

## Svar

fjármálaráðherra við fyrirspurn Margrétar Frimannsdóttur um svarta atvinnustarfsemi, skattsvik og eftirlit.

1. *Hefur umfang skattsvika og/eða svartrar atvinnustarfsemi verið kannað reglubundið á síðustu fimm árum? Ef svo er, hvað kom út úr þeirri könnun og hvernig var hún framkvæmd?*

Þrisvar sinnum á undanförunum árum hafa verið teknar saman skýrslur um umfang skattsvika hér á landi. Tilefni þeirra hafa verið ályktun Alþingis 1984, yfirlýsing ríkisstjórnar 1992 og athugun á virðisaukaskatti 2000. Tvisvar hafa verið skipaðar nefndir sem könnuðu umfang skattsvika og einu sinni hefur verið gerð úttekt á virðisaukaskattskerfinu.

Fyrri nefndin sem kannaði umfang skattsvika var skipuð 8. september 1984 í kjölfar ályktunar Alþingis 3. maí 1984. Var nefndinni einkum ætlað að kanna umfang skattsvika og lauk hún störfum sínum með skýrslu sem var lögð fyrir Alþingi 18. apríl 1986. Í skýrslunni var gerð ítarleg grein fyrir áhættuþáttum skattsvika, í hvaða atvinnugreinum skattsvik væri helst að finna og hversu mikill hluti af landsframleiðslu væri talinn falla undir dulda starfsemi. Sömuleiðis skoðaði nefndin stöðu skattsvikamála í öðrum löndum og leitaðist við að leggja mat á hvort ástandið væri betra eða síðra hér á landi. Þá fjallaði nefndin um hvort breyta skyldi löggjöf, skipulagi og áherslum skattyfirvalda og hvernig væri árangursríkast að verjast skattsvikum.

Síðari nefndin sem kannaði umfang skattsvika skilaði af sér skýrslu 16. september 1993. Sú nefnd var skipuð í desember 1992 samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar í tengslum við gerð kjarasamninga. Hlutverk þeirrar nefndar var m.a. að leggja mat á umfang skattsvika, einkum með hliðsjón af niðurstöðum nefndarinnar sem lauk störfum í apríl 1986. Enn fremur var henni falið að gera athugun á því hvaða breytingar hefðu orðið á skattalögum og í skattframkvæmd frá 1985 sem hefðu haft áhrif á möguleika til skattsvika. Loks var hlutverk nefndarinnar að kanna hvaða breytingar þyrfti að gera á ákvæðum skattalaga til að draga úr skattsvikum. Gerði nefndin ítarlegar tillögur um ýmsar ráðstafanir sem hún taldi að mundu sporna við skattsvikum.

Þá ákvað fjármálaráðherra að láta gera umfangsmikla athugun á virðisaukaskatti til að meta hvort reynslan af upptöku skattsins hafi verið í samræmi við væntingar og hvort tekjur af skattinum hafi verið eins og reiknað var með. Í því skyni var skipuð nefnd árið 1999 sem lauk störfum í mars 2000. Verkefni þeirrar nefndar var m.a. að athuga þróun heildarveltu í þjóðarbúskapnum og veltu sem tengist virðisaukaskattskyldri starfsemi ásamt því að athugað var hver þróun innskattsins hefði verið. Þá fjallaði nefndin um skattframkvæmd í virðisaukaskatti og hvort tilefni væri til breytinga í því skyni að sporna við skattsvikum. Loks fjallaði nefndin um áreiðanleika skattsins í viðtækum skilningi, m.a. framkvæmd eftirlits í virðisaukaskatti og hvort ástæða væri til að breyta ýmsum lagaákvæðum í því skyni að gera skattframkvæmdina markvissari en áður hefði verið.

