

# Frumvarp til laga

## um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl.

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum.

##### 1. gr.

Við 8. tölul. 31. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Enn fremur er óheimilt að nýta rekstartap félaga í lágs kattaríkjum til frádráttar tekjum nema félag hafi stundað raunverulega atvinnustarfsemi og skattaðili geti lagt fram fullnægjandi gögn er liggi til grundvallar yfirfærðu tapi þess.

##### 2. gr.

Við 5. mgr. 51. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sama á við um flutning eigna, réttinda og skuldbindinga til lágs kattaríkja, sbr. 4. málsl., ef ekki er sýnt fram á að viðtakandi félag sæti skattlagningu þar sem skatthlutfall á tekjur, að teknu tilliti til frádráttarliða, sé sambærilegt og hér á landi.

##### 3. gr.

Á eftir orðinu „nema“ í 2. málsl. 3. mgr. 56. gr. laganna kemur: skattlagning á tekjur, að teknu tilliti til frádráttarliða, sé sambærileg og hér á landi og.

##### 4. gr.

Á eftir orðinu „nema“ í 2. málsl. 1. mgr. 56. gr. a laganna kemur: skattlagning á tekjur, að teknu tilliti til frádráttarliða, sé sambærileg og hér á landi og.

##### 5. gr.

Á eftir orðunum „á milli ótengdra aðila“ í 1. málsl. 3. mgr. 57. gr. laganna kemur: eða milli íslensks lögaðila og lögaðila í lágs kattaríki.

##### 6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 57. gr. a laganna:

- Á eftir orðinu „hagnaði“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: þ.e. tekjum að teknu tilliti til frádráttarliða.
- Við lokamálslið 1. mgr. bætist: sbr. 3. mgr. 2. gr.

- c. Í stað orðanna „af hagnaði“ í 2. mgr. kemur: af tekjuskattsstofni.
- d. Á eftir orðinu „hagnaði“ í 6. mgr. kemur: eða tekjum.

## 7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr. 94. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „umrædda skrá“ í 2. másl. kemur: ásamt öllum upplýsingum um starfsemi, eignir og eigið fé sem þeim má vera kunnugt um.
- b. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sé um að ræða skattaráðgjöf eða aðra þjónustu vegna félags, sjóðs eða stofnunar sem hefur heimilisfesti í lágskattaríki skulu þeir óumbeðnir láta skattyfirvöldum skrána í té.

## 8. gr.

Við 1. mgr. 97. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Heimild til að endurákværða skatt skv. 96. gr. skal þó taka til síðustu tíu ára á undan því ári þegar endurákvörðun fer fram vegna tekna og eigna skattaðila í lágskattaríkjum sem ekki hefur verið gerð fullnægjandi grein fyrir í skattskilum.

## 9. gr.

Við 8. mgr. 110. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó fyrnist sök skattaðila í lágskattaríkjum, sbr. 109. gr., á tíu árum.

## 10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 111. gr. laganna:

- a. Við 1. tölul. 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Í þessu skyni skal tollstjóri m.a. annast áhættugreiningu á sviði innheimtu opinberra gjalda.
- b. 5. mgr. orðast svo:

Innheimtuaðilum samkvæmt þessari grein skal heimill aðgangur að fasteigna-, skipa- og ökutækjaskrá í því skyni að sannreyna eignastöðu einstakra gjaldanda. Að tekinni ákvörðun um að krefjast aðfarar vegna vanskila opinberra gjalda er ríkisskattstjóra skylt að veita löglærðum fulltrúa innheimtuaðila aðgang að skattframtölum gjaldanda í þeim tilgangi að kanna eignastöðu viðkomandi. Ákvæði 1. og 5. mgr. 94. gr. eiga við um innheimtuaðila samkvæmt þessari grein á sama hátt og önnur skattyfirvöld.

## II. KAFLI

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

## 11. gr.

Við 7. mgr. 31. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó fyrnist sök skattaðila í lágskattaríkjum, sbr. 30. gr., á tíu árum.

## III. KAFLI

**Breyting á lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996,  
með síðari breytingum.**

## 12. gr.

Við 7. mgr. 20. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó fyrnist sök skattaðila í lágskattaríkjum, sbr. 19. gr., á tíu árum.

## IV. KAFLI

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

## 13. gr.

Við 5. mgr. 26. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Heimild til endurákvörðunar skatts samkvæmt þessari grein skal þó taka til síðustu tíu ára á undan því ári þegar endurákvörðun fer fram vegna tekna og eigna skattaðila í lágskattaríkjum, hvort heldur sem tekjur þessar eða eignir eru gefnar upp af sjálfsdáðum eða uppgötvast við skatteftirlit eða á annan hátt.

## 14. gr.

Við 7. mgr. 41. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó fyrnist sök skattaðila í lágskattaríkjum, sbr. 40. gr., á tíu árum.

## V. KAFLI

**Breyting á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum.**

## 15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. laganna:

- a. Við 1. málsl. 2. mgr. bætist: hvort sem innflytjandi er bókhaldsskyldur eða ekki.
- b. 3. mgr. fellur brott.

## 16. gr.

Orðin „eða tollstjóra í þeim tilvikum þegar innflytjandi er ekki bókhaldsskyldur, sbr. 3. mgr. 29. gr.“ í 2. málsl. 2. mgr. 33. gr. laganna falla brott.

## 17. gr.

Við 7. tölul. 40. gr. laganna bætast fimm nýir málslíðir, svohljóðandi: Í því felst m.a. rekstur kerfis um skráðan inn-, út- og umflutning og aðrar þær skrár sem nauðsynlegar eru vegna tollafgreiðslu. Jafnframt felst í því rekstur málaskrár um brot gegn ákvæðum laga þessara og annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra með öllum nauðsynlegum upplýsingum sem mál varða. Að auki felst í því rekstur dagbókar tollgæslu sem innihaldi m.a. upplýsingar um erindi og verkefni tollgæslu og úrlausn þeirra. Að lokum felst í því rekstur annarra skráa sem nauðsynlegar eru í þágu löggæsluhagsmuna til að afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum. Ráðherra getur sett nánari reglur um skrárnar.

## 18. gr.

3. mgr. 45. gr. laganna orðast svo:

Tollstjóra, lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds er heimilt að skiptast á upplýsingum sem eru háðar þagnarskyldu skv. 188. gr. enda sé það nauðsynlegt í þágu eftirlits, greiningarstarfs eða eftir atvikum vegna rannsókna á ætluðum brotum gegn ákvæðum laga þessara og laga um ávana- og fíkniefni eða annarra laga sem lögreglu, tollstjóra og öðrum handhöfum lögregluvalds ber að framfylgja eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra.

## 19. gr.

Í stað orðanna „eða atriði sem liggja til grundvallar ákvörðun aðflutningsgjalda, svo sem tollverð og tollflokkun“ í 1. mgr. 117. gr. laganna kemur: atriði sem liggja til grundvallar ákvörðun aðflutningsgjalda, svo sem tollverð og tollflokkun, eða álag skv. 180. gr. b.

## 20. gr.

Í stað orðanna „og 2. mgr. 145. gr.“ í 1. mgr. 118. gr. laganna kemur: 2. mgr. 145. gr. og 180. gr. b.

## 21. gr.

Á eftir 153. gr. laganna kemur ný grein, 153. gr. a, ásamt fyrisögn, svohljóðandi:

*Meðferð persónuupplýsinga.*

Við skipulagningu og framkvæmd tollefirlits og til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum laga þessara, laga sem tollstjóra ber að framfylgja og annarra laga sem lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds ber að framfylgja geta tolfyrirvöld safnað, geymt, unnið með og notað nauðsynlegar persónuupplýsingar, þ.m.t. viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Tollstjóra er heimilt að nýta persónuupplýsingar sem borist hafa embættinu nafnlaust í greiningarvinnu í þágu tollefirlits. Slíkar upplýsingar skal ekki geyma lengur en nauðsynlegt reynist í ljósi tilgangs vinnslu þeirra.

## 22. gr.

Á eftir 180. gr. a laganna kemur ný grein, 180. gr. b, svohljóðandi:

Hafi rangar eða villandi upplýsingar verið veittar um tegund, magn eða verðmæti vöru við innflutning eða upplýsingagjöf innflytjanda hefur að öðru leyti verið svo áfátt að áhrif hafi haft við álagningu er innflytjanda skylt að greiða 20% álag til viðbótar við þá tolla og önnur aðflutningsgjöld sem honum bar með réttu að greiða. Fella skal álagið niður ef innflytjandi færir rök fyrir því að honum verði ekki kennt um annmarka við upplýsingagjöf eða að óviðráðanleg atvik hafi hamlað því að hann veitti réttar upplýsingar eða kæmi leiðréttingu á framfæri við tollstjóra. Þó skal ekki fella álagið niður ef annmarki á upplýsingagjöf á rætur sínar að rekja til aðgerða eða aðgerðaleysis tollmiðlara, seljanda eða sendanda.

## 23. gr.

Lög þessi öðlast gildi sem hér segir:

Ákvæði 1.–9. gr. og 11.–14. gr. öðlast gildi 1. janúar 2017.

Ákvæði 10., 15. og 16. gr. öðlast gildi 1. júlí 2016.

