



Fjármálaráðuneytið

Umfang skatt- svika og tillögur um aðgerðir gegn þeim

Rit nr. 1, 1993

Skýrsla nefndar um umfang skattsvika og tillögur um aðgerðir gegn þeim

Fjármálaráðuneytið

September 1993

Steindórsprent-Gutenberg hf.
ISBN 9979-820-14-4

Efnisyfirlit

	Bls.
1 Inngangur	5
2 Athuganir og störf nefndarinnar	6
2.1 Upplýsinga- og gagnaöflun	6
2.2 Meginþættir sem nefndin hefur lagt áherslu á í umfjöllun sinni	6
3 Verkefni nefndarinnar	7
3.1 Afmörkun verkefnisins	7
3.2 Hugtök og skilgreiningar	8
4 Umfang skattsvika	8
4.1 Almennit	8
4.2 Nánar um aðferðir til að meta skattsvik	9
4.2.1 Samanburður úr þjóðhagsreikningum	9
4.2.2 Mat á skattsvikum eftir atvinnugreinum	11
4.3 Lauslegt mat á töpuðum skatttekjum ríkis og sveitarfélaga	12
4.4 Skattasiðferði	13
4.4.1 Almennit	13
4.4.2 Ný könnun	14
4.4.3 Ályktun nefndarinnar af svörum	16
4.5 Erlendur samanburður	16
5 Eðli og einkenni skattsvika	17
5.1 Virðisaukaskattsvik	17
5.2 Staðgreiðsla og tryggingagjald	17
5.3 Reiknað endurgjald	18
5.4 Svört atvinnustarfsemi/dulin efnahagsstarfsemi	18
5.5 Aðrar undanskotsleiðir	19
6 Ástæður skattsvika	20
6.1 Hátt skatthlutfall	20
6.2 Efnahagsferfiðleikar	20
6.3 Flókið skattkerfi og skattalög	20
6.4 Þjóðfélagsleg andstaða	21
6.5 Sjálfsréttlætning/þjóðarþrótt	21

7	Skattframkvæmd	22
	7.1 Skipulag skattframkvæmdar	22
	7.2 Afmörkun skatteftirlits og skattrannsóknna, skilgreiningar og hugtök	22
	7.3 Aðilar sem annast skatteftirlit og skattrannsóknir	23
	7.3.1 Skattstjórar	23
	7.3.2 Ríkisskattstjóri	24
	7.3.3 Skattrannsóknarstjóri ríkisins	24
	7.4 Yfirkattanevnd	25
	7.5 Árangur skatteftirlits og skattrannsóknna	25
8	Ákvæði skattalaga og bókhaldslaga til varnar gegn skattsvikum ..	27
	8.1 Heimildir til skatteftirlits og skattrannsóknna	27
	8.2 Mismunandi málsmeðferð eftir grófleika skattsvika	27
	8.3 Viðurlagaheimildir	27
	8.3.1 Almennt	27
	8.3.2 Refsiákvæði	28
	8.3.3 Refsimörk	28
	8.3.4 Refsiábyrgð lögaðila	28
	8.3.5 Álag	28
	8.3.6 Svipting starfsréttinda	29
	8.4 Fyrning skattkröfu og fyrning sakar	29
9	Aðgerðir á árunum 1986-1993	29
10	Leiðir til að draga úr skattsvikum	30
	10.1 Hert skatteftirlit og auknar skattrannsóknir	30
	10.2 Breytt skipulag og starfshættir skattyfirvalda	30
	10.2.1 Staðlað skattframtal rekstraraðila	31
	10.2.2 Framtalsskil einstaklinga einfölduð	31
	10.3 Endurskoðun á bókhaldslögum	31
	10.4 Nýtt ákvæði í almennum hegningarlögum	32
	10.5 Aukin notkun refsíákvæða í skattalögum	32
	10.6 Átak gegn svartri atvinnustarfsemi	33
	10.7 Hækkað reiknað endurgjald hjá sjálfstætt starfandi einstaklingum	33
	10.8 Skýrar reglur um rekstrarkostnað	33
	10.9 Hugarfarsbreyting	34
	10.10 Opinber birting refsidóma	34
	10.11 Aðgerðir með þátttöku fleiri aðila en stjórnvalda	34
11	Niðurstöður	35
	Heimildir	36
	Fylgiskjal 1 - Skoðanakönnun	37
	Fylgiskjal 2 - Álit skattyfirvalda og hagsmunasamtaka	55
	Viðauki - Skýrsla um umfang skattsvika frá árinu 1986	65

