



Félag löggiltra endurskoðenda

Alþingi  
Erindi nr. Þ 131/989  
komudagur 7. 3. 2005

Reykjavík 3. mars 2005  
Tilv. FLE 1-2005

**Nefndasvið Alþingis**  
**Efnahags- og viðskiptanefnd**  
**c/o Stefán Árni Auðólfsson, nefndarritari**  
**Austurstræti 8-10**  
**150 Reykjavík**

**Málefni: Skýrsla um umfang skattsvika á Íslandi, 442. mál**

Með bréfi dags. 9. febrúar sl. óskaði Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis Íslands eftir umsögn Félags löggiltra endurskoðenda (FLE) um ofangreint málefni.

Samkvæmt samþykktum félagsins sendi stjórnin ofangreint erindi til álitsnefndar FLE. Á fundi sínum í dag tók álitsnefndin málið til umfjöllunar og fylgir greinargerð nefndarinnar með bréfi þessu.

Stjórn FLE er fyrir sitt leyti sammála niðurstöðu álitsnefndar.

Virðingarfyllst,  
Félag löggiltra endurskoðenda

Sigurður B. Arnþórsson  
formaður

# Álitsnefnd Félags löggiltra endurskoðenda

---

Reykjavík, 23. febrúar 2005

Stjórn Félags löggiltra endurskoðenda  
Sigurður B. Arnþórsson, formaður  
Suðurlandsbraut 6  
108 Reykjavík

**Málefni:** Skýrsla um umfang skattsvika á Íslandi, 442. mál.

Samkvæmt samþykktum félagsins sendi stjórnin ofangreint erindi til álitsnefndar FLE.

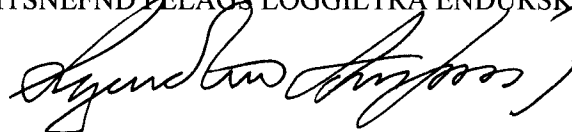
Að fenginni umsögn skattanefndar FLE tók álitsnefnd málið fyrir á fundi sínum í dag.

Umsögn skattanefndar FLE fylgir hjálagt.

Álitsnefnd er sammála umsögn skattanefndar FLE.

Virðingarfyllst

ÁLITSNEFND FÉLAGS LÖGGILTRA ENDURSKOÐENDA



## Umsögn um Skýrslu starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi

Álitsnefnd Félags löggiltra endurskoðenda hefur fengið ósk um að fjalla um ofanskráða skýrslu. Hér á eftir fara athugasemdir sem nefndin hefur við skýrsluna.

### Skipan nefndarinnar

Álitsnefndin telur óheppilegt að nefndin hafi eingögnu verið skipuð opinberum embættismönnum sem sinna álagningu, rannsóknum og innheimtu skatta fyrir ríkissjóð og aðra opinbera aðila. Nefnarskipunin leiðir af sér að okkar mati einsleitt sjónarhorn, eins og niðurstöður hennar bera með sér. Heppilegra hefði verið að nefndina hefðu einnig skipað fulltrúar atvinnulífsins og sjálfstæðra fagaðila á sviði skattamála til að tryggja breiðari umfjöllun um viðfangsefnið.

### Skattsvik, skilgreiningar og skýringar

Í 7. kafla skýrslunnar er fjallað um skattsvik og þeim skipt í 3 flokka: Í fyrsta lagi vegna vantalinna tekna einstaklinga og fyrirtækja, þ.e. skattaðilar skrá ekki allar tekjur sínar. Þessi hluti skattsvika er nefndur svört atvinnustarfsemi. Í öðru lagi skattsvik sem felast í rangfærslum á bókhaldi, einkaneysla færð sem kostnaður, eða kostnaður oftalinn með einum eða öðrum hætti. Svokölluð innskattssvik í virðisaukaskatti tengjast oft þessum lið. Í þriðja lagi eru skattsvik með erlendum hætti, þ.e. eignir og tekjur erlendis eru ekki taldar fram eða erlendir aðilar notaðir til að breyta niðurstöðum skattskila.