Ákvæði 17.–22. gr. öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar á skattalögum til að sporna við skattsvikum vegna eignarhalds í lágskattaríkjum. Má hér nefna takmörkun á nýtingu rekstrartaps félaga í lágskattaríkjum til frádráttar tekjum, takmörkun á samruna og skiptingu yfir landamæri, frekari skýringar á CFC-ákvæðinu, sem fjallar um skattlagningu aðila sem eiga beina eða óbeina eignaraðild að félögum, sjóðum eða stofnunum sem eru heimilisföst í lágskattaríkjum, ríkari upplýsingaskyldu fjármálastofnana og lögmanna, lengingu heimildar til endurákvörðunar skatta, eflingu áhættu-

stjórnunar og aukna greiningarvinnu. Þá er lagt til að innheimtumanni ríkissjóðs verði fengnar ríkari heimildir til að afla upplýsinga í því skyni að greina áhættu fyrr en ella. Að auki eru í frumvarpinu lagðar til ýmsar breytingar á tollalögum m.a. er varða heimildir tollfirvalda til vinnslu og miðlunar persónuupplýsinga.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins eru nýlegar upplýsingar sem fram hafa komið um eignir Íslendinga í skattaskjólum og möguleg undanskot frá skatti sem kalla á tafarlaus og afdráttarlaus viðbrögð af hálfu íslenskra stjórnvalda. Umræða um meint skattaundanskot hefur verið hávær víða um heim og á fjölþjóðlegum vettvangi er kallað eftir alþjóðlegu samstarfi og átaki gegn þeim.

Ísland hefur tekið virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi á vettvangi OECD, bæði í svokölluðum JITSIC-hópi (Joint International Tax Shelter Information & Collaboration) og BEPS-verkefni (Base Erosion and Profit Shifting). Ísland er auk þess aðili ásamt öðrum Norðurlöndum að gerð upplýsingaskiptasamninga og hafa yfir fjörutíu slíkir samningar verið gerðir á undanförunum árum við ríki sem hafa talist til svokallaðra skattaskjóra.

Frekari viðbragða og frumkvæðis er að vænta á alþjóðavettvangi á næstunni og má þar m.a. nefna frekara samstarf á vegum OECD og Norðurlandanna, auk samráðs á vegum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og G20-ríkjanna. Á vegum Evrópusambandsins er einnig unnið að því að móta aðgerðaáætlun gegn skattaundanskotum og -svikum.

Viðbrögð á alþjóðavettvangi munu fyrirsjáanlega taka nokkurn tíma, og því er mikilvægt að íslensk stjórnvöld grípi til aðgerða sem mögulegt er að ráðast í strax með atbeina löggjafans. Ýmislegt hefur nú þegar verið gert í þeim efnum, m.a. veitti Alþingi fjárframlag til kaupa á skattagögnum erlendis frá til frekari úrvinnslu hjá skattrannsóknarstjóra og ríkisskattstjóraembættinu Ljóst er þó að meira þarf til.

Með frumvarpinu er miðað að því að búa svo um í löggjöf að þrengt sé að þeim kostum og leiðum sem viðgangast eða standa til boða, þar sem framteljendur leitast við að haga skattskilum sínum þannig að farið sé á svig við skattalöggjöf.

Flestar tillögurnar snúa að því að þrengja heimildir í gildandi lögum án þess að fara á svig við EES-rétt. Ákvæði tekjuskattslaga taki þannig annars vegar mið af heimildum sem beinast að innlendum skattaðilum og skattaðilum á Evrópska efnahagssvæðinu og hins vegar skattaðilum sem sækja rétt sinn utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Þá er í frumvarpinu að finna leiðir til að styrkja skattframkvæmd og taka á ýmsum álitámálum sem komið hafa upp á síðustu misserum og jafnframt lagður tryggari grundvöllur að eftirliti og rannsóknum.

Sérstakur starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins mun gera frekari tillögur að breytingum á lögum, reglugerðum og verklagsreglum sem saman munu mynda aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda gegn skattaundanskotum og nýtingu skattaskjóra almennt. Má þar nefna BEPS-verkefnið (Base Erosion and Profit Shifting), reglur um þunna eiginfjármögnun og takmörkun á frádrætti vegna arðs frá félögum í lágskattaríki.

## 3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er að finna eftirfarandi tillögur að lagabreytingum:

- Í fyrsta lagi er lögð til takmörkun á tapsfrádrætti félaga í lágskattaríki. Nýting eftirstöðva rekstrartapa verður óheimil nema um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða og fullnægjandi gögn liggi til grundvallar tapi og nýtingu þess.

- Í öðru lagi er lögð til takmörkun á samruna og skiptingu yfir landamæri við félög í lágskattaríki.
- Í þriðja lagi er lögð til takmörkun á yfirfærslu einstaklingsrekstrar yfir landamæri í einkahlutafélag í lágskattaríki.
- Í fjórða lagi er lagt til að flutningar lögheimilis eða eigna til ríkja sem teljast lágskattaríki verði takmarkaðir verulega.
- Í fimmta lagi er lögð til endurskoðun á CFC-ákvæðinu, sem fjallar um skattlagningu aðila sem eiga beina eða óbeina eignaraðild að félögum, sjóðum eða stofnunum sem eru heimilisföst í lágskattaríkjum, í átt til frekari skýringar.
- Í sjötta lagi er lagt til að upplýsingaskylda fjármálastofnana og lögmanna verði endurskoðuð.
- Í sjöunda lagi er lagt til að heimild til endurákvörðunar verði lengd úr sex árum í tíu ár vegna tekna og eigna í lágskattaríkjum sem ekki hefur verið gerð fullnægjandi grein fyrir í skattskilum.
- Í áttunda lagi er lagt til að fyrningartími sakar verði lengdur úr sex árum í tíu ár vegna brota sem ekki teljast meiri háttar og varða tekjur í lágskattaríkjum.
- Í níunda lagi er lagt til að tollstjóra verði falið að annast áhættugreiningu á sviði innheimtu opinberra gjalda.
  - Í tíunda lagi er lagt til að löglærðum fulltrúum innheimtumanna verði heimilað aðgengi að skattframtölum gjaldenda í því skyni að kanna eignastöðu þeirra hafi ákvörðun verið tekin um að krefjast aðfarar vegna vanskila opinberra gjalda.
- Í ellefta lagi er lagt til að heimildir tollyfirvalda til vinnslu og miðlunar persónuupplýsinga verði skýrðar nánar.

#### **4. Nánar um einstaka liði frumvarpsins.**

Eftirfarandi er nánari umfjöllun um breytingartillögur frumvarpsins.

##### **4.1. Takmörkun á tapsfrádrætti félaga í lágskattaríki.**

Lagt er til að skorður verði settar við nýtingu rekstrartapa félaga í lágskattaríkjum. Með því er allur vafi tekinn af um að óheimilt er að nýta eftirstöðvar rekstrartaps nema félag hafi stundað raunverulega atvinnustarfsemi og skattaðili geti lagt fram fullnægjandi gögn er liggja til grundvallar tapi og yfirfærslu þess.

##### **4.2. Takmörkun á starfsemi félaga í lágskattaríkjum.**

Í frumvarpinu er lagt til að samruni skv. 51. gr., skipting skv. 52. gr., yfirfærsla einstaklingsrekstrar yfir landamæri í einkahlutafélag skv. 56. gr. og flutningur lögheimilis eða eigna skv. 56. gr. a tekjuskattslaga, við félög í lágskattaríki, verði einungis heimill þar sem skattlagning á tekjur, að teknu tilliti til frádráttarliða, er sambærileg og hér á landi. Heimildin tekur þar með ekki til almennt skilgreindra afgangsfélaga.

Þá er lagt til að frestun á greiðslu eftirstöðva skulda vegna útgönguskatts verði felld niður séu eignir, réttindi og skuldbindingar færðar til lágskattaríkja.

Þá er enn fremur lagt til að auk þess sem heimildin takmarkist við það þegar skattlagning á tekjur, að teknu tilliti til frádráttarliða, sé með sambærilegum hætti og hér á landi þurfi eftir sem áður að uppfylla það skilyrði að sýnt sé fram á að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða í félaginu sem staðsett er í lágskattaríkinu, enda hefur flutningur á fjármagni til lág-

skattaríkja átt sér stað í gegnum þessi ríki og því rík ástæða til að setja lagalegar hindranir sem takmarka slíkt gegnumstreymi.

Ákvæði tekjuskattslaga um samruna, skiptingu, yfirfærslu einstaklingsrekstrar í einkahlutafélag og flutning lögheimilis eða eigna eiga ekki við ef viðtökufélag er utan aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum. Sama á við ef viðtökufélagið er lágskattaríki ef ekki er um raunverulega atvinnustarfsemi að ræða og skatthlutfall er lægra en hér á landi.

Skilgreiningu á lágskattaríki er að finna í 2. mgr. 57. gr. a tekjuskattslaga, en þar kemur fram að ríki eða lögsagnarumdæmi telst lágskattaríki þegar tekjuskattur af hagnaði félags, sjóðs eða stofnunar, sem um ræðir, er lægri en tveir þriðju hlutar af þeim tekjuskatti sem hefði verið lagður á félagið, sjóðinn eða stofnunina hefði hún haft heimilisfesti á Íslandi. Skilgreiningu á því hvað telst vera raunveruleg atvinnustarfsemi er að finna í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 1102/2013, um skattlagningu vegna eignarhalds í lögaðilum í lágskattaríkjum.

