkri endurskoðun væri að gera efnisreglur skýrari, viðurlög við síðbúnum skilum skilvirkari og loks að gera verklagsreglur ítarlegri.

Fordæmisgildi úrskurða

FLE fullyrti að þegar skattstjóri eða yfirskattanefnd hafa kveðið upp úrskurði um einstök ágreiningsefni milli gjaldanda og skattyfirvalda væri gjaldendum gert skylt að fylgja niðurstöðum slíkra úrskurða. Hins vegar teldu skattstjórar eða ríkisskattstjóri sig ekki bundna af úrskurðum æðri

úrskurðaraðila gagnvart gjaldendum. Fyrir bragðið þyrftu gjaldendur að kæra sama ágreiningsefnið ár eftir ár til yfirskattanefndar. Slík framkvæmd væri óviðunandi.

Fullyrðing FLE var ekki studd dæmum um mál af þessu tagi. Engu að síður má finna dæmi um að fjármálaráðuneyti hafi lagt fyrir skattyfirvöld að virða ekki fordæmisgildi úrskurða yfirskattanefndar (ríkisskattanefndar) með því að fresta réttaráhrifum þeirra á meðan á dómstólameðferð stendur. Dæmi um mál af þessum toga er skattaleg meðferð hlutabréfaeignar og veiðikvóta. Fyrir liggur álit Umboðsmanns Alþingis nr. 95. frá árinu 1995 í máli, sem varðar skattalega meðferð hlutafjáreignar. Þar kemur fram það álit hans að fordæmisgildi úrskurða yfirskattanefndar sé ótvírætt og bindandi fyrir skattyfirvöld.

Jafnframt má benda á í þessu sambandi að dæmi eru um að löggiltir endurskoðendur sem og aðrir, sem aðstoða hafa gjaldendur við samtalsgerð hafi einnig látið hjá líða að taka tillit til fordæmisgildis úrskurða skattyfirvalda og Yfirskattaefndar. Á þetta m.a. við um frádráttarbærni ýmiss konar kostnaðar frá rekstrartekjum, sem skattyfirvöld og yfirskattanefnd hafa ekki samþykkt, þar á meðal kostnað vegna lífeyrisskuldbindinga hlutafélaga og lífeyrisiðgjalda einstaklinga með rekstur. Þó ber að hafa í huga í þessu sambandi að úrskurðir yfirskattanefndar hafa ekki verið gefnir út eins og lög gera ráð fyrir og því hefur verið nokkuð óhægt um vik að kynna sér niðurstöður nefndarinnar í hinum ýmsu málum.

Skattyfirvöld hafa því ekki getað gengið að því sem vísu að þeir, sem hafa atvinnu af því að aðstoða gjaldendur, fylgi þeim reglum sem á hverjum tíma gilda í skattframkvæmd. Niðurstöður í samræmdu eftirlitsátaki, sem gerð er grein fyrir hér að framan, renna nokkrum stöðum undir þessa gagnrýni skattyfirvalda.

Samkvæmt upplýsingum frá Skattstofu Reykjavíkur, sem byggð er á frestlistum stofnunarinnar á árinu 1997, má ætla að í u.þ.b. helmingi tilvika sé umsjón með samtalsgerð atvinnurekstrar í höndum atvinnumanna. Þar af er mikill meiri hluti hjá löggiltum endurskoðendum. Þá bendir könnun, sem gerð var að tilhlutan ríkisskattstjóra á skattskilum einstaklinga með atvinnurekstur í Reykjavík og Hafnarfirði, til þess að um 80% þessara einstaklinga fái aðstoð fagmanna við samtalsgerð. Hlutfallið verður nær 90% ef ársvelta viðkomandi framteljenda er yfir 800.000 krónum.

Ekki eru fyrir hendi nákvæmar upplýsingar um hverjir sáu um framtalsgerð fyrir þá gjaldendur, sem lentu í úrtaki vegna eftirlitsátaks á árunum 1992 og 1993, en verulegur hluti þeirra eða um 40% fékk endurákvörðuð opinber gjöld í kjölfarið. Jafnframt má benda á að af þeim, sem fengu hækkun opinberra gjalda í kjölfar eftirlitsátaksins á árinu 1992, voru 35% með reksturinn í félagsformi. Samsvarandi hlutfall fyrir árið 1993 var yfir 60%. Má ætla að mikill meirihluti þessara aðila hafi notið aðstoðar fagmanna við framtalsgerð sína.