Álitsnefndin er sammála þessari skilgreiningu á skattsvikum, en lýsir sig ósammála þeim skoðunum skýrsluhöfunda, sem víða koma fram að flokka ýmsar ráðstafanir skattaðila sem miða að því að lágmarka skattgreiðslur með löglegum hætti, sem skattsvik eða skattamisferli. Í þessu sambandi verður að gera þá kröfu að skýrsluhöfundar geri skýran greinarmun á skattsvikum sem byggjast á ólöglegum og refsiverðum brotum eins og dæmi eru nefnd um að ofan annars vegar og hins vegar á skattalegum ráðstöfunum sem byggja á gildandi lögum.

### Skattahagræðing, skattafyrirbyggja

Í skýrslunni er fjallað um svokallaða skattsníðgönguráðgjöf, sem höfundar skýrslunnar telja að falli alltaf undir skattsvik, þó slíkt komi ekki fram í skilgreiningu þeirra á skattsvikum hér að framan. Álitsnefndin gerir alvarlegar athugasemdir við þessa skilgreiningu og bendir á að hugtakið skattsníðganga er umdeilt meðal fræðimanna, og hversu víðtæk heimild skattyfirvalda sé til að beita hugtakinu við álagningu skatta. Jafnframt gerir nefndin athugasemdir við að svokölluð skattsníðgönguráðgjöf fagmanna sé veitt í þeim tilgangi að aðilar komist hjá eðlilegri skattlagningu. Skýrsluhöfundar telja með öðrum orðum að ýmsir aðilar í ráðgjafarstörfum og jafnvel fjármálastofnanir sérhæfi sig í að ráðleggja mönnum hvernig eigi að stunda skattsvik. Hér virðast skýrsluhöfundar hafa misst sjónar á mismun á almennri fyrirbyggju til að lágmarka skattgreiðslur með

löglegum hætti og skattsvikum. Einnig er rétt að benda á að skýrsluhöfundar nota orðalagið “eðlileg skattlagning” sem einhvers konar viðmiðun um skattgreiðslur aðila. Álitsnefndin vill í þessu sambandi benda á að eðlileg skattlagning getur ekki verið önnur en skattlagning sem byggir á lögum. Ef skýrsluhöfundar telja einhvern mun vera á skattlagningu samkvæmt lögum og “eðlilegri skattlagningu” telur álitsnefndin rétt að skýrsluhöfundar bendi á hvar breyta þurfi lögum frekar en að deila á störf þeirra aðila sem vinna að skattahagræðingu innan ramma laganna.

### **Umfang skattsvika**

Álitsnefndin telur að veruleg óvissa ríki um niðurstöðu skýrsluhöfunda varðandi umfang skattsvika, þar sem niðurstöðurnar eru byggðar á “mjög grófum áætlunum” og reynslu annarra þjóða. Galli á skýrslunni er að hún byggir ekki á nýlegum rannsóknum hér á landi, m.a. hvað varðar breytingar á undanförunum árum á umfangi skattsvika vegna aukinna rafrænna viðskipta, rafrænna framtala og aukinna upplýsinga sem þeim fylgir. Álitsnefndin vill þó benda á að stærsti hluti skattsvika samkvæmt skýrslunni stafar af svartri atvinnustarfsemi og öðrum vantöldum tekjum. Því væri æskilegt að gera átak til að draga úr slíkum skattsvikum og má í því sambandi m.a. benda á að hugsanleg lagabreyting varðandi hækkun á endurgreiðslu á virðisaukaskatti vegna viðhalds eða endurbóta á fasteignum gæti stuðlað að bættum skattskilum aðila á því sviði. Bætt skattskil á þessu sviði gæti skilað ríkissjóði meiri tekjum en sem nemur hækkun á endurgreiðslu virðisaukaskattsins. Lækkun álagningarhlutfalls beinna skatta getur einnig haft sömu áhrif.