Ákvæðin um samruna, skiptingar, flutning á lögheimili og yfirfærslu einstaklingsrekstrar í einkahlutafélag yfir landamæri voru lögfest í því skyni að koma til móts við dóm EFTA-dómstólsins í málinu nr. E-14/13, dags. 2. desember 2013, og athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), í rökstuddu áliti, dags. 11. nóvember 2015, um að fyrri reglur um skattlagningu við slíkar aðstæður brytu í bága við EES-samninginn. Þykir því eðlilegt að þær lagabreytingar verði ekki víðtækari en tilefni er til, þ.e. takmarkist við aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjar.

#### **4.3. Endurskoðun á CFC-ákvæðinu (e. *Controlled Foreign Corporation*) í átt til frekari skýringar.**

Ákvæði 57. gr. a tekjuskattslaga fjallar um skattlagningu aðila sem eiga beina eða óbeina eignaraðild að félögum, sjóðum eða stofnunum sem eru heimilisföst í lágskattaríkjum. Það var á sínum tíma samið að norski fyrirmynd og segir m.a. svo í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 46/2009:

*„Meginatriði hinna nýju ákvæða eru þau að ef íslenskur skattaðili á eða hefur umráð yfir félagi sem staðsett er á lágskattasvæði er við skattlagningu litið svo á að tekjur þessa félags séu í reynd tekjur hins íslenska skattaðila og þær skattlagðar með öðrum tekjum hans. Er þessi aðferð í reynd hliðstæða þess sem þegar gildir um skattlagningu sameignarfélags sem ekki er sjálfstæður skattaðili.“*

Fyrir gildistöku CFC-ákvæðisins var að finna ákvæði í núgildandi 3. mgr. 2. gr. tekjuskattslaga þar sem mælt er fyrir um hvernig fara skuli með skattlagningu eigenda vegna eignaraðildar að félagi sem ekki var sjálfstæður skattaðili. Samkvæmt þessu ákvæði ræðst skattlagning af hlutdeild í tekjum og eignum hins ósjálfstæða aðila hjá hverjum eiganda í samræmi við rekstrarform hans, þ.e. hvort um félag með takmarkaðri eða ótakmarkaðri ábyrgð er að ræða eða hvort einstaklingur er aðili að rekstrinum. Þannig er ekki verið að skattleggja félagið sjálft heldur er litið á það sem nokkurs konar gegnumstreymisfélag, sem nýtur engra skattalegra réttinda sem slíkt. Það er einungis þegar lagt er mat á hvort skattlagning á félög í lágskattaríki sé sambærileg við skattlagningu sams konar félaga hér á landi að skattskilum félagsins er stillt upp sem væri það sjálfstæður skattaðili.

Þrátt fyrir að hugtakið hagnaður komi fyrir í norska lagatextanum sem stuðst var við hefur við eftirgrennslan komið í ljós að horft hefur verið framhjá beinni orðskýringu og litið svo á að hugtakið takmarkaði ekki að litið væri á félagið sem gegnumstreymisfélag á tekjum og eignum til skattlagningar hjá eigendum þess. Til að gera ákvæðið enn skýrara er því lagt

til að hugtakið tekjur komi í stað hagnaðar. Skattlagning á „tekjum“ við þessar aðstæður sem tekjur af atvinnurekstri ræðst þannig af hlutdeild í tekjum og heimilum frádráttarliðum eignaraðila. Eigendur félagsins njóta þannig eftir atvikum þeirra frádráttarliða sem þeim eru heimilir allt eftir eðli þeirra tekna sem um ræðir. Ákvæði 5. mgr. er ætlað að taka til skattlagningar tekna félaga, sjóða og stofnana og úthlutun í formi arðs á þannig ekki við í öllum tilfellum. Í stað þess að „úthlutað [sé] hagnaði“ þá er í frumvarpinu lagt til orðalagið „úthlutað tekjum“.

#### **4.4. Endurskoðun á upplýsingaskyldu fjármálastofnana og lögmanna.**

Með lögum nr. 46/2009 var 4. mgr. 94. gr. tekjuskattslaga breytt á þann veg að fjármála-fyrirtækjum, endurskoðendum, lögmönnum og öðrum aðilum sem veita alþjóðlega skattaráðgjöf og þjónustu vegna erlendra samskipta var gert skylt að halda skrá yfir þá viðskiptavini sína sem þiggja slíka ráðgjöf og þjónustu. Slík skrá skal hafa að geyma nægjanlegar upplýsingar til að auðkenna skattaðila. Með alþjóðlegri skattaráðgjöf og þjónustu er átt við ráðgjöf sem þessir aðilar veita og lýtur til að mynda að stofnun og skráningu lögaðila erlendis, flutningi á fjármagni til annarra ríkja eða lögsagnarumdæma og flutningi á eignarhaldi á íslenskum fyrirtækjum til erlendra aðila. Samkvæmt núgildandi lögum geta skattyfirvöld hvenær sem er óskað eftir aðgangi að skránni og er skylt að afhenda hana beiðast þau þess. Í frumvarpinu er lagt til að auk þess sem ráðgjafar- og þjónustuaðilum sé skylt að láta skattyfirvöldum í té umrædda skrá skuli þeir einnig láta þeim í té allar upplýsingar um starfsemi og eignir sem þeim má vera kunnugt um.

Þá er auk þess lagt til að við verði bætt ákvæði þar sem kveðið er á um að í þeim tilvikum þegar um er að ræða félag, sjóð eða stofnun sem telst heimilisföst í lágskattaríki skulu ráðgjafar- og þjónustuaðilar óumbeðnir láta skattyfirvöldum í té umrædda skrá ásamt öllum upplýsingum um starfsemi og eignir sem þeim má vera kunnugt um.

#### **4.5. Heimild til endurákvörðunar lengd úr sex árum í tíu ár vegna tekna og eigna í lágskattaríkjum sem ekki hefur verið gerð fullnægjandi grein fyrir í skattskilum.**

Í frumvarpinu er lagt til að heimild til endurákvörðunar skatts verði lengd úr sex árum í tíu ár vegna tekna og eigna skattaðila í lágskattaríkjum, talið frá því ári sem endurákvörðun fer fram. Það hefur sýnt sig að liðið geta áratugir þar til uppgötvast um eignir sem komið var undan skattlagningu, svo sem í gegnum lágskattaríki. Að baki slíku undanskoti liggja aðstæður sem ekki eru sambærilegar þeim aðstæðum sem almennir skattaðilar standa frammi fyrir, svo sem vegna skatteftirlits. Þykir því ekki óeðlilegt að skattyfirvöldum sé veittur rýmri tími til að rekja mál sem þessi auk þess sem möguleikinn til að endurákværða skatt eykst.

#### **4.6. Fyrningartími sakar lengdur úr sex árum í tíu ár vegna tekna í lágskattaríkjum.**

Jafnhliða því að lagt er til að heimild til endurákvörðunar skatts verði lengd úr sex árum í tíu ár, vegna tekna í lágskattaríkjum, er lagt til að fyrning sakar lengist samhliða úr sex árum í tíu ár. Samkvæmt gildandi lögum fynrast meiri háttar brot á tíu árum, en með þessari breytingu fynrast sök vegna allra brota á skattalögum er varða tekjur í lágskattaríkjum á tíu árum.

#### **4.7. Aukið aðgengi að upplýsingum um eignastöðu gjaldenda.**

Hlutverk innheimtumanna ríkissjóðs er að tryggja að álagðir skattar skili sér til ríkissjóðs og sveitarfélaga. Í þeim tilvikum þegar skattar eru ekki greiddir ber innheimtumanni að beita



viðeigandi innheimtuaðgerðum vegna vanskila. Til þess að aðgerðirnar verði sem árangursríkastar þurfa innheimtumenn að hafa nægilegar upplýsingar um eignir skattskuldara, þ.m.t. eignir erlendis. Innheimtumenn ríkissjóðs hafa aðeins aðgang að fasteigna, skipa- og ökutækjaskrá hérlendis, sbr. 5. mgr. 111. gr. laga nr. 90/2003, en það eru einu upplýsingarnar sem innheimtumenn hafa um eignir skattskuldara. Þekkt dæmi eru um það hér á landi að skattskuldarar eigi engar skráðar fasteignir eða bifreiðar sem hægt er að fullnusta, en eigi hins vegar umtalsverða fjármuni í formi innstæðna á bankareikningum og verðbréfaeignir. Í slíkum tilvikum getur niðurstaða innheimtumáls orðið sú að innheimtumaður ríkissjóðs geri árangurslaust fjárnám og þar með ljúki innheimtuaðgerðum án þess að skattkrafa greiðist. Gera má ráð fyrir því að slík mál séu fleiri en færri og því er mjög mikilvægt að heimildir innheimtumanna ríkissjóðs verði auknar í því skyni að þeir fái sannreynt að fullu raunverulega eignastöðu gjaldenda á öllum sviðum innheimtumála.

