



Alþingi
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 - 10

150 REYKJAVÍK

28. feb. 2005

Efni: Umsögn um skýrslu starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi, 442. mál

Samtökum atvinnulífsins hefur borist til umsagnar skýrsla starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi. Af þessu tilefni vilja samtökin koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum:

1. Markmið starfshópsins og jákvæð afstaða SA til þess.

Í erindisbréfi kom fram að starfshópnum var falið að kanna m.a.

„Hvernig skattsvik, skattsníðganga og dulin efnahagsstarfsemi hafa, frá því að nefnd sem kannaði umfang skattsvika skilaði skýrslu á árinu 1993, þróast eftir skatttegundum, atvinnugreinum, landsvæðum og í samanburði við aðrar þjóðir og hvert tekjutap ríkis og sveitarfélaga hefur verið af þessum sökum.“

Samtök atvinnulífsins hafa jafnan lýst stuðningi við frumkvæði stjórnvalda sem miðar að því að meta umfang skattsvika og grípa til skynsamlegra leiða til að fyrirbyggja þau. Með þetta í huga settu samtökin fram ábendingar til starfshópsins í bréfi þann 16. apríl 2003. Voru þar rifjaðar upp niðurstöður nefndar frá árinu 1993 um umfang skattsvika, en hún komst að þeirri niðurstöðu eftir ítarlega rannsókn að undanskot frá skatti næmu 4,5% af landsframleiðslu. Var bent á að telja mætti að þróun skatttekna hins opinbera væri ein helsta vísbendingin um það hvort skattsvik hafi aukist eða ekki. Meðal upplýsinga sem SA vakti athygli á í þessu sambandi var að frá árinu 1993 til ársins 2002 hefði hlutfall skatttekna hins opinbera af vergri landsframleiðslu hækkað úr 33,2% í 37,3%. Bentu fyrirbyggjandi upplýsingar ekki til þess að undanskot frá helstu tekjustofnum ríkis og sveitarfélaga hefðu farið vaxandi. Þvert á móti benti aukning skatttekna til hins gagnstæða. Með vísan til þessa yrði ekki séð að þörf væri róttækra áherslubreytinga í baráttunni gegn skattsvikum.

Í ábendingum SA kom þó fram að skattsvik væru enn sem fyrr alvarlegt vandamál í tilteknum atvinnugreinum, t.d. veitingastarfsemi og byggingariðnaði, og skekktu samkeppnisstöðu fyrirtækja þar verulega. Óvægin starfsemi fyrirtækja sem stunduðu svarta starfsemi hamlaði vexti alvöru fyrirtækja. Væri því brýnt að draga slík viðskipti fram í dagsljósið.

Loks var í ábendingum SA til starfshópsins bent á að einfaldar og skilvirkar skattareglur væru áhrifaríkasta tækið í baráttu við skattsvik. Há skatthlutföll stuðluðu að skattsvikum. Ef hugmyndir um lækkun skatthlutfalla í tekjuskatti einstaklinga næðu fram að ganga, myndi það stuðla að bættum skattskilum. Á hinn bóginn myndi upptaka fleiri þrepa í tekjuskatti hækka



jaðarskatt á tekjur og yrði hvati til undanskots tekna þá meiri. Einfalt og skilvirkt skattkerfi bæri í sér lítinn hvata til undanskots og væri því mikilvægt frá sjónarhóli skattframkvæmdar, auk þess sem það væri mikilvægt frá jafnræðissjónarmiði. Þá væri virðisaukaskattur mjög hár hér á landi samanborið við önnur lönd. Í því fælist hvati til skattundandráttar. Frá sjónarhóli skattframkvæmdar væri æskilegt að lækka skatthlutföll og fækka undanþágum. SA ítreka stuðning sinn við aðgerðir gegn skattsvikum sem stefna í þessa átt.