### **Aðgerðir til að sporna við skattsvikum**

Í skýrslunni er einnig fjallað um aðgerðir til sporna við skattsvikum. Nokkrar slíkar aðgerðir fjalla um greiðari aðgang skattýfirvalda að upplýsingum frá bönkum og fjármálastofnunum. Einnig er þar fjallað um aðgang að upplýsingum erlendis frá um félög heimilisföst þar og virkari upplýsingaskipti á grundvelli tvísköttunarsamninga eða með samningum eða þátttöku í alþjóðlegu samstarfi gegn skattsvikum. Álitsnefndin er sammála um að slík aukin upplýsingagjöf auðveldaði eftirlit og gæti upplýst um skattsvik. Einnig styður álitsnefndin það að skattalagagreinar, sem ágreiningur er um, verði skýrt orðaðar, svo ekki leiki vafi á túlkun þeirra. Önnur atriði eins og skattlagning á vexti úr landi og frestun á skattlagningu söluhagnaðar af hlutabréfum eru í eðli sínu hluti af ríkjandi skattastefnu stjórnvalda og óvíst hvort æskilegt sé að breyta henni þó benda megi á hugsanlega misnotkun í undantekningartilvikum. Slíkt mætti væntanlega upplýsa með fjölþjóðlegu samstarfi eins og lýst er að framan. Hins vegar lýsir álitsnefndin sig andvíga hugmyndum um íþyngjandi ákvæði, eins og um eiginfjármögnun með þeim hætti sem skýrsluhöfundar lýsa og skattgreiðsluábyrgð ráðandi eigenda og stjórnenda félaga. Álitsnefndin telur að frekar eigi að beita ákvæðum gjaldþrotalaga um ábyrgð eigenda og stjórnenda í því tilviki. Einnig er álitsnefndin ósammála kröfu um meiri upplýsingar í ársreikningum en lög um ársreikninga kveða á um, enda geta skattayfirvöld ávallt óskað eftir frekari upplýsingum en ársreikningur og skattframtal veita, sé þeirra þörf.

## **Staða og ábyrgð endurskoðenda**

Álitsnefndin er sammála skýrsluhöfundum um að lögleiða eigi ákvæði 8. tilskipunar Evrópusambandsins þegar þar að kemur. Tilskipunin er ennþá til umræðu og óvíst um niðurstöðu á ýmsum álitamálum sem rædd eru. Ekki er heldur ástæða að mati álitsnefndarinnar til að gera minni kröfur til endurskoðenda eða ráðgjafa hér á landi en þar munu koma fram, enda hafa íslenskir endurskoðendur lagt sig eftir að vinna eftir alþjóðlegum stöðlum, m.a. með þátttöku í samstarfi endurskoðenda á alþjóðlegum vettvangi. Einnig má nefna að kröfum um menntun, endurmenntun, óhæði og skil á milli ráðgjafar og endurskoðunar í drögum að tilskipuninni er þegar mætt á mörgum sviðum hjá íslenskum endurskoðendum. Óþarfi virðist því vera hjá skýrsluhöfundum að gera tillögu um að auka ábyrgð endurskoðenda á reikningsskilum og skattskilum á sama tíma og 8. tilskipun Evrópusambandsins er í smíðum, enda vandséð að eðlilegt sé að gera meiri kröfur á þessu sviði en settar verða fram í tilskipuninni. Tilskipunin mun taka gildi á öllu Evrópska efnahagssvæðinu.

## **Skattaeftirlit og skattranssóknir**

Benda má á að hin miklu rafrænu viðskipti á Íslandi og rafræn framtöl og upplýsingagiöf eiga að nýtast skattyfirvöldum við skattaeftirlit til að sporna við skattsvikum, annars vegar með svartri atvinnustarfsemi og í hins vegar skattsvikum sem felast í rangfærslum á bókhaldi o.þ.h. Innskattssvik í virðisaukaskatti tengjast oft þessum lið. Gagnvart skattsvikum með erlendum hætti, telur álitsnefndin að með auknu alþjóðlegu samstarfi eða milliríkjasamningum megi auka upplýsingagiöf til að sporna við slíku. Álitsnefndin tekur undir þau sjónarmið skýrsluhöfunda að við eftirlit með fyrirtækjum með starfsemi í mörgum skattumdæmum og jafnvel mörgum löndum sé nauðsynlegt að stofna eina sérgreinda einingu innan alls skattaftirlitsins hér á landi sem hafi yfir nauðsynlegri sérfræðipekkingu að ráða. Í þessu sambandi má varpa fram þeirri spurningu hvort ekki sé æskilegt að breyta uppbyggingu skattumdæmanna hér á landi með því að sameina þau öll í eitt skattaumdæmi og reka síðan útibú eftir því sem hentugt þætti hverju sinni. Með því móti væri hægt að hagræða eftirlitsstarfinu, t.d. þannig að eftirlitsaðilar greindust eftir tegundum fyrirtækja eða atvinnuvegum. Slíkt gæti jafnframt stuðlað að sambærilegri málsmeðferð án tillits til búsetu.