Framteljendur, hvort heldur eru einstaklingar eða lögaðilar, bera alfarið ábyrgð á þeim upplýsingum, sem fram koma í ársreikningi og framtali. Eins og fram hefur komið má ætla að oftast en ekki njóti þeir aðstoðar sérfróðra manna við frágang á þessum gögnum. Þó skal tekið fram að mjög lítið hlutfall ársreikninga fyrirtækja er endurskoðað af löggiltum endurskoðanda þótt ekki liggi fyrir nákvæmar upplýsingar um hvert þetta hlutfall er. Við þær aðstæður virðist sem sumir þeir, er atvinnu hafa af framtalsgerð telji að ákvörðunin um hvað beri að gjaldfæra í rekstri sé að miklu leyti hjá gjaldandanum. Spyrja má hvort gera eigi sérstakar og frekari kröfur til þeirra, sem veita sérfræðiaðstoð um að upplýsa framteljendur um heimildir þeirra og skyldur samkvæmt skattalögum og kveða á um ríkari leiðbeiningaskyldu gagnvart umbjóðendum. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að lög um löggilta endurskoðendur og lög um málflutningsmenn kveða á um að þeir séu opinberir sýslunarmenn með réttindi og skyldur sem slíkir. Ekki er kunnugt um að sambærileg skylda hvíli á öðrum er veita sérfræðiaðstoð á þessu sviði gegn endurgjaldi.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd með síðari breytingum skal yfirskattanefnd gefa úr helstu úrskurði sína árlega. Heimilt er að stytta úrskurðina í þeirri útgáfu en embættinu ber að tryggja að úrskurðir, sem fordæmisgildi hafa, birtist þar. Mikið skortir á að yfirskattanefnd hafi uppfyllt þetta lagaákvæði og hafa enn engir af þessum úrskurðum verið gefnir út. Nýlega fékk nefndin þó aukafjárveitingu til að geta staðið straum af kostnaði við útgáfuna. Er hafinn undirbúningur að útgáfu úrskurða frá því að nefndin tók til starfa um mitt ár 1992 til ársloka 1996.

Enn fremur er ætlunin að úrskurðir nefndarinnar verði hér eftir gefnir út reglulega, þ.e. nokkrum sinnum á árin í tímaritsformi í samvinnu við fjármálaráðuneytið. Er fyrsta ritið væntanlegt á næstu vikum og tekur það til úrskurða nefndarinnar frá 1/1 1997 til 31/5 1997. Er gert ráð fyrir því að í ársbyrjun 1999 verði útgáfan komin á rétt ról þannig að ekki líði meira

en 3-4 mánuðir frá því að úrskurðir eru kveðnir upp þar til þeir eru gefnir út. Er þess að vænta að þetta fyrirkomulag komi skattkerfinu, framteljendum og öðrum, sem eiga samskipti við skattyfirvöld, að miklu gagni.

7.1.4 Skattfrankvæmd

FLE gerði miklar athugasemdir við frankvæmd skatteftirlits eins og það birtist í eftirlitsátaki ríkisskattstjóra 1992, sem að mestu var frankvæmt á árinu 1993. Athugasemdirnar beindust ekki síst að tímasetningu og umfangi fyrirspurna. Var talið að skattyfirvöld hefðu farið langt út fyrir eðlileg mörk í kröfum sínum um afhendingu gagna úr bókhaldi fyrirtækja og þar með valdið atvinnurekstri ómældum kostnaði og fyrirhöfn. Að auki var bent á að frestur til að svara fyrirspurnum og skila umbeðnum gögnum væri stuttur, yfirleitt ekki nema 10 dagar. Oft væri beðið um sér- unna hreyfingalista nokkur ár aftur í tímann og hundruð ljósrita af fylgiskjöllum. Eðlilegra hefði verið að skattyfirvöld sinntu þessu eftirliti með heimsókn í fyrirtækin. Það skapaði minni röskun á starfsemi fyrirtækjanna og hefði auk þess meira eftirlitsgildi þegar til langs tíma væri litið en bréflugar óskir um mikið magn sérunninna gagna.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að endurskoðunardeild ríkisskattstjóra hafði yfirumsjón með eftirlitsátakinu 1992 og tóku allir skattstjórar landsins þátt í áttakinu. Eftirlitsdeild ríkisskattstjóra hefur á hinn bóginn haft yfirumsjón með hinum sérstöku eftirlitsáætlunum eftir að hinu fyrsta lauk. Í eftirlitsáætlunum hefur verið lögð áhersla á að eftirlitinu væri sinnt sem mest á starfsstöðvum atvinnurekenda, þ.e. eins og talið var æskilegt af FLE. Frankvæmd eftirlitsins í eftirlitsáætlunum var frá upphafi alfarið á vegum skattstjóranna nema á Norðurlandi vestra, Austurlandi og Vestmannaeyjum, en þar sá eftirlitsdeild ríkisskattstjóra um frankvæmdina.