1 Inngangur

Með bréfi dagsettu 18. nóvember 1992 skipaði Friðrik Sophusson fjármálaráðherra, nefnd til þess að meta umfang skattsvika, gera athugun á því hvaða breytingar hafi orðið á skattalögum og í skattframkvæmd frá árinu 1985 sem hafa haft áhrif á möguleika til skattsvika og athuga hvaða ákvæði skattalaga gefa helst færi á skattsvikum og hvers konar lagabreytingar megi gera til úrbóta. Var það í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við gerð kjarasamninga vorið 1992, þar sem fram kom að ríkisstjórnin myndi beita sér fyrir sérstökum aðgerðum í því skyni að draga úr skattundandrætti. Jafnframt var tekið fram í yfirlýsingunni að leitað yrði eftir samstarfi við aðila vinnu- markaðarins um þessi mál.

Í nefndina voru skipaðir:

Snorri Olsen, tilnefndur af fjármálaráðherra, sem jafnframt var formaður.

Grétar Þorsteinsson, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands.

Hannes G. Sigurðsson, tilnefndur af Vinnuveitendasambandi Íslands.

Hjörtur Eiríksson, tilnefndur af Vinnuálagssambandi Samvinnufélaganna.

Jóhannes Jóhannesson, tilnefndur af Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja.

Ragnar M. Gunnarsson, án tilnefningar.

Skúli Eggert Þórðarson, án tilnefningar.

Ritari nefndarinnar hefur verið Jóhann Baldursson lögfræðingur, starfsmaður fjármálaráðuneytisins. Jafnframt hefur Sigurður Ólafsson hagfræðingur, starfsmaður fjármálaráðuneytisins, aðstoðað nefndina við öflun og úrvinnslu talnagagna. Nefndin naut ennfremur sérstakrar aðstoðar Jónatans Þórmundssonar prófessors varðandi 7.-10. kafla.

Í skipunarbréfi nefndarinnar var gert ráð fyrir að hún skilaði tillögum sínum fyrir árslok 1992. Ekki reyndist unnt að skila niðurstöðum innan þeirra tímamarka sem nefnd voru, enda verkefnið umfangsmikið. Þá ákvað nefndin að ræða ítarlega við ýmsa fulltrúa atvinnulífsins, embættismenn og fleiri aðila, m.a. í því skyni að þeir gætu komið ábendingum sínum á framfæri.

Nefndin hefur nú lokið störfum og skilað niðurstöðum sínum í formi fyrirbyggjandi skýrslu. Fer hún hér á eftir.

2 Athuganir og störf nefndarinnar

2.1 Upplýsinga- og gagnaöflun

Nefndin hefur leitað álits hjá fulltrúum ýmissa samtaka og stofnana sem skýrt hafa sjónarmið sín varðandi verkefni nefndarinnar. Samtök og stofnanir sem nefndin hefur leitað álits hjá eru þessi:

Skattstjórinn í Vesturlandsumdæmi.
 Skattstjórinn í Vestfjarðumdæmi.
 Skattstjórinn í Norðurlandsumdæmi vestra.
 Skattstjórinn í Norðurlandsumdæmi eystra.
 Skattstjórinn í Austurlandsumdæmi.
 Skattstjórinn í Suðurlandsumdæmi.
 Skattstjórinn í Vestmannaeyjum.
 Skattstjórinn í Reykjanesumdæmi.
 Skattstjórinn í Reykjavík.
 Embætti ríkissaksóknara.
 Rannsóknarlögregla ríkisins.
 Meistara- og verktakasamband byggingarmanna.
 Verktakasamband Íslands.
 Félag íslenskra stórkaupmanna.
 Félag löggiltra endurskoðenda.
 Bílgreinasambandið.
 Biliðnafélagið.
 Samband veitinga- og gistihúsa.
 Félag starfsfólks í veitingahúsum.
 Landssamband iðnaðarmanna.
 Neytendasamtökin.
 Stéttarsamband bænda.
 Samtök byggingarmanna.
 Verzlunarmannafélag Reykjavíkur.

