

# Eftirfylgni: *Innheimta opinberra gjalda*

## Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar til fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 2014 um innheimtu opinberra gjalda. Lög nr. 112/2016 um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum, sett markmið fjárlaga 2017 um bætt framtalskil og aukna framleiðni skattkerfisins og samstarfssamningur Tollstjóra, Ríkisskattstjóra og Skattranssóknarstjóra hafa komið til móts við ábendingar stofnunarinnar um aðgerðir til að bæta framtalskil og aukið aðgengi innheimtumanna að skattframtölum skuldara. Þá stuðla ný ákvæði laga nr. 3/2006 um ársreikninga að samnýtingu uppgjörsupplýsinga milli skattayfirvalda og ársreikningaskrár. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að vinna áfram að úrbótum á því sviði í samstarfi við Ríkisskattstjóra.

## Úr fyrri skýrslum Ríkisendurskoðunar

Í skýrslunni [Innheimta opinberra gjalda](#) (mars 2011) var fjallað um skipulag, lagaumhverfi og eftirlit fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) með innheimtu skatta og opinberra gjalda. Í henni kom fram að í september 2010 hefðu útistandandi kröfur ríkissjóðs numið 222 ma.kr., þar af voru 182 ma.kr. í vanskilum. Innheimtan var í höndum 24 hliðsettra stjórnvalda, þ.e. Tollstjóra og 23 sýslumannsembættta. Ríkisendurskoðun taldi að skipulag innheimtumála hefði hvorki þróast í takt við byggða- og samgöngumál né breytta upplýsingatækni og að auka mætti skilvirkni innheimtunnar. Stofnunin beindi átta ábendingum til ráðuneytisins og einni til Fjársýslu ríkisins.

Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingunum eftir í [Skýrslu um eftirfylgni: Innheimta opinberra gjalda](#) (september 2014). Að mati stofnunarinnar var ekki tilefni til að ítreka hvatningu hennar til Fjársýslu ríkisins um að Tekjubókhaldskerfi ríkisins yrði gert notendavænna. Þá hafði fjármála- og efnahagsráðuneyti brugðist við fimm ábendingum af átta með þeim hætti að ekki var þörf á að ítreka þær. Tollstjóri hafði samþykkt innheimtustefnu og áætlun um innleiðingu áhættustjórnunar auk þess sem yfirsýn embættisins um verkefni skiptastjóra hafði verið bætt. Þá hafði sýslumannsembættum verið fækkað úr 24 í níu með lögum nr. 250/2014 um framkvæmdavald og stjórnsýslu ríkisins í héraði sem tóku gildi 1. janúar 2015. Loks hafði samræm-

ingar- og eftirlitshlutverk Tollstjóra gagnvart öðrum innheimtumönnum ríkissjóðs verið lögfest með breytingum á 111. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

## Ábendingar árið 2014

Ríkisendurskoðun ítrekaði þrjár ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014. Í fyrsta lagi hvatti stofnunin ráðuneytið til að beita sér fyrir auknum heimildum innheimtumanna til að afla upplýsinga um fjárhags- og eignastöðu skuldara og veita þeim aðgengi að skattframtölum þeirra. Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2014 kom fram að ráðuneytið myndi skoða þetta sérstaklega samhliða því sem innheimtuaðilum yrði fækkað í ársbyrjun 2015.

Í öðru lagi hvatti Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að stuðla að því að ársreikningaskrá og skattayfirvöld gætu samnýtt ársreikninga. Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2014 kom fram að það myndi í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti leitast við að koma til móts við ábendinguna en ljóst þætti að hún krefðist lagabreytingar.

Í þriðja og síðasta lagi beindi Ríkisendurskoðun því til fjármála- og efnahagsráðuneytis að það gripi til raunhæfra aðgerða til að bæta skil á skattframtölum. Stofnunin benti í því sambandi á að tæplega þriðjungur lögaðila á skattgrunnskrá hefði sætt áætlun árið 2013. Í viðbrögðum sínum árið 2014 tók ráðuneytið undir mikilvægi þess að gripið yrði til raunhæfra aðgerða. Ef upplýsingar um álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2014 kæmu til með að sýna sambærilega niðurstöðu og árið áður myndi ráðuneytið setja á fót starfshóp í samvinnu við Ríkisskattstjóra og Tollstjóra sem yrði falið að leita leiða til að bæta framtalskil lögaðila eins og kostur væri.

## Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2017

Í nóvember 2016 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að fjármála- og efnahagsráðuneyti upplýsti hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingum hennar frá 2014. Svar ráðuneytisins barst í febrúar 2017.

Með lögum nr. 112/2016 um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl. voru gerðar breytingar á lögum um tekjuskatt sem veita innheimtumönnum aðgang að skattfram-

tölum skuldara þegar um er að ræða aðför vegna vanskila opinberra gjalda til að kanna eignastöðu viðkomandi. Ríkisendurskoðun telur að með þessum breytingum hafi verið komið til móts við ábendinguna sem er ekki ítrekuð.