Þrátt fyrir réttmætar athugasemdir FLE virðast tiltölulega litlar breytingar hafa orðið að þessu leyti á frankvæmd eftirlits í hinum samræmda hluta eftirlitsátaks eftir 1993. Þannig benda kannanir, sem ríkisskattstjóri gerði í tengslum við eftirlitsátak 1995, til þess að tiltölulega lítill hluti skatteftirlits hafi farið fram á starfsstöðvum atvinnurekenda. Þó er greinilega munur á milli skattumdæma. Sömu niðurstöðu má lesa úr svörum skattstjóra við spurningu Ríkisendurskoðunar viðvíkjandi þessum þætti.

Skattstjórar hafa bent á að skattstofurnar séu faliðaðar og meiri tíma taki að sinna skatteftirliti á starfstöðvum fyrirtækja. Enn fremur hafa þeir bent á að ekki sé aðstaða í öllum starfstöðvum fyrir starfsmenn skatteftirlitsins og bókhaldskerfi og aðrar aðstæður mismunandi. Þessar athugasemdir eru vafalítið réttar. Ríkisendurskoðun vill engu að síður benda á að skatteftirlit, sem fram fer á starfstöðvum fyrirtækja, ætti að jafnaði að stytta þann tíma, sem málsmeðferðin tekur einkum vegna þess að boðleiðir stytta. Auk þess ætti með þess háttar eftirliti að vera hægt að afla meiri og áreiðanlegri upplýsinga og koma jafnframt upplýsingaskilum í betra horf til frambúðar en slíkt er forsenda þess að hægt verði að koma við einfaldaðri framtalsgerð. Þá er vert að ítreka það, sem áður hefur verið sagt um aukna þjónustu við skattgreiðendur. Liður í henni gæti verið aukin vettvangsskoðun, sem m.a. dregur úr þörf á ljósrítun fylgiskjala og flutningi bókhaldsgagna á milli staða með því óhagræði og þeirri hættu, sem því er samfara.

Meðal þess, sem FLE bendir á, er stuttur frestur til að koma að athugasemdum. Í því sambandi er þó vert að hafa í huga að undantekningalaust er hægt fá aukinn frest hjá skattyfirvöldum ef svo ber undir. Á það er hins vegar yfirleitt ekki bent í bréfum skattyfirvalda. Auk þess eiga gögn úr bókhaldi sem og önnur gögn, sem varða skattskil gjaldanda að vera aðgengileg.

7.1.5 Athugasemdir frá Verslunarráði Íslands

Í framhaldi af fyrsta samræmda eftirlitsátaki skattyfirvalda komu fram alvarlegar athugasemdir frá Verslunarráði Íslands. Athugasemdirnar birtust í fjölmiðlum en að auki kom Verslunarráðið á framfæri formlegum athugasemdum við fjármálaráðherra. Meðal þess, sem ráðið gagnrýndi, var val á skoðunarandlögum, en að mati ráðsins beindist eftirlitið eingöngu að fyrirtækjum með hagnað eða voru á mörkum þess að vera með hagnað. Með þessu vali væru skattyfirvöld að mati ráðsins annars vegar að reyna að tryggja að lækkun á kostnaði, sem dreginn hafði verið frá skattskyldum tekjum skilaði sér strax í auknum tekjum ríkissjóðs í stað lækkunar á yfirfæranlegu tapi og á hinn bóginn beindust spjótin ætíð að vel reknum fyrirtækjum, sem greiddu skatta og virtu að jafnaði bókhalds- og skattareglur. Fyrirtæki, þar sem tekjuskráning væri í ólagi og svört atvinnustarfsemi, væru hins vegar ekki valin til rannsóknar. Jafnframt var bent á að kostnaður, sem atvinnurekendur í landinu hefðu orðið fyrir, væri

verulegur vegna óeðlilegra krafna skattyfirvalda m.a. um ljósritun bókhaldsgagna.

Í kjölfar þessa sendi deildarstjóri eftirlitsdeildar ríkisskattstjóra formanni Verslunarráðs Íslands bréf, þar sem gerð var grein fyrir niðurstöðum eftirlitsáætlunar 1992. Jafnframt var „ítrekað“ að embætti ríkisskattstjóra hefði mikinn áhuga á að fá vitneskju um athugasemdir, sem bærust Verslunarráði í tengslum við framkvæmd skatteftirlits. Verslunarráð Íslands hafði í ársbyrjun 1998 ekki sent embættinu neinar slíkar upplýsingar eða athugasemdir.