Nefndin kannaði sérstaklega samhengi helstu þjóðhagsstærða á grundvelli þjóðhagsreikninga og þróunar tekna af virðisaukaskatti í því skyni að greina frávik frá heildarveltu og veltu í virðisaukaskattsskyldri starfsemi. Niðurstaða nefndarstarfsins hvað varðaði áætluð skattsvik í virðisaukaskatti var að hlutfall rauntekna virðisaukaskatts af reiknuðum virðisaukaskatti samkvæmt þjóðhagsstærðum, hefði verið mjög stöðugt frá því að innheimta virðisaukaskatts hófst árið 1990 og hin síðari ár hefði hlutfallið heldur hækkað. Var það talið vísbending um að skil á virðisaukaskatti hefðu farið batnandi á síðustu árum. Þá var það niðurstaða nefndarinnar að skattsvik hefðu ekki aukist heldur líklega eitthvað farið minnkandi, m.a. vegna strangrar refsivörslu að þessu leyti í skattframkvæmdinni. Loks taldi nefndin brýnt að áfram yrði tekið af festu á skattsvikum eins og verið hefði.

*2. Hvert er talið vera heildarumfang svartrar atvinnustarfsemi og/eða skattsvika miðað við þjóðarframleiðslu? Hefur heildarumfangið aukist á tímabilinu?*

Hvað varðar umfang undanskota í virðisaukaskatti má leiða líkur að því að þau séu á bilinu 6–8% af reiknuðum virðisaukaskattsstofni sem jafngildir um 4–5 milljarða kr. tekjutapi hjá ríkissjóði á ári. Í niðurstöðum nefndar um umfang skattsvika frá árinu 1993 er talið að umfang skattsvika í heild hafi á árinu 1992 numið röskum 4% af landsframleiðslu og að sennilegt tap ríkis og sveitarfélaga af þessum sökum hafi numið sem svarar 12–13 milljörðum kr. á verðlagi ársins 1998. Ekki liggur fyrir mat á heildarsundurliðun á tekjutapi ríkis og sveitarfélaga vegna skattsvika en líklegt má telja að um þriðjungur stafi af undanskotum í virðisaukaskatti. Þannig virðist sem tekjutap í virðisaukaskattskerfinu upp á 4–5 milljarða kr. sé í allgóðu samræmi við fyrri athuganir á umfangi skattsvika hér á landi, að teknu tilliti til þess að skil virðast hafa farið batnandi síðustu árin.

*3. Er umfang svartrar atvinnustarfsemi og/eða skattsvika mismunandi eftir atvinnugreinum og, ef svo er, í hvaða 5–10 atvinnugreinum gætir þessa mest? Hver hefur þróunin í hverri atvinnugrein orðið á síðustu fimm árum?*

Í þeim athugunum sem gerðar hafa verið kemur skýrt fram að skattsvik eru mjög mismunandi eftir atvinnugreinum. Fyrri skattsvikanefndin mat áhættuna eftir atvinnugreinum samkvæmt svokölluðum ISIC-staðli eftir fimm meginforsendum. Þær voru eftirlitskerfi skatt-yfirvalda, stærðardreifing fyrirtækjanna í atvinnugreininni, hverjir væru kaupendur afurða greinarinnar, hvort vitneskju og þátttöku kaupenda afurðar sé krafist svo að viðskipti verði dulin og hvaða skattstofni undandrættur beindist að. Þannig mætti flokka öll viðskipti eftir atvinnugreinum í átta áhættuflokka þar sem líkur á skattsvikum eru minnstar í 1. áhættuflokki, 1% í lægsta tilvikinu en 5% í því hæsta. Í 8. áhættuflokk fara atvinnugreinar þar sem líkur á undandrætti eru miklar enda möguleikar á að unnt sé að dylja tekjur miklir og líkur á að upp komist litlir. Í þann flokk voru líkurnar 13% í lægsta tilviki en 50% í því hæsta.

Síðari skattsvikanefndin endurmat niðurstöður fyrri nefndarinnar og komst við athuganir sínar að sömu niðurstöðum og fyrri nefndin. Allan undandrætt mætti flokka niður eftir atvinnugreinum þar sem meiri möguleikar, og þar með líkur, væru á undanskotum í tilteknum atvinnugreinum en minni í öðrum. Í 8. áhættuflokk voru t.d. flokkaðar atvinnugreinar eins og byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð, ýmiss konar persónutengd þjónusta og veitinga-starfsemi. Þannig er talið að áhættan sé mest í þessum atvinnugreinum.