2. Aðferð starfshópsins við mat á skattsvikum ekki heppileg.

Í fyrri skýrslum um mat á skattsvikum var beitt þeirri aðferð að bera saman svokölluð ráðstöfunaruppgjör og framleiðsluuppgjör landsframleiðslu. Var mismunurinn túlkaður sem líklegur undandráttur. Slík aðferð felur ekki í sér nákvæmt mat, en henni hefur þó víða verið beitt og hefur hún þótt gefa nokkuð góða vísbendingu um umfang skattsvika, ekki síst um breytingar þegar athuganir eru endurteknar. Með hliðsjón af skipunarbréfi starfshópsins telja SA því að tvímælalaust hefði átt að styðjast við þessa aðferð sem meginreglu. Þetta varð hins vegar ekki niðurstaðan. Byggir mat starfshópsins á umfangi skattsvika ekki á rannsókn hér á landi heldur á mjög grófum áætlunum með hliðsjón af reynslu annarra þjóða, einkum úttektum í Svíþjóð og Danmörku, og að teknu tilliti til reynslu síðustu ára í skatteftirliti og skattrannsóknunum. Í skýrslu starfshópsins er getið um breytta verkaskiptingu hagskýrslustofnana með því að verkefni Þjóðhagsstofnunar m.a. við gerð þjóðhagsreikninga voru færð til Hagstofu Íslands. Að mati SA kemur þó í skýrslu starfshópsins engin viðhlítandi skýring fram á því hvers vegna hópurinn hvarf frá því að beita sjálfstæðri rannsókn hér á landi við úrlausnarefni sitt.

Þótt ýmsar gagnlegar og athyglisverðar upplýsingar komi fram í skýrslu starfshópsins, líta SA svo á að hópurinn hafi í raun ekki leyst mikilvægasta þáttinn í verkefni sínu, þ.e. að meta umfang skattsvika hér á landi með hliðsjón af niðurstöðu nefndar frá árinu 1993 um sama efni. Lýsa samtökin því vonbrigðum með skýrslu starfshópsins að þessu leyti, þar sem þau telja að aðferð hans geti ekki komið í stað eiginlegrar rannsóknar á skattsvikum hér á landi. Telja samtökin að aðferðin sem starfshópurinn valdi rýri mjög gildi skýrslu hans.

3. Helstu niðurstöður og ályktanir í skýrslu starfshópsins.

Niðurstaða starfshópsins er einkum sú að skattsvik í formi vanframtalinna tekna hafi trúlega minnkað og skil á virðisaukaskatti batnað. Þessari niðurstöðu ber saman við þær ábendingar sem SA settu fram í bréfi til starfshópsins. Eins og fram hefur komið hefði þó að mati SA verið æskilegra að niðurstaðan byggðist á traustari grunni.

Hinn meginþátturinn í niðurstöðu starfshópsins er sá að skipulögð skattsvik með bókhalds- og framtalssvikum hafi aukist og nýjar skattsvikaleiðir bæst við, einkum í gegnum erlend samskipti. Áætlað starfshópurinn að tapaðar skatttekjur sem hlutfall af heildartekjum opinberra aðila nemi um 6-8% vegna vantalinna tekna, 1,5-2% vegna bókhalds- og framtalssvika og 1-1,5% vegna skattsvika gegnum erlend samskipti.

Varðandi skattsvik í gegnum erlend samskipti dregur starfshópurinn upp dökka mynd. Segir í skýrslunni að í hinni svokölluðu alþjóðavæðingu felist m.a. að eignatengsl milli fyrirtækja sem starfa í ólíkum löndum hafi stórukað, en innbyrðis viðskipti þannig tengdra fyrirtækja hafi reynst farvegur vafasamra skattalegra ráðstafana. Þá bjóði sum ríki upp á aðstöðu fyrir fyrirtæki sem ekki séu í raunverulegum rekstri, í raun í þeim tilgangi einum að koma tekjum undan skattlagningu í því landi þar sem þær eru upprunnar. Fullyrt er að frelsi í fjármagnsflutningum hafi verið misnotað og gefið í skyn að möguleikar íslenskra skattýfirvalda til að fá upplýsingar um fjármagnsflutninga séu verri en yfirvalda annars staðar á Norðurlöndum.