Þegar kemur að fullnustu eigna erlendis sem eru í eigu íslenskra skattskuldara eru til staðar alþjóðlegir samningar um stjórnsýslulega aðstoð við innheimtu skatta (Norðurlanda-samningur um gagnkvæma aðstoð í skattamálum, sbr. lög nr. 46/1990, og milliríkjasamningur milli Evrópuráðsins og OECD um gagnkvæma stjórnsýsluáðstoð í skattamálum, sbr. lög nr. 74/1996). Þar sem innheimtumenn ríkissjóðs hafa ekki upplýsingar um eignir íslenskra gjaldenda erlendis er ekki hægt að beita samningunum við innheimtu vangoldinna skatta, þar sem tilvísun til fullnustueigna skortir. Af því leiðir að skattskuldarar geta átt eignir erlendis sem hægt væri að fullnusta með aðstoð erlendra yfirvalda ef til staðar væri nægilegur aðgangur að upplýsingum um eignirnar, til að mynda í gegnum skattframtöl.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um innheimtu opinberra gjalda frá árinu 2011 er bent á að takmarkaðar heimildir til að kanna eignastöðu skuldara séu meðal helstu vandamála sem innheimtumenn eiga við að etja. Í skýrslunni er einnig bent á að heimildir innheimtumanna í nágrannalöndum Íslands til upplýsingaöflunar um fjárhags- og eignastöðu skuldara séu mun rýmri en hér á landi. Erlend innheimtuyfirvöld geta, auk þeirra upplýsinga sem íslenskir innheimtumenn hafa aðgang að, m.a. fengið upplýsingar um allar peningalegar eignir í bönkum og jafnvel að uppfylltum ákveðnum skilyrðum krafið viðskiptabanka um að millifæra af bankareikningi skuldarans fjárhæð sem nemur skattskuld hans við ríkissjóð.

Í tilmælum Ríkisendurskoðunar til fjármála- og efnahagsráðuneytis kemur eftirfarandi m.a. fram: „Auka þarf heimildir innheimtumanna til að afla upplýsinga um fjárhags- og eignastöðu skuldara frá því sem nú er og veita þeim aðgengi að skattframtölum skuldara. Innheimtuyfirvöld í nágrannalöndunum hafa slíkar heimildir. Breyta þarf lokamálsgrein 111. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt í þessu skyni.“ Framangreind tilmæli voru ítrekuð í skýrslu um eftirfylgni um innheimtu opinberra gjalda í september 2014.

#### **4.8. Efling áhættustjórnunar og aukin greiningarvinna.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um innheimtu opinberra gjalda kemur m.a. fram að taka þurfi upp áhættustjórnun og koma á fót greiningardeild hjá tollstjóra. Þar segir m.a.: „Lagt er til að áherslur við innheimtu opinberra gjalda verði endurskoðaðar í samræmi við niðurstöður markvissrar áhættustjórnunar. Hjá Tollstjóra verði komið upp greiningardeild sem greini og meti áhættu skulda og skuldara.“

Með greiningarvinnu og áhættustjórnun væri hægt að bregðast hraðar við með viðeigandi innheimtuaðgerðum, sem væri beint að tilteknum áhættuhópum, í þeim tilgangi að lágmarka afskriftir og auka skil til ríkissjóðs og þannig tryggja betur rétta skattframkvæmd. Í sóknaráætlun tollstjóra „Tollstjóri 2020“ kemur fram verkefni sem lýtur að afskriftum skattkrafna. Markmið verkefnisins er að útbúa greiningartæki annars vegar fyrir ríkissjóð og hins

vegar fyrir innheimtumenn ríkissjóðs. Tilgangurinn er að styrkja tekjuáætlanagerð ríkissjóðs á þann hátt að greina megi svo aðgengilegt sé hversu háar kröfur eru afskrifaðar í stærstu skatttegundum sem og ástæður afskrifta. Þá er greiningartækið hugsað til þess að greina áhættuhópa varðandi afskriftir og er þá sjónum innheimtumanns beint að ákveðnum atvinnugreinum. Þessar upplýsingar leiða til þess að hægt verði að bregðast hraðar við með innheimtuaðgerðum, sem er þá beint að tilteknum áhættuhópum, í þeim tilgangi að lágmarka afskriftir og auka árangur við innheimtu. Verkefnið er vel á veg komið og má nú þegar draga ályktanir um áhættuhópa í ákveðnum starfsgreinum. Til að tryggja rétta samkeppnisstöðu í þessum tilteknu atvinnugreinum er nauðsynlegt að hafa upplýsingar og geta brugðist fyrir við með viðeigandi innheimtuaðgerðum. Vanskil á opinberum gjöldum raska samkeppnisstöðu þeirra sem greiða sín opinberu gjöld á réttum tíma. Áhættugreining á gjaldendum er áhrifaríkt úrræði til þess að tryggja mikilvæga hagsmuni ríkissjóðs og atvinnulífsins í því skyni að styrkja sem besta skattframkvæmd.

Aðferðafræði áhættustýringar við innheimtu opinberra gjalda er vel þekkt við innheimtu opinberra gjalda hjá nágrannaþjóðum okkar. Ávinningur af ítarlegri greiningarvinnu á að skila sér í betri innheimtuárangri. Sem dæmi má nefna að náist 0,05% betri innheimtuárangur á landsvísi miðað við tekjur ársins 2015 gæti sú fjárhæð numið tæpum 400 milljónum króna.

#### **4.9. Heimildir tollyfirvalda til vinnslu og miðlunar persónuupplýsinga.**

Tollgæslan er staðsett á landamærum og hefur eftirlit með vöruinnflutningi og gegnir því veigamiklu hlutverki þegar kemur að vernd samfélagsins. Áhersla er lögð á varnir gegn ólögum inn- og útflutningi vöru sem getur haft í för með sér hættu fyrir öryggi, umhverfi og heilsu almennings. Tollstjóri tekur þátt í vörnum gegn skipulagðri glæpastarfsemi til að sporna við áhrifum hennar á öryggi þegnanna, samkeppnishæfni fyrirtækja og samfélagið í heild. Markviss og árangursrík tollgæsla byggist á öflugri áhættustjórnun og er hún því höfð í fyrirrúmi í öllum þáttum starfseminnar til að minnka hættuna á ólöglegum innflutningi og undanskoti gjalda. Með því móti nýtist mannaflí betur og minni líkur eru á því að meðferð lögmæts innflutnings tefjist vegna tolleftrilits.

Greiningarstarf og gerð áhættumats kallar á meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga og vinnslu þeirra, m.a. upplýsingar um fyrri brot, grun um brot ásamt ábendingum frá almenningsi, samtökum eða öðrum stjórnvöldum. Mjög mikilvægt er að heimildir tollgæslu til slíkrar vinnu séu skýrar og gagnsæjar. Markmið þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu er að skýra betur heimildir tollgæslunnar til að safna, vinna með og geyma persónuupplýsingar við skipulagningu og framkvæmd tolleftrilits.

Við vinnslu ákvæðisins var höfð hliðsjón af ákvæði 13.12 í norsku tollalögunum og athugasemdum sem fylgja þeirri grein auk ákvæðis i-liðar 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga en þar er kveðið á um það hlutverk ríkislögreglustjóra að halda skrár.

##### **4.9.1. Greiningarupplýsingar.**

Hugtakið greining (e. intelligence, no. etterretning) er á sviði löggæslumála notað yfir vinnu sem hefur það markmið að finna upplýsingar og átta sig á samhengi þeirra í þeim tilgangi að sjá fyrir líkur á að afbrot verði framið svo unnt verði að hefja framgang þess.

Greinendur (e. intelligence analysts) rannsaka hverjir það eru sem helst fremja glæpi, hvernig, hvenær, hvar og af hverju og leggja svo fram leiðbeiningar um hvernig mögulegt sé að stöðva eða hefja framgang glæpa. Greinendur vinna bæði með afmörkuð mál og almennt með vandamál tengd ákveðnum tegundum glæpa. Þeir geta því bæði lagt fram stefnumiðaða

greiningu sem nær t.d. yfir ákveðna tegund afbrota (e. strategic) og sértæka eftirgrennslan sem snýr að ákveðnum málaflokki/máli (e. tactical/operational). Afurðir greinenda eru notaðar til að fylgjast með þróun afbrota og spá fyrir um þau og gerir stjórnvöldum fært að nýta mannafla og tæki löggæslu sem best.

Með greiningu tollyfirvalda er hins vegar átt við stýrt ferli sem samanstendur af skipulagðri söfnun, vinnslu, greiningu og mati á upplýsingum um vöruflæði, einstaklinga, fyrirtæki, hópa og ýmis önnur atriði. Vinna greinanda leggur grunn að ákvörðunartöku um hvernig skuli haga tolleftirliti.

Upplýsingar sem greinendur safna eru misáreiðanlegar. Stundum berast þær frá öðrum stofnunum eða löggæsluadílum, stundum berast þær sem nafnlausar ábendingar o.s.frv. Til staðar eru aðferðir til að meta áreiðanleika upplýsinganna þar sem annars vegar er lagt mat á trúverðugleika upplýsingaveitu sem upplýsingar berast frá og hins vegar hvort unnt sé að staðfesta þær með einhverjum hætti.