Séu þessar niðurstöður bornar saman við þau mál sem skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur haft til meðferðar kemur í ljós að flest mál sem sætt hafa rannsókn eru úr áðurgreindum atvinnugreinum. Langflestar rannsóknir sem lokið er við koma einnig úr áðurgreindum

atvinnugreinum og sömuleiðis kemur í ljós að ætlaður undandráttur er mestur í þessum sömu atvinnugreinum.

Á árunum 1997–2001 lauk skattranssóknarstjóri ríkisins við rannsókn í 642 málum með skýrslu. Þar af voru 168 skýrslur vegna almennra skattsvikamála, 216 skýrslur vegna vanskila á afdreginni staðgreiðslu opinberra gjalda launamanna og/eða innheimtum virðisaukaskatti og 258 skýrslur vegna vanskila á ársreikningum til opinberrar birtingar hjá félagaskrá.

Séu almennu skattsvikamálin skoðuð kemur í ljós að af 168 málum voru 60 skýrslur vegna aðila í ýmiss konar persónulegri þjónustustarfsemi, 37 í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð, 15 í fiskvinnslu og/eða útgerð fiskiskipa, 7 í veitingarekstri, 6 í útflutningsstarfsemi, 5 í iðnaði og námavinnslu, 4 í innflutningsstarfsemi, 4 í verslun, 3 í landbúnaði, 2 í heilbrigðisþjónustu og 25 aðilar í ýmsum atvinnugreinum. Sé aftur á móti litið á vanskilamálin kemur í ljós að af 216 málum voru 80 skýrslur vegna aðila í byggingastarfsemi og mannvirkjagerð, 21 í fiskvinnslu og/eða útgerð fiskiskipa, 20 í ýmiss konar persónulegri þjónustustarfsemi, 14 í veitingarekstri, 10 í bifreiðaakstri, 5 í endurskoðendabjónustu, 4 í verslun og 62 vegna aðila í ýmsum atvinnugreinum.

Eðli mála sem skattranssóknarstjóra ríkisins berast og/eða tekin eru til rannsóknar að frumkvæði embættisins hefur breyst nokkuð í árunna rás. Þannig hefur fjölgað umtalsvert þeim málum þar sem brotum svipar til fjárvika á þann hátt að reynt er að ná fjármunum úr ríkissjóði eða greiða sem minnstan skatt af tekjum með öðrum hætti en að vantelja sjálfar tekjurnar.

#### *4. Hafa stjórnvöld skipulagt aðgerðir til þess að sporna við svartri atvinnustarfsemi og/eða skattsvikum? Ef svo er, í hverju felast þær?*

Fjármálaráðuneytið hefur undanfarin ár lagt áherslu á að stemma stigu við skattundandrætti með því að styrkja skattframkvæmdina á ýmsan hátt, svo sem með því að skapa skattyfirvöldum betri starfsskilyrði, eyða lagalegri óvissu í ýmsum álitamálum og færa samskipti skattyfirvalda og skattgreiðenda í nútímalegra horf. Rafræn skattskil hafa aukist, ýmsar lagabreytingar verið gerðar og fjárveitingar hafa verið endurmetnar í ljósi breyttra aðstæðna. Fjárveitingar til skattranssóknarstjóra ríkisins hafa á undanförunum árum verið auknar og embættið að öðru leyti gert betur í stakk búið til að takast á við verkefni sín. Fjármálaráðherra setti árið 1995 ítarlega reglugerð um skattranssóknir og málsmeðferð hjá skattranssóknarstjóra ríkisins. Þannig hefur stjórnsýsla embættisins búið að settum reglum hin síðari ár en slíkt er ótvíræður styrkur fyrir embættið og eykur jafnframt réttaröryggi þeirra sem sæta skattranssókn.