Auk þess að afla upplýsinga hjá ofangreindum aðilum lét nefndin kanna viðhorf almennings til skattsvika. Í desember 1992 var gerð skoðanakönnun byggð á 1.200 manna tilviljunarkenndu úrtaki úr þjóðskrá. Að mörgu leyti var um að ræða hliðstæða könnun og fór fram á árinu 1985 á vegum nefndar sem kannaði umfang skattsvika, sbr. ályktun Alþingis 3. maí 1984. Tilgangurinn með skoðanakönnuninni í desember 1992 var m.a. að reyna að meta breytingar sem kynnu að hafa átt sér stað frá árinu 1985 á viðhorfi almennings til skattsvika og umfangi þeirra. Könnunin fylgir í heild sinni sem fylgiskjal nr. 1.

2.2 Meginþættir sem nefndin hefur lagt áherslu á í umfjöllun sinni

Við störf sín hefur nefndin lagt áherslu á að kanna eftirtalda efnisþætti sem skipta máli að hennar dómi til að meta umfang skattsvika og gera tillögur til að draga úr þeim og bæta skattskil:

1. *Umfang skattsvika* á grundvelli mismunandi hagrænna aðferða, könnunar á meðal almennings á umfangi skattsvika, álits skattyfirvalda, stéttarsambanda og hagsmunasamtaka.
2. *Eðli og einkenni skattsvika*, m.a. með tilliti til mismunandi tegunda skatta og gjalda og þess sem kallað hefur verið svört atvinnustarfsemi o.fl.
3. *Ástæður skattsvika*, m.a. hvort rekja megi þau að hluta til flókinna skattalaga og skattframkvæmdar, efnahagserfiðleika o.fl.
4. *Núverandi skatteftirlit og skattframkvæmd*, m.a. hvernig því er háttað, verkaskipting, mannaflí, verkstjórn o.fl.
5. *Ákvæði bókhalds- og skattalaga til varnar gegn skattsvikum*, m.a. með hliðsjón af heimildum til eftirlits og rannsókna, dómum og úrskurðum sem fallið hafa o.fl.

Á grundvelli athugunar nefndarinnar á ofangreindum þáttum og öðrum atriðum þeim tengdum hefur nefndin mótað ákveðnar tillögur er miða að því að draga úr skattsvikum. Tillögur nefndarinnar eru kynntar í kafla 10 hér á eftir.

3 Verkefni nefndarinnar

3.1 Afmörkun verkefnisins

Nefndin hefur að mestu leyti unnið á grundvelli þeirrar verkefnalýsingar sem fram kemur í skipunarbréfi hennar. Í bréfinu segir svo:

1. Lagt skal mat á umfang skattsvika. Við það verkefni skal byggt á skýrslu nefndar sem kannaði umfang skattsvika, sbr. ályktun Alþingis 3. maí 1984 og lögð var fyrir Alþingi 18. apríl 1986, og niðurstöður þeirrar skýrslu endurmetnar með tilliti til tiltækra upplýsinga.
2. Gerð skal athugun á því hvaða breytingar hafa orðið á skattalögum og í skattframkvæmd frá 1985 sem haft hafi áhrif á möguleika til skattsvika. Sérstaklega skal athugað hvað af þeim tillögum, sem gerðar voru í framangreindri skýrslu, eru komnar til framkvæmda og hverjar ekki.
3. Athugun skal gerð á því, hvaða ákvæði skattalaga gefa helst færi á skattsvikum og hvers konar lagabreytingar megi gera til úrbóta.

