



UMFANG SKATTUNDANSKOTA OG TILLÖGUR TIL AÐGERÐA

Skýrsla starfshóps

20. júní 2017

Efnisyfirlit

1	Inngangur	2
2	Samantekt og niðurstöður.....	3
	Rammi I. Helstu tillögur	5
3	Hugtakaskilgreiningar og hlutverk helstu stofnana	6
	Rammi II. Hlutverk helstu stofnana	7
4	Nýlegar alþjóðlegar aðgerðir gegn skattsvikum.	8
4.1	Upplýsingaskiptasamningar.....	8
4.2	CFC löggjöf.....	8
4.3	Reglur um milliverðlagningu	9
4.4	BEPS áætlunin – aukin alþjóðleg samvinna.....	9
5	Umfang skattundanskota.....	11
5.1	Þjóðhagsreikningaaðferðin	13
5.2	Fræðilegur virðisaukaskattur.....	14
5.3	Matsaðferð	15
5.4	Spurningakönnun meðal almennings.....	15
5.5	Samanburður við erlendar rannsóknir	16
5.6	Umfang skattsvika nokkuð stöðugt	16
5.7	Þróun atvinnuhátta undanfarin ár.....	19
5.8	Samhengi skattsvika	21
5.9	Virðisaukaskattur.....	21
5.10	Ný höfuðbókanúmer vegna skattskyldrar starfsemi.	22
5.11	Áhrif tæknivæðingar á umhverfi skattsvika	22
5.12	Skattsvik vegna eigna í afgangsfélögum	24
5.13	Samstarf ríkisaðila	25
5.14	Refsingar fyrir skattlagabrot	25
	Rammi III. Helstu niðurstöður og tillögur	27
6	Kennitölufلاك	28
6.1	Gildandi réttur	29
6.1.1	Lög um ársreikninga	29
6.1.2	Lög um hlutafélög og einkahlutafélög	29
6.1.3	Lög um virðisaukaskatt.....	29
6.1.4	Ýmis ákvæði	30
6.2	Leiðir til úrbóta	30
	Rammi IV. Helstu niðurstöður og tillögur.....	31
7	Peningaþvætti.....	32
7.1	Hvernig er spornað við peningaþvætti – eftirlitskerfið og refsingar	32
7.2	Skyldur tilkynningarskyldra aðila.....	33
7.3	Reglubundið eftirlit tilkynningarskyldra aðila	33
7.4	FATF.....	34
7.5	EES-samningurinn og tilskipanir ESB	34
7.6	Sjálfsþvætti	34
7.7	Með hvaða hætti er hægt að sporna við skattsvikum?.....	34
	Rammi V. Helstu niðurstöður og tillögur.....	35
8	Takmörkun reiðufjár	36
8.1	Þróunin á Norðurlöndunum.....	37
8.2	Aðgerðir Evrópusambandsins.....	38
8.3	Kostnaður við greiðslumiðlun	38
8.4	Aðgerðir við takmörkun reiðufjár	39
8.5	SVÓT greining fyrir takmörkun reiðufjár	40
8.6	Lagabreytingar – takmörkun á notkun reiðufjár	40
	Rammi VI. Helstu niðurstöður og tillögur.....	41
9	Lokaorð formanns	42

1 INNGANGUR

Þann 14. febrúar 2017 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp um skattsvik og skattundanskot. Verkefni hópsins var að greina umfang og áhrif skattundanskota og skattsvika á íslenskan þjóðarbúskap, þ.m.t afkomu hins opinbera, ásamt því að gera tillögur um hvernig megi minnka svarta hagkerfið. Jafnframt var starfshópnum falið að skoða hvaða skorður megi mögulega reisa varðandi notkun reiðufjár, við greiðslu launa og kaup á dýrum hlutum með hliðsjón af lögum og reglum í nágrannaríkjum. Hópurinn átti jafnframt að huga að persónuverndarsjónarmiðum og kostnaði við rekjanlegar millifærslur.

Fyrsti fundur starfshópsins var haldinn þann 2. mars 2017 og fundaði hópurinn í heild sinni reglulega, eða alls 17 sinnum. Auk þess voru haldnir nokkrir smærri fundir með einstaklingum eða hagsmunaaðilum. Þar sem 11 aðilar voru skipaðir í starfshópinn, var ákveðið að skipta starfshópnum upp í nokkra vinnuhópa og útteila verkefnum til þeirra. Fyrsti hópurinn fékk það verkefni að kanna hvort skynsamlegt væri að setja einhvers konar takmarkanir á notkun reiðufjár ásamt því að kanna tæknilega og viðskiptalega framkvæmd slíkra takmarkana. Öðrum hópnum var falið að meta og flokka líklegt umfang skattsvika og sá þriðji fékk það verkefni að skoða kennitölufلاك og hvaða reglur mætti setja um stofnun einkahlutafélaga, hæfnisreglur stjórnenda og úrbætur sem tengjast skilum á virðisaukaskatti. Fjórdi hópurinn skilgreindi og fór yfir mál er snúa að peningabætti. Einnig var hugað að árangri af fyrri verkefnum, hvernig auka mætti samráð milli stofnana og upplýsingagjöf til almennings og skapa jákvætt viðhorf varðandi eftirliti og aðgerðir stjórnvalda.

Ný persónuverndarlöggjöf mun taka gildi árið 2018 þar sem vernd persónuupplýsinga einstaklinga er aukin frá núgildandi lögum. Ekki hefur verið lagt lögfræðilegt mat á tillögur nefndarinnar miðað við nýja persónuverndarlöggjöf, en lagt til að leitað verði eftir umsögn Persónuverndar við tillögur starfshópsins.

Hópurinn fékk Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök iðnaðarins og Samtök verslunar og þjónustu á sinn fund til að fá fram ólík sjónarmið og ólíka sýn á mögulegar leiðir til úrbóta. Þá fékk hópurinn kynningu á frumvarpi félags- og jafnréttismálaráðherra sem snýr að starfsemi erlendra þjónustufyrirtækja hér á landi, en frumvarpið var birt á vef velferðarráðuneytisins þann 10. apríl 2017. Einnig var leitað til ýmissa einstaklinga og ríkisaðila s.s. ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra ríkisins, tollstjóra og Seðlabanka Íslands.

Í hópnum sátu Þorkell Sigurlaugsson, viðskiptafræðingur og formaður hópsins, Ása Ögmundsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu skattamála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Björn Rúnar Guðmundsson, hagfræðingur og sviðsstjóri hjá Hagstofu Íslands, Elín Guðjónsdóttir, hagfræðingur á skrifstofu skattamála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Eva H. Baldursdóttir, lögfræðingur á skrifstofu efnahagsmála og fjármálamarkaðar í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Helga Rún Hafliðadóttir, lögfræðingur hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, Jenný Stefanía Jensdóttir, viðskiptafræðingur, Jón Bjarni Steinsson, skattalögfræðingur, Ólafur Hauksson, héraðssaksóknari, Ragnhildur D. Þórhallsdóttir, hópstjóri vettvangseftirlits hjá eftirlitssviði ríkisskattstjóra og Sigríður Olgeirsdóttir, framkvæmdastjóri hjá Íslandsbanka.

Starfsmaður hópsins var Sigurður Páll Ólafsson, hagfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

2 SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR

Með undanskotum frá skatti er grafið undan tekjuöflun hins opinbera við fjármögnun á sameiginlegum verkefnum samfélagsins. Skattsvik eru lögbrot, þau skerða tekjur hins sameiginlega sjóðs landsmanna og þau valda ójafnræði og óréttlæti með því að skekkja með ólögmetum hætti bæði samkeppnisstöðu fyrirtækja og dreifingu tekna og auðs milli heimila landsins. Slíkt telst varla ásættanlegt í siðmenntuðu þjóðfélagi.

Hér á eftir er samantekt úr skýrslunni og helstu niðurstöður.

Ekki liggja fyrir nákvæmar tölur um umfang skattsvika hér á landi en þau hafa undanfarna þrjá áratugi verið metin á bilinu 3-7% af landsframleiðslu, eða u.þ.b. 10% af heildartekjum hins opinbera samkvæmt athugunum sem gerðar hafa verið. Á þessum tíma hafa orðið umtalsverðar breytingar á íslensku efnahagslífi og gripið hefur verið til ýmissa ráðstafana gegn skattsvikum. Þó margvíslegur árangur hafi náðst eru skattalagabrot orðin skipulagðari og geta snúist um umtalsverðar upphæðir, í einstaka tilfellum um fleiri hundruð milljónir króna (m.kr). **Sé miðað við að undanskot árið 2016 hafi verið 4% af landsframleiðslu þá námu þau um 100 milljörðum króna (ma.kr).** Við þá upphæð bætist tjón samfélagsins vegna undanskotinna tekna í tengslum við aflandsfélög, sem metin eru 16 ma.kr. vegna fjármagnstekjuskatts yfir árin 2006-2009 og 42 ma.kr. vegna vanhalds á auðlegðarskatti á 6 ára tímabili 2009-2014. Samtals gera þetta 58 ma.kr. yfir 9 ára tímabil vegna aflandseigna.

Skipta má skattsvikum gróflega upp í eftirfarandi helstu flokka:

- Undanskot frá greiðslu virðisaukaskatts með því að vantelja skattskylda veltu eða oftelja innskatt, t.a.m. með því að færa sér í nyt tilhæfulausa reikninga, eða með vanhöldum á greiðslu framtalins skatts;
- Undanskot frá greiðslu tekjuskatts af launum starfsmanna og launatengdum gjöldum;
- Vantalinn tekjuskattur af atvinnurekstri vegna oftalins kostnaðar eða vantalinna tekna;
- Vantalin eða vangoldin önnur opinber gjöld, s.s. skattur af fjármagnstekjum, eða skattundanskot í tengslum við tekjur frá aflandssvæðum.

Skattsvik af framangreindum toga sem eiga sér stað í tengslum við atvinnustarfsemi innan landsteinanna eru talin umfangsmest innan byggingar- og verktakaiðnaðar, ferðaþjónustu sem og innan annarrar persónulegrar þjónustu. Aukin umsvif ferðaþjónustunnar hafa leitt til vaxandi skattundanskota, m.a. vegna umfangs heimagingingar, þátttöku erlendra starfsmanna og einyrkjastarfsemi í greininni.

Starfshópurinn telur farsælast að auka upplýsingamiðlun, eftirlit og fyrirbyggjandi aðgerðir gegn skattsvikum og koma þannig í veg fyrir skattundanskot. Nýta m.a. upplýsingatækni, minnkandi notkun reiðufjár og hertari löggjöf og refsiramma til að takast á við vandamálið. Þrátt fyrir gildi þess fælingarmáttar sem felst í refsingum er mikilvægt að leita allra leiða til að koma í veg fyrir lögbrot í formi skattsvika.

Helstu tillögur starfshópsins eru eftirfarandi:

- **Lögfesta þarf reglur um keðjuábyrgð.** Rekja má umfangsmikil skattsvik og tilhneigingu til ólögmetra undanskota undirverktaka. Fyrirtæki hafa nýtt glufur í virðisaukaskattskerfinu með markvissari hætti en áður, s.s. í byggingariðnaði og ferðaþjónustu, m.a. með útgáfu tilhæfulausra reikninga. Lögfesta þarf reglur um keðjuábyrgð svo verktakar beri í auknum mæli ábyrgð á því að undirverktakar þeirra greiði þau opinberu gjöld sem þeim ber. Þannig má draga úr möguleikum til að stunda undanskot skatta af þessum toga.
- **Auðvelda aðgang að hlutaskrá einkahluta- og hlutafélaga.** Lagt er til að hlutaskrár einkahluta- og hlutafélaga verði öllum opnar og aðgengilegar. Með þeim hætti má stuðla að auknu gagnsæi einstaklinga og fyrirtækja í viðskiptum. Aðilum verði gert skylt að skrá hjá fyrirtækjaskrá nafn, kennitölu og heimilisfang allra helstu eigenda ásamt eignarhlut

þeirra og atkvæðarétti. Helstu upplýsingar í félagaskrá, s.s. um stofnendur, stjórnarmenn og framkvæmdastjóra fyrirtækja, lykluupplýsingum úr ársreikningum félaga, virk virðisaukaskattsnúmer o.fl. verði aðgengilegar almenningi gegn lágmarksgjaldi.

- **Hæfisskilyrði til að stofna hlutafélag og sérstaklega að komast inn á virðisaukaskattsskrá verði þrengd.** Lagt er til að settar verði sérstakar hæfisreglur um aðila sem endurtekið hafa verið í forsvari fyrir félög sem verða gjaldþrota, að undangenginni úttekt á umfangi þeirrar brotastarfsemi sem um ræðir. Skorður verði settar við kennitölufлакki þannig að heimilt verði að setja einstaklinga í atvinnurekstrarbann, sem teljast vanhæfir vegna sviksamlegra viðskiptahátta. Upplýsa þarf stofnendur og framkvæmdastjóra fyrirtækja um þá ábyrgð sem fylgir rekstri fyrirtækja, jafnvel þó um lítil einkahlutafélög sé að ræða.
- **Auka skilvirkni tilkynningarskyldra aðila og aðgerðir gegn peningaþvætti.** Nauðsyn stendur til að auka skilvirkni tilkynningarskyldra aðila um grunsamlegar fjárfærslur eða greiðslur og hefur peningaþvættisskrifstofan hjá héraðssaksóknara hrundið af stað átaki til að skerpa á tilkynningarskyldunni. Þá er mikilvægt að fleiri aðilar en fjármálastofnanir tilkynni grunsamlegar fjárfærslur eða greiðslur til peningaþvættisskrifstofu. Með fjórðu úttekt FATF, sem framkvæmd verður hér á landi í ár, er verið að þrengja enn frekar að þeim sem stunda peningaþvætti hér á landi. Almennt verður að telja að peningaþvætti sé algengast í þeim greinum sem helst notast við reiðufé. Á heildina litið er íslenskt lagaumhverfi ásættanlegt er kemur að úrræðum gegn peningaþvætti. Tryggja þarf aftur á móti að framkvæmd og eftirfylgni laganna sé fullnægjandi.
- **Dregið verði markvisst úr notkun reiðufjár.** Fram að efnahagshruninu árið 2008 fór reiðufjárnotkun stöðugt minnkandi. Þó reiðufé í umferð hafi nánast tvöfaldast í kjölfar hrunsins þá er Ísland meðal þeirra landa þar sem reiðufjárnotkun er hvað minnst. Eins og erlendis er langmest af stærri seðlum í notkun, þótt fæstir telji sig yfirleitt nýta slíka seðla í daglegum viðskiptum. Lagt er til að stjórnvöld styðji við þá þróun að draga úr reiðufé í umferð í þrepum á næstu árum. Það mun gera svarta hagkerfinu erfiðara uppdráttar ásamt því að draga úr peningaþvætti og skattundanskotum. Í ljósi þessa er eftirfarandi lagt til:
 - 10.000 kr. seðillinn verði tekinn úr umferð sem fyrst. Í kjölfarið verði 5.000 kr. seðillinn einnig tekinn úr umferð;
 - Hámark verði sett á leyfilega upphæð greiðslna fyrir vörur og þjónustu með reiðufé, (bæði milli einstaklinga og einnig milli fyrirtækja t.d. verktaka) t.d. að fjárhæð 200.000 kr. og samsvarandi upphæð í erlendri mynt;
 - Verslunum og þjónustuaðilum verði heimilt að taka aðeins við rafrænum greiðslum;
 - Vinnuveitendum verði skylt að greiða laun með rafrænu og rekjanlegu greiðslufyrirkomulagi;
 - Við innlagnir og úttektir reiðufjár í/úr banka yfir ákveðnum fjárhæðarmörkum verði einstaklingum og lögaðilum gert að gera grein fyrir uppruna reiðufjárins. Fjárhæðarmarkið gæti verið um 200.000 kr;
 - Huga þarf að hvort almenningur þurfa að hafa aðgang að rafeyri eða ígildi debetskorts með lágmarkskostnaði;
- **Einfalda virðisaukaskattskerfið.** Öll frávik frá breiðum skattstofni og einni, almennri skattþrósentu fela í sér möguleika eða hvata til undanskota frá virðisaukaskatti. Því er rétt að skoða til hlítar öll slík frávik í gildandi skattalögum með það fyrir augum að bæta tekjuskilvirkni virðisaukaskattskerfisins, þar á meðal að minnka bilið á milli skattþrepanna eða sameina þau.
- **Stuðla þarf að bættum skilum virðisaukaskatts.** Skoða ætti fjölgun gjalddaga vegna skila virðisaukaskatts þannig að þeir verði mánaðarlega. Auka þarf eftirlit með endurgreiðslum

ríkisins á innskatti til fyrirtækja og sérstaklega huga að byggingariðnaði í því sambandi. Stefna ber að vottun rafrænna verslunarkerfa með sambærilegum hætti og tíðkast víða erlendis.

- **Refsingar fyrir skattalagabrot.** Refsingar fyrir skattalagabrot hafa of lítinn fælingarmátt og gildir það jafnt um fésektir sem fangelsisdóma. Fésektir innheimtast illa og fangelsisdómar eru yfirleitt skilorðsbundnir. Þetta er óheppilegt því löggjafinn hefur ákveðið að þessi brot séu alvarleg sbr. refsíákvæði í hegningarlögum og skattalögum. Ósamræmis gætir því í vilja löggjafans og síðan fullnustu viðurlaga. Vel innan við 10% af fésektum innheimtast og það verður að teljast algerlega óviðunandi. Fullnusta vararefsingar að baki sektarrefsingum kemur oft ekki til framkvæmda vegna skorts á rými í fangelsum. Þessu þarf að breyta, enda taka afbrotamenn mið af þessu við skattalagabrot. Oft taka þeir sakfelldu út refsingu með samfélagsþjónustu sem yfirleitt er ekki nema nokkrir mánuðir.
- **Samstarf ríkisaðila.** Auka þarf og bæta upplýsingamiðlun, samstarf og vinnuferla milli ríkisaðila svo sem ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra, héraðssaksóknara og tollstjóra á sviði skattsvika og skatteftirlits. Reynsla af slíku hefur verið góð á sviði tolleftirlits þar sem tollstjórinn, ríkislögreglustjórinn og lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu hafa átt í formlegu samstarfi. Stjórnkerfið þarf að vera skilvirkara og málsmeðferð skattyfirvalda og refsivörslukerfisins samfelld og samtvinnuð. Nýta þarf upplýsingatækni og rafræn viðskipti í enn frekari mæli.
- **Framkvæmd tillagna varðandi skattsvik og skatteftirlit.** Reglulega eru stofnaðir vinnuhópar til að gera úttekt á skattsvikum og koma með tillögur til að draga úr skattsvikum. Margvíslegur árangur hefur náðst vegna starfa nefndanna, en einnig vantar nokkuð upp á að tillögum sé fylgt eftir og þær kynntar. Þess vegna leggur starfshópurinn til að fjármála- og efnahagsráðuneytið fylgi tillögum starfshópsins eftir með formlegum hætti. Þá verði sett upp tímasett aðgerðaráætlun um tillögurnar til næstu missera.

Rammi I. Helstu tillögur

- Lögfesta reglur um keðjuábyrgð gagnvart skattskilum.
- Opna hlutaskrár hlutafélaga og einkahlutafélaga.
- Þrengja hæfisskilyrði til að stofna einkahlutafélög og hlutafélög og komast inn á virðisaukaskattskrá.
- Draga markvisst úr notkun reiðufjár, m.a. með því að nýta betur upplýsingatækni og rafræn viðskipti m.a. í tengslum við síðuna island.is
- Takmarka fjárhæð greiðslna með reiðufé og skylda vinnuveitendur til að greiða laun með rafrænum og rekjanlegum hætti.
- Einfalda virðisaukaskattskerfið og auka skilvirkni þess með því að fækka undanþágum, sameina virðisaukaskattsþrepin og innleiða nýjar tæknilausnir við tekjuskráningu, endurgreiðslur og skil í ríkissjóð.
- Auka þarf samstarf og upplýsingamiðlun ríkisaðila á sviði skattrannsóknarmála og skattamála almennt.
- Auka þarf fælingarmátt refsinga fyrir skattalagabrot og ná fram betri heimtu fésekta.

3 HUGTAKASKILGREININGAR OG HLOTVERK HELSTU STOFNANA

Hér að neðan eru skilgreiningar á nokkrum hugtökum sem koma fyrir í skýrslunni.

FATF (Financial Action Task Force) er alþjóðlegur framkvæmdahópur sem Ísland er aðili að. FATF gefur m.a. út tilmæli um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og eru þau notuð í yfir 180 ríkjum. Af hálfu FATF eru framkvæmdar úttektir á lögum, reglum og starfsaðferðum og gerðar skýrslur um aðgerðir hvers aðildarríkis um sig.

Hlutafélög og einkahlutafélög eru félög þar sem enginn félagsmanni ber persónulega ábyrgð á heildarskuldbindingum félagsins, umfram það hlutafé sem lagt er fram. Hlutafé í einkahlutafélagi skal minnst vera 500.000 kr. en 4.000.000 kr. í hlutafélagi. Almenn er gert ráð fyrir að hlutafélagiformið henti einkum þeim félögum þar sem hluthafar eru margir, hlutafé er hátt og leitað er eftir hlutafé frá almenningi. Einkahlutafélög henta hins vegar betur í þeim tilvikum þegar hluthafar eru færri.

Island.is. er upplýsinga- og þjónustuveita opinberra aðila á Íslandi rekin af Þjóðskrá. Meginmarkmiðið er að fólk og fyrirtæki geti fengið upplýsingar og notið margvíslegrar þjónustu hjá opinberum aðilum á einum stað í gegnum eina gátt. Þarna gætu einstaklingar haft í framtíðinni síðuna „mínar síður“ með öllum upplýsingum um sig svo sem netfang, símanúmer o.fl. og gögn sem tengjast opinberum stofnunum.

Keðjuábyrgð felur í sér að verksali eða aðalverktaki beri fjárhagslega ábyrgð á tilteknum skuldbindingum undirverktaka. Þessar skuldbindingar geta t.d. snúið að launum, skattskilum og öðrum þáttum hjá undirverktökum.

