



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á tollalögum og fleiri lögum (fyrirkomulag tollafgreiðslu og tollgæslu). Mál á þingmálaskrá 150. löggjafarþings 2019-2020.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	11. júní 2019.

A. Úrlausnarefni

- Forsaga máls og tilefni.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er áhersla lögð á að Ísland búi sig undir að mæta þeim áskorunum og nýta þau tækifæri sem felast í örum tæknibreytingum. Þeim munu fylgja nýjar kröfur um menntun og hæfni starfsfólks og að til staðar sé umhverfi sem hvetur til nýsköpunar á öllum sviðum, þ.m.t. hjá hinu opinbera. Meðal þeirra áskorana sem starfsemi ríkisins þarf að bregðast við eru auknar kröfur almennings og atvinnulífs um sjálfsafgreiðslu og stafræna opinbera þjónustu. Hraðar breytingar krefjast þannig sveigjanlegra stofnanakerfis og fjölbreytts hóps starfsmanna sem þurfa að búa yfir nýrri þekkingu og hæfni. Mikilvægt er að skatta- og tollayfirvöld geti tekist á við þær breytingar sem eru að eiga sér stað einkum hvað varðar aukna sjálfvirknivæðingu verkefna embættanna og auknu framboði stafrænnar þjónustu. Örar tæknibreytingar gera kröfur til skatta- og tollayfirvalda um breytt vinnulag, bætt afköst í skattframkvæmd og aukin gæði þjónustu og hagkvæmni í rekstri. Til þess að slíkt náist þarf að vera til staðar öflug rekstrareining sem getur tekist á við breyttar kröfur um veitingu opinberrar þjónustu. Samhliða þarf að bregðast við breyttum viðskiptaháttum, aukinni netverslun og rafrænum viðskiptum yfir landamæri, sem kalla á eflingu og auknið samstarf þeirra ríkisstofnana sem að þessum málum koma og nýrri nálgun við að tryggja tekjuöflun fyrir hið opinbera. Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í framhaldi af vinnu nefndar um aukna skilvirkni í skattframkvæmd, álagningu og innheimtu opinberra gjalda sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði 21. júní 2018. Nefndin lagði til að innheimta opinberra gjalda, sem tollstjóri hefur annast, yrði færð til ríkisskattstjóra frá og með 1. maí 2019. Frumvarp þess efnis var lagt fram á Alþingi haustið 2018 og varð að lögum nr. 142/2018, um breytingu á lögum um tekjuskatt og fleiri lögum (fyrirkomulag innheimtu).
- Hvert er úrlausnarefnið?** Lagt er til að tollafgreiðsla og tollgæsla, sem tollstjóri annast nú, verði færð til ríkisskattstjóra frá og með 1. janúar 2020.
- Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?** Um er að ræða nauðsynlegar breytingar á gildandi lögum á sviði skatta og gjalda. Samkvæmt 40. gr. Stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944, má engan skatt á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Þá segir í 77. gr. að skattamálum skuli skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þá verði enginn skattur lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

B. Markmið

- Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.** Markmið málaflokks 5.1 miða að því að tryggja að skattaumsýsla, þ.e. skattframkvæmd og innheimta, sé í samræmi við það meginmarkmið að stuðla að einföldu og skilvirku skattkerfi til að fjármagna sameiginleg útgjöld þjóðarinnar. Markmið málaflokksins hafa víðtæka

tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna:

- Bæta skattskil og öflun tekna til sameiginlegra útgjalda.
- Skilvirkari og einfaldari opinber innheimta.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Gera má ráð fyrir því að mikil samlegðaráhrif og hagræði hljótist af fullri sameiningu ríkisskattstjóra og tollstjóra. Það á einkum við um rekstur ýmissa notendakerfa, vélbúnaðar, netumsjón og notendapjónustu. Stærri eining er betur í stakk búin til að tryggja rekstraröryggi sem og öryggi í aðgangi og meðferð upplýsinga. Samhliða aukast möguleikar á betri samnýtingu upplýsinga og gagna við skatt- og tolleftirlit. Sameiginlegt aðgengi að upplýsingum úr skatta- og tollakerfum eykur jafnframt möguleika á markvissara og árangursríkara eftirliti. Auk þess sem tækifæri skapast til að efla starfsemi skatt- og tollyfirvalda á landsbyggðinni.

Með sameiningu ríkisskattstjóra og tollstjóra verður til ein öflug og leiðandi upplýsingastofnun sem er betur í stakk búin til að takast á við áskoranir til framtíðar en tvær minni sjálfstæðar stofnanir. Hér má t.d. nefna atriði eins og:

- a. Bætt þjónusta og skilvirk málsmeðferð. Í því felst m.a. bætt þjónustustig: auknir möguleikar á sjálfsafgreiðslu, einn staður í stað tveggja og aukin gæði er varðar sérhæfingu, jafnræði og skilvirkni.
- b. Styrkari tekjuöflun ríkissjóðs, m.a. hvað varðar bætt yfirsýn yfir samhengi álagningar og tekjuöflunar.
- c. Aukið eftirlit, stuðningur við vettvangseftirlit á landamærum sem og innanlands.
- d. Framkvæmd áhættugreininga, rafrænna greininga og eftirlit m.a. með peningaþvætti og skattsvikum.
- e. Efling mannaúts. Stærri embætti og breiðara verkefnasvið gefur starfsfólki aukin tækifæri til starfsþróunar.
- f. Betri samhæfing og tækni. Skyld verkefni færð saman og aukin tækifæri til samrekstrar m.a. er varðar upplýsingatæknikerfi.
- g. Heildstæðari nálgun til að mæta síbreytilegum þörfum almennings og atvinnulífs.