Í skýrslunni er því einnig haldið fram að á síðustu árum hafi orðið breyting á viðhorfum og starfsháttum sérfræðinga við skattaráðgjöf og þætti það nú orðið sjálfsagt að þessir aðilar veittu ráðgjöf sem beinlínis miði að því að komast undan eðlilegri skattlagningu. Er því haldið fram að m.a. fjármálastofnanir sérhæfðu sig í að ráðleggja mönnum hvernig vista mætti fé með þeim hætti að það væri utan seilingar skattfyrivalda. Er í skýrslunni talað um skipulegt skattamisferli í þessu sambandi og því m.a. haldið fram að íslenskir viðskiptabankar hafi liðsinnt við að setja upp útibú eða dótturfyrirtæki í löndum sem bjóði upp á vafasamar vildarreglur og hafi markmiðið með slíkum ráðstöfunum verið að leyna upplýsingum fyrir íslenskum skattfyrvöldum.

SA telja að umfjöllun í skýrslu starfshópsins um hugsanleg skattsvik tengd erlendum samskiptum eigi í sjálfu sér rétt á sér. Eins og fram kemur í skýrslunni er hér þó ekki um séríslenskt fyrirbæri að ræða, heldur miklu fremur fjölpjódlega meinsemd sem teygt hefur anga sína hingað til lands. Raunar er oft erfitt að átta sig á hvort lýsing starfshópsins á þessum tegundum skattsvika varði íslenskar aðstæður eða byggist aðeins á upplýsingum erlendis frá. Hvað þessa tegund skattsvika áhrærir telja SA að einnig hefði verið æskilegra að byggja á sjálfstæðri rannsókn við aðstæður hér á landi, fremur en að reiða sig fyrst og fremst á niðurstöður erlendra rannsókna og reyna að heimfæra þær á íslenskar aðstæður.

Að því leyti sem umfjöllun starfshópsins um skattsvik tengd erlendum samskiptum vísar með skýrum hætti til íslenskra aðstæðna, er að mati SA ljóst að hún er misvísandi og byggist að hluta á rangfærslum. Má sem dæmi nefna að það virðist nokkuð langt seilst að fullyrða (sjá bls. 25 í skýrslu), að því er virðist á grundvelli eins máls sem skattfyrvöld hafa haft til rannsóknar, að frelsi til fjármagnsflutninga hafi verið misnotað og bæta síðan við þeirri rangfærslu að íslensk skattfyrvöld hafi minni möguleika en yfirvöld annars staðar á Norðurlöndum til að fá upplýsingar um fjármagnshreyfingar milli landa. Sömuleiðis er mjög hæpin sú fullyrðing að íslensk skattfyrvöld standi skattfyrvöldum í flestum öðrum löndum að baki hvað varðar möguleika á að fá og afla upplýsinga frá bönkum. Þessi fullyrðing styðst við skýrslu OECD frá árinu 2000 um aðgang skattfyrivalda að upplýsingum banka. Byggir starfshópurinn staðhæfingu sína á einu afmörkuðu atriði í skýrslu stofnunarinnar. Að mati SA er það hins vegar alrangt að Ísland komi almennt illa út úr umræddri samanburðarkönnun OECD. Þvert á móti sýnir skýrslan að um flest atriði er aðgangur íslenskra skattfyrivalda að bankaupplýsingum eins og best gerist innan OECD. Þá liggur fyrir könnun sem Deloitte gerði fyrir Samtök banka- og verðbréfafyrirtækja í febrúar 2005 á upplýsingaskyldu fjármálafyrirtækja gagnvart skattfyrvöldum í Evrópulöndum. Niðurstaðan þar er skýr. Upplýsingaskylda fjármálafyrirtækja varðandi viðskipti með hlutabréf er hvergi jafn víðtæk í nágrannalöndum okkar í Evrópu. Reglur um slíkt í Svíþjóð komast næst því sem er hér á landi, en þar er þó slík skylda takmörkuð við upplýsingar um viðskipti einstaklinga. Hér á landi er hins vegar gert ráð fyrir því í lögum um tekjuskatt og eignarskatt að bankar, sparisjóðir og aðrir sem annast viðskipti með hlutabréf afhendi skattfyrvöldum ótilkvaddir skýrslu um viðskipti með hlutabréf, ókeypis og í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður.