Kennitölufлак er ein birtingarmynd skattundanskota og birtist einna helst í misnotkun á félagiformum sem byggja á takmarkaðri ábyrgð hluthafa. Felst það í stofnun fyrirtækis í sama atvinnurekstri og það félag sem hefur verið úrskurðað gjaldþrota til að losa undirliggjandi rekstur undan fjárhagslegum skuldbindingum en viðhalda eignum til þess að (i) komast hjá sköttum og öðrum lagalegum skuldbindingum m.a. gagnvart starfsmönnum og (ii) halda áfram starfsemi arðvænlega hluta rekstrarins í gegnum nýtt félag.

Peningaþvætti á sér stað þegar einstaklingur eða lögaðili tekur við eða aflar sér eða öðrum ávinnings með broti sem er refsivert samkvæmt almennum hegningarlögum eða öðrum lögum. Hér er einnig átt við þegar einstaklingur eða lögaðili umbreytir slíkum ávinningi, flytur hann, sendir, geymir, aðstoðar við afhendingu hans, leynir honum eða upplýsingum um uppruna hans, eðli, staðsetningu, ráðstöfun eða flutningi ávinnings eða stuðlar á annan sambærilegan hátt að því að tryggja öðrum ávinning af slíkum refsiverðum brotum. Úttektir á fjármunum í reiðufé er þekkt leið til að leyna upprunalegu eignarhaldi og koma í veg fyrir rekjanleika fjármuna með því að rjúfa keðju millifærslna á milli bankareikninga.

PSD II (e. Payment Services Directive II) er tilskipun Evrópusambandsins (ESB) um greiðsluþjónustu á innri markaði sem öll ríki innan sambandsins þurfa að hafa innleitt fyrir 13. janúar 2018. Markmið tilskipunarinnar er m.a. að stuðla að samþættari og skilvirkari greiðslumiðlun á evrópskum greiðslumarkaði, efla neytendavernd og samkeppnisskilyrði á milli núverandi þátttakenda og nýrra aðila, stuðla að nýsköpun og auka öryggi auk þess að staðla og samræma verðlagningu og ábyrgð innan ESB. Tilskipunin opnar einnig á aðkomu þriðja aðila til þess að stunda milliliðalaus greiðsluþjónustu, sem ekki verður lengur bundin við bankastarfsemi.

Skattagap (e. compliance gap) er mismunurinn á þeim tekjum sem myndu fást ef skattskil væru fullkomin miðað við gildandi skattkerfi og þeim tekjum sem raunverulega skila sér. Enska hugtakið „tax gap“ getur einnig haft aðra og víðtækari merkingu

Skattasniðganga (e. tax avoidance) hefur verið skilgreind sem fjárhagsráðstafanir sem eingöngu eða að meginsteftu til eru gerðar eða útfærðar með tilliti til skattalegra sjónarmiða,

þannig að þær hafa skattalegt hagræði í för með sér sem ekki hefur verið fyrirséð eða stefnt að við setningu viðkomandi lagaákvæða.

Skattundanskot¹ (e. tax evasion) taka formlega til allra refsiverðra brota gegn skattalögum. Á þetta sérstaklega við þegar aðili gefur af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangar eða villandi upplýsingar sem ætlaðar eru til nota við skattákvæðanir. Sama gildir ef aðili vanrækir að gefa upplýsingar sem hafa þýðingu við skattákvæðanir. Oft er um útreiknaða áhættu að ræða þar sem einstaklingar veða ávinning af skattsvikum gegn líkunum á því að upp komist um brot og þeim viðurlögum sem vænta má ef upp kemst um brot. Skýrsla þessi fjallar í megindráttum um skattsvik í annars löglegri starfsemi, en ekki í tengslum við ólöglega starfsemi sem fer alfarið fram utan hins hefðbundna hagkerfis, s.s vændi og fíkniefnaviðskipti.

Verslunarkerfi, stundum kallað rafrænt kassakerfi, er sá afgreiðslubúnaður sem notaður er við afgreiðslu og móttöku greiðslu fyrir vöru eða þjónustu. Þessi kerfi eru yfirleitt tengd posum, svokölluðum sjóðsvélum og bókhaldskerfi fyrirtækisins.

Rammi II. Hlutverk helstu stofnana

Ríkisskattstjóri hefur með höndum álagningu opinberra gjalda og annarra skatta og gjalda og annast eftirlit með skattheimtu og að skattskil almennings og fyrirtækja séu rétt og í samræmi við lög og reglur. Það er m.a. hlutverk ríkisskattstjóra að skrá fyrirtæki og viðhalda fyrirtækja- og ársreikningaskrá. Hafi ríkisskattstjóri grun um að skattsvik eða refsiverð brot á lögum um bókhald og ársreikninga hafi verið framin skal hann tilkynna skattrannsóknarstjóra ríkisins um málið sem ákveður framhaldið.

Skattrannsóknarstjóri fer með rannsóknir skattsvika og annarra skattalagabrota. Nánar tiltekið fer skattrannsóknarstjóri með rannsóknir á brotum á lögum um skatta og gjöld sem lögð eru á af ríkisskattstjóra eða honum falin framkvæmd á, ásamt rannsóknnum á brotum á lögum um bókhald og lögum um ársreikninga. Skattrannsóknarstjóri tekur ákvörðun um refsimeðferð vegna ætlaðra brota, kemur fram f.h. ríkissjóðs fyrir yfirskattanefnd vegna sektarkrafna og ákvarðar sektir vegna minni brota í kjölfar sektarboðs.

Héraðssaksóknari er einn af handhöfum ákærvaldsins á Íslandi. Embættið fer með verkefni ákærvalds og saksókn í sakamálum fyrir dómstólum ásamt því að annast einnig rannsóknir sakamála (s.s. efnahags- og skattalagabrot) samkvæmt því sem nánar er mælt fyrir um í lögum. Þá starfrækir embættið peningaþvættisskrifstofu og annast meðferð mála er varða endurheimt og upptöku ólögmæts ávinnings af refsiverðri háttsemi, ásamt því að fara með margvísleg önnur stjórnarsýsluverkefni.

Tollstjóri hefur eftirlit með inn- og útflutningi og leggur aðflutningsgjöld á innfluttar vörur. Þá fer embættið með rannsókn tollalagabrota. Auk þess innheimtir tollstjóri skatta og gjöld í umdæmi Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Embættið hefur einnig eftirlit með og er leiðbeinandi um framkvæmd innheimtumála á landsvísu. Tollstjóri annast kyrrsetningu eigna vegna rannsókna skattrannsóknarstjóra.

Hagstofa Íslands er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar og vinnur að söfnun ganga, úrvinnslu og birtingu tölfraðilegra upplýsinga um landshagi Íslands og þjóðfélagsleg málefni. Hagstofan hefur forystu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hagskýrslugerðar svo og um samskipti við alþjóðastofnanir á þessu sviði.

FIU er peningaþvættisskrifstofa héraðssaksóknara (Financial Intelligence Unit, skammstafað FIU) sem annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

¹ Í skýrslunni eru hugtökin skattundanskot og skattsvik notuð á víxl sem þýðing á enska hugtakinu „tax evasion“.

4 NÝLEGAR ALPJÓÐLEGAR AÐGERÐIR GEGN SKATTSVIKUM.

Íslensk stjórnvöld hafa um árabíl lagt áherslu á að taka þátt í samstarfi sem lýtur að því að koma í veg fyrir alþjóðlega skattasniðgöngu. Markmiðið er að auka gagnsæi og styrkja skattframkvæmd í því skyni að allir framteljendur skili þeim sköttum til samfélagsins sem þeim ber lögum samkvæmt. Hér að neðan er lýst þeim fjölmörgu aðgerðum sem unnið hefur verið að í samstarfi við önnur ríki og alþjóðastofnanir.

4.1 Upplýsingaskiptasamningar

Árið 2014 undirritaði Ísland, ásamt fimmtíu og tveimur ríkjum, samkomulag um að taka upp sameiginlegan OECD staðal (e. Common Reporting Standard) um upplýsingaskipti án beiðni um eignir einstaklinga og lögaðila í fjármálafyrirtækjum. Upplýsingaskiptin hefjast árið 2018, en þar sem Ísland er í hópi ríkja sem kallast „Early adopters group“ þá hefjast upplýsingaskiptin ári fyrr, eða árið 2017. Í dag hafa hundrað ríki samþykkt að hefja reglubundin skipti á upplýsingum í samræmi við staðalinn, en skattyfirvöld ríkjanna annast framkvæmdina. Upplýsingar á grundvelli staðalsins geta orðið kveikjan að því að skattyfirvöld óski eftir frekari gögnum um tiltekna skattaðila og þá á grundvelli tvíhliða upplýsingaskiptasamninga og/eða tvísköttunarsamninga.

Ísland tók enn fremur þátt í sameiginlegu átaki Norðurlandanna um gerð upplýsingaskiptasamninga við lágs kattaríki, en átakið, sem hófst árið 2006, er nú lokið og í höfn eru 44 samningar. Framangreindir upplýsingaskiptasamningar taka eingöngu til upplýsingaskipta samkvæmt beiðni, sem þýðir að skattyfirvöld þurfa að búa yfir lágmarksupplýsingum um skattaðilann svo að unnt sé að sinna beiðni um upplýsingar. Áður höfðu íslensk stjórnvöld nánast engin úrræði til að sannreyna upplýsingar um eignarhald á félögum í eigu Íslendinga í lágs kattaríkjum eða um tekjur eigenda slíkra félaga.

Þá hefur vilji stjórnvalda staðið til þess að greiða fyrir því að opinberar stofnanir sem fara með eftirlit og rannsóknir í skattamálum geti aflað gagna um fjármálalegar eignir skattskyldra aðila í skattaskjólum, en slík gögn hafa einnig verið boðin til kaups. Í samræmi við það var embætti skattrannsóknarstjóra heitið stuðningi vegna kaupa á gögnum sem boðin voru embættinu á árinu 2014 og var heimilda aflað á fjárukalögum 2015 til að kaupa gögnin sem embætti skattrannsóknarstjóra taldi að gætu nýst embættinu og eftir atvikum öðrum stofnunum skattkerfisins. Voru þau gögn keypt í kjölfarið.

4.2 CFC löggjöf

Reglur um CFC-félög (e. Controlled foreign corporation), tóku gildi í ársbyrjun 2010, en sú löggjöf er öflugt verkfæri skattyfirvalda í baráttunni við skattundanskot tengd lágs kattaríkjum eða -svæðum. Þessar reglur ná til félaga, sjóða og stofnana sem staðsettar eru í lágs kattaríki eða -svæðum sem eru í eigu eða undir stjórn íslensks eiganda, hvort sem félagið er í eigu einstaklings eða félags. Í lögunum er kveðið á um þann mælikvarða sem beita á við mat á því hvaða ríki eða svæði teljast til lágs kattaríkja eða -svæða og er þar fyrst og fremst horft til hlutfalls tekjuskatts á hagnað félaga. Sé hlutfallið lægra en tveir þriðju hlutar af þeim tekjuskatti sem hefði verið lagður á umrætt félag með skattalegt heimilisfesti hér á landi telst viðkomandi ríki vera lágs kattaríki.

Skattaleg meðferð á grundvelli CFC-reglna er sú að í tilviki félaga í eigu íslensks félags er samanlagður hagnaður félaganna skattlagður samkvæmt íslenskum reglum óháð því hvort hann hafi verið greiddur út til eigenda. Upplýsingum um eignarhald CFC félaga skal skilað árlega til ríkisskattstjóra. Sé eigandinn einstaklingur með skattalegt heimilisfesti hér á landi skulu greiðslur úr viðkomandi félagi skattlagðar sem atvinnurekstrartekjur, sem skattleggjast í tilviki einyrkja eins og launatekjur. CFC-reglurnar eiga hins vegar ekki við sé Ísland með tvísköttunarsamning eða alþjóðasamning við viðkomandi lágs kattaríki enda sé unnt á grundvelli samningsins að fá allar nauðsynlegar upplýsingar og ef tekjur CFC félagsins eru ekki

að meginstofni til eignatekjur. Reglurnar ná ekki heldur til félaga í EES-ríki, EFTA-ríki eða í Færeyjum hafi félagið þar með höndum raunverulega atvinnustarfsemi.

4.3 Reglur um milliverðlagningu

Þrátt fyrir hinar almennu skattasniðgöngureglur tekjuskattslaganna þá er engu að síður mikilvægt að sérstakar skattasniðgöngureglur um milliverðlagningu hafi verið lögfestar hér á landi. Reglur um milliverðlagningu, sem tóku gildi árið 2014, eru einnig öflugt verkfæri skattyfirvalda gegn skattasniðgöngu almennt, hvort heldur um er að ræða innlend félög eða erlend, þ.m.t. félög á lágskattsvæðum. Ólíkt almennu reglunum þá taka milliverðlagningarreglurnar eingöngu til tengdra félaga. Reglurnar beinast að óeðlilegum viðskiptaháttum m.t.t. verðlagningar milli tengdra félaga, sér í lagi fjölþjóðafyrirtækjum. Umfangsmiklar erlendar fjárfestingar og viðskipti á Íslandi eru gjarnan dæmi um löggerninga sem skattyfirvöld þurfa sérstaklega að skoða frá sjónarhóli milliverðlagningar og þá sérstaklega hvort verðlagning fari eftir armslengdarviðmiðum.

4.4 BEPS áætlunin – aukin alþjóðleg samvinna

Í október 2015 kynnti Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) ásamt leiðtogum G20 ríkjanna lokaskýrslu um hina svokölluðu BEPS áætlun (e. Base Erosion and Profit Shifting) sem unnið hafði verið að frá árinu 2013. Í skýrslunni er að finna sérstaka aðgerðaáætlun sem hefur það að markmiði að útfæra lausnir gegn þeirri þróun sem átt hefur sér stað hjá alþjóðafyrirtækjum þar sem skattaskipulagning er með þeim hætti að skattgreiðslur fyrirtækjanna verða mjög lágar, ef þá einhverjar. Slíkt er gert með því að nýta glufur sem fyrirfinnast í mismunandi skattareglum ríkja í samspili við tvísköttunarsamninga með þeim afleiðingum að tilfærsla verður á hagnaði umræddra fyrirtækja frá háskattaríkjum til lágskattaríkja eða –svæða. Þetta þýðir að ríkið þar sem hagnaðurinn myndast í raun, og á þannig skattlagningarréttinn, kann að verða af verulegum skatttekjum.

Aðgerðaráætlun BEPS skiptist í 15 mismunandi hluta þar sem skilgreindir eru þeir þættir sem finna þarf lausn á. Þeir snúa ýmist að innanlandslöggjöf ríkja og/eða breytingum á orðalagi tvísköttunarsamninga. Þar má nefna skattalega þætti eins og aukna upplýsingagjöf milli landa um milliverðlagningu stórra fyrirtækja, sérstök ákvæði í tvísköttunarsamningum varðandi misnotkun þeirra, takmörkun á vaxtafrádrætti (þunn eiginfjármögnun), styrkingu á CFC-reglum, skýrara ákvæði í tvísköttunarsamningum um hver sé hinn raunverulegi eigandi félags svo eitthvað sé nefnt.

Frá því að BEPS skýrslan kom út hafa sérfræðingar fjármála- og efnahagsráðuneytisins unnið að kortlagningu og mögulegri útfærslu einstakra þátta á grundvelli þeirra tillagna sem fram koma í BEPS aðgerðaráætluninni.

Lausnin, sem samþykkt hefur verið af hálfu OECD þegar kemur að tvísköttunarsamningum, er tvíþætt. Annars vegar verður eldri tvísköttunarsamningum breytt með marghliða samningi (MLI, e. Multilateral Instrument) sem setur ákveðnar lágmarkskröfur á grundvelli BEPS. Ákvæði MLI munu ganga frammar tilgreindum ákvæðum í tvísköttunarsamningi ríkja sem hafa komist að sameiginlegri niðurstöðu um að beita MLI. Fjármála- og efnahagsráðherra undirritaði MLI fyrir hönd Íslands þann 7. júní 2017.

Hins vegar eru í farvatninu ýmsar afleiddar breytingar af BEPS og MLI sem rata munu inn í samningsfyrirmynd OECD sem munu hafa áhrif á samningsfyrirmynd Íslands til framtíðar. Meginmarkmið breytinganna er að taka af öll tvímæli um að tvísköttunarsamningum er ekki ætlað að ná fram lágmarks- eða engri skattlagningu eða tvískattlagningu heldur standa gegn skattasniðgöngu af hvers kyns tagi. Ný útgáfa af samningsfyrirmynd OECD verður gefin út í september 2017 og er vinna þegar hafin við endurskoðun á íslensku samningsfyrirmyndinni með hliðsjón af væntanlegum breytingum OECD og ýmsum breytingum á innlendri skattalöggjöf.

Aðgerðir íslenskra stjórnvalda sem þegar hefur verið ráðist í er að finna í lögum nr. 112/2016,

um ýmsar aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum. Fyrst má nefna ákvæði um takmörkun á frádrætti vaxtagjalda, en eins og fram kemur í BEPS aðgerðaráætluninni þá geta fjölþjóðlegar fyrirtækjasamstæður dregið úr skattgreiðslum sínum með því að fjármagna félag í einu ríki með láni frá félagi innan samstæðu sem er í öðru ríki ef skatthlutfall þar er lægra. Fyrirnefnda félagið getur dregið kostnað af láninu frá tekjum við útreikning skattskylds hagnaðar og síðarnefnda félagið kann að greiða lítinn eða engan skatt af vöxtunum sem það fær greidda. Þetta bæði rýrir skattstofna og skekkir samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja gagnvart fjölþjóðlegum fyrirtækjasamstæðum.

Síðan má nefna nýtt ákvæði sem fjallar um ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil, en Ísland undirritaði þann 12. maí 2016 samkomulag á vegum OECD um skipti á svokölluðum ríki-fyrir-ríki skýrslum um starfsemi fjölþjóðlegra fyrirtækjasamstæða. Skýrslunum er ætlað að auðvelda skattyfirvöldum að ákvarða skatta fjölþjóðlegra fyrirtækjasamstæða, m.a. með því að gera þeim kleift að greina milliverðlagningu innan samstæða. Skyldan til að skila skýrslu tekur til fjölþjóðlegra fyrirtækjasamstæða sem hafa meira en 100 ma.kr. tekjur. Að meginreglu hvílir á móðurfélagi heildarsamstæðu sú skylda að skila skýrslunni. Íslenskur skattaðili skal þó skila slíkri skýrslu þótt móðurfélagið sé erlent ef móðurfélaginu er ekki skylt að skila ríki-fyrir-ríki skýrslu eða ef íslensk stjórnvöld hafa ekki sjálfkrafa aðgang að slíkri skýrslu á grundvelli upplýsingaskiptasamnings við heimilisfestaríki móðurfélags sem skal skila skýrslunni.

Skilgreiningu á hugtakinu föst starfsstöð er nú að finna í lögum. Í 3. gr. laga um tekjuskatt kemur fram hverjir beri takmarkaða skattskyldu á Íslandi, þ.e. skyldu til að greiða skatt af tekjum sem eiga uppruna sinn hérlendis. Þar á meðal eru aðilar sem reka fasta starfsstöð hérlendis, taka þátt í rekstri fastrar starfsstöðvar eða njóta hluta af ágóða slíkrar starfsstöðvar, sbr. fyrri málslið 4. tölul. 1. mgr. greinarinnar. Hugtakið „föst starfsstöð“ var ekki skilgreint í lögum um tekjuskatt en í framkvæmd hafði verið litið til skilgreiningar á hugtakinu „permanent establishment“ í 5. gr. tvísköttunarsamningsfyrirmyndar OECD. Hið nýja íslenska ákvæði tekur mið af endurskoðuðu ákvæði BEPS aðgerðaráætlunarinnar.

Jafnframt voru gerðar breytingar á skattalögum sem ekki tengjast BEPS skýrslunni en falla undir baráttuna við skattsvik og sem lutu að því að heimild til endurákvörðunar skatts var lengd úr sex árum í tíu ár vegna tekna og eigna í lágskattaríkjum sem ekki hefur verið gerð fullnægjandi grein fyrir í skattskilum og eins var fyrningartími sakar lengdur úr sex árum í tíu ár vegna brota sem varða tekjur í lágskattaríkjum.

Vinna við útfærslu á tillögum sem fram koma í BEPS aðgerðaráætluninni er enn í gangi í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Af framansögðu sést að ýmislegt hefur verið gert til að koma í veg fyrir skattundanskot og samstarf við erlenda aðila hefur verið mikilvægt. Alþjóðleg samvinna á þessu sviði er mikilvæg svo Ísland og íslenskt atvinnulíf sé ekki einangrað eyland hvað þessi mál varðar.

5 UMFANG SKATTUNDANSKOTA

Í þessum kafla verður farið yfir aðferðafræði og niðurstöður rannsókna á umfangi skattundanskota hér á landi. Einnig verður litið til nýlegra mælinga á undanskotum í nágrannaríkjum, einkum á Norðurlöndum. Ekki var ráðist í nýja sjálfstæða rannsókn í tengslum við þessa skýrslu. Í ljós kemur að umfang skattundanskota hefur haldist nokkuð stöðugt í gegnum árin þó eðli undanskotanna breytist yfir tíma, m.a. með breyttum efnahag og breyttum atvinnuháttum. Skattsvikum má skipta gróflega upp í eftirfarandi flokka:

- Undanskot frá greiðslu virðisaukaskatts með því að vantelja skattskylda veltu eða oftelja innskatt, t.a.m. með því að færa sér í nyt tilhæfulausa reikninga, eða með vanhöldum á greiðslu framtalins skatts;
- Undanskot frá greiðslu tekjuskatts af launum starfsmanna og launatengdum gjöldum;
- Vantalinn tekjuskattur af atvinnurekstri vegna oftalins kostnaðar eða vantalinna tekna;
- Vantalin eða vangoldin önnur opinber gjöld, s.s. skattur af fjármagnstekjum, eða skattundanskot í tengslum við tekjur frá afgangssvæðum.