Á árinu 1995 voru samþykkt ný refsíákvæði skattalaga og nýtt lagaákvæði í almenn hegningarlög um stórfelld skattsvik. Árið áður höfðu ný lög um bókhald verið samþykkt og sömuleiðis lög um ársreikninga. Með þessum nýju lagaákvæðum var mjög hert á að þeir sem brotlegir gerðust við skattalög sættu þungum refsingum. Var það m.a. niðurstaða þeirrar nefndar sem kannaði framkvæmd virðisaukaskattsins að hin nýju ákvæði hefðu haft sitt að segja við að stemma stigu við skattsvikum.

Á undanförunum árum hefur mikill árangur náðst í meðferð skattsvikamála og dómum og öðrum refsíákvörðunum vegna skattsvika fjölgað mikið. Fyrir áratug eða svo gengu tvö til þrjú mál til lögreglumeðferðar ár hvert en nú skipta þau tugum á hverju ári. Síðustu ár hafa refsíákvæðanir vegna skattsvika nálgast 100 á ári, þar af hafa nálægt 30 refsíákvæðanir í skattsvikamálum verið kveðnir upp árlega í 3–4 ár. Sömuleiðis hefur orðið mikil aukning í

sektarmálum fyrir yfirskaðanefnd, en ætla má að á næstu árum muni árlega um 70 mál sæta sektarmeðferð.

Á árunum 1994–97 starfaði á vegum fjármálaráðuneytisins framkvæmdanefnd gegn skattsvikum sem hafði m.a. það hlutverk að gera tillögur um lagabreytingar, koma tillögum skattsvikanefndar hinnar síðari til framkvæmda og annast fræðslustarf og áróður. Framkvæmdanefndin lét gera bæklinga sem sendir voru öllum skattgreiðendum á landinu um leið og skattframtalseyðublöð voru borin út á árunum 1995–97. Bæklingurinn bar heitið „Stöndum saman gegn skattsvikum“ og var ætlað að minna skattgreiðendur á að skattsvik væru lögbrot. Sömuleiðis á ábyrgð sína og að haga skattskilum sínum á lögmætan hátt. Enn fremur var hvatning til skattgreiðenda um að stuðla ekki að því að aðrir fremdu skattsvik. Framkvæmdanefndin lauk störfum árið 1998 og hefur ekki verið endurskipuð, en í henni sátu deildarstjóri í fjármálaráðuneytinu, skattrannsóknarstjóri og fyrrverandi skattrannsóknarstjóri.

Á árunum 1984–85 og 1988 voru birtar í dagblöðum auglýsingar gegn skattsvikum. Fyrri auglýsingaherferðin beindist einkum að því að hvetja skattgreiðendur til ábyrgðar og jafnframt að gera lítið úr þeim sem út í þá iðju leiddust. Síðari auglýsingaherferðin hafði fremur að markmiði að skýra notkun opinberra fjármuna í þágu velferðarkerfis. Reynslan af þessum auglýsingaherferðum var að sumu leyti umhugsunarverð og ekki hefur verið til umræðu undanfarin ár að hefja sambærilegar auglýsingaherferðir auk þess sem slík aðgerð kostar verulega fjármuni.

Þá er þess að geta að embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins hefur ávallt í störfum sínum leitast við að taka mið af því hvar skórinn hefur helst verið talinn kreppa í þessum efnunum, að því marki sem embættið hefur haft svigrúm til að taka mál til rannsóknar að eigin frumkvæði. Þannig hefur skattrannsóknarstjóri ríkisins tekið kerfisbundið til rannsóknar skattskil rekstraraðila á sviði bifreiðaviðgerða, innflutnings- og sölu bifreiða, veitingastarfsemi, hrossaútflutnings og -sölu. Þar að auki ber að geta þess að skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur látið þau mál sæta rannsóknarforgangi þar sem grunur er um virðisaukaskattssvik, svo sem innskattssvik, kaup og sölu reikninga og reikningseyðublaða, sem nánar tiltekið felast í viðskiptum með reikninga og/eða reikningseyðublöð sem slík, án þess að þar að baki búi raunveruleg viðskipti. Embættið hefur sömuleiðis lagt aukna áherslu á meðhöndlun brota sem felast í vanskilum á vörslufé; m.a. í samræmi við sjónarmið Ríkisendurskoðunar þar um.