Með hliðsjón af framangreindu telja SA að mat og umfjöllun starfshópsins um hugsanleg skattsvik tengd erlendum samskiptum séu þess eðlis að þau réttlæti ekki svo afdráttarlausar ályktanir og ásakanir sem fram koma í skýrslu hans. Auk þess vilja samtökin taka fram að skýran greinarmun verður að gera á skattsvikum annars vegar og því þegar skattskyldir aðilar leitast á löglegan hátt við að takmarka skattbyrði eftir því sem reglur annarra landa gefa kost á hverju sinni.

Að mati SA felur umfjöllun starfshópsins um skattsvik í gegnum erlend samskipti fyrst og fremst í sér áminningu um það að við núverandi aðstæður frjálsra fjármagnsflutninga og alþjóðavæðingar efnahagslífsins búa Íslendingar við allt aðrar aðstæður en áður var varðandi



skattlagningu. Er því mikilvægara nú en áður var að skattareglur hér á landi séu hóflegar og sanngjarnar, jafnframt því sem forðast verði skattlagningu sem atvinnurekstur í samkeppnislöndunum er laus við. Ella er hætta á fjármagnsflóttu og að atvinnurekstur flytjist til annarra landa, en við það rýrna að sjálfsögðu skattstofnar.

4. Tillögur starfshópsins um aðgerðir til að sporna við skattsvikum.

Starfshópurinn var skipaður þremur embættismönnum, þ.e. tollstjóranum í Reykjavík, ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra ríkisins. Telja SA að tillögur hópsins um úrbætur til að draga úr skattsvikum markist mjög af því hve þröngt hann var skipaður. Vekur sérstaka athygli að í tillögunum er hvergi minnst á þær leiðir sem víða hafa verið farnar með góðum árangri og SA hafa mælt með, þ.e. umbætur á skattkerfinu sem fela í sér einfaldari og skilvirkari skattheimtu, lækkun skatthlutfalla og breikkun skattstofna með niðurfellingu undanþága. Hins vegar er settur fram langur listi um hugsanlegar breytingar sem lúta flestar að því að herða eftirlit, efla skattrannsóknir, auka stórlega valdheimildir skattyfirvalda og herða enn viðurlög við skattalagabrotum. Virðist í raun um að ræða eins konar óskalista þeirra embættismanna sem starfshópurinn skipaðu.

Eins og fyrr sagði telja SA að niðurstöður starfshópsins um umfang skattsvika séu því miður á veikum grunni byggðar. Þær geti því með engu móti myndað grundvöll að svo róttækum breytingum sem hópurinn leggur til. Þá telja samtökin að á það skorti um mörg atriði tillagnanna að sýnt hafi verið fram á að breytingarnar séu nauðsynlegar og heppilegar til þess að draga úr skattsvikum. Samtökin vilja ekki útiloka að fáeinar þeirra hugmynda sem nefndar eru í skýrslunni kynnu að koma til álita eftir nánari skoðun. Þau telja hins vegar að mun ítarlegri umfjöllun og skýringar séu nauðsynlegar áður en unnt er að taka afstöðu til þeirra. Telja SA því á þessu stigi ekki tímabært að fjalla um þessar hugmyndir í einstökum atriðum.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Hannes G. Sigurðsson

Hannes G. Sigurðsson
aðstoðarframkvæmdastjóri