Athuganir og mat á umfangi skattsvika eru ekki nýjar af nálinni og hafa stjórnvöld með reglulegu millibili falið sérfræðingum að meta líklegt umfang skattundanskota hér á landi. Árið 1984 skipaði þáverandi fjármálaráðherra nefnd til að gera úttekt á umfangi skattsvika. Sú nefnd vann mikið brautryðjendastarf á þessu sviði og skilaði ítarlegri skýrslu til Alþingis árið 1986. Starfshópurinn mat umfang dulinnar starfsemi um 5-7% af vergri landsframleiðslu og fram kom að mestar líkur væru á undanskotum í byggingariðnaði, persónulegri þjónustu s.s. bílaþjónustugreinum, hjá hárgreiðslu- og snyrtistofum, iðnaði, verslun og í veitinga- og hótélrekstri. Hvað varðar undanskot á söluskatti² var það mat starfshópsins að umfang söluskattssvika væri um 11% af skiluðum söluskatti. Að mati starfshópsins mátti rekja helstu ástæður skattsvika til flókens skattkerfis þar sem mörk hins löglega og ólöglega væru óljós og íþyngjandi frádráttar- og undanþáguleiða sem opnuðu margvíslegar leiðir til undanskota. Einnig var bent á að eftir því sem skattaleg ívilnunarákvæði einstakra hópa aukast væri grafið undan réttlætiskennnd skattgreiðenda og að há skatthlutföll virki hvetjandi til nýtingar sniðgöngumöguleika. Að síðustu var bent á að tilhneiging til lagasetningar og opinberra hafta á ákveðnum sviðum virkuðu örvandi á skattsvik.

Tæpum áratug síðar, árið 1992, skipaði þáverandi fjármálaráðherra nýja nefnd í sama tilgangi auk þess sem nefndinni var ætlað að meta árangur af þeim breytingum sem gerðar voru á lögum og skattframkvæmd vegna ábendinga fyrri nefndar. Mat nefndarinnar á umfangi skattsvika var heldur lægra en mat fyrri nefndar, eða um 4,25% af landsframleiðslu ársins 1992. Þrátt fyrir minnkandi umfang skattsvika kom fram í skýrslunni að skattasiðferði ætti undir högg að sækja og að almenn þátttaka í skattsvikum væri mikil. Í því sambandi var bent á hátt skatthlutfall, flókið skattkerfi og skattalög, efnahagsörðugleika og þjóðfélagslega andstöðu við opinbera skattheimtu. Varðandi einstakar atvinnugreinar þar sem skattsvik væru líklegust var bent á að samkvæmt niðurstöðum skoðanakönnunar mætti rekja rúman helming skattsvika til byggingariðnaðar og bifreiðþjónustu.

Nefnd um framkvæmd virðisaukaskatts var skipuð í ársbyrjun 1999 og skilaði álitum rúmu ári seinna. Verkefni nefndarinnar var að meta reynsluna af virðisaukaskattkerfinu og segja til um hvort ástæða væri til að breyta löggjöf eða framkvæmdaþáttum í tengslum við virðisaukaskattinn. Að mati nefndarinnar var ekki talin ástæða til að ráðast í lagabreytingar en

² Söluskattur var undanfari virðisaukaskatts sem lagður var á veltu í smásöluverslun. Árið 1990 var virðisaukaskattur tekinn upp í stað söluskatts.

naðsynlegt væri að styrkja eftirlitsþáttinn. Varðandi skattsvik taldi nefndin að 6-8% af virðisaukaskattsskyldri veltu væri ekki gefin upp.

Um mitt ár 2002 skipaði þáverandi fjármálaráðherra nefnd til að meta þróun skattsvika og dulinnar efnahagsstarfsemi frá birtingu skattsvikaskýrslu frá árinu 1993. Nefndinni var falið að rekja ástæður skattsvika og leggja mat á þátt skattalaga og framkvæmdar skattheimtu í þeim eignum. Niðurstöður nefndarinnar voru ekki eins afdráttarlausar og hjá fyrri nefndum hvað varðar umfang skattsvika, þar sem ekki var ráðist í sjálfstætt talnalegt mat heldur stuðst við niðurstöður fyrri athugana. Aftur á móti benti nefndin á breyttar aðstæður í efnahagslífinu sem opnuðu fyrir möguleika á skattsvikum í tengslum við alþjóðavæðingu hagkerfisins. Með því að nýta möguleika til stofnunar aflandsfélaga væri hægt að komast hjá skattlagningu með ýmsum hætti, svo sem með því að innlend þjónusta væri seld í nafni erlendra aðila eða með undanskotum í gegnum eignarhaldsfélög á lágskattasvæðum. Nefndin beindi einnig sjónum sínum að auknu umfangi einkahlutafélaga sem gæfu kost á því að gjaldfæra einkaneyslu eigenda með ólögætum hætti. Að mati nefndarinnar nam áætlað tekjutap ríkis og sveitarfélaga 8,5 – 11,5% af heildartekjum hins opinbera sem svarar til um 3,5 – 4,8% af landsframleiðslu ársins 2003.

Í mars 2013 skipaði ríkisskattstjóri starfshóp til að meta tekjutap ríkis og sveitarfélaga vegna skattundaskota. Starfshópurinn birti ekki sérstaka skýrslu en greint hefur verið frá helstu niðurstöðum starfshópsins á opinberum vettvangi og hefur núverandi nefnd stuðst við vinnu þessa starfshóps. Að mati starfshópsins er talið að umfang skattsvika á árunum 2010 – 13 gæti hafa falið í sér um 80 ma.kr. árlegt tekjutap fyrir ríki og sveitarfélög.³

Árið 2016 starfaði nefnd á vegum þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra sem falið var að leggja mat á umfang fjármagnstílfærslna og eignausýslu á aflandssvæðum og mögulegt tap hins opinbera af slíkum umsvifum. Í skýrslu nefndarinnar (aflandsskýrslunni) er rakin sú stökkbreyting sem varð á íslensku viðskiptaumhverfi sem átti sér stað á fyrsta áratug þessarar aldar í tengslum við fjármálavæðingu sem fylgdi einkavæðingu og útrás íslensku viðskiptabankanna. Í raun má líkja þessari þróun við umfangsmikinn fjármagnsflóttu sem hafði það að markmiði að ávaxta eignir íslenskra fjárfesta á sem hagkvæmastan hátt, m.a. með sem minnstum skattgreiðslum, eins og afhjúpun Panamaskjalanna leiddi í ljós. Ekki er að öllu leyti hægt að flokka þessar fjármagnshreyfingar sem skattsvik þar sem í mörgum tilvikum virðist sem svigrúm til flutnings eigna milli landa með lögætum hætti hafi verið meira á Íslandi en víða annars staðar. Engu að síður var skattalegt hagræði og skattasniðganga í öndvegi og ljóst að mikilvægur hvati að þeim fjármagnsflutningum sem hér um ræðir var til að komast undan eðlilegum skattskilum og leynd skattyfirvöld upplýsingum um rétt eignarhald og umsvif. Mat aflandsnefndarinnar á beinu tapi vegna vangoldinna skatta er eðli málsins byggt á grófri nálgun og hljóðar upp á um 60 ma.kr. fyrir tímabilið 2006-2014. Það hefur ekki verið verkefni þessa starfshóps að fjalla sérstaklega um skattsvik og aðra glæpastarfsemi sem tengist fjármagnstílfærslum og eignausýslu á aflandssvæðum og mögulegt tekjutap hins opinbera á því.

Í þeim athugunum sem hér hefur verið fjallað um hefur ýmsum aðferðum verið beitt til að meta umfang skattsvika. Í skýrslu fyrstu skattsvikanefndarinnar frá árinu 1986 er gerð grein fyrir þeim aðferðum sem þar er beitt og á margan hátt mótuð sú aðferðafræði sem síðan hefur verið beitt á þessu sviði.

Aðferðir til að meta skattsvik

	Skatt- svika- nefndin 1984-86	Skatt- svika- nefndin 1992-93	Virðis- aukaskatts- nefndin 1999	Skatt- svika- nefndin 2002-03	Starfs- hópur RSK 2013-15	Aflands- nefndin 2016
Þjóðhagsreikningaaðferðin	X	X				
Fræðilegar skatttekjur og frávik			X		X	
Mat á skattsvikum eftir atvinnugreinum	X	X				
Álit sérfræðinga						X
Spurningakönnun meðal almennings	X	X		X	X	
Samanburður við erlendar athuganir	X			X	X	X

5.1 Þjóðhagsreikningaaðferðin

Aðferð sem nefnd hefur verið þjóðhagsreikningaaðferðin felur í sér að gerður er samanburður á þjóðhagsreikningum, þ.e. vergri landsframleiðslu, út frá framleiðsluuppgjöri annars vegar og ráðstöfunaruppgjöri hins vegar. Hugmyndin á bak við þessa aðferð er sú að í framleiðsluuppgjöri er umfang verðmætasköpunar metið þegar framleiðslan á sér stað í einstökum atvinnugreinum. Í ráðstöfunaruppgjörinu er aftur á móti ráðstöfun framleiðslunnar í hringrás efnahagslífsins metin. Séu skattsvik stunduð í stórum stíl má ætla að þær tekjur sem myndast í slíkri starfsemi komi ekki fram í framleiðsluuppgjörinu en ættu að miklu leyti að koma fram í ráðstöfunaruppgjörinu. Sé niðurstaða framleiðsluuppgjörsins kerfisbundið lægri en niðurstaða ráðstöfunaruppgjörsins mætti túlka þann mismun sem vísbendingu um skattundanskot.

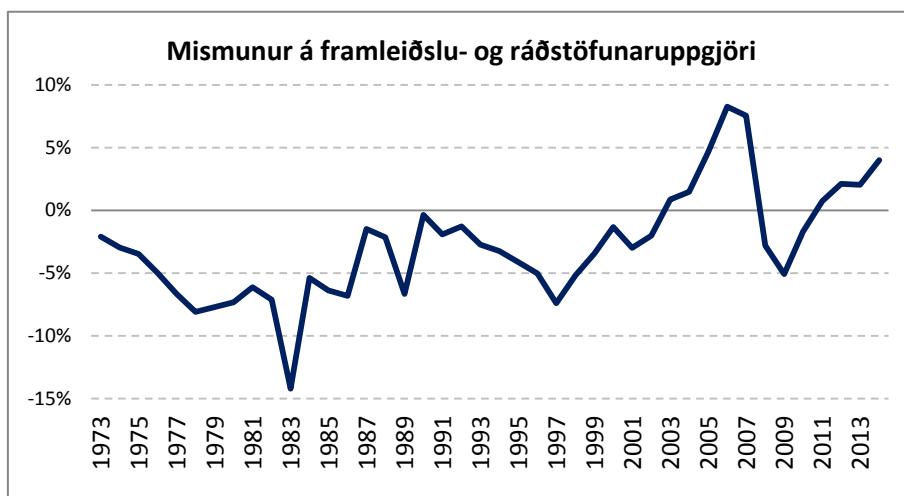
Fyrstu tvær skattsvikanefndirnar notuðu þessa aðferð til að meta umfang skattsvika enda voru niðurstöður þjóðhagsreikninga í samræmi við væntingar þar sem landsframleiðslan metin út frá framleiðsluuppgjöri reyndist lægri en samkvæmt ráðstöfunaruppgjöri á því tímabili sem var til skoðunar.

Í skýrslu annarrar skattsvikanefndar frá árinu 1993 er fjallað um annmarka þessarar aðferðar og þá fyrirvara sem hún byggir á. Niðurstaðan er engu að síður sú að telja skattsvik mikilvægan skýringarþátt varðandi mismun uppgjörsaðferða þótt svo að um grófa vísbendingu sé að ræða.

Þessari aðferð hefur ekki verið beitt við að meta umfang skattsvika frá árinu 1993. Í skýrslu nefndarinnar sem starfaði á árunum 2002-03 kemur fram að þjóðhagsreikningaaðferðin meti fyrst og fremst vantaldar tekjur, en í minna mæli þætti eins og bókhaldssvik og skattsvik sem tengjast erlendum umsvifum. Einnig skiptir máli að ekki er lengur gerð grein fyrir mismun uppgjörsaðferða í þjóðhagsreikningum eins og áður var vegna aðlögunar að alþjóðlegum stöðlum. Með breyttri framsetningu þjóðhagsreikninga er mismunur á uppgjörsaðferðum ekki birtur sérstaklega heldur er ríkjandi aðferð þjóðhagsreikninga látin ráða niðurstöðunni sem hér á landi er ráðstöfunaruppgjörið⁴. Munurinn er engu að síður til staðar enda ekki orðið róttækar breytingar á aðferðafræði þjóðhagsreikninga hér á landi undanfarna áratugi.

⁴ Gerð þjóðhagsreikninga var flutt frá Þjóðhagsstofnun þegar hún var lögð niður árið 2002 til Hagstofu Íslands. Frá árinu 1998 hefur mismunur uppgjörsaðferða ekki verið birtur sérstaklega.

Hér að neðan er mynd sem sýnir mismun uppgjörsaðferða fyrir tímabilið 1973–2014.



Eins og sjá má hafa orðið miklar breytingar á þróun mismunarins sérstaklega þegar leið á fyrsta áratug aldarinnar. Í fyrsta skipti árið 2003 sýnir framleiðsluuppgjörið hærri niðurstöðu en ráðstöfunaruppgjörið og fer munurinn vaxandi fram til ársins 2006 þegar verg landsframleiðsla á mælikvarða framleiðsluuppgjörsins er tæpum 9% hærri en samkvæmt ráðstöfunaruppgjörinu. Hrunárið 2008 snýst þróunin við og fram til ársins 2010 sýnir framleiðsluuppgjörið lægri niðurstöðu. Á allra síðustu árum hefur framleiðsluuppgjörið aftur skilað hærri niðurstöðu.

Ástæður fyrir mismuni á niðurstöðum uppgjörsaðferða hafa ekki verið rannsakaðar sérstaklega, en greinilegt er að kerfisbundinn munur til lægra framleiðsluuppgjörs hverfur á árunum 2002-04. Fyrir utan skattundanskot hafa ýmsar hugsanlegar skýringar á mismun uppgjörsaðferða verið settar fram⁵. Má þar nefna mat á skiptingu innflutnings milli einkaneyslu og aðfanga í atvinnulífinu og mismunandi áhrif verðbólgu á framleiðslu- og ráðstöfunaruppgjör. Sú staðreynd að kerfisbundinn munur til lægra framleiðsluuppgjörs hverfur um það bil þegar vöxtur fjármálakerfisins hefst af fullum krafti upp úr aldamótum gæti verið vísbending um að þar sé hugsanlegra skýringa að leita. Einnig er eftirtektarvert að þróunin til herra framleiðsluuppgjörs hverfur við fall bankanna árið 2008.

Þótt vissulega sé rökrétt að álykta sem svo, að öðru óbreyttu, að skattundanskot sem ekki koma fram í framleiðsluuppgjöri komi fram á ráðstöfunarhlið kann að vera að þessi aðferð henti ekki sérlega vel til að meta heildarumfang skattsvika í hagkerfinu vegna annarra óvissuþátta sem vega þyngra⁶.

5.2 Fræðilegur virðisaukaskattur

Önnur aðferð sem einnig byggir á þjóðhagsreikningum var fyrst notuð í skýrslu virðisaukaskattsnefndarinnar 1999-2000 þar sem lagt var mat á tekjur af virðisaukaskatti m.t.t. þróunar þjóðhagsstærða. Niðurstaðan var sú að samband rauntekna af virðisaukaskatti og reiknaðra tekna samkvæmt viðeigandi þjóðhagsstærðum hafi haldist nokkuð stöðugt frá því skatturinn var tekinn upp árið 1990. Í fyrstu var hlutallið um 91% en hækkaði síðan í um 92-

⁵ Sjá umfjöllun í skýrslum skattsvikanefnda [1984-86](#) og 1992-93.

⁶ Sjá grein Ásgeirs Daníelssonar í Kjarnanum 2. mars 2015: <https://kjarninn.is/skodun/af-nakvaemni-i-hagspam/>

93% á árunum 1991-96 og hækkaði svo enn frekar í rúm 94% árið 1998. Af þessum niðurstöðum var dregin sú ályktun að leiða mætti að því líkum að undanskot í virðisaukaskatti væru á bilinu 6-8% af reiknuðum virðisaukaskattsstofni, en tekið fram að þessar niðurstöður væru ekki einhlítar.

Sambærilegri aðferð var beitt af starfshópi ríkisskattstjóra 2013-15 og var þá stuðst við alþjóðlega aðferðafræði við útreikninga á fræðilegum virðisaukaskatti. Niðurstaðan var heldur hærrí en í rannsókninni frá 1999, eða að meðalfrávik innheimts virðisaukaskatts á árunum 2010-13 hefði verið 12,9% af því sem reikna hefði mátt með miðað við reiknaðan skattstofn, eða um 20 ma.kr.

5.3 Matsaðferð

Tvær fyrstu skattsvikanefndirnar beittu svokallaðri matsaðferð við mat á skattsvikum. Aðferðin felst í því að leggja mat á hugsanlegt svigrúm til skattsvika eftir aðstæðum í einstökum atvinnugreinum. Lagt var mat á fimm þætti í atvinnustarfsemi fyrirtækja í viðkomandi greinum, þ.e. eftirlitskerfi skattyfirvalda, stærðardreifingu fyrirtækja, hverjir séu kaupendur afurða, hvort vitneskju kaupenda sé krafist til að dylja viðskipti og loks að hvaða skattstofni undanskot beinist. Einstökum atvinnugreinum var síðan raðað í átta áhættuflokka út frá þessum upplýsingum m.t.t. möguleika á skattundanskotum. Í fyrsta áhættuflokki eru þær greinar þar sem möguleikar á undanskotum eru taldir mjög litlir. Í þann flokk falla m.a. öll opinber fyrirtæki og stofnanir. Undir áttunda áhættuflokk falla þær atvinnugreinar þar sem auðveldast er talið að skjóta undan skatti. Á milli þessara jaðartilvika eru sex aðrir áhættuflokkar. Með því að tilgreina líkur á skattundanskotum við þrjár mismunandi aðstæður má reikna út einskona líkindadreifingu fyrir skattundanskot í hagkerfinu í heild.

Þessi aðferð gaf áþekkar niðurstöður í þeim tveimur tilvikum sem henni var beitt. Í skýrslu skattsvikanefndar 1984-86 er viðmiðunarárið 1980 og talið að miðað við lág tilvik skattundanskota sé verg þjóðarframleiðsla⁷ vantalin um 2,2%, um 4,2% við tilvik meðal skattundanskota og um 9,1% séu skattundanskot mikil. Skattsvikanefndin 1992-93 mat mögulegan tekjuundandrätt í þjóðfélaginu vera 3% af landsframleiðslu í lægsta tilvikinu, 4,8% í meðaltilvikinu og 9,9% í því hæsta.

Eins og gefur að skilja vegur álit sérfræðinga þungt þegar lagt er mat á umfang skattundanskota, en erfitt getur verið að kalla fram einhlíta niðurstöðu úr slíku mati. Segja má að matsaðferðin sem fjallað var um hér að ofan byggji að tölurverðu leyti á slíkri sérfræðiþekkingu. Þetta á við um mat á svigrúmi til skattsvika í mismunandi atvinnugreinum og einnig hvar línur er dregnar varðandi líkleg mörk á umfangi skattsvika eftir að atvinnugreinum hefur verið raðað í áhættuflokka.

Í aflandsskýrslunni var einnig stuðst við álit sérfræðinga þar sem leitað var beint til fyrirverandi starfsmanna fjármála-fyrirtækja og þeir beðnir að skýra ákveðna þætti varðandi erlenda bankastarfsemi og eftir atvikum leggja mat á umfang viðskipta á ákveðnum sviðum.

5.4 Spurningakönnun meðal almennings

Eitt af því sem fyrsta skattsvikanefndin 1984-86 beitti sér fyrir var framkvæmd spurningakönnunar meðal almennings um ýmis atriði er varða viðhorf og þátttöku í skattundanskotum. Sambærilegar kannanir hafa síðan verið gerðar með nokkuð reglulegu millibili, og þær síðustu á vegum starfshóps ríkisskattstjóra árið 2014 og 2017.

Það sem gerir þessar spurningakannanir mikilvægar er annars vegar að þær spanna víðtækt svið skattundanskota og hins vegar að þær hafa verið framkvæmdar með samræmdum hætti

⁷ Áður var algengt að miða við verga þjóðarframleiðslu sem mælikvarða á verðmætasköpun í hagkerfinu en á seinni árum hefur verg landsframleiðsla nánast alfarið tekið við sem mælikvarði.

á tímabili sem spannar þrjú áratugi. Miklar breytingar hafa orðið á samfélaginu á þessu tímabili bæði með tilliti til atvinnuhátta og tæknistigs á ýmsum sviðum og því áhugavert að sjá hvernig viðhorf almennings til skattundanskota hefur þróast á þessu tímabili.

Þegar á heildina er litið er erfitt að koma auga á miklar grundvallarbreytingar á umhverfi skattsvika á þessu tímabili frá 2014-2017. Um 30% einstaklinga hafa greitt fyrir vöru sem ekki hefur verið gefin upp til skatts og um 30% einstaklinga telja sig þekkja aðila sem hefur verið boðið að kaupa vöru eða þjónustu án þess að gefa hana upp til skatts. Eitthvað færri eða 25% telja sig þekkja einhvern sem hafi stundað atvinnu án þess að greiða skatt af tekjum og um leið þegið bætur af einhverjum toga. Í nýjustu könnuninni er langstærsti hlutinn tengdur, byggingariðnaði, bifreiðaviðgerðum, þjónustustarfsemi margs konar og ferðamannaiðnaði. Frá sjónarhóli þeirra sem greiða fyrir vöru eða þjónustu virðist sem skattsvikum fari fjölgandi án þess þó að sveiflur milli kannana séu óeðlilega miklar. Siðferðilegt viðhorf til skattsvika virðist hafa batnað þar sem hlutfallslega færri myndu þiggja tekjur sem ekki eru gefnar upp til skatts og heldur færri skipa sér í þann flokk sem finnst skiljanlegt að fólk vilji vinna fyrir tekjum sem það getur skotið undan skatti.

5.5 Samanburður við erlendar rannsóknir

Reglulega hefur verið gerður samanburður á niðurstöðum erlendra rannsókna og innlendum niðurstöðum. Fyrsta skattsvikanefndin 1984-86 greindi frá slíkum rannsóknum bæði á Norðurlöndum sem og í nokkrum öðrum OECD löndum. Niðurstöður þessara rannsókna voru nokkuð ólíkar enda mismunandi aðferðum beitt. Almennt virðist þó að sem mat sérfræðinga á þessum tíma sé fremur lágt, í mörgum tilvikum undir 5% af vergri landsframleiðslu en sjaldnast yfir 10% þótt svo að það komi fyrir í einstökum tilvikum.

Skattsvikanefndin 2002-03 notaði niðurstöður erlendra rannsókna sem sína meginheimild til að meta skattsvik á Íslandi, einkum sænskar og danskar athuganir. Á þeim grundvelli er tekjutap ríkis og sveitarfélaga metið 8,5% - 11,5% af heildartekjum.