#### 4.9.2. Persónuvernd.

Í lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga (hér eftir nefnd persónuverndarlög), koma fram reglur um meðferð persónuupplýsinga. Markmið laganna er að stuðla að því að farið sé með persónuupplýsingar í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og að tryggja áreiðanleika og gæði slíkra upplýsinga og frjálst flæði þeirra á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Í lögnum eru *persónuupplýsingar* skilgreindar sem sérhverjar persónugreindar eða persónugreinanlegar upplýsingar um hinn skráða, þ.e. upplýsingar sem beint eða óbeint má rekja til tiltekens einstaklings, látins eða lifandi. Vinnsla er skilgreind sem sérhver aðgerð eða röð aðgerða þar sem unnið er með persónuupplýsingar, hvort heldur sem vinnslan er handvirk eða rafræn, sbr. 1. og 2. tölul. 2. gr. persónuvenndarlaga.

Ákvæði persónuverndarlaga gilda ekki að öllu leyti um vinnslu persónuupplýsinga sem varða almannaoöryggi, landvarnir, öryggi ríkisins og starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Ýmis ákvæði sem t.d. varða rétt hins skráða til upplýsinga um vinnsluna eru undanskilin enda getur slík upplýsingagjöf komið í veg fyrir að hægt sé að sinna löggæslu á fullnægjandi hátt. Því er ljóst að ákvæðin sem talin eru upp í greininni gilda ekki um vinnslu persónuupplýsinga tollstjóra þegar embættið sinnir hlutverki sínu við refsivörslu.

Ákvæði 8. og 9. gr. persónuverndarlaga gilda hins vegar fullum fetum en samkvæmt þeim þarf að uppfylla ákveðin skilyrði til þess að hægt sé að vinna persónuupplýsingar annars vegar og viðkvæmar persónuupplýsingar hins vegar. Samkvæmt 8. gr. laganna er vinnsla persónuupplýsinga heimil sé eitt af skilyrðum í 1.–7. tölul. 1. mgr. 8. gr. uppfyllt, t.d. að hinn skráði hafi ótvírætt samþykkt vinnsluna, eða vinnslan sé nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila. Vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga er heimil ef eitt af skilyrðum 8. gr. er uppfyllt og eitt af skilyrðunum í 1.–9. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna. Viðkvæmar persónuupplýsingar eru m.a. upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað, sbr. b- og c-liði 8. tölul. 2. gr. laganna, en slíkar upplýsingar eru mjög mikilvægar í greiningarstarfi. Eitt af þeim skilyrðum sem talin eru upp í 9. gr. laganna er að sérstök lagaheimild sé til vinnslunnar.

Eins og áður segir kemur fram í 3. tölul. 8. gr. persónuverndarlaga að heimilt sé að vinna persónuupplýsingar ef vinnslan er nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila. Skyldurnar geta verið af tvennum toga, annars vegar skyldur til að framkvæma tiltekna vinnslu persónuupplýsinga, hins vegar skyldur sem eru þess eðlis að þær verða ekki ræktar nema í því felist vinnsla persónuupplýsinga. Engin sérstök skylda hvílir á

tollstjóra í lögum til vinnslu persónuupplýsinga en hins vegar er ljóst að tollstjóri getur ekki rækt lögbundið hlutverk sitt skv. 40. gr. tollalaga, m.a. það hlutverk að viðhafa greiningarstarf vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit, nema með vinnslu persónuupplýsinga. Því er ljóst að tollstjóri uppfyllir skilyrði 3. tölul. 8. gr. um vinnslu persónuupplýsinga, en einnig 6. tölul. við beitingu opinbers valds og 7. tölul. enda sé vinnsla heimil til að krafa verði afmörkuð, sett fram eða varin vegna dómsmáls eða annarra laganauðsynja, sbr. úrskurð Persónuverndar frá 23. október 2006 (mál nr. 2006/232). Í þessu samhengi er rétt að geta þess að embætti tollstjóra (áður tollstjórans í Reykjavík) óskaði árið 2001 eftir leyfi Persónuverndar til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga skv. 2. mgr. 9. gr. persónuverndarlaga. Persónuvernd vísaði til þess að skv. 4. mgr. 9. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, séu tollstjórar, löglærðir fulltrúar þeirra og tollverðir handhafar löggæsluvalds þegar þeir fara með lögregluvald á sínu starfssviði og þegar þeir annast eða aðstoða við löggæslu. Persónuvernd féllst á það með embættinu að eðlilegt væri að fíkniefni- og rannsóknardeild embættisins (nú greiningardeild og rannsóknardeild) héldi vegna starfsemi sinnar skrá yfir aðila sem hafa verið grunaðir, ákærðir eða dæmdir fyrir fíkniefnamisferli og brot á tollalögum, enda taki hún einungis til þeirra sem tengjast starfi deildarinnar eða verksviði. Taldi Persónuvernd að embættið þyrfti því ekki leyfi stofnunarinnar til skráningarinnar. Í framhaldinu tilkynnti tollstjóri gagnagrunninn Crime Base til Persónuverndar sem þann gagnagrunn sem halda ætti utan um viðkvæmar persónuupplýsingar.

Með þeirri lagabreytingu sem hér er lögð til er, samkvæmt framangreindu, verið að undirbyggja núverandi framkvæmd tollstjóra við meðferð upplýsinga og skýra betur þær heimildir sem embættið hefur til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga í því skyni að auka gagnsæi, gæta enn frekar að öryggi borgaranna og tryggja öryggi upplýsinga.

#### 4.9.3. Hlutverk og þarfir tollstjóra.

Hlutverk tollstjóra er skilgreint í 40. gr. tollalaga. Samkvæmt 3. tölul. lagagreinarinnar gegnir tollstjóri því hlutverki að hafa eftirlit með innflutningi, umflutningi og útflutningi á vörum til og frá landinu og ferðum og flutningi fara og fólks til og frá landinu. Þá hefur tollstjóri það hlutverk skv. 8. tölul. 40. gr. tollalaga að viðhafa greiningarstarf vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit. Aukin umferð á landamærum gerir landamæraeftirlit erfiðara en áður. Í skýrslu frá 2015 sem ber heitið „Mat ríkislögreglustjóra á hættunni af hryðjuverkum og öðrum stórfelldum árásum“ kemur fram að árið 2014 hafi fjöldi ferðamanna til Íslands numið þrefaldri íbúatölu landsins. Þá kemur fram í annarri skýrslu ríkislögreglustjóra frá sama ári, sem ber heitið „Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri brotastarfsemi“ að aukið flæði fólks hingað til lands geti af sér ný tækifæri til hagnaðar og að aukinn ferðamannastraumur og þensla skapi brotamönnum tækifæri til að samþætta löglega og ólöglega starfsemi. Ljóst er að ógn við öryggi í samfélaginu eykst stöðugt og alþjóðleg skipulögð glæpastarfsemi er að verða víðtækari og flóknari auk þess sem kunnátta þeirra sem standa í ólöglegum innflutningi eykst stöðugt. Ljóst er að tollstjóra er ekki fært að sinna hlutverki sínu ef hann hefur ekki fullnægjandi heimildir til að sinna starfi sínu, m.a. viðunandi heimildir í tollalögum til að vinna viðkvæmar persónuupplýsingar vegna greiningarstarfs og rannsókna. Almennu eru þær persónuupplýsingar sem embætti tollstjóra vinnur með ekki viðkvæmar í skilningi persónuverndarlaga, sbr. 8. tölul. 2. gr. laganna. Viðkvæmar persónuupplýsingar sem tollgæslan hefur þörf fyrir eru aðallega upplýsingar um grun um refsiverð brot, staðfest brot á tolla- og skattalöggjöf eða brot gegn annarri löggjöf sem tollstjóri hefur eftirlit með. Tollgæsla hefði t.d. almennt ekki þörf fyrir upplýsingar um heilsufar einstaklinga. Þá er rétt að taka fram að starfsmönnum tollstjóra ber, skv. 188. gr. tollalaga, þagnarskylda um þau

atvik sem þeim verða kunn í starfi sínu eða vegna starfs síns og leynt skulu fara vegna lögmætra almanna- og einkahagsmuna. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Þau tölvukerfi sem helst eru notuð af íslenskri tollgæslu í dag eru AST-gagnagrunnurinn, dagbók og tollakerfið. Í AST-gagnagrunninum eru aðallega geymdar upplýsingar um greiddar sektir og gjöld hjá einstaklingum og varning í eigu einstaklinga sem hald hefur verið lagt á. Í dagbókinni eru öll þau verkefni sem tollverðir framkvæma eða fara í og niðurstaða þeirra. Tollakerfið heldur utan um helstu atriði varðandi tollafgreiðslu vöru vegna inn- og útflutnings og skil á upplýsingum til Hagstofu Íslands. Einnig er notað skjalavistunarkerfið Gopro þar sem formleg erindi til tollstjóra eru m.a. vistuð og gæðakerfið Coredata sem heldur utan um gæðaskjöl embættisins, þ.m.t. verklagsreglur og vinnulýsingar. Um langt skeið notaði sá afmarkaði hluti tollgæslunnar sem vinnur við greiningarstörf gagnagrunn sem kallast Crime Base. Sá gagnagrunnur var tilkynntur til Persónuverndar sem gerði ekki athugasemdir við hann. Nú er hins vegar tímabært að uppfæra þann hugbúnað sem notaður er við greiningarvinnu og hefur tollstjóri hafið skoðun á því hvaða búnaður mundi falla best að þörfum tollgæslunnar og lagakröfum um upplýsingaöryggi.