C. Leiðir

1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?** Verði ekkert aðhafst mun tollafgreiðsla og tollgæsla áfram vera hjá tollstjóra eins og verið hefur. Ekkert yrði því að aukinni skilvirkni og samþættingu eins og að er stefnt með frumvarpinu.
2. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.** Þar sem um er að ræða nauðsynlegar breytingar á lagaákvæðum á sviði skatta og gjalda koma önnur úrræði ekki til greina, sbr. ákvæði 40. og 77. gr. Stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944.
3. **Mögulegar leiðir við lagasetningu.**
Breytingar á gildandi ákvæðum laga á sviði skatta og gjalda.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.** Meginefni frumvarpsins felur í sér þá breytingu að sameina verkefni á sviði tollafgreiðslu og tollgæslu, sem embætti tollstjóra annast nú, og þau verkefni sem embætti ríkisskattstjóra sinnir. Mikil tækifæri felast því í að heildarferli þjónustu, álagningar, innheimtu og eftirlits sé á hendi eins og sama aðilans. Árangur við vettvangseftirlit tollgæslu ætti að aukast, auk þess sem möguleikar til að takast á við stærri efnahagsbrot innanlands og yfir landamæri, s.s. peningaþvætti, verða meiri. Margir snertifletir eru á samvinnu milli tollyfirvalda og löggæslufyrivalda við landamæraeftirlit og því fer best á því að tolleftirliti sé þannig við komið í sameinaðri stofnun að auðvelt sé að tryggja samlegð í samstarfi þeirrar einingar við löggæslufyrivöld og eftir atvikum samþættingu þeirrar starfsemi þegar fram líða stundir.
2. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.** Nauðsynlegt er að fella niður í lögum um embætti tollstjóra og ríkisskattstjóra tilvísanir til tollstjóra og setja í staðinn tilvísanir til ríkisskattstjóra, tollgæslustjóra og tollyfirvalda eftir því sem við á hverju sinni. Í einhverjum tilvikum er nauðsynlegt að gera efnisbreytingar sem leiða af tilfærslunni, þ.e. sameiningu verkefna á sviði tollafgreiðslu og tollgæslu, sem tollstjóri annast nú, til ríkisskattstjóra, og er í frumvarpinu að finna skýringar

þar á. Breytingarnar eru taldar munu leiða til styrkari framkvæmdar, samræmingar, einföldunar og aukins réttaröryggis. |

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?** Aðeins að því er varðar ákvæði 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að skattamálum skuli skipað með lögum. Þess verður gætt við samningu frumvarpsins að efni þess og framsetning samrýmist þeim ákvæðum.
2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?** Nei.
3. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?** Nei. |

F. Samráð

1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Frumvarpið snertir fyrst og fremst skattskylda aðila, bæði einstaklinga og lögaðila en einnig tollstjóra, ríkisskattstjóra, Fjársýslu ríkisins, ríkið og sveitarfélög.
2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Nei.
3. **Samráð sem þegar hefur farið fram.** Samráð hefur verið haft við tollstjóra og ríkisskattstjóra sem eiga fulltrúa í nefnd á vegum fjármála- og efnahagsráðherra um aukna skilvirkni í skattframkvæmd, álagningu og innheimtu opinberra gjalda.
4. **Fyrirhugað samráð.** Fyrirhugað er frekara samráð við framangreinda aðila. Gert er ráð fyrir því að frumvarpsdrögin verði birt í samráðsgátt stjórnvalda. |

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Þær lagabreytingar sem lagðar verða til í frumvarpinu munu ekki hafa teljandi áhrif á afkomu ríkissjóðs verði frumvarpið óbreytt að lögum. Breytingarnar munu hins vegar leiða til betri samþættingu starfsemi stofnananna, þannig að fyrirkomulag tollafræiðslu og tollgæslu verði í senn einfaldara, skilvirkara og hagkvæmara auk þess sem þjónusta batni. Gert er ráð fyrir því að sá kostnaður sem til fellur við tilfærsluna rúmist innan fjárheimildar í málaflokki 05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla. |

H. Næstu skref, innleiðing

1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?** Já.
2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Þegar hefur verið haft samráð við tollstjóra og ríkisskattstjóra. Frekara samráð verður haft við þá við samningu frumvarpsins en ekki er gert ráð fyrir að langan tíma þurfi til undirbúnings/aðlögunar.
3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Góð breytingastjórnun og samráð við innleiðingu löggjafar auk þess sem starfsmönnum verði haldið upplýstum.
4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu.** Helstu mælikvarðar á árangur og útkomu breytinga sem gerðar eru á ákvæðum laga um skatta og gjöld eru upplýsingar frá ríkisaðilum og greiningarvinna þeirra gagna í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.
5. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?** Fjármála- og efnahagsráðuneytið fær reglulega gögn frá ríkisaðilum og kallar einnig eftir þeim teljist það nauðsynlegt til að meta m.a. árangur lagabreytinga á sviði skatta- og tollamála. Það mun einnig eiga við í þessu tilviki. |

I. Annað

| |

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað Já
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum Nei