Starfshópur ríkisskattstjóra skoðaði niðurstöður breskra, sænskra og danskra yfirvalda auk rannsóknar ESB á undanskotum í virðisaukaskatti og eru niðurstöðurnar keimlíkar hinum fyrri um að umfang skattsvika miðað við landsframleiðslu geti verið í námunda við 5% en 10% sé miðað við heildarskatttekjur.

Nálgun aflandsnefndarinnar á skattundanskot er á margan hátt önnur en annarra nefnda sem fjallað hafa um þessi mál, enda megináherslan að varpa ljósi á umfang aflandsviðskipta og dulins fjármagnsflæðis milli Íslands og annarra landa. Erlendar rannsóknir voru því mikilvæg heimild í aðferðafræðilegu tilliti og að nokkru leyti til samanburðar við innlendar aðstæður.

Áhersla hefur verið lögð á það á vettvangi alþjóðastofnana á allra síðustu árum að þróa aðferðir til að mæla umfang skattundanskota, ekki síst í virðisaukaskatti. Ein afurð þess er nýtt greiningartæki sem sérfræðingar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) hafa þróað og beitt á nokkur ríki, svokölluð RA-GAP-greining á skattagapinu (sjá einnig kafla 5.9). Árið 2016 voru gerðar slíkar úttektir á því hvernig tekjur af virðisaukaskatti skila sér í Danmörku og Finnlandi. Skattagapið mældist hafa minnkað mikið frá árinu 2008, niður í um 5% af mögulegum tekjum af virðisaukaskatti í báðum ríkjunum. RA-GAP-greiningar fyrir hin Norðurlöndin liggja ekki fyrir. Á vettvangi Evrópusambandsins er skattagapið mælt með áþekkri aðferð og hjá AGS og árið 2014 mældist það um 7% í Finnlandi, um 10% í Danmörku en aðeins rúmlega 1% í Svíþjóð, sem er langlægsta skattagap sem mælst hefur innan ESB. Þriðja lægst var skattagapið í Finnlandi, en meðaltal allra ríkjanna var um 14% og miðgildið um 10%.

5.6 Umfang skattsvika nokkuð stöðugt

Í umfjöllun um skattundanskot er nauðsynlegt að greina á milli stöðu þeirra sem taka þátt í slíkum athöfnum og hvers eðlis svikin eru, hvort um kaupendur eða seljendur er að ræða og hvers konar starfsemi er stunduð. Til skattsvika teljast öll brot gegn skattalögum, stórvægileg jafnt sem minni háttar.

Hér er ekki farið í djúpa greiningu á eðli og ástæðum skattsvika en ekki er hjá því komist að fjalla lítillega um þau með almennum hætti og reyna að draga fram atriði sem virðast einkennandi yfir lengra tímabil.

Það fyrsta sem vert er að nefna er að umfang skattsvika virðist haldast nokkuð stöðugt frá einum tíma til annars. Fjórar athuganir hafa verið gerðar á heildarumfangi skattsvika hér á landi síðustu þrjú áratugi. Þær hafa allar skilað svipuðum niðurstöðum um hlutfall skattsvika af landsframleiðslu og líklegt tekjutap ríkis og sveitarfélaga. Sem hlutfall af landsframleiðslu hefur umfang skattsvika undanfarna áratugi verið metið á bilinu 3 – 7% og heildartekjutap hins opinbera verið í námunda við 10% allt tímabilið. Miðað við nýlegri kannanir gæti þessi tala verið líðlega 4% af landsframleiðslu, eða rúmlega 100 ma.kr. miðað við 2016.

Umfang skattsvika á Íslandi

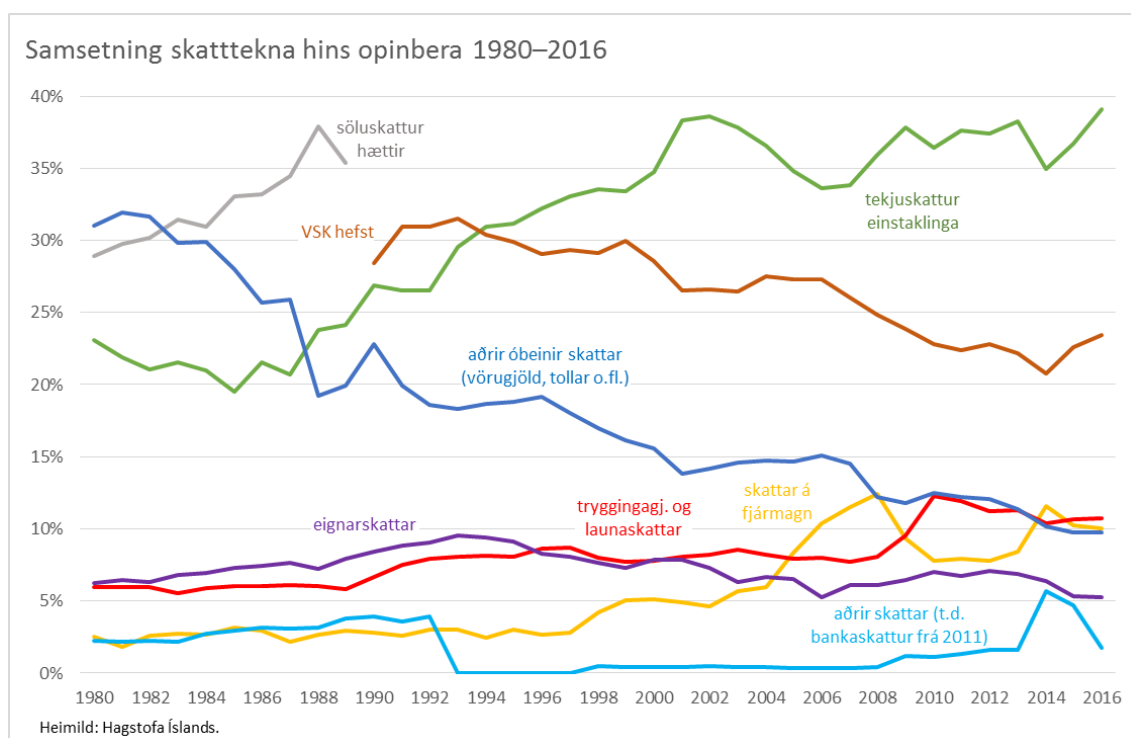
	Verg landsframleiðsla	Heildarskatttekjur hins opinbera	Fræðilegur virðisaukaskattur
Skattsvikanefndin 1984-86	5 - 7%	-	
Skattsvikanefndin 1992-93	4%	9%	
Skattsvikanefndin 2002-03	3 - 4,5%	8,5 - 11,5%	
Starfshópur RSK 2013-15	4,2%	10,3%	12,9%

Þessar niðurstöður eru á margan hátt sláandi þar sem umtalsverðar breytingar hafa orðið á íslensku efnahagslífi á þessum tíma. Árið 1985 námu heildarskatttekjur hins opinbera (tryggingagjöld meðtalin) um 28% af vergri landsframleiðslu en árið 2014 var hlutfallið komið í 39%. Aukin skattheimta virðist því ekki hafa leitt til þess að umfang skattsvika hafi vaxið hlutfallslega. Breytingar hafa einnig orðið á atvinnuháttum, nýjar atvinnugreinar hafa vaxið, en aðrar dregist saman. Þjónustugreinum af ýmsu tagi hefur vaxið fiskur um hrygg en hefðbundnar greinar eins og landbúnaður og sjávarútvegur hafa hopað. Einnig hafa orðið mikil umskipti í fjármálakerfinu og aukin alþjóðleg samskipti fyrirtækja sem opnað hafa nýja markaði og breytt íslensku viðskiptaumhverfi.

Umfang skattsvika í samfélaginu mótast af félagslegum og efnahagslegum þáttum og aðlagast aðstæðum á hverjum tíma. Þannig flytjast skattsvik til í hagkerfinu eftir því sem aðstæður breytast. Slíkur breytileiki kemur að nokkru leyti fram í fyrri athugunum. Í skýrslu fyrstu skattsvikanefndarinnar er bent á að mestar líkur séu á dulinni starfsemi og skattsvikum í byggingariðnaði og persónulegri þjónustustarfsemi, s.s. bílapjónustugreinum, gúmmi-viðgerðum og hjá hárgreiðslu- og snyrtistofum. Svipaða niðurstöðu er að finna í skýrslu annarrar nefndarinnar frá árunum 1992-93 þar sem byggingariðnaður og bílgreinar tróna enn á toppnum. Hins vegar kveður við nokkuð annan tón í þriðju skýrslunni 2002-03 þar sem m.a. er fjallað um áhrif breyttra aðstæðna í efnahagslífinu á skattsvik. Þeir þættir sem þar eru taldir hafa leitt til minnkandi undanskota eru lægri skatthlutföll, bætt skattframkvæmd og fækkun einyrkja og smáfyrirtækja í atvinnugreinum þar sem skattsvik voru áður talin einna líklegust. Aftur á móti er bent á að aukið flækjustig í skattalöggjöf, flóknari eignatengsl og breytt félagaform, ásamt aukinni alþjóðavæðingu geti leitt til aukinna skattsvika. Síðastnefnda atriðið, alþjóðavæðingin ásamt auknum fjármagnsflutningum milli landa, er dregið fram sérstaklega sem nýr áhrifaþáttur varðandi skattsvik. Aðstæður breyttust mjög hratt upp úr síðustu aldamótum með opnum fjármagnsmarkaða og vexti íslensku viðskiptabankanna bæði hér á landi og erlendis. Þessi þróun er síðan rakin enn frekar af starfshópi ríkisskattstjóra 2013–15 og aflandsnefndarinnar 2016 þar sem sjónum er beint sérstaklega að skattundanskotum og alþjóðavæðingu. Lengi hefur verið vitað um slík undanskot þótt ekki hafi verið unnt að áætla umfang þeirra eða ráðast gegn þeim fyrr en nú. Eins og fram kemur í 2. kafla bætist umfang þeirra við þau skattsvik í innanlandsstarfsemi sem hefðbundnar úttektir og mælingar á skattsvikum hafa beinist að.

Myndin að neðan sýnir hvernig skatttekjur hins opinbera hafa þróast frá árinu 1980, skipt eftir helstu tegundum skatta. Hún dregur því fram gerð skattkerfisins á hverjum tíma en segir ekkert um skattheimtustigið. Tekjuskattur einstaklinga (útsvar meðtalið) fékk síaukið vægi á kostnað óbeinna skatta undir lok síðustu aldar og hefur vegið þyngst í tvo áratugi. Virðisaukaskattur hefur látið undan síga um langa hríð, en neðra þrepið var lækkað úr 14% í 7% árið 2007. Fjármagnstekjuskattur var tekinn upp 1996 og er í myndinni talinn með tekjuskatti lögaðila. Á árunum eftir 2008 komu nýir skattar til skjalanna, m.a. bankaskattur sem er flokkaður undir aðra skatta, grænir skattar komu á móti tekjum af hefðbundnum vörugjöldum, auðlegðarskattur bættist við flóru eignarskatta og nýr fjársýsluskattur auk hækkunar tryggingagjalds gerði að verkum að hlutdeild launaskatta fór yfir 10%. Í samanburði við OECD-ríkin eru tryggingagjöld lág hérlendis en tekjuskattar um leið í hærra lagi.

Eftir hrun íslensku viðskiptabankanna í október 2008 og innleiðingu fjármagnshafta mánuði síðar breyttust aðstæður í efnahagslífinu í grundvallaratriðum. Mjög dró úr erlendri starfsemi íslenskra fyrirtækja og svigrúm til fjármagnsflutninga milli landa hvarf nánast að fullu. Möguleikar til skattsvika á þeim vettvangi urðu því svo til að engu í einni sviphendingu. Þungamiðjan í mati á umfangi skattsvika hefur því enn á ný færst til og þáttur hefðbundinna atvinnugreina aukist á nýjan leik. Eins og áður sagði var niðurstaða starfshóps ríkisskattstjóra að umfang undanskota í virðisaukaskatti hefðu numið um 12,9% að meðaltali á tímabilinu 2010–13 miðað við það sem vænta hefði mátt miðað við fræðilega reiknaðan virðisaukaskattsstofn. Þessi niðurstaða er notuð til ályktunar um líklegt umfang skattsvika.



5.7 Próun atvinnuhátta undanfarin ár

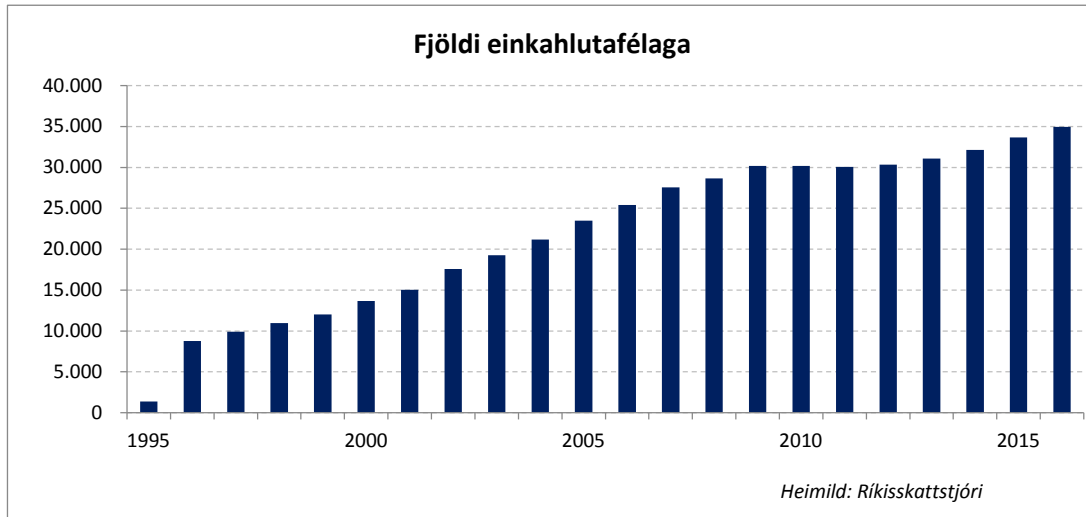
Stærsta breytingin á atvinnuháttum hér á landi á allra síðustu árum hefur án nokkurs vafa verið uppbygging ferðaþjónustunnar. Ferðaþjónusta hefur lengi verið mikilvæg atvinnugrein og skilað umtalsverðum gjaldeyristekjum til þjóðarbúsins. Þremur árum eftir hrun fjármálakerfisins hófst vaxtarskeið ferðaþjónustunnar fyrir alvöru og varð greinin á örfáum árum sú atvinnugrein sem skilar mestum gjaldeyristekjum til þjóðarbúsins, auk þess sem hún stendur undir almennum hagvexti umfram aðrar atvinnugreinar. Bent hefur verið á að þær aðstæður sem ríkt hafa varðandi uppbyggingu ferðaþjónustunnar séu um margt kjöraðstæður til skattundanskota. Þörf fyrir aukið gistirými hefur orðið mörgum einstaklingum hvati til að leigja út herbergi eða íbúðir, eins og mikill vöxtur Airbnb hér á landi ber með sér. Smá fyrirtæki af ýmsu tagi tengd ferðaþjónustu hafa sprottið upp og mikið er um að smærri undirverktakar taki að sér einstök verkefni.

Í rannsókn Árna Sverris Hafsteinssonar og Jóns Bjarna Steinssonar við Háskólann á Bifröst um skattsvik í ferðaþjónustu frá 2014 kemur fram að veltufrávik í gistiþjónustu, skilgreint sem munurinn á veltu skv. virðisaukaskattsskýrslum og uppreiknuðu söluverðmæti gistingar, hafi mælst á bilinu 17-19% árið 2013. Að mati skýrsluhöfunda er fjöldi óskráðra og leyfislausra gististaða, sem líklega standa ekki skil á öllum opinberum sköttum og gjöldum, stærsta vandamálið. Ljóst má vera að umfang óskráðrar gististarfsemi hefur aukist í kjölfar verulegrar fjölgunar ferðamanna frá því skýrslan kom út. Þá mælist veltufrávik í áfengissölu vínveitingastaða nokkru hærra, eða 42% árið 2013. Í skýrslunni kemur fram að ein meginástæða þess sé mikið bil á milli virðisaukaskatts á áfengi, sem þá var í almenna virðisaukaskattþrepi, og annarra veitinga, sem eru í lægra þrepi virðisaukaskatts. Við þessu var brugðist í upphafi árs 2016 þegar áfengi var fært í neðra þrep virðisaukaskatts, en áfengisgjald hækkað til mótvægis svo skattlagning áfengis breyttist mjög lítið. Þannig var komið í veg fyrir ranga skráningu áfengra drykkja í lægra þrep virðisaukaskatts sem, eins og áður segir, stóð fyrir stórum hluta veltufrávíks vínveitingastaða.

Deiliahagkerfið hefur haldið innreið sína hér jafnt sem annars staðar, þ.e. ýmis konar þjónustuskripti sem orðið hafa sífellt vinsælli eftir því sem fjarskiptatækni og netverslun hefur þróast. Mörg helstu dæmin tengjast ferðaþjónustu, svo sem íbúðaskripti í tengslum við utanlandsferðir, starfsemi Airbnb og Uber en einnig fellur hér undir sala á notuðum vörum og netsala á borð við eBay.

Ekki liggur fyrir kerfisbundið mat á umfangi skattundanskota í einstaka atvinnugreinum en ljóst er af þeim málum sem komið hafa inn á borð ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra að nú um stundir eru skattundanskot algeng í byggingariðnaði og ferðaþjónustu í ljósi þeirrar miklu eftirspurnar sem greinarnar hafa búið við.

Ein af þeim breytingum sem orðið hafa á íslensku fyrirtækjaumhverfi á síðustu áratugum er mikil fjölgun tekjuskattskyldra félaga. Árið 1992 var fjöldi þeirra um 9.500, en eru í dag orðin um 35.000. Að miklu leyti má skýra þennan vöxt með vinsældum einkahlutafélagaformsins sem innleitt var með lögum nr. 138/1994 að danskri fyrirmynd. Til samanburðar við hefðbundið form hlutafélags býður þetta félagaform upp á einfaldari umgjörð fyrir umfangsminni atvinnurekstur. Árið 1996, strax ári eftir eftir gildistöku laganna var fjöldi einkahlutafélaga kominn í tæp 8.500 og hefur vaxið jafnt og þétt síðan eins og sjá má af mynd hér að neðan.



Mikil fjölgun einkahlutafélaga í upphafi aldarinnar úr u.þ.b. 15.000 í tæplega 28.000 árið 2007 bendir til þess að umsvif í tengslum við fjármálastarfsemi sé hugsanleg orsök. Einnig er skattlagning fyrirtækja lægri en einstaklinga þar sem tekjuskattsprósentan er eingöngu 20% og auðveldara að draga kostnað frá við útreikning hagnaðar og fresta skattgreiðslum. Einnig höfðu reglur um yfirfærslu einstaklingsrekstrar sbr. gr. 56 í lögum nr. 90/2003 sbr. ákvæði 27. gr. laga nr. 133/2001 í för með sér að slík yfirfærsla hafði ekki í för með sér skattskyldu. Eftir þá lagasetningu tók fjölgun einkahlutafélaga mikinn kipp. Í ljós kemur að bein eign einkahlutafélaga í hlutabréfum, innlendum og erlendum, jókst mikið á þessu tímabili, úr 145 mö.kr. árið 2001 í 2.720 ma.kr. árið 2007.

Frá árinu 2008 verður mikil breyting á fjárhagslegri afkomu einkahlutafélaga eins og reyndar flestra fyrirtækja í landinu á þeim tíma. Hlutfall einkahlutafélaga með neikvætt eigið fé hækkar úr 32% árið 2007 í 40% árið 2008. Frá þeim tíma hefur fjárhagsstaðan farið batnandi en í árslok 2015 var hlutfall einkahlutafélaga með neikvætt eigið fé komið í 34%. Hins vegar hefur lítil breyting orðið á þeirri reglu sem bent var á í nýlegri grein í Tíund tímariti ríkisskattstjóra að fæst fyrirtæki skiluðu tekjuskatti⁸. Frá árinu 2000 hefur hlutfall einkahlutafélaga sem ekki greiða tekjuskatt haldist á bilinu 55 – 70% og var á árinu 2015 66%.

Þessi framvinda vekur upp spurningar um hvort hér sé um eðlilega þróun að ræða. Líklegt er að fjölgun einkahlutafélaga hér á landi sé fremur drifin áfram af því skattalega hagræði sem slíkt rekstrarform hefur upp á að bjóða fremur en að vera farvegur fyrir aukinn þrótt í fyrirtækjarekstri almennt. Sú staðreynd að mikill hluti einkahlutafélaga er í reynd skel utan um hlutabréfaeign eða annað eignarhald einstaklinga fremur en raunverulegt rekstrarfélag bendir til þess að gagnstætt upphaflegum tilgangi laganna hafi einkahlutafélagformið í reynd skapað aðstæður fyrir skattalegt hagræði, sem ekki var tilgangur laganna. Með hertari reglum um stofnun einkahlutafélaga, hæfismat stofnenda og skatteftirliti má koma frekar í veg fyrir þessa þróun. Einnig þarf að auka eftirlit með gjaldfærslum minni félaga þar sem persónulegum útgjöldum er blandað saman við raunveruleg rekstrarútgjöld.

⁸ [Sigurður Jensson, Sóknarfæri í skattframkvæmd, Tíund, ágúst 2016.](#)

5.8 Samhengi skattsvika

Þegar dregið er undan skatti á einum stað felur það yfirleitt einnig í sér undanskot annars staðar. Virðisaukaskattsskyld starfsemi sem ekki er talin fram í þeim tilgangi að víkjast undan greiðslu virðisaukaskatts af sölu er væntanlega heldur ekki gefin upp til tekna og felur þar með í sér undanskot á tekjuskatti. Og áfram má telja, því launatengd gjöld og skattar verða einnig út undan s.s. tryggingargjald, iðgjald í lífeyrissjóði og aðrar lögbundnar greiðslur.

Þessi keðjuverkandi áhrif skattsvika frá einum tekjustofni til annars, sem eru komin til vegna innbyrðis efnahagslegra tengsla í hagkerfinu, undirstrika mikilvægi þess að takast á við þennan þjóðfélagsvanda á heilsteypnan hátt. Jafnframt þarf skattkerfið að vera byggt upp með þeim hætti að ekki sé auðvelt að misnota það.