Eins og áður hefur komið fram var framkvæmd eftirlitsátaksins ekki í samræmi við fyrirmæli ríkisskattstjóra að því leyti að yfirleitt var ekki var farið í starfsstöðvarnar. Athugasemdir Verslunarráðsins við val á skoðunarandlögum virðast hins vegar ekki að öllu leyti á rökum reistar. Fram kemur í lokagreiningu eftirlitsátaksins að rekstraraðilar voru valdir úr 16 atvinnugreinum. Val til skoðunar í virðisaukaskatti byggðist á því hvort virðisaukaskattsstuðull væri óeðlilega lágur. Val til skoðunar í tekjuskatti fór m.a. eftir veltu og upphæð aðstöðugjalds (lögaðilar) og hvort fyrirtækin voru með hagnað eða á mörkum þess að hafa hagnað. Þetta eftirlitsátak beindist hins vegar ekki sérstaklega að svartri atvinnustarfsemi enda er staðið að slíkum athugunum með öðrum hætti.

7.2 Niðurstöður

Ríkisendurskoðun getur tekið undir ýmsar af athugasemdum FLE, sem fram koma í álitum þess frá 1993. Á það ekki síst við um langan afgreiðslutíma kæra, og oft á tíðum ónógan undirbúning við skattalagabreytingar.

Gagnrýnin hefur reyndar ekki síður beinst að stjórnvöldum fyrir seinagang við endurskoðun skattalaga auk þess sem bent hefur verið á að uppbygging skattkerfisins bjóði heim hættu á óhlutlægni í málsmeðferð, ójafnræði milli gjaldenda og gjaldkrefjenda hvað viðkemur kærufrestum og viðurlögum. M.a. hefur verið bent á að yfirskattanefnd geti ekki talist sú óháða úrskurðarnefnd, sem skattalögin gera ráð fyrir, þar sem fjármálaráðherra ræður alla nefndarmenn til starfa og skipar formann og varaformann úr þeim hópi.

Án þess að Ríkisendurskoðun vilji taka afstöðu til þessa álitaefnis verður ekki fram hjá því litið að þau sjónarmið, sem FLE hefur reifað, kunna að

veikja þá tiltrú, sem gjaldendur þurfa að hafa á yfirskattanefnd. Ísland virðist t.d. vera eina landi á Norðurlöndum þar sem ekki eru fyrir hendi kærunefndir, sem í eiga sæti aðilar vinnumarkaðarins og fulltrúar gjaldenda. Ef eyða á tortryggni í garð nefndarinnar þarf að gefa þessum sjónarmiðum gaum.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að skatteftirlit hefur aukist umtalsvert á undanförunum árum og væntanlega er gagnrýni á skattkerfið að vissu marki tilkomin þess vegna. Skattaðilar þurfa e.t.v. tíma til að venjast hertu skatteftirliti. Skattkerfið verður einnig að bregðast við gagnrýni af þessum toga. M.a. í því skyni þarf embætti ríkisskattstjóra að efla innra eftirliti í skattkerfinu.

Samkvæmt könnun, sem unnin var af embætti ríkisskattstjóra á meðal-afgreiðslutíma kæra til yfirskattanefndar, virðist aðeins um fjórðungur kærumála vera afgreiddur frá embættinu innan lögboðins frests. Samkvæmt sömu könnun virðist yfirskattanefnd afgreiða um þriðjung allra mála innan lögboðins frests.

Nokkrar breytingar hafa á sér stað á skattframkvæmd í kjölfar skýrslu FLE. M.a. var sett reglugerð um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri og ríkisskattstjóri tilgreindi viðmiðunarfjárhæðir vegna helstu tegunda starfsmannakostnaðar. Breytingin mun vafalítið auðvelda framteljendum framtalsgerð og skattyfirvöldum skatteftirlit í framtíðinni.

Fyrsta samræmda eftirlitsátakið vakti talsverða athygli en fékk fremur neikvæða umfjöllun í fjölmiðlum. Af ýmsum ástæðum er vert að staldra við þessa neikvæðu umfjöllun. Athyglin beindist t.d. ekki fyrst og fremst að þeirri staðreynd að hundruðir milljóna króna höfðu ekki skilað sér til skatts. Þess í stað voru aðferðir skattyfirvalda, sem á ýmsan hátt hefðu mátt vera með öðrum hætti, gagnrýndar harðlega. Þeir gjaldendur, er hækkun fengu og þeir fagmenn, sem voru þeim til aðstoðar við framtalsgerð fengu hins vegar ekki orð í eyra. Spyrja má hvort gera eigi sérstakar og frekari kröfur til þeirra, sem veita sérfræðiaðstoð um að upplýsa framteljendur um heimildir þeirra og skyldur samkvæmt skattalögum og kveða á um ríkari leiðbeiningaskyldu gagnvart umbjóðendum. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að lög um löggilta endurskoðendur og lög um málflutningsmenn kveða á um að þeir séu opinberir sýslunarmenn með réttindi og skyldur sem slíkir. Ekki er kunnugt um að sambærileg skylda hvíli á öðrum, er veita sérfræðiaðstoð á þessu sviði gegn endurgjaldi.