Samkvæmt svari fjármála- og efnahagsráðuneytis er það nú mat þess að ekki sé þörf á lagabreytingum til að ársreikningaskrá og skattayfirvöld geti samnýtt ársreikninga þegar þeim hefur eingöngu verið skilað til annars hvors þeirra. Í því sambandi bendir ráðuneytið á að ársreikningaskrá sé hluti af rekstri Ríkisskattstjóra. Ráðuneytið hefur þó haft óformlegt samráð við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti um slíka samnýtingu. Þrátt fyrir jákvæð svör ráðuneytisins telur Ríkisendurskoðun rétt að ítreka að þótt ársreikningaskrá sé rekin af Ríkisskattstjóra gildir annar lagarammi um þá starfsemi en önnur verkefni embættisins. Vegna ákvæða skattalaga um trúnað um þær upplýsingar sem skattaðilar láta embættinu í té hefur ársreikningaskrá verið starfrækt sem sérstök starfseining innan nokkurs konar „Kínamúra“ til að tryggja nauðsynlegan aðskilnað. Að mati Ríkisendurskoðunar er vandséð að auka megi miðlun uppgjörsupplýsinga án lagabreytinga.

Í þessu sambandi má líta til breytinga sem gerðar voru á 3. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga í júní 2016. Samkvæmt þeim geta örfyrirtæki valið um að lykiltölur úr skattframtali séu sendar sjálfvirkt til ársreikningaskrár við framtalsskil sem fullgildur ársreikningur.<sup>1</sup> Í sama mánuði undirrituðu Ríkisskattstjóri og iðnaðar- og viðskiptaráðherra samning um útfærslu og framkvæmd þessa verkefnis. Í nóvember 2016 gaf ráðherra út reglugerð nr. 974/2016 um framsætningu og innihald ársreikninga örfélaga byggt á skattframtölum („Hnappurinn“). Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisskattstjóra verður hugbúnaður sem gerir rafrænan flutning upplýsinga úr skattframtölum til ársreikningaskrár mögulegan tekinn í notkun í byrjun júní 2017. Þessar úrbætur koma til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar en kröfðust, sem fyrr segir, breytinga á lögum.

Að mati Ríkisendurskoðunar gefur svar ráðuneytisins og þær aðgerðir sem gripið hefur verið til ekki tilefni til að ábendingin sé ítrekuð. Engu að síður er vakin athygli á að í svari Ríkisskattstjóra við fyrirspurn stofnunarinnar kom fram að unnt væri að auka samnýtingu upplýsinga úr skattframtölum meira en nú er. Til þessi þyrfti þó lagabreytingu.

<sup>1</sup> Fyrirtæki verður að uppfylla a.m.k. tvö af eftirfarandi skilyrðum til að teljast örfyrirtæki: Efnahagsreikningur ekki umfram 20. m.kr., ársvelta undir 40 m.kr. og ársverk ekki fleiri en þrjú að meðaltali.

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að stuðla áfram að úrbótum á þessu sviði í samstarfi við Ríkisskattstjóra.

Vegna ábendingar um bætt skil skattframtala kom fram í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis að Ríkisskattstjóri, Skattranssóknarstjóri og Tollstjóri hefðu gert með sér samstarfssamning vegna þeirra verkefna sem skarast á milli stofnananna. Samkvæmt samningnum munu aðilar hans skila ráðuneytinu árlegri greinargerð um sameiginleg verkefni þeirra og árangur samstarfsins. Ráðuneytið bindur vonir við að bætt framtalsskil verði eitt slíkra verkefna. Það yrði enn fremur í samræmi við sett markmið fjárlaga 2017 fyrir málefnasvið skatta-, fjármála- og eignauskýslu um að draga úr áætlunum tekjuskatts á lögaðila og bæta innheimtu þeirra. Auk þessa benti ráðuneytið á að Ríkisskattstjóri hefði lagt mikla áherslu á samráð við endurskoðendur um þessi mál með reglubundnum fundahöldum.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að í fjárlögum ársins 2017 eru sett fram þrjú markmið fyrir málaflokkinn 5.1 *skattar og innheimta*. Þau miða öll að bættri framleiðni í skattkerfinu samkvæmt skýrum árangursmælikvörðum. Auk þess að tryggja betri skattskil er stefnt að bættri og samræmdari stjórnarsýslu skattamála og bæði einfaldara og hagkvæmara innheimtukerfi. Fyrir lok ársins 2019 á t.a.m. einn innheimtuaðili að koma í stað þeirra níu innheimtumanna sem eru nú starfandi. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína um bætt skil skattframtala en hvetur ráðuneytið til að vinna markvisst að settum markmiðum fjárlaga um aukna framleiðni skattkerfisins, þ. á m. um betri framtalsskil.

## Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnarsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti fékk drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin því fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.