5.9 Virðisaukaskattur

Mismunandi virðisaukaskattsþrep hvetja til þess að verðlagningu sé hagað þannig að veltuverðmæti í neðra þrepinu sé hámarkað í því skyni að lágmarka útskatt. Mikilvægt er því að fækka undanþágum frá almenna þrepinu og minnka bilið á milli skattþrepanna sem mest eða sameina þau. Með þeim hætti væri einnig unnt að lækka almenna þrep virðisaukaskattsins. Hins vegar getur verið vandasamt að hanna viðeigandi mótvægisáðgerðir. Hér er því um áframhaldandi úrlausnarefni að ræða fyrir stjórnvöld.

Varðandi þá þætti sem starfshópurinn skoðaði, þá er það mat hópsins að auka þurfi eftirlit með endurgreiðslum ríkisins á innskatti og sérstaklega huga að byggingariðnaði í því sambandi. Þá ætti að skoða hvort stytta ætti uppgjörstímabil virðisaukaskatts úr tveimur mánuðum í einn mánuð. Slíkt má þó ekki leiða til lakara eftirlits vegna aukins álags skattyfirvalda og þetta líklega ekki mögulegt fyrr en betri tækni verði nýtt við uppgjör virðisaukaskatts. Stefna ber að löggildingu verslunarkerfa með sambærilegum hætti og tíðkast víða erlendis og er nánar fjallað um það í kafla 5.11. Með því væri jafnvel hægt að gera virðisaukaskatt upp daglega, eða a.m.k. auðvelda mánaðarleg skil til ríkissjóðs. Með eftirliti má sannreyna reglulega að færslur skili sér inn í verslunarkerfið og með tengingu skattyfirvalda við gögn kerfisins yrði öflugt eftirlit auðveldað. Þá þarf að auka heilsteypna skýrslugerð og skatteftirlit ásamt því að skrá og birta árangur reglubundins eftirlits.

Þekkt er að ekki er auðvelt að meta þær fjárhæðir sem tapast vegna skattsvika. Nokkur ríki hafa óskað eftir því að sérfræðingar AGS geri úttekt á virðisaukaskattskerfi sínu, þar á meðal Danmörk og Finnland, með svokallaðri RA-GAP greiningu. RA-GAP-greining byggist á því að meta fræðilegar tekjur með „top-down“ aðferð, þar sem notuð eru tölfræðileg þjóðhagsreikningagögn til að meta skattstofninn. Kosturinn við þessa matsaðferð er sá að það næst utan um öll skattsvik, óháð því hvaða aðferð er notuð til að svindla, en aðferðir sem ganga út á að meta með „bottom-up“-aðferð afleiðingar tiltekinnar tegunda undanskota geta vanmetið heildarumfang skattsvikanna. Mismunurinn á þeim skatttekjum sem reiknast samkvæmt slíkum fræðilegum stofni og raunverulegum tekjum gefur til kynna hversu miklar tekjur tapast vegna (i) hvers kyns undanþágna frá fullri skattskyldu og (ii) undanskota frá skatti og unnt er að greina hvort um sig. RA-GAP greining AGS skilar enn fremur vísbendingum um skattundanskot eftir atvinnugreinum sem gefur betri möguleika á að ráðast gegn vandanum en ella.

Tekjuskilvirkni virðisaukaskattsins hefur mælst lítil hér á landi miðað við hin OECD-ríkin. Það má m.a. sjá í reglulegri úttekt OECD sem birt er á tveggja ára fresti.⁹ Nýjustu mælingar taka til ársins 2014 og var Ísland þá í áttunda neðsta sæti af 34 ríkjum með einkunnina 0,46. Hin Norðurlöndin fengu einkunnir á bilinu 0,54 til 0,59 og meðaltal ríkjanna 34 var 0,56. Þess má þó vænta að Ísland hafi hækkað á árunum 2015 og 2016, þegar kerfisbreytingar tóku gildi sem

⁹ [OECD Consumption Tax Trends, 2016.](#)

ætlað var að bæta skilvirknina, og að sætiströð þess í ríkjasamanburðinum hækki í næstu úttekt. Sá mælikvarði sem notaður er til að mæla tekjuskilvirknina er svokallað VRR-hlutfall, en það mælir hversu mikið vantar upp á að virðisaukaskattskerfið skili þeim tekjum sem fengjust ef engar undanþágur eða neðri þrep væru til staðar og skattskil væru fullkomin. Frávikið tekur því til tveggja ólíkra þátta, bæði hvers kyns ívilnana í virðisaukaskattskerfinu samkvæmt gildandi lögum og hvers kyns vanskila, hvort sem rekja má þau til mistaka, gjaldþrota eða skattsvika. Síðari þátturinn er hið eiginlega skattagap eins og það er skilgreint í þessari skýrslu. Ríki heims hafa lagt vaxandi áherslu á að mæla hvorn þessara þátta, t.d. með RA-GAP mælingu eða öðrum aðferðum. Niðurstöður slíkra greininga fyrir Ísland hafa ekki verið birtar, en líklegt er að þær kæmu að góðu gagni í baráttunni gegn skattsvikum.

Því er lagt til íslensk stjórnvöld óski eftir úttekt AGS á skattgapinu hérlendis, á sama hátt og nokkur nágrannaríki okkar hafa þegar gert.

5.10 Ný höfuðbókarnúmer vegna skattskyldrar starfsemi.

Í þjónustuviðskiptum milli fyrirtækis og neytanda (e. business to consumer, „B2C“) þar sem persónuleg þjónusta er innt af hendi, til dæmis inni á heimili eða á verkstæði, er greiðsla stundum í formi reiðufjár eða millifærslu. Í bankakerfinu mætti skilgreina nýja tegund viðtökureikninga fyrir slíkar verkgreiðslur sem auðkenndir væru með tilteknum tegundalykli (höfuðbókarnúmeri), t.d. lyklinum zz. Sá sem greiðir fyrir þjónustuna veit að zz-reikningar eru gefnir upp til skatts og getur hafnað því að millifæra á reikning af annarri tegund, t.d. höfuðbók 26. Markmiðið væri að greiðslur sem ekki eru inntar af hendi með greiðslukorti eða reiðufé séu lagðar inn á reikning af gerðinni zz, í stað þess að blandast öðrum færslum á tilfallandi bankareikningum seljanda. Reikningarnir væru einungis notaðir í því skyni að taka við greiðslum vegna skattskyldrar starfsemi. Skattyfirvöld hefðu jafnframt aðgang að upplýsingum um færslur á þessa reikninga. Viðskiptin yrðu þannig sýnileg og rekjanleg og möguleikar til skattundanskota torveldaðir. Þessi aðgerð myndi styðja við aðrar aðgerðir til að sporna við skattsvikum sem lagðar eru til í þessari skýrslu, svo sem að draga úr notkun reiðufjár og auka kröfur til verslunarkerfa. Ekki er unnt að koma í veg fyrir að áfram verði greitt með reiðufé eða millifærslu á annars konar reikning en zz, en höfuðbók zz opnar leið fyrir neytandann til að komast hjá því að eiga aðild að viðskiptum sem hann hefur enga tryggingu fyrir að verði gefin upp til skatts og leggja sitt af mörkum við að stuðla að heiðarlegum skattskilum.

5.11 Áhrif tæknivæðingar á umhverfi skattsvika

Hröð tæknipróun í viðskiptalífinu hefur breytt því umhverfi sem yfirvöld glíma við varðandi skattsvik og undanskot af ýmsu tagi. Þessi próun hefur að sumu leyti aukið flækjustig sjálfrá skattsvikanna og gert þau erfiðari í framkvæmd en jafnframt hefur orðið vart við einbeittari brotavilja og kerfisbundnari framkvæmd af hálfu brotaaðila. Í nýrri skýrslu OECD¹⁰ er þessari þróun lýst og fjallað um reynslu og viðbrögð í nokkrum löndum í þessum efnum.

Það er einkum þrennt sem hér um ræðir. Í fyrsta lagi leiðir til að dylja færslur í rafrænum sölukerfum í þeim tilgangi að vantelja tekjur. Í öðru lagi tilhæfulausa reikninga til að ofmeta frádráttarbæran kostnað og í þriðja lagi atriði sem tengjast notkun reiðufjár og vexti deiliahagkerfisins.

Víða erlendis hefur það færst í vöxt að söluaðilar dragi undan einhvern hluta heildarsölnnar ýmist með því að setja upp hugbúnað í afgreiðslukerfum sem breytir söluupplýsingum þannig

¹⁰ [Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud, OECD, 2017](#)

að hluti þeirra sé undanskilinn, eða búnaður er tengdur við verslunarkerfið sem framkvæmir sams konar aðgerðir. Jafnvel eru dæmi um að boðið sé upp á aðgerðir af þessu tagi á netinu.

Til að bregðast við brotum af þessu tagi hefur verið gripið til ýmissa aðgerða. Yfirleitt er um að ræða auknar kröfur um rafrænan rekjanleika í viðskiptum og uppsetningu á stöðluðum eftirlitsbúnaði sem gerir skattfyrvöldum kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu af fullum krafti. Aðgangur skattfyrvalda getur falið í sér reglulegar skýrslur, t.d. í rauntíma eða daglega. Dæmi um lönd sem gripið hafa til aðgerða af þessu tagi eru: Austurríki, Finnland, Frakkland, Holland, Kanada og Þýskaland. Í Svíþjóð tóku gildi árið 2010 reglur sem skylda þá söluaðila sem vilja geta tekið við reiðufé til að notast við vottuð verslunarkerfi sem skráð eru hjá skattfyrvöldum og innihalda sérstakan búnað frá þeim (e. fiscal control unit). Bæði mælingar og spurningakannanir sýna að reglurnar hafa dregið mikið úr undanskotum í þeim fyrirtækjum sem enn kjósa að taka við reiðufé. Tekjuáhrifin eru metin 3 milljarðar sænskar krónur árlega sem er um 1% af tekjum af virðisaukaskatti.¹¹ Þá tóku Ungverjar upp löggild nettengd verslunarkerfi árið 2014 með góðum árangri og hefur heildarkostnaður við kerfið og innleiðingu þess nú þegar borgað sig upp.¹²

Í flestum tilfellum eiga viðskipti sér stað með rafrænum hætti í nútímasamfélagi. Þegar um einstaklingsviðskipti er að ræða er í langflestum tilvikum tekið við greiðslu með rafrænum hætti. Töluvert vantar upp á að lög um bókhald og tekjuskráningu fylgi í kjölfarið, sérstaklega hvað varðar smásölu. Því þarf að grípa til aðgerða til þess að rafræn verslunarkerfi leysi hina hefðbundnu sjóðsvél af hólmi þannig að tekjuskráning og greiðslumiðlun eigi sér stað samhliða. Þannig mætti annars vegar gera aðilum skylt að skrá tekjur með rafrænu verslunarkerfi og hins vegar gera kröfur um ákveðinn hugbúnað, vottaðan af skattfyrvöldum eða öðrum viðurkenndum vottunaraðilum. Leita má fyrirmynda í Noregi í þessu sambandi, en þar í landi verða á næstu árum innleiddar reglur um rafræn verslunarkerfi sem m.a. kveða á um að söluaðilum slíkra kerfa verði aðeins heimilt að selja viðurkennd verslunarkerfi. Í Finnlandi stendur einnig yfir undirbúningur þess að taka upp löggild verslunarkerfi. Starfshópurinn telur eðlilegt að hugað verði að því að löggilda verslunarkerfi og setja skýrari og stífari reglur um notkun þeirra með sama hætti og löggilding margvíslegra gjaldmæla eða akstursmæla þykir sjálfsagður hlutur. Ekki eru þekkt dæmi um að sérstökum hugbúnaði til undanskota hafi verið beitt hér á landi en nefndin leggur til að varnir gegn slíkum búnaði verði á meðal þess sem krafist verði af löggiltum verslunarkerfum.

Með auknum kröfum um rafræna tekjuskráningu opnast möguleiki á að endurskoða innheimtu virðisaukaskatts og breyta henni á þann veg að hún færi fram í rauntíma. Hin löggiltu verslunarkerfi væru þá jafnframt tengd innheimtukerfi ríkissjóðs. Hjá verslunum, veitinga- og gistifyrirtækjum eru verslunarkerfi oftast ekki tengd við bókhaldskerfi viðkomandi rekstraraðila, sem aftur gætu tengst kerfi ríkisskattstjóra og skilað beint upplýsingum um t.d. virðisauka.

Fyrir utan hagræði sem í þessu fælist fyrir seljendur þá myndi þetta auðvelda hlutverk eftirlitsaðila. Með kvittunum sem fást við vettvangseftirlit væri unnt að kanna hvort söluaðili stæði í skilum á opinberum gjöldum þar sem fram kæmi á kvittun hvort hún væri úr löggiltu verslunarkerfi. Með þessu væri einnig auðveldara að sanna meðábyrgð kaupanda í skattsvikamálum því hann getur ekki borið því við að hafa ekki gert sér grein fyrir skattsvikum seljanda þar sem báðir aðilar þurfa vísitandi að fara framhjá reglum til að stunda svört viðskipti. Með aðgangi skattfyrvalda að gögnum verslunarkerfa verður unnt að hafa öflugt eftirlit með því að skattskil séu með eðlilegum hætti.

¹¹ [Requirement of cash registers: Impact evaluation, Skatteverket 2013](#). Einnig [OECD \(2017\)](#).

¹² [OECD \(2017\)](#).

Önnur vel þekkt leið til undanskota á skatti er útgáfa tilhæfulausra reikninga eða ofmat á kostnaði sem kemur til frádráttar við skattlagningu. Í langflestum tilvikum er um að ræða viðskipti milli fyrirtækja sem getur verið flókið og tímafrekt fyrir skattfyrirvöld að rekja til hlítar. Til að bregðast við þessari tegund skattsvika hafa ýmsar þjóðir sett reglur um samræmda notkun á rafrænum reikningum og rafrænum undirskriftum til að hindra undanskot af þessu tagi.

Hér á landi hafa undanskot af þessu tagi færst mikið í vöxt á undanförunum árum og fjöldi mála sem skattfyrirvöld hafa fengið til umfjöllunar tengist slíkum svikum, einkum vegna uppgjörs á virðisaukaskatti. Lönd sem innleitt hafa reglur til að hindra þessa tegund skattsvika eru m.a. Argentína, Grikkland, Ítalía, Mexíkó og Kína.

Notkun reiðufjár og vöxtur deiliahagkerfisins hafa einnig verið nefnd sem mikilvægir þættir varðandi áhrif tæknivæðingar á þróun skattsvika. Nefndin hefur fjallað ítarlega um notkun reiðufjár og leggur til mikilvægar aðgerðir til að draga úr umfangi reiðufjár til að stemma stigu við skattsvikum¹³. Hins vegar hefur deiliahagkerfið og hugsanleg áhrif þess á skattskil lítið verið rannsökuð. Viðbrögð skattfyrivalda við vaxandi umsvifum deiliahagkerfisins eru enn á frumstigi hjá flestum þjóðum enda skammur tími liðinn frá því að sú tegund viðskipta varð eins umfangsmikil og raunin er í dag. Þörf er á betri greiningu á umfangi starfseminnar og móta þarf stefnu um viðbrögð við þeim breytingum sem deiliahagkerfið hefur í för með sér. Hér á landi hefur áherslan einkum verið á áhrif Airbnb á gistihúsa- og leigumarkaðinn, en í upphafi árs 2017 tóku gildi reglur um slíka starfsemi.

Reynsla annarra ríkja bendir til þess að tæknilegar lausnir skili góðum árangri við að fyrirbyggja algengar tegundir skattsvika, svo sem að stinga undan sölutekjum og gefa út tilhæfulausar kvittanir. Mikilvægt er að fylgjast vel með þeim möguleikum sem nú hafa opnast með nýrri tækni og taka fullan þátt í þeirri þróun sem á sér stað í nágrennaríkjum okkar við að undirbúa og innleiða aðgerðir þar sem tæknilegum lausnum er beitt í baráttu við skattalagabrot. Starfshópurinn leggur til að nú þegar verði hafinn undirbúningur þess að innleiða nýjar kröfur til verslunarkerfa með hliðsjón af því sem hér hefur komið fram um rekjanleika færslna, löggildingu, nettengingu og tengingu við gagnagrunna skattfyrivalda.

5.12 Skattsvik vegna eigna í aflandsfélögum

Í aflandsskýrslunni var gerð tilraun til að meta umfang tjóns vegna fjármuna í aflandsfélögum í eigu Íslendinga. Niðurstaðan var sú að um 16 ma.kr. hefðu tapast vegna vanhalds á fjármagnstekjuskatti yfir 4 ár á árunum 2006-2009, en 42 ma.kr. vegna vandhalds á auðlegðarskatti í 6 ár vegna árunna 2009-2014 þ.e. alls 58 ma.kr. yfir 9 ára tímabil vegna aflandseigna. Í skýrslunni segir að það mætti rökstyðja að þetta tap sé hluti af því tjóni sem bankahrunið olli íslensku þjóðinni¹⁴.

Ekki var sérstakt hlutverk hópsins sem vann skýrsluna að leggja fram tillögur til úrbóta á skattframkvæmd heldur var annar hópur skipaður samhliða honum sem hafði það að markmiði að leggja fram tillögur um hvað mætti betur fara í skattalöggjöf og skattframkvæmd hérlandis. Afurð þessa hóps voru lög nr. 112/2016 um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum sem samþykkt voru þann 19. október 2016¹⁵. Þótt lögin séu frá 2010 hefur því miður ekki fengist næg reynsla til að meta hvort þau hafa náð því markmiði sínu að minnka tjón ríkissjóðs vegna eigna í lágskattaríkjum. Leiða má líkur að því að á árinu 2018 eða 2019 geti sést hvort árangur hafi náðst á grundvelli þeirra.

¹³ Sjá nánari umfjöllun í kafla 7.

¹⁴ [Eignir Íslendinga á aflandssvæðum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið](#), bls. 40.

¹⁵ Sjá nánari umfjöllun í kafla 3 hér að framan.

Ísland hefur tekið virkan þátt í svokölluðum JITSIC hópi (e. Joint International Tax Shelter Information & Collaboration), sem er alþjóðlegur samráðshópur á vettvangi OECD þar sem er viðtækt samstarf og eitt af mörgum verkefnum er að skiptast á upplýsingum og leggja á ráðin um aðgerðir vegna eigna í skattaskjólum. Fulltrúar 37 ríkja eiga aðild að hópnum og frá Íslandi hafa fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra sótt fundi hópsins.

Evrópuþingið setti á laggirnar sérstaka nefnd (PANA Committee) með 65 fulltrúum til að rannsaka ásakanir sem voru að finna í Panama skjölunum þess efnis að brotið hefði verið á tiltekinni evrópulöggjöf og leggja fram tillögur um úrbætur ef rannsóknin leiddi í ljós að þess væri þörf. Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar ber henni að skila niðurstöðu sinni í júní þessa árs. Athugað var hver framgangur málsins væri og hvort heimilt væri að fá aðgang að gögnum, einkum þeim sem lytu að úrbótatillögum.

5.13 Samstarf ríkisaðila

Lagt er til að sérstök nefnd eða stýrihópur forstöðumanna ríkisaðila verði settur á laggirnar sem fylgi eftir framangreindum tillögum og líta til Norðurlandanna í því efni. Nefndin hefði það hlutverk að fylgja þeim eftir og vera í virku samstarfi við Seðlabankann. Þessi stýrihópur eða samráðshópur ynni einnig að því að auka og bæta upplýsingamiðlun, samstarf og vinnuferla milli ríkisaðila, svo sem ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra, héraðssaksóknara og tollstjóra á sviði skattsvika og skatteftirlits og ekki síst til að auka eftirfylgni varðandi skattrannsóknir og dómsmál þeim tengdum. Reynsla af slíku hefur verið góð í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi þar sem héraðssaksóknari, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórinn á Suðurnesjum, ríkislögreglustjóri og tollstjóri hafa verið með formlegt samstarf. Mun meiri skilvirkni þarf að vera fyrir hendi eins og fram kemur í nýföllum dómi Mannréttindadómstóls Evrópu þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að íslensk stjórnvöld hefðu gerst brotleg við reglu Mannréttindasáttmála Evrópu um bann við endurtekinni málsmeðferð vegna sama brots. Í málinu höfðu stefnendur sætt endurákvörðun skatta og beitingu álags á stjórnsýslustigi en síðar verið dæmdir til refsingar, sekta og skilorðsbundinnar fangelsisrefsingar, í sakamáli vegna sömu atvika og brota gegn ákvæðum skattalaga. Af forsendum dómsins má draga þá ályktun að taka þurfi framkvæmd slíkra mála til skoðunar í heild sinni í því skyni að tryggja samfellu og samræmi. Dómsmálaráðuneytið hefur skipað vinnuhóp til þess að greina niðurstöður dómsins og móta í framhaldinu afstöðu til þess hvort gera þurfi breytingar á lögum eða verklagi við meðferð skattamála. Auk þess er beðið niðurstöðu Hæstaréttar í skattamáli sem varðar sama álitaefni og Mannréttindadómstóllinn fjallaði um og verður flutt í september 2017.

5.14 Refsingar fyrir skattalagabrot

Þegar sakfelld er í refsímálum er varða skattalagabrot er algengt að dæmdir eru háar fjársektir (a.m.k. tvöföld sú fjárhæð sem vangoldnum sköttum nemur) og skilorðsbundið fangelsi¹⁶. Auk þess er felldur á sakborninga sakarkostnaður sem leiðir af málinu svo sem málsvarnarlaun skipaðs verjanda. Kveðið er á um í dómum að ef dæmd sekt er ekki greidd þá afpláni dómfelldi vararefsingu í formi fangelsisvistunar. Þótt tillögur nefndarinnar gangi út á að fyrirbyggja skattalagabrot þá er viðbúið að ákveðinn hópur einstaklinga láti ekki af brotastarfsemi. Refsingar, sem er beitt gagnvart þeim hópi, þurfa því að fela í sér þau varnaðaráhrif að ekki sé lengur fýsilegt að fremja skattalagabrot og komast með því hjá að greiða tilskilin gjöld. Í ljósi þessa er eftirfarandi lagt til:

¹⁶ Sjá [skýrslu Ríkisendurskoðunar um innheimtu sekta og sakarkostnaðar frá júní 2009](#) og [skýrslu um eftirfylgni frá október 2012](#)

- Styrkja beitingu þeirra úrræða að kyrrsetja eða haldleggja eignir sakborninga fyrir vangoldnum gjöldum, sektum og sakarkostnaði og taka þar með ávinninginn af brotunum;
- Gera það mögulegt innan fangelsiskerfisins að virkja vararefsingarúrræðið að baki sektinni ef sektin er ekki greidd;
- Að dæmd verði óskilorðsbundin refsing þegar verulegum fjárhæðum er skotið undan auk þess að dæmd verði frekar óskilorðsbundið fangelsi þegar um ítrekuð brot er að ræða af hálfu sömu aðila;
- Auka refsheimildir ef ársreikningum er ekki skilað á tilsettum tíma. Félög geti ekki starfað áfram ár eftir ár ef ársreikningum er ekki skilað og lögaðilar eiga ekki að geta komist upp með að fá eingöngu á sig áætlaða skatta.