Dæmi eru um að fjármálaráðuneyti hafi lagt fyrir skattyfirvöld að virða ekki fordæmisgildi úrskurðar yfirsattanefndar (ríkissattanefndar) með því að fresta réttaráhrifum hans meðan á dómstólameðferð stendur. Fyrir liggur það álit Umboðsmanns alþingis að fordæmisgildi úrskurða yfirsattanefndar sé ótvírætt og því bindandi fyrir skattyfirvöld.

Á sama hátt má benda á í þessu sambandi að dæmi eru um að þeir sem aðstoðað hafa gjaldendur við framtalsgerð, hafi einnig látið hjá líða að taka tillit til fordæmisgildis úrskurða skattyfirvalda og yfirsattanefndar. Á þetta m.a. við um frádráttarbærni ýmiss konar kostnaðar frá rekstrar- tekjum, sem skattyfirvöld og yfirsattanefnd hafa ekki samþykkt, þar á meðal kostnað vegna lífeyrisskuldbindinga hlutafélaga og lífeyrisiðgjalda einstaklinga. Skattyfirvöld hafa því ekki getað gengið að því sem vísu að þeir, sem hafa atvinnu af því að aðstoða gjaldendur, jafnvel löggiltir endurskoðendur, fylgi þeim reglum, sem á hverjum tíma gilda í skattframkvæmd. Þó ber að hafa í huga í þessu sambandi að úrskurðir yfirsattanefndar hafa ekki verið gefnir út eins og lög gera ráð fyrir og því hefur verið óhægt um vik að kynna sér niðurstöður nefndarinnar í hinum ýmsu málum.

Ljóst er að mikill misbrestur er á því að skattyfirvöld nái að afgreiða kærur frá framteljendum á þeim tíma, sem lög gera ráð fyrir. Að mati Ríkisendurskoðunar er í ljósi núverandi skipunar og málafjölda borin von að skattyfirvöld geti virt ákvæði laga um úrskurðar- og umsagnarfresti. Ríkisendurskoðun telur í sjálfu sér eðlilegt að skattyfirvöld hafi lengri tíma en gjaldandinn til að afgreiða mál, en leggur hins vegar áherslu á að brýnt sé að skattyfirvöldum sé gert kleift að virða lögboðna fresti. Það, sem vegur þó þyngst, er hinn mikli fjöldi skattkæra, þar á meðal hin fjölmörgu áætlunarframtöl, sem hellast yfir skattyfirvöld á ákveðnum tíma ársins. Ástæða sýnist til að taka til gagn Gerrar endurskoðunar framkvæmd álagningar og skatteftirlits með það fyrir augum að fækka kærum. Liður í slíkri endurskoðun væri að gera efnisreglur skýrari, viðurlög við síðbúnum skilum skilvirkari og loks að gera verklagsreglur ítarlegri.

Skattkerfið byggir á því að landsmenn skili af frjálsum og fúsum vilja réttum upplýsingum til skattyfirvalda svo réttri álagningu verði við komið. Forsendur þessa eru þær að skattgreiðendur almennt telji skattbyrðina nokkurn vegin eðlilega og réttláta. Þessi „samvinna“ skattgreiðenda við skattyfirvöld er að verulegu leyti háð því að öllum sé gert jafn hátt undir höfði. Ganga má út frá því að viðhorf skattgreiðenda sé almennt á þá lund að sjálfsagt og eðlilegt sé að greiða skatta af tekjum

sínum svo lengi sem allir aðrir geri slíkt hið sama. Aðferðir skattyfirvalda við eftirlit og skattframkvæmd að öðru leyti skipta þess vegna verulegu máli. Miklu varðar að þeim, sem vilja skila réttum upplýsingum, sé gert það kleift á sem auðveldastan hátt. Enn fremur er mikilvægt að gjaldendur hafi ástæðu til að ætla að allir sitji við sama borð með tilliti til skattframkvæmdar og hafi jafnframt trú á því að eftirliti sé beint þangað, sem eftirlits er þörf.