Til að hægt sé að sinna greiningarstarfi á fullnægjandi hátt er nauðsynlegt að mögulegt sé að skrá gögn niður í þar til gerða og örugga gagnagrunna og geyma þau þar. Þannig er unnt að tryggja betra gagnaöryggi með öruggari vistun, hertari aðgangsstýringu, því að hver uppfletting sé skráð og einnig auðveldar það að haldnir séu tímafrestir um eyðingu gagnanna. Mikilvægt er að tollgæslunni verði fengnar ótvíræðar og gagnsæjar heimildir til að vinna með viðkvæmar persónuupplýsingar og til að halda þær skrár og gagnagrunna sem nauðsyn ber til svo að embættið geti rækt hlutverk sitt á sviði tollgæslu. Einnig er mikilvægt að hægt sé að vinna upplýsingar saman úr mismunandi gagnagrunnum, m.a. í þeim tilgangi að koma auga á mynstur glæpamanna og koma upp um og helst hindra glæpi. Rétturinn til að vinna rafrænt úr upplýsingum úr mismunandi grunnum mundi auka möguleikana á vélrænni greiningu, sem aftur eykur árangur eftirlitsins ásamt því að draga úr því að löghlýðnir borgarar og fyrirtæki verði fyrir eftirliti.

Við tolleftirlit og tollendurskoðun eru tollyfirvöld oft í samstarfi við toll- og skattyfirvöld, lögreglu og ákærvald bæði innan lands og í öðrum löndum og felur samstarfið m.a. í sér skipti á upplýsingum um eftirlit. Í ályktun tollgæslunefndar Alþjóðatollastofnunarinnar (Enforcement Committee, World Customs Organization) frá 9. febrúar 2016 kemur mikilvægi þessarar samvinnu og upplýsingaskipta einmitt fram. Upplýsingarnar sem tollyfirvöld fá frá slíkum aðilum eru oft ekki staðfestar. Tollgæslan fær einnig ábendingar og upplýsingar frá einkaaðilum og fyrirtækjum og geta þær stundum verið nafnlausar. Skýlaus heimild til að skrá og nota þessa tegund upplýsinga í sérstökum gagnagrunni gæfi tollgæslunni betri grunn til að útfæra eftirlit, t.d. með skipulagðri glæpastarfsemi.

Tekið skal fram að litið er svo á að upplýsingar og gögn sem verða til við greiningarstörf embættisins séu ekki skilaskyld til Þjóðskjalasafns. Þess má geta að sama framkvæmd er viðhöfð hjá norska tollinum í samráði við norska Þjóðskjalasafnið (n. Riksarkivet). Lög um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014, eru ekki skýr hvað þetta varðar en í mörgum tilvikum er um að ræða upplýsingar sem eru ekki staðfestar og verða aldrei að stjórnsýslumáli og mundi skjóta skökku við og vera andstætt sjónarmiðum um persónuvernd ef síðar yrði hægt að fletta þessum upplýsingum upp í Þjóðskjalasafni. Persónuverndarlög ganga einmitt út frá því að persónuupplýsingar séu ekki geymdar lengur en nauðsyn krefur og að þeim skuli eyða þegar engin málefnaleg ástæða er til að geyma þær lengur, sbr. 26. gr. persónuverndarlaga.

Áréttað skal að skv. 2. mgr. 3. gr. persónuverndarlaga er réttur einstaklings til að fá upplýsingar um að verið sé að vinna persónuupplýsingar um hann ekki fyrir hendi þegar um er

að ræða starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu og á það við um þær upplýsingar sem falla undir þetta frumvarp. Ekki hvílir því skylda á tollyfirvöldum samkvæmt persónuverndarlögum til að upplýsa einstakling um vinnsluna eða afhenda slíkar upplýsingar. Gagnvart upplýsingalögum er litið svo á að greiningarupplýsingar séu til þess fallnar að varpa ljósi á skipulag og starfsaðferðir tollgæslu og séu því undanþegnar skyldunni til afhendingar á grundvelli 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. upplýsingalaga.

### 5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við stjórnarskrá.

### 6. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst skattskylda aðila, bæði einstaklinga og lögaðila. Við gerð frumvarpsins var haft samráð við ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra ríkisins og tollstjóra. Þá var leitað álits Persónuverndar.

### 7. Mat á áhrifum.

Lagabreytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu munu hafa óveruleg áhrif á afkomu ríkissjóðs þegar litið er til skamms tíma verði frumvarpið óbreytt að lögum. Megintilgangur breytinganna er hins vegar sá að draga félög íslenskra skattaðila í lágskattaríkjum heim og því ættu áhrif þeirra til lengri tíma litið að vera jákvæð fyrir afkomu ríkissjóðs. Til dæmis má gera ráð fyrir að með lengri heimildum til endurákvörðunar og lengri fyrningartíma sakar, vegna tekna og eigna skattaðila í lágskattaríkjum, ásamt ríkari upplýsingaskyldu aukist tekjur ríkissjóðs. Engar upplýsingar liggja hins vegar fyrir um hugsanlegar fjárhæðir hvað það varðar.

Ákvæði frumvarpsins um takmörkun á nýtingu eftirstöðva rekstrartaps, samruna og skiptingu félaga yfir landamæri, yfirfærslu einstaklingsrekstrar í einkahlutafélag ásamt flutningi á lögheimili eða eignum þess yfir landamæri og frekari skýringar á CFC-ákvæðinu vegna eignarhalds í lágskattaríki gætu hugsanlega haft einhver áhrif á ríkissjóð, hvort heldur sem er til að hækka eða lækka á tekjur. Í ljósi þess að fram til þessa hefur ekki reynt á skattlagningu á hagnaði við samruna, skiptingu, flutning eða yfirfærslu yfir landamæri hér á landi er engin leið að spá fyrir um áhrif tillagna frumvarpsins á tekjuhlið ríkissjóðs til framtíðar verði þær óbreyttar að lögum.

Ákvæði frumvarpsins sem snúa að ákvæðum tollalaga eru ekki talin leiða til áhrifa á útgjöld og tekjur ríkissjóðs.

Verði frumvarpið að lögum mun það takmarka og þrengja möguleika skattaðila til skattundanskots vegna eignarhalds í lágskattaríki. Áhrif lagasetningarinnar og ávinningurinn af samþykkt frumvarpsins verður mun meiri en hugsanleg neikvæð áhrif, þar sem reglur verða skýrari og gagnsærri sem er til mikilla hagsbóta fyrir skattaðila sem og skattyfirvöld.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Með ákvæði þessu er lagt til að takmörkun verði sett á nýtingu eftirstöðva rekstrartapa félaga í lágskattaríkjum. Ákvæðið er þannig sett til að taka af allan vafa um að nýting eftirstöðva rekstrartapa félaga í lágskattaríkjum er óheimil nema félagið hafi stundað raunverulega atvinnustarfsemi og skattaðili geti lagt fram fullnægjandi gögn er liggi til grundvallar tapi og yfirfærslu þess.

## Um 2. gr.

Samkvæmt 5. mgr. 51. gr. er heimilt að fresta greiðslu á þeirri skattskuld sem er gjaldfallin skv. 4. mgr. í allt að fimm almanaksár. Ef eignir, réttindi og skuldbindingar eru færðar til ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyja fellur frestun á greiðslu eftirstöðva skattskuldar niður frá og með næsta gjalddaga. Lagt er til að frestun á greiðslu eftirstöðva skulda vegna útgönguskatts verði felld niður séu eignir, réttindi og skuldbindingar færðar til lágs kattarríkja.

## Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að yfirfærsla einstaklingsrekstrar yfir landamæri í einkahlutfélag á grundvelli ákvæðis 56. gr. verði einungis heimil til ríkja þar sem skattlagning á tekjur, að teknu tilliti til frádráttarliða, sé með sambærilegum hætti og hér á landi. Skilyrðið um að sýnt sé fram á að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða er áfram í gildi.

## Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að flutningur lögheimilis eða eigna sæti þeim takmörkunum að ákvæðið eigi ekki við sé lögheimili eða eignir fluttar til ríkja sem teljast lágs kattarríki. Einungis verður heimilt að flytja lögheimili eða eignir til ríkja þar sem skattlagning á tekjur, að teknu tilliti til frádráttarliða, er með sambærilegum hætti og hér á landi. Skilyrðið um að sýnt sé fram á að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða er áfram í gildi.

## Um 5. gr.

Eignarhald félaga í lágs kattarríkjum er oftast en ekki dulið, þar sem keðja félaga kann að standa að baki því félagi sem að nafninu til er átt í viðskiptum við. Um viðskipti við aðila í lágs kattarríki eiga sönnunarreglur um milliverðlagningu því ætíð við.