Rammi III. Helstu niðurstöður og tillögur

- Mat á umfangi skattundanskota er óvissu háð en hefur samt sem áður, og þrátt fyrir breytta atvinnuhætti, haldist á bilinu 3 - 5% af landsframleiðslu undanfarin ár eða kringum 100 ma.kr. Beint skattatap vegna eignaumsýslu á aflandssvæðum var áætlað um 60 ma.kr. í heild á árunum 2006-2014.
- Stærsta breytingin á atvinnuháttum hér á landi undanfarin ár hefur án nokkurs vafa verið uppbygging ferðaþjónustunnar. Þar er fjöldi óskráðra og leyfislausra gististaða vandamál sem þarf að leysa.
- Af þeim málum sem hafa komið inn á borð ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra á síðustu árum eru undanskot hvað algengust í byggingariðnaði.
- Frá aldamótum hefur hlutfall einkahlutafélaga sem ekki greiða tekjuskatt haldist á bilinu 55-70% og var 66% árið 2015. Líklegt er að fjölgun einkahlutafélaga sé fremur drifin áfram af því skattalega hagræði sem slíkt rekstrarform hefur upp á að bjóða, fremur en að vera farvegur fyrir aukinn þrótt í fyrirtækjarekstri. Þá er stór hluti einkahlutafélaga í reynd skel utan um hlutabréfaeign eða annað eignarhald einstaklinga. Setja þarf skorður við þessari misnotkun.
- Mismunandi virðisaukaskattsþrep geta hvatt til undanskota. Mikilvægt er því að fækka undanþágum frá almenna þrepinu og minnka bilið á milli skattþrepanna sem mest eða sameina þau. Skoða ber hvort taka eigi upp mánaðarleg skil virðisaukaskatts.
- Innleiða ætti löggild, nettengd verslunarkerfi sem senda upplýsingar beint til skattyfirvalda, með hliðsjón af slíkum aðgerðum í nágrannaríkjunum. Jafnframt ætti að skoða möguleika á rauntímaskilum virðisaukaskatts.
- Lagt er til að íslensk stjórnvöld óski eftir úttekt AGS á skattagapinu hérlendis, líkt og nokkur nágrannaríki okkar hafa gert.
- Lagt er til að sérstök nefnd eða stýrihópur forstöðumanna lykilstofnana verði settur á laggirnar sem fylgi eftir framangreindum aðgerðum að fyrirmynd Norðurlandanna. Nefndin hefði það hlutverk að fylgja eftir árangri aðgerðanna og vera í virku samstarfi við Seðlabankann, og Seðlabanka Norðurlandanna. Þessi stýrihópur eða samráðshópur ynni einnig að því að auka og bæta upplýsingamiðlun, samstarf og vinnuferla milli ríkisaðila, svo sem ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra, héraðssaksóknara og tollstjóra á sviði skattsvika og skatteftirlits.
- Teknar verði upp svokallaðar hreinar höfuðbækur sem væru einungis notaðar í því skyni að taka við greiðslum vegna skattskyldrar starfsemi seljanda. Slíkt myndi opna leið fyrir neytendur til að tryggja að þeir verði ekki aðilar að viðskiptum sem ekki eru gefin upp til skatts.

6 KENNITÖLUFLAKK

Kennitöluflakk er ein birtingarmynd skattundanskota og birtist einna helst í misnotkun á félagaförum sem byggja á takmarkaðri ábyrgð hluthafa. Felst það í stofnun fyrirtækis í sama atvinnurekstri og það félag sem hefur verið úrskurðað gjaldþrota til að losa undirliggjandi rekstur undan fjárhagslegum skuldbindingum en halda eignum. Vandamál af þessu tagi er ekki einskorðað við Ísland heldur þekkist víða og hafa stjórnvöld tekið til ýmissa aðgerða í því skyni að sporna við slíkri hegðun.

Kennitöluflakk getur einnig falið í sér eftirfarandi:

- Starfsemi er haldið áfram undir sama nafni;
- Stjórnendur nýja félagsins eru þeir sömu og eldra félags eða nákomnir þeim;
- Starfsmenn eldra félags halda áfram að vinna hjá því nýja;
- Gjaldþrot á sér stað í einu félagi samstæðu;
- Brotið er gegn samningsbundnum- eða lagalegum skuldbindingum sem geta haft í för með sér einkaréttarlegar eða refsiverðar afleiðingar.

Til að greina kennitöluflakk frá annarri lögmætri háttsemi er lykilatriði að átta sig á því hver orsök gjaldþrots er. Sé tilgangurinn með gjaldþroti að komast undan skuldbindingum félagsins og halda rekstri áfram með hreint borð, er enginn vafi á að kennitöluflakkið leiðir til brota á skattalögum. Áhrif kennitöluflakks birtast m.a. í fjárhagslegu tjóni annarra einstaklinga, fyrirtækja, ríkissjóðs, stéttarféлага, lífeyrissjóða og launamanna. Getur slík háttsemi því haft keðjuverkandi áhrif þannig að tjón kröfuhafa hefur áhrif á rekstur hans og jafnvel neytt hann í gjaldþrot ásamt því að skekkja samkeppni á markaði. T.d. er þekkt að verktakafyrirtæki leggi fram lægri tilboð í verkefni á grundvelli fyrirfram ákveðinna vanskila á staðgreiðslu, tryggingagjaldi og virðisaukaskatti. Á endanum ber almenningur tjónið af völdum kennitöluflakks, hvort sem það er í formi hærri skatta, minni opinberrar þjónustu eða með öðrum hætti. Hafa ber þó í huga að gjaldþrot geta verið eðlileg þegar fyrirtæki eru rekin með tapi, má hér nefna rekstur nýsköpunar- og sprotafyrirtækja sem búa við áhættusamara rekstrar- og starfsumhverfi.

Færst hefur í aukana að aðilar starfræki félög án þess að gera fullnægjandi skil á staðgreiðslu og virðisaukaskatti. Þegar virðisaukaskattsnúmer er afskráð eða rekstur er stöðvaður þá er nýtt félag stofnað undir annarri kennitölu og starfseminni haldið áfram. Í þessu sambandi má nefna að skattyfirvöld hafa orðið vör við skipulagða glæpastarfsemi í tengslum við misnotkun á virðisaukaskattsnúmerum. Félög eru t.a.m. stofnuð eingöngu í þeim tilgangi að gefa út tilhæfulausa reikninga með virðisaukaskatti á önnur félög sem nota þá reikninga til frádráttar tekjum í sínum rekstri og til að búa til endurgreiðslu á innskatti sem á sér ekki stoð í veruleikanum. Þau félög sem gefa út tilhæfulausa reikninga eru oft á tíðum með litlar sem engar eignir.

Dæmi eru um að verktakar geti komist undan lögbundnum skattgreiðslum með því að koma ábyrgð á greiðslum skatta yfir á undirverktaka sína. Oft er um keðju undirverktaka að ræða þar sem ábyrgð á skattgreiðslum er færð niður keðjuna með þeim afleiðingum að skil á skattgreiðslum verða í reynd takmörkuð, eða engin. Slík háttsemi tengist oft öðrum brotum, s.s. greiðslu svartra launa, útgáfu tilhæfulausra reikninga og peningaþvætti. Virðist margt benda til að þetta sé nú gert með skipulagðari hætti en áður hefur sést og um getur verið að ræða verulegar háar undandregnar fjárhæðir. Má í því sambandi nefna að m.a. í Finnlandi gilda reglur um keðjuábyrgð í byggingariðnaði og þar standa yfirverktakar skil á

virðisaukaskatti vegna starfsemi undirverktaka¹⁷. Þá má einnig nefna að í Svíþjóð verða rekstraraðilar með rekstur í eigin nafni að sækja um svokallað F-skattkort ætli þeir að standa sjálfir skil á staðgreiðslu opinberra gjalda.

Það er álit starfshópsins að greina þurfi umfang vandans áður en ráðist verði í aðgerðir og ákveðið hve langt þurfi að ganga til að koma í veg fyrir framangreinda misnotkun á kerfinu. Ljóst er að þegar um alvarleg brot af þessu tagi er að ræða og sérstaklega ítrekuð brot eru almannahagsmunir orðnir það ríkir að stjórnvöld verða að geta gripið í taumana í tæka tíð.

6.1 Gildandi réttur

6.1.1 Lög um ársreikninga

Í lögum um ársreikninga er að finna heimild ársreikningaskrár til að krefjast skipta á félögum þegar liðnir eru 8 mánuðir frá því að lögbundinn frestur til að skila ársreikningi er liðinn. Þetta er mikilvæg breyting sem gerð var á síðasta ári og felur í sér framfaraskref í baráttunni gegn kennitölulflakki. Samkvæmt eldri rétti var það ráðherra sem gat krafist búskipta ef þrjú reikningsár liðu án þess að ársreikningi væri skilað. Var ákvæðinu aldrei beitt. Þar sem slitaákvæðinu verður ekki beitt fyrir en átta mánuðum eftir lokafrest til skila þá hefur ekki reynt á fyrrgreint ákvæði. Alls voru 35.795 félög á skrá samkvæmt gögnum fyrirtækjaskrár, þ.e. fjöldi skilaskyldra ársreikninga vegna ársins 2015. Fjöldi í skilaskyldu vegna ársreikninga 2016 var orðinn 37.870.

6.1.2 Lög um hlutafélög og einkahlutafélög

Í nýsamþykktum lögum nr. 25/2017 er að finna ný ákvæði um hlutafélög og einkahlutafélög. Í greinargerð með frumvarpinu segir að breytingarnar séu liður í því að stemma stigu við misnotkun á félagiforminu, en þessar breytingar lúta að því að;

- ekki verði heimilt að greiða hlutafé með kröfu á hendur stofnendum við stofnun hlutafélags og einkahlutafélags, en þetta er gert til að tryggja að hlutafé komi sannanlega inn í félög við stofnun þeirra;
- ef stjórnarmenn og/eða framkvæmdastjórn hlutafélaga og einkahlutafélaga missa hæfi til setu í stjórn og/eða til að gegna starfi framkvæmdastjóra skuli þeir upplýsa slíkt til hlutafélagaskrár;
- skráning stjórnarmanna og framkvæmdastjóra skal standa óbreytt í hlutafélagaskrá eftir að héraðsdómari hefur kveðið upp úrskurð um að bú félagsins verði tekið til skipta, en dæmi eru um að stjórnarmenn í félögum fái heimild skiptastjóra til að afskrá sig úr stjórn félags þó héraðsdómari hafi kveðið upp úrskurð um að bú félagsins verði tekið til skipta.

6.1.3 Lög um virðisaukaskatt

Í lögum um virðisaukaskatt er fyrir hendi heimild í 27. gr. A, til að fella aðila út af virðisaukaskattsskrá hafi aðili sætt áætlun samfelld í tvö uppgjörstímabil eða lengur. Þessari heimild er kerfisbundið beitt og er aðilum send boðunarbréf um fyrirhugaða afskráningu. Fjöldi þeirra sem þannig hafa verið felldir út af virðisaukaskattsskrá var 539 árið 2014, 1.059 árið 2015 og 981 árið 2016. Skattaðili sem felldur hefur verið af virðisaukaskattsskrá getur ekki skráð sig aftur nema hann hafi gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum og virðisaukaskatti. Þó verður að hafa í huga að þrátt fyrir að slíkur skattaðili geri ekki fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum og skatti og komist þannig ekki inn á virðisaukaskattsskrá, þá getur hann haldið áfram á sömu braut með því að stofna nýtt félag

¹⁷ Um er að ræða eins konar keðjuábyrgð (e. reverse VAT) þar sem kaupandinn, yfirverktakinn í þessu tilviki, greiðir virðisaukaskattinn en ekki seljandinn, undirverktakinn, eins og venjan er.

annað hvort sjálfur eða með því að fá annan aðila, vini eða vandamenn til að vera í fyrirsvari fyrir nýtt félag fyrir sig. Með því hefst nýr rekstur og fjarlægðin verður meiri við skattfyrivöld. Skattaðilar hætta ekki að starfa við sitt fag þó þeir verði teknir af virðisaukaskattsskrá. Hafa þeir einnig í huga að ákvæði 27.gr. A tekur aðeins til áætlaðra aðila og því eru engar heimildir til að afskrá aðila sem skila skilagreinum, en greiða ekki og því geta aðilar haldið áfram uppteknum hætti til lengri tíma ef þeir passa sig á að skila greinargerðum virðisaukaskatts á nýju kennitölunni þó vanskilin séu eins og um áætlanir væri að ræða. Fylgjast verður vel með þessum aðilum og setja hæfisskilyrði fyrir veitingu virðisaukaskattsnúmera þannig að hægt verði að stöðva það að aðilar geti haldið áfram rekstri á nýjum kennitölum og nýjum virðisaukaskattsnúmerum

Þá kemur fram í ákvæðinu að hafi skattaðili, eigandi, framkvæmdastjóri eða stjórnarmaður orðið gjaldþrota á næstliðnum fimm árum fyrir skráningu á virðisaukaskattsskrá skuli hann vera í mánaðarlegum skilum, a.m.k. í tvö ár frá og með því tímabili sem skráning á sér stað að nýju.

Í lögnum er einnig að finna ákvæði í 5. mgr. 5. gr. Þess efnis að ríkisskattstjóra sé heimilt að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá liggja fyrir að opinber gjöld hans séu áætluð á einhverju ári af næstliðnum þremur tekjuárum á undan því ári sem sótt er um skráningu á virðisaukaskattsskrá. Samkvæmt athugasemdum með ákvæðinu var tilgangur ákvæðisins sá að skjóta styrkari stöðum undir framkvæmd virðisaukaskatts og gera auknar kröfur til þeirra sem sækja um skráningu.

Loks má nefna að samkvæmt 1. mgr. 16. gr er skilyrði innskattsfrádráttar er að seljandi vöru og þjónustu sé skráður á virðisaukaskattsskrá á þeim tíma er viðskiptin eiga sér stað. Markmið breytinganna var að koma í veg fyrir að skattaðili gæti talið virðisaukaskatt til innskatts án þess að viðsemjandi hans hafi verið með opið virðisaukaskattsnúmer eða jafnvel aldrei skráður á virðisaukaskattsskrá.

6.1.4 Ýmis ákvæði

Í nýsamþykktum lögum frá Alþingi um breytingu á lögum um fyrirtækjaskrá, nr. 17/2013, er gjaldtaka fyrir rafræna uppfléttingu í fyrirtækjaskrá ekki lengur heimil.

Í riftunarreglum gjaldþotalaga er að finna heimild til að rifta gjafagerningum, þ.m.t. ráðstöfunum sem fela í sér flutning eigna úr eldra félagi.

Stjórnendum er skylt að gefa félag upp til gjaldþrotaskipta, ellegar geta þeir orðið skaðabótaskyldir.

Refsiákvæði er að finna í almennum hegningarlögum vegna háttsemi sem felst í kennitöluflakki, eins og að standa ekki skil á opinberum gjöldum, skilasvik o.fl. Hljóti aðili dóm fyrir slíkt brot getur hann ekki setið í stjórn eða stýrt hlutafélagi í þrjú ár.

6.2 Leiðir til úrbóta

Mikilvægt er að reglur um keðjuábyrgð verði lögfestar, þannig að verktakar beri í auknum mæli ábyrgð á skilum opinberra gjalda undirverktaka.

Lagt er til að hlutaskrár hlutafélaga og einkahlutafélaga verði öllum opnar og aðgengilegar án kostnaðar. Aðilum verði gert skylt að skrá nöfn, kennitölur og heimilisfang allra eigenda fyrirtækis, eignarhlut þeirra og atkvæðisrétt hjá fyrirtækjaskrá. Samkvæmt tilmælum OECD í tengslum við skipti á upplýsingum milli skattfyrivalda, er gerð sú krafa að ríki geti veitt upplýsingar um hver sé raunverulegur eigandi fjármunalegra eigna. Slíkar tillögur falla vel að yfirlýstri stefnu stjórnvalda um aukið gagnsæi og aðgengi almennings að upplýsingum.

Núgildandi lög og reglugerðir um skráningu félaga og virðisaukaskattskyldra aðila veita stjórnvöldum of lítið svigrúm til þess að hindra að aðilar sem annaðhvort hafa verið teknir til gjaldþrotaskipta eða hafa lent á válista vegna áætlana á virðisaukaskatti, geti skráð sig í stjórn

félaga og komist aftur inn á virðisaukaskattskrá. Kennitölufلاك þarf heldur ekki að tengjast gjaldþroti á þeim tíma sem það á sér stað.

Lagt er til að þrengja reglur um hæfi einstaklinga til að stofna og vera í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð. Í því sambandi er lagt til að heimilt verði að setja einstaklinga í atvinnurekstrarbann sem sýnt hafa af sér grófa og óverjandi viðskiptahætti sem stjórnendur félaga. Í frumvarpi um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög frá 14.5. löggjafarþingi, sem ekki náði fram að ganga, er fjallað um atvinnurekstrarbann aðila sem úrskurðaðir hafa verið gjaldþrota. Þar er lagt til að stofnendur, stjórnarmenn og framkvæmdastjórar hlutafélaga megi ekki á næstliðnum þremur árum hafa verið í forsvari fyrir tvö eða fleiri félög sem orðið hafa gjaldþrota¹⁸. Jafnframt skal fyrirvarsmaður félags vera með skráð lögheimili. Til viðbótar við innskattsbanni vegna reikninga frá aðilum sem ekki eru skráðir á virðisaukaskattsskrá er lagt til að einnig verði óheimilt að gjaldfæra reikninga frá sömu aðilum.

Upplýsingagjöf og fræðsla verði eflað. Stuðlað verði að vitundarvakningu í þá veru að kaupendur vöru og þjónustu verði meðvitaðri um bakgrunn seljenda ásamt því auka fræðslu þeirra aðila sem t.d. fara inn á virðisaukaskattsskrá. Núverandi námskeið um nýja aðila í rekstri þarf að efla. Sjá norskan vef <http://www.handlehritt.no/> þar sem má sjá góðar hugmyndir.

Sett verði skilyrði um að þeir aðilar sem eru í forsvari fyrir félag með takmarkaða ábyrgð hafi sótt viðurkennt námskeið um stofnsetningu og rekstur slíkra félaga og staðist þær kröfur sem þar eru gerðar. Námskeiðið verði haldið og/eða viðurkennt af ríkisskattstjóra eða öðrum til þess bærnum aðila.¹⁹

Skerpa þarf almennt á verklagi og nýta betur þær heimildir sem eru þegar til staðar, t.d. verklag ríkisins sem kröfuhafa við búskipti félaga með takmarkaða ábyrgð. Ríkið á mikla hagsmuni af því að ekki hafi verið brotið gegn þeim skyldum sem stjórnendur hafa skv. lögum við gjaldþrotaskipti.

Rammi IV. Helstu niðurstöður og tillögur

- Áhrif kennitöluflakks birtast m.a. í fjárhagslegu tjóni viðskiptaaðila, einstaklinga, ríkissjóðs, stéttarfélaganna, lífeyrissjóða og launamanna. Þegar um ítrekuð brot er að ræða eru almannahagsmunir orðnir það ríkir að stjórnvöld verða að geta gripið í taumana í tæka tíð.
- Mikilvægt er að reglur um keðjuábyrgð verði lögfestar, þannig að verktakar beri meiri ábyrgð á skilum opinberra gjalda undirverktaka.
- Lagt er til að hlutaskrár hlutafélaga og einkahlutafélaga verði öllum opnar og aðgengilegar án kostnaðar.
- Lagt er til að reglur um hæfi einstaklinga til að stofna og vera í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð og heimild til að fá virðisaukaskattsnúmer verði þrengdar. Þá verði heimilt að setja einstaklinga í atvinnurekstrarbann sem sýnt hafa af sér grófa og óverjandi viðskiptahætti sem stjórnendur félaga.
- Mikilvægt er að haldin sé skrá yfir raunverulega eigendur fjármunalegra eigna.

¹⁹ Félög með takmarkaða ábyrgð og fyrirvarsmenn þeirra njóta mikilla réttinda og gegna auk þess mikilvægu hlutverki sem innheimtu- og vörsluaðilar opinbers fjár og iðgjalda sem veita launafólki margvísleg réttindi. Það eru því ríkir hagsmunir samfélagsins, félaga og einstaklinga, sem eiga viðskipti við slík félög, að þeir sem þar eru í forsvari hafi yfirsýn og nokkra þekkingu á því lagaumhverfi, sem þeir starfa í, og þeim réttindum og skyldum sem þeir takast á hendur. Í dag eru engar slíkar kröfur gerðar.

7 PENINGAÞVÆTTI

Peningaþvætti er alltaf afleiðing skattundanskota og ólögmætrar starfsemi, en er þó sjálfstætt refsivert brot samkvæmt 1. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Ákvæðið hljóðar svo: „Hver sem tekur við, nýtir eða aflar sér eða öðrum ávinnings af broti á lögum þessum eða af refsiverðu broti á öðrum lögum, eða meðal annars umbreytir slíkum ávinningi, flytur hann, sendir, geymir, aðstoðar við afhendingu hans, leynir honum eða upplýsingum um uppruna hans, eðli, staðsetningu eða ráðstöfun ávinnings skal sæta fangelsi allt að 6 árum.“

Peningaþvætti er alþjóðlegt vandamál sem, með vaxandi alþjóðavæðingu viðskipta og frjálsu fjármagnsflæði milli ríkja, er orðinn stór þáttur í alþjóðlegri glæpastarfsemi, svo sem fíkniefnaviðskiptum og mansali auk fjármögnunar á hryðjuverkum. Á alþjóðavettvangi hafa ýmsar aðgerðir beinst að því að efla baráttu gegn þessari þróun. Ísland hefur verið þátttakandi í alþjóðlegri samvinnu í baráttunni gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

7.1 Hvernig er spornað við peningaþvætti – eftirlitskerfið og refsingar

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með því að aðilar sem tilgreindir eru í lögum nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka fari að ákvæðum laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að beita þeim eftirlitsúrræðum sem kveðið er á um í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi við eftirlit samkvæmt lögum nr. 64/2006. Eftirlitið felst meðal annars í heimildum til að kalla eftir hvers konar gögnum og heimild til athugunar á starfsstöð.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með því að eftirtaldir tilkynningarskyldir aðilar fari að ákvæðum laga nr. 64/2006, um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Tilkynningarskyldir aðilar eru;

- Fjármálafyrirtæki samkvæmt skilgreiningu laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002;
- Líftryggingafélög og lífeyrissjóðir;
- Vátryggingamiðlarar og vátryggingaumboðsmenn samkvæmt lögum um miðlun vátrygginga þegar þeir miðla líftryggingum eða öðrum söfnunartengdum tryggingum samkvæmt 22. gr. laga um vátryggingastarfsemi nr. 56/2010;
- Útibú erlendra fyrirtækja sem staðsett eru á Íslandi og falla undir a–c- og m–n-lið 2. gr. laga nr. 64/2006;
- Einstaklingar eða lögaðilar sem í atvinnuskyni stunda gjaldeyrisviðskipti eða yfirfærslu peninga og annarra verðmæta;
- Greiðslustofnanir og umboðsaðilar þeirra samkvæmt lögum um greiðsluþjónustu;
- Rafeyrisfyrirtæki samkvæmt lögum um útgáfu og meðferð rafeyris.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi getur Fjármálaeftirlitið lagt á dagsektir ef tilkynningarskyldur aðili lætur líða að uppfylla skyldur sínar um afhendingu gagna.

Þá hefur neytendastofa eftirlit með því að einstaklingar eða lögaðilar sem hlotið hafa starfsleyfi á grundvelli laga um happdrætti eða til reksturs fjársafnana og happdrætta.

Tilkynningarskyldir aðilar samkvæmt lögnum eru einnig sem dæmi lögmenn, fasteignasalar og endurskoðendur. Einnig einstaklingar eða lögaðilar sem í atvinnuskyni selja hluti sem greitt er fyrir með reiðufé, hvort sem viðskiptin fara fram í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri, að fjárhæð 15.000 € (evrur) eða meira miðað við opinbert viðmiðunargengi eins og það er skráð hverju sinni.

7.2 Skyldur tilkynningarskyldra aðila

Tilkynningarskyldir aðilar eiga samkvæmt lögum nr. 64/2006, um peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, að kanna áreiðanleika viðskiptamanna sinna í eftirgreindum tilvikum:

- Við upphaf viðvarandi samningssambands og við einstök viðskipti að fjárhæð 15.000 € eða meira og gjaldeyrisviðskipta að fjárhæð 1.000 € eða meira. Skiptir þá ekki máli hvort þessi viðskipti fara fram í einni færslu eða fleirum sem virðast tengjast hverri annarri;
- Þegar grunur leikur á um peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka án tillits til undanþága eða takmarkana af neinu tagi;
- Þegar vafi leikur á því að fyrirbyggjandi upplýsingar um viðskiptamann séu réttar eða nægilega áreiðanlegar;
- Tilkynningarskyldur aðili skal kanna áreiðanleika viðskiptamanna sinna við millifærslu fjármuna, þegar um einstök viðskipti er að ræða, hvort sem um er að ræða færslu fjármuna innan lands eða yfir landamæri, að fjárhæð 150.000 kr. eða meira.

Þá ber tilkynningarskyldum aðilum samkvæmt 5. gr. laganna að gera kröfur til þess að nýr viðskiptamaður sanni á sér deili áður en samningssambandi er komið á eða áður en viðskipti eiga sér stað. Einstaklingar sanna á sér deili með því að framvísa persónuskilríki sem gefin eru út af opinberum aðila en lögaðilar leggja fram vottorð úr fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra eða sambærilegri opinberri skrá með heiti, heimilisfangi og kennitölu eða álíka upplýsingum. Þá skulu tilkynningarskyldir aðilar afla upplýsinga um raunverulegan eiganda fjármunanna og fá upplýsingar um hver tilgangur er með fyrirhuguðum viðskiptum hjá verðandi viðskiptamanni.

Miklu skiptir að tilkynningarskyldir aðilar standi skil á tilkynningum á grun um peningabætti og í reynd eru þeir þungamiðja eftirlitskerfisins.

7.3 Reglubundið eftirlit tilkynningarskyldra aðila

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 64/2006, um peningabætti skulu tilkynningarskyldir aðilar hafa reglubundið eftirlit með samningssambandi við viðskiptamenn sína. Þeir skulu afla fullnægjandi upplýsinga og grípa til réttmætra ráðstafana til að staðreyna þær til að tryggja að viðskipti þeirra séu í samræmi við fyrirbyggjandi upplýsingar, t.d. með athugun á viðskiptum sem eiga sér stað á meðan á samningssambandinu stendur.

Peningabættisskrifstofa héraðssaksóknara (Financial Intelligence Unit, FIU) annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Þar eru upplýsingar greindar og miðlað til hlutaðeigandi yfirvalda til frekari meðferðar ef ástæða er til, svo sem til rannsókna og saksókna. Síðustu ár hefur verið meiri áhersla á greiningu þeirra tilkynninga sem beint er til peningabættisskrifstofu áður en þær eru sendar til hlutaðeigandi yfirvalda.

Reglugerð nr. 175/2016, um meðhöndlun tilkynninga um ætlað peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka gildir um móttöku tilkynninga, greiningu og miðlun upplýsinga hjá peningabættisskrifstofu um hugsanlegt peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Tilkynningum hefur fjölgað nokkuð milli ára og voru alls 474 árið 2014, alls 359 árið 2015 og alls 659 árið 2016.

Samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar skulu tilkynningar um grunsamleg viðskipti, sem þegar hafa átt sér stað eða fyrirhuguð, sendast til peningabættisskrifstofu með rafrænum eða stafrænum hætti, eða sem bréf (t.a.m. geisladiskar). Samkvæmt 6. gr. skal á grundvelli tilkynningar og eftir atvikum upplýsingaöflunar fara fram greining sem verður grundvöllur ákvörðunar samkvæmt 7. gr. Unnið hefur verið að því unnt sé að senda tilkynningu með rafrænum hætti til peningabættisskrifstofu.

Ef niðurstaða greiningar bendir til þess að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað tekur peningaþvættisskrifstofa ákvörðun um hvort erindi þar að lútandi verði sent lögbæru stjórnvaldi, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar. Það var gert í 116 skipti á árinu 2016. Lögbært stjórnvald getur verið lögreglustjórar og aðrir ákærvaldshafar, skattrannsóknarstjóri og tollstjóri og taka þeir við niðurstöðum greininga peningaþvættisskrifstofu. Þá taka þeir ákvörðun um hvort hefja eigi viðeigandi rannsókn svo fljótt sem unnt er og þá hafin rannsókn vegna ætlaðra skattalagabrota.

7.4 FATF

Ísland er aðili að Financial Action Task Force (FATF) sem er alþjóðlegur framkvæmdahópur sem hefur m.a. gefið út tilmæli um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og eru þau notuð í yfir 180 ríkjum í heiminum í dag. eru tilmælin um 40 talsins. Af hálfu FATF eru framkvæmdar úttektir á lögum, reglum og starfsaðferðum og gerðar skýrslur um aðgerðir hvers aðildarríkis um sig. Hefur Ísland staðist svokallaða þriðju úttekt.

Með fjórðu úttekt FATF, sem verður framkvæmd hér á landi árið 2017, er þrengt enn frekar að þeim sem stunda peningaþvætti hér á landi. FATF beinir því til aðildarríkja samstarfsins að gera úrbætur á lögum og á framkvæmd eftirlitsaðila í samræmi við tilmæli framkvæmdahópsins. Ýmsar úrbætur á lögnum og hjá eftirlitsaðilum hafa verið gerðar.

7.5 EES-samningurinn og tilskipanir ESB

Evrópusambandið hefur lagt áherslu á að koma í veg fyrir og berjast gegn peningaþvætti og í þeim tilgangi samþykkt fjórar tilskipanir. Efni þeirra hefur verið í takt við tilmæli FATF- hópsins og hefur verið litið á vinnu Evrópusambandsins sem leiðandi á heimsvísu á þessu sviði.

Í 3. tölul. 4. gr. almennra hegningarlaga er kveðið á um að refsa skuli eftir íslenskum hegningarlögum fyrir brot gegn 264. gr. sem framið innan íslenska ríkisins enda þótt frumbrotið sem ávinningur stafi frá hafi verið framið erlendis og án tillits til hver var að því valdur. Með 264. gr. almennra hegningarlaga er þvætti ávinnings af öllum brotum á hegningarlögum og ákveðnum sérrefsilögum gert refsivert. Verkaðarandlag brots í skilningi 264. gr. hgl. er ávinningur, sama hvaða nafni hann nefnist. Er hann fjárhagslegur og til hans teljast allar tegundir eigna.

7.6 Sjálfsþvætti

Í 2. mgr. 264. gr. hgl. kemur fram að sá sem framið hefur frumbrot og fremur jafnframt brot samkvæmt 1. mgr. skuli sæta sömu refsingu og þar greinir. Þessi háttsemi hefur verið kölluð sjálfsþvætti og felur í sér frumbrot annars vegar og þvætti af ávinningi frumbrots hins vegar.

Þar sem framning frumbrots og síðar tilkomið sjálfsþvætti á ávinningi sem af því stafar verða þannig tvö sjálfstæð brot er áréttað í 2. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga að 77. gr. almennra hegningarlaga um brotasamsteypu gildi eftir því sem við á.

7.7 Með hvaða hætti er hægt að sporna við skattsvikum?

Nauðsyn stendur til að auka skilvirkni tilkynningarskyldra aðila og hefur peningaþvættisskrifstofan hrundið af stað átaki til að skerpa á tilkynningarskyldunni. Þá er mikilvægt að fleiri aðilar en aðeins fjármálastofnanir tilkynni grunsamlegar fjárfærslur eða greiðslur til peningaþvættisskrifstofu. Á heildina litið verður þó að telja að íslenskt lagaumhverfi sé fullnægjandi þegar kemur að úrræðum gegn peningaþvætti.

Hafa ber í huga að ákveðið samspil er á milli peningaþvættis og notkunar reiðufjár. Eftir því sem settar eru meiri takmarkanir á notkun reiðufjár er framkvæmd peningaþvættis torvelduð. Að sama skapi þyrfti að efla eftirlitsstofnanir til að fylgja eftir takmörkunum á notkun reiðufjár vegna aukins fjölda tilkynninga sem slíkum takmörkunum mun óhjákvæmilega fylgja. Verður því næst vikið að takmörkun á notkun reiðufjár, í síðasta kafla skýrslunnar.

Rammi V. Helstu niðurstöður og tillögur

- Financial Action Task Force (FATF) er alþjóðlegur framkvæmdahópur sem beinir því til aðildarríkja samstarfsins að gera úrbætur á lögum um peningaþvætti og framkvæmd eftirlitsaðila. Með fjórðu úttekt FATF, sem framkvæmd verður hér á landi árið 2017, er þrengt enn frekar að þeim sem stunda peningaþvætti hérlandis.
- Nauðsyn stendur til að auka skilvirkni tilkynningarskyldra aðila. Þá er mikilvægt að fleiri aðilar en aðeins fjármálastofnanir tilkynni grunsamlegar fjárfærslur eða greiðslur til peningaþvættisskrifstofu.
- Ákveðið samspil er á milli peningaþvættis og notkunar reiðufjár. Eftir því sem settar eru meiri takmarkanir á notkun reiðufjár er framkvæmd peningaþvættis torvelduð.

8 TAKMÖRKUN REIÐUFJÁR

Fram að efnahagshruninu árið 2008 fór reiðufjárnotkun hér á landi stöðugt minnkandi. Þó reiðufé í umferð hafi aukist nokkuð í kjölfar hrunsins þá er Ísland meðal þeirra landa þar sem reiðufjárnotkun er hve minnst. Lagt er til að stjórnvöld styðji við þá þróun og dragi úr umfangi reiðufjár í umferð í þrepum. Slík stefnumörkun er í samræmi við aðgerðir á Norðurlöndunum, sem og áherslur innan Evrópu. Markmiðið með takmörkun reiðufjár er að gera svarta hagkerfinu erfiðara uppdráttar með því að torvelda möguleika einstaklinga og fyrirtækja til skattundanskota og draga þar með úr peningabætti. Þá eru slík þróun í takt í við tæknipróun samtímans.

Hröð tæknipróun, rafræn greiðslumiðlun og ýmsar snjalltækjalausnir, hafa ýtt undir þau sjónarmið að tæknilega væri unnt að draga verulega úr notkun reiðufjár. Þrátt fyrir mikla þróun á rafrænum greiðslumiðlum hefur ekki komið fram greiðslumiðill sem hefur alla eiginleika reiðufjár. Líklegt er því að reiðufé verði áfram í notkun um einhvern tíma. Með tilkomu „blockchain“ tækninnar kom eina rafræna myntin, sem næst kemst seðlum, Bitcoin til sögunnar. Tæknin byggist á dreifðum netum þar sem haldið er utan um eignarhald (sem geta verið peningar eða eitthvað annað) og það skrásett í gegnum deiliskrá (e. shared services). Þannig þarf ekki að fara í gegnum þriðja aðila eins og Reiknistofu bankanna. Með þessari tækni opnast markaðurinn fyrir önnur fyrirtæki en banka að stunda t.d. greiðslumiðlun eða gefa út greiðslumiðil. Vonir standa til að kostnaður við greiðslumiðlun og líkur á svikum muni lækka. Notkunin er á tilraunastigi og enn sem komið er glímur Bitcoin við verulegar gengissveiflur auk þess sem gjaldmiðillinn er almennt ekki samþykktur í verslun með vörur og þjónustu. Gjaldmiðillinn er bannaður í tilteknum ríkjum þar á meðal hefur Ísland (Seðlabanki Íslands) haft efasemdir, en önnur ríki eru jákvæð og samþykkja viðskipti með Bitcoin.

Þegar ný reglugerð, nr. 2015/2366 (ESB), um greiðsluþjónustu, Payments Service Directive II (PSD II) tekur gildi innan Evrópusambandsins í byrjun næsta árs verður grundvallarbreyting á sérstöðu banka í greiðslumiðlun þegar þeim verður skylt að veita fyrirtækjum, sem þess óska, aðgang að reikningsupplýsingum viðskiptavina og taka við greiðslum frá öðrum en bönkum og greiðslukortafyrirtækjum, að gefnu leyfi viðskiptavina. Þannig geta fyrirtæki þróað nýjar greiðslumiðlunarlausnir, t.d. snertilausar greiðslur, snjallsímagreiðslur o.fl. Sem dæmi má nefna að þegar viðskiptavinur greiðir fyrir vöru á Amazon mun Amazon geta kallað eftir upplýsingum um stöðu á reikningi og framkvæmt greiðsluna án milligöngu fyrirtækja eins og Paypal, Visa og Master Card. Þetta mun án efa umbylta markaðnum og búast má við mikilli vöruþróun og samkeppni sem ætti að leiða til aukinna greiðslumiðlunarmöguleika fyrir neytendur og lægra verðs. Ekki liggur fyrir á þessari stundu hvenær reglugerðin verður innleidd hér á landi. Allt þetta mun væntanlega breyta starfsemi og hlutverki bankaþjónustu og væntanlega munu umsvif hefðbundinnar bankastarfsemi minnka.

Hugmyndir um takmörkun reiðufjárnotkunar eru hvorki nýjar né óumdeildar. Helsta sérkenni og kostur reiðufjár er einfaldleikinn, þægindin og órekjanleikinn sem felst í viðskiptum með reiðufé. Notkunin snýr þannig að persónuvernd og einkamálum hvers og eins. Í flestum tilfellum eru viðskipti með reiðufé lögleg og eðlileg, en því miður getur helsti kosturinn við notkun reiðufjár, eins og t.d. órekjanleikinn, verið stærsti ókosturinn þar sem reiðufé er misnotað til peningabættis, fjármögnunar hryðjuverka og undanskota frá skatti.

Áhyggjur manna af svikum í tengslum við rafrænar greiðslur hafa aukist, en slík svik hafa aukist jafnt og þétt síðasta áratug. Auk þess telja ýmsir að rafrænt greiðslukerfi ógni persónuvernd og nokkur samtök eldri borgara hafa bent á að margir vilji frekar nota reiðufé, vegna tæknifælni, eyðslustýringu eða annarra ástæðna.

Allt fram að efnahagshruni var Ísland leiðandi í þróuninni að seðlalaus samfélagi og var reiðufé í umferð um 1% af VLF til ársins 2008, en í kjölfar hrunsins tvöfaldaðist þetta hlutfall og stendur í dag í um 2% af VLF. Í lok apríl 2017 voru um 52,3 ma.kr. í seðlum og mynt í umferð utan innlánsstofnana og Seðlabankans. Þá nam aukning reiðufjár á 12 mánaða tímabili um

11%. Í Fjármálainnviðum 2017, riti Seðlabanka Íslands kemur fram að ekki er ljóst hvernig skýra megi þessa nafnverðs aukningu, sem á sér stað þrátt fyrir mikla notkun rafrænnar greiðslumiðlunar á Íslandi og litla notkun reiðufjár. Aukningin er að hluta skýrð með fjölgun ferðamanna.

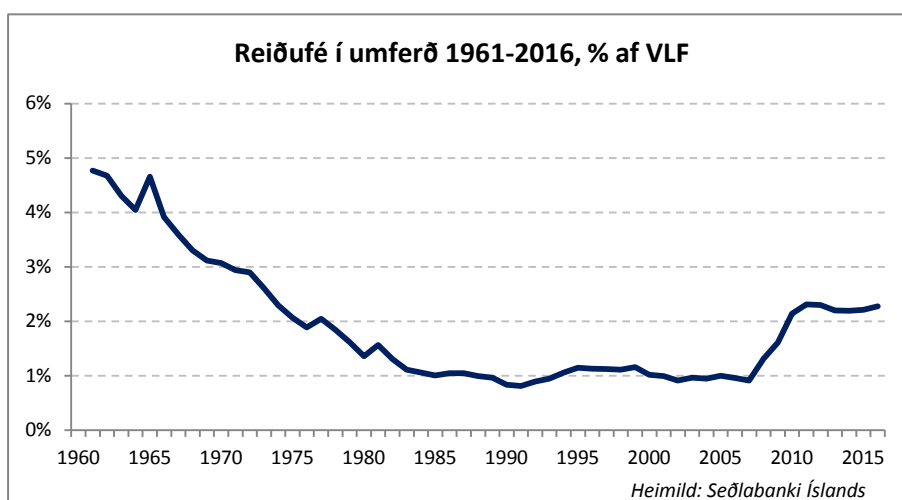
Taflan hér að neðan sýnir að tæpur helmingur fjárhæðar af seðlum í umferð er í 10.000 kr. seðlum og um 40% í 5.000 kr. seðlum. Innleiðing 10.000 kr. seðils árið 2013 olli því að hlutur 5.000 kr. seðils hefur minnkað stöðugt.

Útgefnir seðlar og mynt í lok maí 2017

Seðlar (kr.)	Ma.kr.	%
10.000	27,1	47,1
5.000	22,9	39,8
2.000	0,2	0,4
1.000	5,7	10,0
500	1,5	2,6

Heimild: Seðlabanki Íslands

Lagt er til að langtímamarkmið stjórnvalda verði að draga úr notkun reiðufjár. Mikilvægt er að einstaklingum, stofnunum og fyrirtækjum gefist rúmur tími til að aðlagast breyttu umhverfi. Þróun samfélagsins styður við þessa breytingu og þá öru tækniþróun sem á sér stað og hugsanlega byltingu í möguleikum í greiðslumiðlun þegar PSD II löggjöfin tekur gildi, þar sem sú löggjöf heimilar öðrum en bönkum að stunda greiðslumiðlun.



8.1 Þróunin á Norðurlöndunum

Nokkuð er síðan stjórnvöld á Norðurlöndunum hófu að draga úr notkun reiðufjár með markvissum hætti. Sem dæmi má nefna að víða er ekki hægt að greiða fyrir almenningssamgöngur og smávörur af götusala, nema með korti eða snjallgreiðslu. Svíþjóð er lengst á veg komið og þar hefur markmiðið með takmörkun reiðufjárnotkunar verið að draga úr peningabætti ásamt því að vera liður í aðgerðum gegn hryðjuverkjum. Stórt skref var stigið árið 1991 er 10.000 SEK seðillinn var ógiltur. Nýverið hefur bankaútibúum sem taka við reiðufé fækkað úr 1.600 í 900 á skömmum tíma og þá voru allir seðlar innkallaðir árið 2016 og nýir seðlar gefnir út í staðinn. Tilgangurinn var, skv. Seðlabanka Svíþjóðar, að torvelða fölsun peningaseðla, en í leiðbeiningarbæklingi sem dreift var í tengslum við aðgerðina kom fram að við innlausn hárra fjárhæða þyrftu einstaklingar að búa sig undir að gera grein fyrir uppruna

fjárins í samræmi við lög um peningaþvætti. Sjálfsgagt er að skoða möguleika í þessu efni hér á landi sem lið í endurskoðun gjaldmiðla- og peningamála og aukinnar notkunar rafrænna viðskipta.

Í Danmörku hefur verið sett eins konar þak á greiðslur með reiðufé. Þakið er um 150.000 kr. (10.000 DKK) og þó greiðslur yfir hámarkinu séu leyfilegar þá tryggja kaupendur vöru og þjónustu sem virða hámarkið að þeir verði ekki sakaðir í skattundanskotsmálum. Danir hafa einnig rætt um að heimila smásölum, veitingastöðum og bensínstöðvum að taka ekki við greiðslum í reiðufé. Markmiðið er að draga úr kostnaði og auka framleiðni danskra fyrirtækja, m.a. með lágmarkun kostnaðar við öryggisvörslu sem fylgir umsýslu með reiðufé auk þess sem íþyngjandi skiptimyntaþörf hverfur.