## Um 6. gr.

Ákvæði 57. gr. a voru á sínum tíma samin að norski fyrirmynd og þrátt fyrir að hugtakið hagnaður komi fyrir í norska lagatextanum sem stuðst var við hefur við eftirgrennslan komið í ljós að horft hefur verið framhjá beinni orðskýringu og litið svo á að hugtakið takmarkaði ekki að litið væri á félagið sem gegnumstreymisfélag á tekjum og eignum til skattlagningar hjá eigendum þess. Skattlagning á tekjum við þessar aðstæður ræðst þannig af hlutdeild í tekjum og heimilum frádráttarliðum eignaraðila, þ.e. hinum eiginlega skattaðila. Eigendur félagsins njóta þannig eftir atvikum þeirra frádráttarliða sem þeim eru heimilir allt eftir eðli teknanna. Til að gera ákvæðið enn skýrara er því lagt til að hugtakið tekjur komi í stað hagnaðar. Við þessar aðstæður yrðu tekjur skattlagðar hjá eigendum sem tekjur af atvinnurekstri óháð tegund teknanna, þ.e. hvort um er að ræða t.d. arð eða vexti. Ákvæði 5. mgr. er ætlað að taka til skattlagningar tekna félaga, sjóða og stofnana og úthlutun í formi arðs á þannig ekki við í öllum tilfellum. Í stað þess að „úthlutað [sé] hagnaði“ þá er lagt til orðalagið „úthlutað tekjum“. Umorðun á ákvæðum og innra samræmi í hugtakanotkun ætti að koma í veg fyrir misskilning með tilheyrandi ágreiningi.

## Um 7. gr.

Samkvæmt núgildandi lögum geta skattyfirvöld hvenær sem er óskað eftir aðgangi að þeirri skrá sem fjármálafyrirtækjum, endurskoðendum, lögmönnum og öðrum aðilum sem veita alþjóðlega skattaráðgjöf og þjónustu vegna erlendra samskipta er skylt að halda yfir þá viðskiptavini sína sem þiggja slíka ráðgjöf og þjónustu og er þeim skylt að láta þeim hana í

té beiðast þau þess. Lagt er til að auk þess sem ráðgjafar- og þjónustuaðilum sé skylt að afhenda skattyfirvöldum umrædda skrá skuli þeir einnig láta þeim í té allar upplýsingar um starfsemi og eignir sem þeim má vera kunnugt um.

Þá er lagt til að kveðið verði á um það að í þeim tilvikum þegar um er að ræða félag, sjóð eða stofnun sem telst heimilisföst í lágs kattaríkji skuli ráðgjafar- og þjónustuaðilar óumbeðnir láta skattyfirvöldum í té umrædda skrá ásamt öllum upplýsingum um starfsemi og eignir sem þeim má vera kunnugt um. Ljóst er að ákvæðið er íþyngjandi, en þar sem reynslan sýnir að sérstökum erfiðleikum er alla jafna bundið að afla gagna í lágs kattaríkjum, jafnvel þótt upplýsingaskiptasamningar séu fyrir hendi, verður að gera auknar kröfur til upplýsingaskyldu hvað þetta varðar.

#### Um 8. og 13. gr.

Lagt er til að heimild til endurákvörðunar skatts verði lengd úr sex árum í tíu ár vegna tekna og eigna skattaðila í lágs kattaríkjum, talið frá því ári sem endurákvörðun fer fram. Eðlilegt þykir að skattyfirvöldum sé veittur rýmri tími til að rekja mál sem þessi auk þess sem möguleikinn til að endurákværða skatt eykst.

#### Um 9., 11., 12. og 14. gr.

Sök vegna meiri háttar brota gegn skattalögum fyrnist á tíu árum skv. 262. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 81. gr. laganna. Lagt er til að sök skv. 109. gr. laga nr. 90/2003, 30. gr. laga nr. 45/1987, 19. gr. laga nr. 94/1996 og 40. gr. laga nr. 50/1988 vegna brota sem uppvíst verður um vegna tekna í lágs kattaríkjum fyrnist á tíu árum miðað við upphaf rannsóknar á vegum skattrannsóknarstjóra ríkisins, enda verði ekki óeðlilegar tafir á rannsókn máls eða ákvörðun refsingar. Eðlilegt þykir í ljósi þess hve mál tengd lágs kattaríkjum koma oft seint upp á yfirborðið að fyrningartími þeirra verði lengdur í tíu ár, samhliða heimild til endurákvörðunar skatta.

#### Um 10. gr.

Lagt er til í a-lið greinarinnar að tollstjóra verði falið að sinna áhættugreiningu á sviði innheimtu opinberra gjalda. Í því felst að heimilt verði að flokka skuldara við innheimtu á grundvelli aðferðafræði um áhættustjórnun. Ríkisendurskoðun hefur í skýrslu sinni frá mars 2011 bent á nauðsyn þess að sett verði á stofn greiningardeild á vettvangi innheimtu opinberra gjalda.

Áhættuþættir sem full þörf er á að greina og þar sem stýra þarf innheimtu með tilliti til viðeigandi innheimtuaðgerða eru t.d. kennitölufلاك, þ.e. þegar um er að ræða félög með stjórnarmenn og prókúruhafa sem eru með sögu um óeðlilega mörg gjaldþrot að baki, félög með stjórnarmenn og prókúruhafa sem hefur verið gert að greiða skattsekt, undanskot tekna við endurákvörðanir skattyfirvalda og atvinnugreinar með óeðlilega hátt hlutfall afskrifta.

Ákvæði b-liðar greinarinnar felur í sér að innheimtumönnum ríkissjóðs verði fengnar auknar heimildir til að sannreyna eignastöðu gjaldenda við vanskilainnheimtu og tryggja þannig rétta skattframkvæmd við innheimtu skatta og gjalda til hagsbóta fyrir ríkissjóð og samfélagið allt. Lagt er til að ríkisskattstjóra verði gert að veita löglærðum fulltrúum innheimtuaðila aðgang að skattframtölum gjaldenda hafi verið tekin ákvörðun um að krefjast aðfarar vegna vanskila gjaldenda á opinberum gjöldum. Skilyrði slíks aðgangs eru að sannreyna þurfi eignastöðu viðkomandi gjaldanda og að tekin hafi verið ákvörðun um aðför. Ekki er gert ráð fyrir að aðfararbeiðni þurfi að hafa verið send til sýslumanns og því síður að beiðnin hafi verið tekin fyrir. Tillagan stendur í beinu sambandi við rannsóknir á



skattalagabrotum þar sem aflandsfélög koma við sögu að því leyti að það er að jafnaði einungis á skattframtölum sem unnt er að finna upplýsingar um erlendar eignir manna.

#### Um 15. og 16. gr.

Tollmiðlarar vinna töluvert magn tollskýrslna fyrir einstaklinga og aðra aðila sem ekki eru bókhaldsskyldir. Í 3. mgr. 29. gr. tollalaga er kveðið á um að tollstjóri varðveiti öll tollskjöl vegna tollafgreiðslu sendinga sem aðilar, sem ekki eru bókhaldsskyldir, flytja til landsins. Tollmiðlarar verja mikilli vinnu í að prenta skýrslur út til að senda tollstjóra. Oft er um að ræða aðflutningsskýrslur um lítil verðmæti. Þetta fyrirkomulag kallar einnig á mikla vinnu af hálfu tollstjóra sem flokkar skýrslurnar og vistar í skjalageymslu. Nær allir tollmiðlarar vista aðflutningsskýrslur rafrænt en að auki eru þær í langflestum tilvikum sendar rafrænt inn í tollakerfið og eru því til í rafrænu formi hjá tollstjóra. Óski endurskoðunardeild eða tollafgreiðsludeild tollstjóra eftir skjölum geta þær pantað þau sérstaklega rafrænt eða óskað eftir að fá skýrslur útprentaðar. Í þeim tilvikum þegar frumrit gagna þarf að liggja fyrir getur tollstjóri ákveðið að þeim skuli skilað til tollstjóra ásamt aðflutningsskýrslu (t.d. EUR-skírteini, innflutningsleyfi skotvopna o.fl.).

Með frumvarpsgreininni er lagt til að skylda tollstjóra til að varðveita tollskjöl vegna tollafgreiðslu sendinga, sem aðilar sem ekki eru bókhaldsskyldir flytja til landsins, verði felld brott en þess í stað verði tollmiðlurum gert að geyma þessi gögn á sama hátt og þeir gera þegar um bókhaldsskylda aðila er að ræða. Þessi breyting mun hafa í för með sér mikinn vinnusparnað fyrir tollmiðlara auk þess að draga úr prentunar- og pappírskostnaði. Þá mun þörf fyrir geymslupláss og vinnu við flokkun aðflutningsskýrslna dragast saman hjá tollstjóra.

Vegna framangreindra breytinga er lagt til að afnumin verði skylda tollmiðlara til að afhenda tollstjóra öll skrifleg gögn skv. 28. gr. laganna í tilviki innflytjenda sem ekki eru bókhaldsskyldir.