Nýverið voru samþykkt lög sem heimila smásölum í Danmörku að hafna viðtöku reiðufjár á milli kl. 22.00 og 06.00. Almenn ánægja er um lögin, hverra markmið er að fækka glæpum á borð við rán, þó m.a. danska viðskiptaráðið hafi viljað að lögin heimiluðu viðskiptaaðilum að hafna alfarið viðtöku reiðufjár. Lagt er til að þessi möguleiki verði skoðaður hér á landi.

Þá hafa Finnar sett sér það markmið að verða seðlalaust samfélag árið 2029.

Rafeyrir sem myndi gegna sambærilegu hlutverki seðla og mynta er í skoðun hjá fjölda seðlabanka. Fram kemur í Fjármálainnviðum 2017 að Seðlabanki Íslands hefur sett á fót starfshóp til að meta kosti og galla, svo og með hvaða hætti unnt væri að standa að útgáfu rafræns reiðufjár.

8.2 Aðgerðir Evrópusambandsins

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur tekið til skoðunar hvort skynsamlegt sé, á vettvangi Evrópusambandsins, að setja hámark á greiðslur í reiðufé fyrir vörur og þjónustu. Tengist það beint aðgerðaáætlun til að berjast gegn fjármögnun hryðjuverka, m.a. með strangari gagnsæisreglum og að taka 500 € seðilinn úr umferð árið 2018. Fjöldmörg ríki Evrópusambandsins hafa nú þegar heimilað takmarkanir á greiðslum með reiðufé. Í júní 2017 verður lögleidd fjórða tilskipunin um lög gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sem víkkar út skyldu um áreiðanleikakönnun ef greitt er með 10.000 € eða meira í reiðufé.

Í júní 2015 tók gildi innan Evrópusambandsins reglugerð um hámarksmilligjöld, þ.e. þau debet- og kreditkortagjöld sem viðskiptabanki þjónustuaðila greiðir viðskiptabanka þess sem innti greiðsluna af hendi. Tilgangur reglugerðarinnar er að efla samkeppni og neytendavernd, m.a. með samræmdum reglum. Einnig er lögð ríkari gagnsæiskrafa á banka og þjónustuaðila. Reglugerðin auðveldar nýjum aðilum að bjóða greiðslumiðlunarlausnir.

8.3 Kostnaður við greiðslumiðlun

Í Fjármálainnviðum 2016, riti Seðlabanka Íslands, má sjá yfirlit yfir notkun debetkorta, reiðufjár og kreditkorta í staðgreiðsluviðskiptum í nokkrum löndum.²⁰ Ísland sker sig úr þegar horft er á notkun kreditkorta, sem er 46%, en þar á eftir kemur Lúxemborg með 36%. Í Danmörku er notkun reiðufjár 20% eins og á Íslandi en 16% í Bretlandi og 17% í Noregi.

Í ritinu kemur enn fremur fram að Seðlabankinn áætla að heildarkostnaður samfélagsins vegna greiðslumiðlunar næmi um 28 ma.kr árið 2014. Þar er einnig greint frá að meðalkostnaður við greiðslukortafærslu sé 101 kr. sbr. við 88 kr. ef greitt er með reiðufé. Nefndin telur þennan samanburð ekki gefa rétta mynd þar sem undir greiðslukortafærslu falla bæði kreditkorta- og debetkortafærslur, en kostnaður vegna kreditkortafærslna er mun hærri þar sem kreditkortagreiddslur eru í eðli sínu lán. Auk þess er áætlaður færslukostnaður Seðlabankans háður þeim takmörkunum að gera ekki ráð fyrir kostnaði söluaðila vegna

²⁰ Sjá ítarlega umfjöllun um reiðufé í [Fjármálainnviðum 2016, riti Seðlabanki Íslands](#).

umsýslu með reiðufé. Hlutfall notkunar kreditkorta af fjölda millifærslna hérlendis er 46% og 34% fyrir debetkort. Þetta háa hlutfall notkunar kreditkorta getur skýrt kostnaðinn við færslurnar, en því miður eru ekki til upplýsingar um kostnað við debetkortafærslu annars vegar og kreditkortafærslu hins vegar.

Í Danmörku kostar greiðsla með reiðufé að meðaltali u.þ.b. 115 kr. (e. 7,36 DKK) en greiðsla með debetkorti 48 kr. (e. 3,15 DKK). Þar er hlutfall notkunar debetkorta 74%, en hlutfall kreditkorta einungis 6%. Því er ekki hægt að bera kostnað í löndunum tveimur saman. Íslendingar eiga hins vegar metið í notkun korta af hinum Norðurlöndunum, ef tekið er mið af meðalfærslufjölda yfir árið. Þar trónum við á toppnum með 375,5 færslur á ári en Norðmenn fylgja fast á eftir með 353,7 greiðslur á ári.²¹ Erfitt er að meta hvað veldur því, en leiða má líkur að því að við séum komin langt í rafrænni greiðslumiðlun.

8.4 Aðgerðir við takmörkun reiðufjár

Lagt er til að stjórnvöld setji sér stefnu til lengri tíma um að draga úr notkun reiðufjár í umferð. Það mun gera svarta hagkerfinu erfitt uppdráttar ásamt því að draga úr peningaþvætti og skattundanskotum. Sumar aðgerðir eru skammtímaaðgerðir en heppilegt er að í tilfelli annarra aðgerða verði settir tilteknir frestir. Í ljósi þessa er eftirfarandi lagt til:

- 10.000 kr. seðillinn verði tekinn úr umferð eins fljótt og auðið er. Í kjölfarið verði 5.000 kr. seðillinn einnig tekinn úr umferð;
- Hámark verði sett á leyfilega upphæð greiðslna fyrir vörur og þjónustu (bæði milli einstaklinga og einnig milli fyrirtækja t.d. verktaka) með reiðufé, t.d. að fjárhæð 200.000 kr. og samsvarandi upphæð í erlendri mynt;
- Verslunum og þjónustuaðilum verði heimilt að taka aðeins við rafrænum greiðslum (korta- og snjalltækjagreiðslum), kjósi þeir svo;
- Vinnuveitendum verði skylt að greiða laun með rafrænu og rekjanlegu greiðslufyrirkomulagi;
- Við innlagnir og úttektir reiðufjár í/úr banka yfir ákveðnum fjárhæðarmörkum verði einstaklingum og lögaðilum gert að gera grein fyrir uppruna reiðufjárins. Fjárhæðarmarkið gæti t.d. verið í kringum 200.000 kr. og samsvarandi upphæð í erlendir mynt;
- Huga þarf að hvort almenningur þurfi að hafa aðgang að rafeyri eða ígildi debetkorts með lágmarkskostnaði;

Takmörkun á notkun reiðufjár torveldar endurteknar nafnlausar og órekjanlegar greiðslur milli aðila. Að draga úr reiðufé í umferð er því að mati nefndarinnar til þess fallið að draga úr skattaundanskotum og peningaþvætti. Til að koma til móts við þá einstaklinga sem af einhverjum ástæðum kjósa að eiga ekki í viðskiptum við fjármálafyrirtæki er ein leið að bjóða þeim að stofna vaxtalaus reikninga hjá Seðlabankanum, þeim að kostnaðarlausu. Með því er búið til rafrænt ígildi peningaseðla, enda peningar í raun vaxtalaus skuldabréf. Slíkur reikningur, hvort sem honum fylgdi kort eður ei, myndi þó ekki varðveita órekjanleikann sem einkennir greiðslur með reiðufé.

Velji hið opinbera að fara framangreinda leið gæti slíkur reikningur tengst vefsvæði eins og island.is sem hefði að geyma allar grunnupplýsingar einstaklings á einum stað þar sem nú er að finna aðgang að ýmiskonar upplýsingum á einum stað til hagræðis fyrir einstaklinga, að

²¹Af 33 löndum sem fjallað er um í Árbók 2015-2016 um evrópsk greiðslukort kemur fram að meðalfjöldi greiðslna með greiðslukorti sé 88,4 á mannsbarn. Á Norðurlöndunum er meðalfjöldi greiðslna nokkuð meiri; eða 268,6 í Danmörku, 243,6 í Finnlandi, 353,7 í Noregi, 270,2 í Svíþjóð og 375,5 á Íslandi.

virtum persónuverndarsjónarmiðum. Ríkisaðilar ættu almennt að huga að því að nýta island.is meira sem vefsvæði og með því að efla rafræna þjónustu og afgreiðslu fyrir almenning. Fyrirkomulagið væri eins og "mínar síður" sem fyrirfinnast hjá flestum þjónustufyrirtækjum. Þar væri hægt að finna allar upplýsingar sem almenningur þarf, upplýsingar um helstu ríkisstofnanir og tengsl og upplýsingamiðlum milli einstaklings og ríkisstofnunarinnar. Þarna gæti einnig verið tenging við einstaklingsreikning viðkomandi í Seðlabanka.

Takmörkun reiðufjár mun ekki, frekar en aðrar aðgerðir sem lagðar eru til í skýrslunni, útrýma skattundanskotum. Takmörkun reiðufjár hefur sína ókosti í för með sér en kostirnir eru mun fleiri og mikilvægari. Með takmörkun reiðufjár er unnt að torvelða stórar og órekjanlegar millifærslur með því að hækka viðskiptakostnað við þær og minnka seljanleika gjaldmiðilsins sem notaður er við viðskiptin, hver sem hann kann að vera.

8.5 SVÓT greining fyrir takmörkun reiðufjár

Hér að neðan er að finna SVÓT greiningu fyrir takmörkun reiðufjárnotkunar. SVÓT greining felur í sér að taldir eru upp helstu styrkleikar, veikleikar, ógnir og tækifæri við takmörkun reiðufjárnotkunar.

SVÓT greining – Takmörkun reiðufjárnotkunar	
<i>Styrkur</i>	<i>Veikleiki</i>
Hagkvæmari og skilvirkari greiðslumiðlun í viðskiptum.	Kostnaður gæti aukist ef skorður eru ekki settar á færslugjöld.
Rekjanleiki greiðslna vinnur gegn ólöglegri starfsemi og skattundanskotum.	Einstaklingar munu þurfa að notast við tækni sem sumir þeirra e.t.v. ekki treysta.
Öryggi eykst – freistnivandi í tengslum við umsýslu reiðufjár minnkar.	Reiðufé hefur ákveðna kosti, s.s endanleika og órekjanleika, sem aðrir greiðslumiðlar hafa ekki.
Lægri heildarkostnaður við greiðslumiðlun.	Háð rafmagni, netsambandi, snjallsíma eða tölvu.
Reiðufjárnotkun er nú þegar lítil hér á landi og greiðslukortanotkun ráðandi. Þróunin í átt að rafrænum greiðslum er því nú þegar vel á veg komin.	Þvingar fólk til að geyma fjármagn sitt innan kerfis þar sem neikvæðir vextir geta raungerst og bankar geta fallið.
<i>Ógn</i>	<i>Tækifæri</i>
Persónuvernd öll viðskipti yfir tilteknu hámarki verða rekjanleg.	Þróun tækninýjunga, smáforrita og aukins öryggis.
Svarta hagkerfið finnur nýjar leiðir til órekjanlegra viðskipta, t.d. með notkun annarra gjaldmiðla.	Ná utan um óvirka peninga í umferð með innköllun seðla.
Svik í tengslum við rafræn viðskipti aukast.	Þróun líffræðilegra undirskrifa til varnar svikum í rafrænum viðskiptum.
Ef síminn missir samband, er ekki hægt að greiða fyrir neitt.	Þróun rafrænna greiðslna verður vart verður snúið við – tækifæri til nýsköpunar á því sviði.

8.6 Lagabreytingar – takmörkun á notkun reiðufjár

Í 1. gr. laga um gjaldmiðil Íslands kemur fram að hann nefnist króna og í skiptum skuli notaðir peningar og mynt. Þá kemur jafnframt fram í 3. gr. að peningar þeir sem Seðlabanki Íslands lætur slá og gefur út, skuli vera lögeyrir í allar greiðslur hér á landi með fullu ákvæðisverði. Af framangreindu má ráða að skylda sé til að taka við lögeyri sem greiðslu með fullu ákvæðisverði. Ekki er ótvírætt að skylt sé að taka við greiðslum í reiðufé þar sem orðalagið má túlka á þá leið að greiðsla með korti þar sem lögeyrir er lagður til grundvallar sé fullnægjandi. Til að taka öll tvímæli hér um þyrfti að breyta lögum um gjaldmiðil Íslands þannig að

smásölum væri heimilt að hafna viðtöku reiðufjár í viðskiptum með vöru og þjónustu. Sama gildir ef lagt væri bann við viðtöku reiðufé yfir ákveðnum fjárhæðarmörkum t.d. í kringum 200.000 kr.

Þá er möguleiki að setja sérstök sérlög sem taka á takmörkun á notkun reiðufjár, sem næði til framangreindra lagabálka auk laga um peningþvætti. Í þeim tilfellum er lagt er bann við greiðslu hárra fjárhæða í reiðufé fyrir vörur eða þjónustu eða greiðslu launa er ljóst að það þyrfti að sæta viðurlögum í formi sekta.

Rammi VI. Helstu niðurstöður og tillögur

- Reiðufjárnotkun á Íslandi er lítil í alþjóðlegum samanburði og rafræn greiðslukortaviðskipti ráðandi. Takmarka ætti notkun reiðufjár enn frekar.
- Markmiðið með takmörkun reiðufjárnotkunar er að vinna gegn svarta hagkerfinu og torvelða möguleika einstaklinga og fyrirtækja til skattundanskota og draga þar með úr peningþvætti.
- Lagt er til að 10.000 kr. seðillinn verði tekinn úr umferð eins fljótt og auðið er. Í kjölfarið verði 5.000 kr. seðillinn einnig tekinn úr umferð.
- Hámark verði sett á leyfilega upphæð greiðslna fyrir vörur og þjónustu (bæði milli einstaklinga og einni milli fyrirtækja t.d. verktaka) með reiðufé t.d. 200.000 kr. og samsvarandi upphæð í erlendis mynt.
- Verslunum og þjónustuaðilum verði heimilt að taka aðeins við rafrænum greiðslum (korta- og snjalltækjagreiðslum), kjósi þeir svo.
- Vinnuveitendum verði skylt að greiða laun með rafrænu og rekjanlegu greiðslufyrirkomulagi.
- Við innlagnir og úttektir reiðufjár í/úr banka yfir ákveðnum fjárhæðarmörkum verði einstaklingum og lögaðilum gert að gera grein fyrir uppruna reiðufjárins. Fjárhæðamarkið gæti t.d. verið í kringum 200.000 kr. og samsvarandi upphæð í erlendri mynt.
- Sem mótvægisáðgerð við takmörkun reiðufjár þarf að huga að því hvort almenningur þurfi að hafa aðgang að rafeyri eða ígildi debetkorts með lágmarkskostnaði t.d. tengt vaxtalausum innlánsreikningi í Seðlabankanum.

9 LOKAORÐ FORMANNS

Vinna þessa starfshóps um skattsvik og skattundanskot og áhrif þeirra á íslenskan þjóðarbúskap hefur verið yfirgripsmikil enda hefur þessi brotastarfsemi grafið um sig víða og á margvíslegan hátt. Gott samstarf var í starfshópnum um greiningarvinnu og tillögugerð um hvernig mætti minnka skattsvik og takmarka notkun reiðufjár.

Miklar breytingar hafa orðið í atvinnulífinu og skattsvikarar eins og aðrir nýta sér ný tækifæri og tækni til að stunda sína iðju. Ýmislegt bendir til þess að nokkur árangur hafi náðst í baráttu við skattsvik, en stjórnvöld þurfa sífellt að halda vöku sinni. Skattsvik eru oft mjög umfangsmikil og úthugsuð af „fagmönnum“ í þessari glæpastarfsemi enda er áætlað að þau nemi um 100 milljörðum króna eða um 10% af öllum skatttekjum hins opinbera.

Mikilvægt er að Alþingi dragi ekki úr fjárveitingum til stofnana sem sinna skatteftirliti, rannsóknum og saksókn í þessum málaflokk. Jafnframt þurfa þær stofnanir sem koma að þessum málum að vinna enn betur saman og ná meiri og hraðari skilvirkni í sínum störfum. Leiða má hugann að því hvort tengja mætti betur saman hlutverk og störf ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra, héraðssaksóknara, tollstjóra og annarra sem sjá um innheimtu sekta og síðan fangelsismálayfirvalda þar sem margir þurfa að taka út sína refsingu. Sumar af þessum stofnunum gætu unnið betur saman og þannig nýst betur í baráttu við þá glæpastarfsemi sem tengist skattsvikum og peningaþvætti. Seðlabanki Íslands gerir sér grein fyrir þeirri vinnu sem þarf að fara í gang við takmörkun reiðufjár og mun vonandi aðlaga sig að nýrri tækni í flutningi verðmæta á milli einstaklinga og fyrirtækja svo og geymslu fjármuna. Þótt nafnið Seðlabanki mun ekki fyllilega eiga við í framtíðinni, þá mun hlutverk bankans ekki minnka í takt við minni notkun reiðufjár eða seðla. Ef horft er til tillagna starfshópsins þá má flokka þær í fjóra stærstu flokkana.

- **Einföldun virðisaukaskattskerfisins og fækkun skattþrepa**, helst í eitt skattþrep, samhliða lækkun skattsins myndi draga úr undanskotum. Auk þess er tímabært að undirbúa innleiðingu framsækinna tæknilausna við sölu vöru og þjónustu.
- Kröfur um **hæfisskilyrði einstaklinga** til að gerast innheimtumenn ríkisins á virðisaukaskatti og almennt hæfi einstaklinga til að stofna hlutafélög og stunda viðskipti, með þeirri ábyrgð sem því fylgir. Síbrotamenn og vanhæfir einstaklingar, svo sem þeir sem stunda **kennitölufلاك**, eiga ekki að reka fyrirtæki með þeirri ábyrgð sem því fylgir.
- Tillögur sem snúa að **keðjuábyrgð fyrirtækja** t.d. í byggingariðnaði og mæta þeim áskorunum sem felast í vexti ferðaþjónustunnar.
- Að lokum snúa tillögur starfshópsins að **takmörkun á notkun reiðufjár**. Innkaup og flutningur fjármuna milli landa í stórum stíl á ekki að tíðkast með notkun reiðufjár. **Peningaþvætti** er afleiðing skattsvika sem tíðkast hér á landi eins og annars staðar. Því er mikilvægt að peningaþvættisskrifstofa valdi vel hlutverki sínu.

Sköpunarhæfileikar og einbeittur brotavilji einstaklinga fyrirfinnst á sviði skattamála eins og á flestum öðrum sviðum samfélagsins. Almennigur og þá ekki síst stjórnvöld þurfa að hafa hugmyndaflug, framtíðarsýn og tækniþekkingu til að vera skrefinu á undan skattsvikum og framar öðrum þjóðum í að koma í veg fyrir skattsvik. Þótt refsingar skipti miklu máli þá eru fyrirbyggjandi aðferðir, upplýsingamiðlun og viðhorfsbreyting til skattsvika enn mikilvægari.

Vonandi mun samantekt þessi og tillögur vera gagnlegar fyrir stjórnvöld og þær stofnanir sem eru að kljást við skattsvikara. Áherslur starfshópsins hafa frekar snúist um fyrirbyggjandi aðgerðir og að koma í veg fyrir að skattsvik séu möguleg, en hvort læsa eigi glæpamennina inni og jafnvel henda lyklunum. Það er eins með skattsvik og önnur brot, hvort sem það er hraðakstur, ofbeldisbrot eða önnur sviksamleg starfsemi; betra er að byrgja brunninn áður en barnið dettur ofan í hann.

Porkell Sigurlaugsson

HEIMILDASKRÁ

- Alþingi. (1986). [Skýrsla um störf nefndar sem kannaði umfang skattsvika.](#)
- Alþingi. (2004). [Skýrsla starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi.](#)
- Alþingi. (2016). [Þingskjal 874 - 546. mál. Frumvarp um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög.](#)
- Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn. (2015). [Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance.](#)
- Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn. (2016). [Denmark. Technical Assistance Report - Revenue Administration Gap Analysis Program - The Value-Added Tax Gap.](#)
- Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn. (2016). [Finland. Technical Assistance Report - Revenue Administration Gap Analysis Program.](#)
- Alþýðusamband Íslands. (2013). [Aðgerðir gegn kennitöluflakki og samfélagslegt tjón af þess völdum.](#)
- Daniélsson, Á. (2015). [Af nákvæmni í hagspám. Kjarninn.](#)
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2016). [Alþjóðleg þátttaka Íslands til að koma í veg fyrir skattasniðgöngu.](#)
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2017). [Eignir Íslendinga á afgangssvæðum.](#)
- Fjármálaráðuneytið. (1993). [Umfang skattsvika og tillögur um aðgerðir gegn þeim.](#)
- Fjármálaráðuneytið. (2000). [Skýrsla nefndar um framkvæmd virðisaukaskatts.](#)
- Guðmundsson, G. H. (2016). [Kennitöluflakk í skjóli takmarkaðrar ábyrgðar.](#)
- Hafsteinsson, Á. S., & Steinsson, J. B. (2014). [Skattsvik í ferðaþjónustu - Umfang og leiðir til úrbóta.](#) Rannsóknastofnun atvinnulífsins - Bifröst.
- Jensson, S. (2016). [Sóknarfæri í skattframkvæmd. Tíund.](#)
- OECD. (2016). [Consumption Tax Trends 2016.](#)
- OECD. (2017). [Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud.](#)
- Payments, Cards & Mobile. (2016). [Europe Payment Card Year Books 2015-2016.](#)
- Ragnarsson, Ó. H. (1998). [Skattasniðganga. Tíund.](#)
- Ríkisendurskoðun. (2009). [Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar.](#)
- Ríkisendurskoðun. (2012). [Skýrsla um eftirfylgni: Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar\(2009\).](#)
- Ríkisskattstjóri. (2015). [Greinargerð um skattundanskot á Íslandi 2010 - 2013. Óbirt.](#)
- Ríkisskattstjóri. (2017). [Kortlagning \(skipting\) skattagapsins. Óbirt.](#)
- Seðlabanki Íslands. (2016). [Fjármálainnviðir 2016.](#)
- Seðlabanki Íslands. (2017). [Fjármálainnviðir 2017.](#)
- Skatteverket. (2013). [Requirement of cash registers: Impact evaluation.](#)