#### Um 17. gr.

Í ákvæði gildandi 7. tölul. 40. gr. laganna kemur fram að hlutverk tollstjóra felist m.a. í rekstri tölvukerfis og þróun rafrænna samskipta vegna tollafgreiðslu. Í frumvarpinu er lagt til að skýrt verði nánar hvað felst í framangreindum hlutverkum. Tollstjóra er nauðsynlegt að halda ýmiss konar skrár í starfi sínu, m.a. tollakerfi og dagbók tollgæslu. Mikilvægt er að kveðið sé skýrlega á um hvaða heimildir og skyldur tollstjóri hefur til að halda slíkar skrár. Tilgangur ákvæðisins er að tryggja embættinu viðunandi starfsgrundvöll, auka réttaröryggi borgaranna og gera lagaákvæði skýrari. Sambærilegt ákvæði er að finna í i-lið 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996.

Samkvæmt lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, hefur Persónuvernd það hlutverk að annast eftirlit með framkvæmd laganna, sbr. 2. mgr. 1. gr. Gagnvart réttaröryggi borgaranna er mikilvægt að því eftirlitshlutverki sé vel sinnt og toll-yfirvöld geri ráð fyrir því að geta hvenær sem er átt von á úttekt á þeim skráum sem þau vinna með.

#### Um 18. gr.

Í greininni er lagt til að tollstjóra, lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds verði heimilað að miðla sín á milli viðkvæmum persónuupplýsingum eða öðrum þeim upplýsingum sem falla undir þagnarskyldu skv. 188. gr. laganna. Það verður skilyrði þess að slík miðlun teljist heimil að hún sé gerð í þágu eftirlits, greiningarstarfs eða vegna rannsókna á

ætluðum brotum gegn ákvæðum tollalaga, ákvæðum laga um ávana- og fíkniefni og/eða ákvæðum annarra laga sem lögreglu, tollstjóra og öðrum handhöfum lögregluvalds ber að framfylgja.

Í 3. mgr. 45. gr. tollalaga er kveðið á um heimild tollstjóra til að miðla upplýsingum til lögreglu sem þagnarskylduákvæði 188. gr. tollalaga tekur til enda teljist það nauðsynlegt í þágu greiningarstarfs lögreglu eða rannsóknar lögreglu á ætluðum brotum á tollalögum, lögum um ávana og fíkniefni eða öðrum lögum sem tollstjóra ber að framfylgja. Sú breyting sem hér er lögð til felst í því að miðlunarheimildin gengur í báðar áttir, þ.e. ekki aðeins til lögreglu frá tollstjóra heldur einnig öfugt. Þá mun hún einnig ná til annarra handhafa lögregluvalds í þessu samhengi auk þess sem þeim brotum sem réttlætt geta miðlunina er fjölgað. Mikilvægt er að löggæslustofnanir hafi ríkar heimildir til að miðla upplýsingum sín á milli enda hefur það sýnt sig erlendis að skortur á samstarfi milli löggæslustofnana getur hamlað eðlilegu löggæslustarfi mjög og komið í veg fyrir að takist að afstýra afbrotum, t.d. hryðjuverkum. Vegna stöðu tollvarða á landamærum og þeirra upplýsinga sem embætti tollstjóra hefur yfir að ráða um innflutning, útflutning og umflutning er mikilvægt að enginn vafi sé um það að upplýsingar geti gengið greiðlega á milli löggæslustofnana þegar það er réttlætanlegt.

Um 19. og 20. gr.

Í greinunum eru lagðar til breytingar á 117. og 118. gr. laganna. Tilgangurinn er að tryggja að ákvarðanir um álagningu álags skv. 180. gr. b verði kærnanlegar til tollstjóra og yfirsattanefndar.

Um 21. gr.

Í greininni er lagt til að heimildir tollyfirvalda til að vinna með viðkvæmar persónuupplýsingar verði skýrðar á ítarlegri hátt en gert er í gildandi lögum. Það er nauðsynleg forsenda þess að tollyfirvöld geti sinnt lögboðnu hlutverki sínu á viðunandi hátt að slík heimild sé til staðar. Með breytingunni er því verið að undirbyggja undir heimildir til meðferðar upplýsinga. Við undirbúning gerðar frumvarpsgreinarinnar var litið til greinar 13.12 í norsku tollalögunum og lögskýringargagna. Að sjálfsögðu verða upplýsingarnar að öðru leyti ávallt háðar þagnarskyldu skv. 188. gr. laganna.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild tollyfirvalda til að taka á móti upplýsingum, þ.m.t. viðkvæmum persónuupplýsingum, frá nafnlausum heimildum án þess að upplýsingarnar séu staðfestar. Í starfi tollyfirvalda berast upplýsingar frá ýmsum aðilum. Í mörgum tilvikum er um að ræða upplýsingar frá öðrum stjórnvöldum, innlendum eða erlendum, en einnig geta borist upplýsingar frá fyrirtækjum eða einstaklingum. Í sumum tilvikum eru slíkar upplýsingar nafnlausar og óstaðfestar. Mikilvægt er að heimildir tollyfirvalda til að skrá slíkar upplýsingar og vinna með þær séu skýrðar. Rétt er að hafa í huga að aðeins er gert ráð fyrir að tollstjóri safni þeim upplýsingum sem eru nauðsynlegar í ljósi lögbundinnar starfsemi embættisins. Þá er tekið fram að aldrei skuli geyma persónuupplýsingar lengur en nauðsynlegt er í ljósi tilgangsins með vinnslunni og er þetta í samræmi við ákvæði 26. gr. persónuverndarlaga.

Um 22. gr.

Með greininni er lagt til að tollstjóra verði gert skylt að leggja 20% álag á tolla og önnur aðflutningsgjöld sem innflytjanda hefði borið að greiða en gerði ekki vegna þess að hann veitti rangar eða villandi upplýsingar um tegund, magn eða verðmæti vöru við innflutning

eða upplýsingagjöf innflytjanda hefur að öðru leyti verið svo áfátt að áhrif hafi haft við álagningu. Með ákvæðinu er ætlunin að bregðast við því að það hefur reynst nokkuð algengt að vanhöld hafa verið á að gerð sé grein fyrir vörum með fullnægjandi hætti við innflutning auk þess sem nokkuð algengt er að rangar verðmætaupplýsingar séu gefnar upp. Slíkar athafnir eða eftir atvikum athafnaleysi er refsivert skv. 172. gr. laganna svo fremi að sýnt þyki að slíkur annmarki við upplýsingagjöf sé af ekki ásetningi eða fyrir stórkostlegt gáleysi. Þær sönnunarkröfur sem þannig eru lagðar á tollyfirvöld hafa gert það að verkum að í flestum tilvikum þykja ekki standa efni til þess að láta reyna á refsingar fyrir annmarka á upplýsingagjöf. Slík refsímál eru einnig viðurhlutamikil bæði fyrir innflytjendur og stjórnvöld. Tillöggunni er því ætlað að stuðla að réttri upplýsingagjöf og búa svo um hnútana að tollyfirvöldum verði unnt að leysa úr málum er varða slíka annmarka á einfaldan og skilvirkan hátt. Hafi upplýsingagjöf verið haldin annmörkum getur beiting álags annaðhvort farið fram við tollafgreiðslu eða eftir hana, við endurskoðun aðflutningsgjalda, sbr. 111. og 112. gr. laganna.

Í síðari málslið greinarinnar er gert ráð fyrir að álagið verði fellt niður ef innflytjandi færir rök að því að honum verði ekki kennt um annmarka við upplýsingagjöf, að óviðráðanleg atvik hafi hamað því að hann veitti réttar upplýsingar eða kæmi leiðréttingu á framfæri við tollstjóra. Slíkt er eðlilegt enda geta annmarkar á upplýsingagjöf verið afsakanlegir að vissu marki. Niðurfellingarheimildin sækir fyrirmynd til 3. mgr. 108. gr. tekjuskattslaga og 5. mgr. 27. gr. laga um virðisaukaskatt. Í 1. mgr. sbr., lokamálslið 2. mgr., er kveðið á um hlutlæga ábyrgð innflytjanda á upplýsingagjöf enda ber innflytjandi sjálfur ábyrgð á upplýsingagjöf um innflutning, m.a. skv. 20., 22. og 32. gr. laganna, jafnvel þótt hann feli öðrum að annast hana í sínu umboði. Álag yrði því ávallt lagt á innflytjanda jafnvel þótt hann telji sem dæmi að tollmiðlari hafi gert mistök við tollskýrslugerðina. Rétt er að taka fram að álag á virðisaukaskatt telst ekki virðisaukaskattur og því myndast ekki innskattsréttur vegna greiðslu þess.

Til að tryggja að greinin verði ekki skilin þannig að það teljist skylt að fella álagið niður ef einhver annar en innflytjandi ber ábyrgð á annmarka við upplýsingagjöf er lagt til að kveðið verði með beinum hætti á um að ekki skuli fella álag niður ef tollmiðlari, seljandi eða sendandi vöru telst bera ábyrgð á rangri eða ófullnægjandi upplýsingagjöf. Er þannig t.d. átt við að það beri að leggja álagið á innflytjanda þrátt fyrir að tollmiðlari teljist ábyrgur skv. 1. mgr. 33. gr. laganna.

Ákvörðun um beitingu álags er kæránleg til tollstjóra og í framhaldi af því til yfirskattanefndar og gilda um það ákvæði 117. og 118. gr. laganna og ákvæði laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd.

Um 23. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku og þarfnast ekki skýringar.