Nauðsynlegt hefur reynst að fjalla nokkuð um atriði sem ekki er getið í skipunarbréfinu en skipta máli fyrir verkefni nefndarinnar að hennar dómi. Hér er annars vegar um að ræða úttekt á því hvert sé eðli og einkenni skattsvika, og þá er hugtakið skattsvik skilgreint í viðum skilningi, og hins vegar skilgreiningu og afmörkun á helstu ástæðum skattsvika. Bæði þessi atriði skipta verulegu máli við gerð tillagna sem miða að því að draga úr skattsvikum.

Nefndin hefur valið þann kost að afmarka umfjöllun sína um skattsvik við refsiverð brot gegn lögum um tekjuskatt og eignarskatt, virðisaukaskatt, staðgreiðslu opinberra gjalda og tryggingagjald. Nefndin hefur hins vegar ekki talið það í sínum verkahring að fjalla um einstök ágreiningsmál eða einstakar aðgerðir skattfyrvalda.

3.2 Hugtök og skilgreiningar

Nefndin telur nauðsynlegt að skilgreina nánar hugtakið skattsvik og hefur í því sambandi haft að hluta til hliðsjón af skýrslu nefndar um umfang skattsvika sem lögð var fyrir Alþingi þann 18. apríl 1986.

Nefndin hefur kosið að skilgreina hugtakið skattsvik þannig, að um sé að ræða refsiverða háttsemi samkvæmt skattalögum. Hins vegar er eðlilegt að skilgreina með öðrum hætti sniðgöngu skattareglna innan ramma laganna, þegar t.d. skattframkvæmd byggir á mati skattstjóra eða túlkun hans á lögum. Í skýrslu nefndarinnar er því hugtakið skattsvik notað yfir öll refsiverð brot gegn skattalögum yfirleitt, óháð því hver skattstofninn er og án tillits til þess hvort brotin séu upplýst eða dulin.

4 Umfang skattsvika

4.1 Almennt

Það er margreynt hversu erfitt er að meta umfang skattsvika í þjóðfélaginu. Skattsvik fara fram bæði innan og utan hins skráða hagkerfis, þar sem í síðara tilvikinu er lögð áhersla á að halda þeim leyndum með vísvitandi yfirhýlmingu. Í skýrslu nefndar frá 1986 um umfang skattsvika (skattsvikaskýrslan 1986) kemur fram að flest bendi til þess að langstærsti hluti hins óskráða, dulda efnahagskerfis felist í athöfnum sem byggja að öðru leyti á löglegri starfsemi. Þeir aðilar sem hlut eiga að máli halda athöfnum leyndum og sniðganga þannig lög og reglugerðir, m.a. til þess að auðgast á leyndinni eða vegna þess að starfsemin hefur ekki tilskilin opinber leyfi. Almennt er það hið opinbera sem mestan skaða hlýtur en einnig verkalýðsfélög, lífeyrissjóðir o.fl.

Í umfjöllun sinni um umfang skattsvika hefur nefndin kannað fjórar aðferðir við að reyna að leggja mat á þetta atriði en þær eru:

1. *Peningamagnsaðferðin.* Gengið er út frá því að dulin viðskipti séu reiðufjárviðskipti. Leitað er eftir samhengi milli breytingar á reiðufjárefrtirspurn og heildarskattbyrði. Í skattsvikaskýrslunni frá árinu 1986 var þessi aðferð ekki talin nothæf við mat á umfangi skattsvika hér á landi. Nú er hún enn síður nothæf vegna mikillar aukningar á notkun ávísana og greiðslukorta.
2. *Þjóðhagsreikningaaðferðin.* Gerðar eru upp annars vegar allar framtaldar tekjur í hagkerfinu og hins vegar öll hugsanleg útgjöld. Komi í ljós mismunur þannig að útgjöld séu hærri en tekjur er talið að það megi rekja til vantalinna tekna.
3. *Mat á skattsvikum eftir atvinnugreinaflokkun.* Reynt er að meta möguleika hverrar atvinnugreinar til að dylja tekjur sínar og skattsvikin áætluð út frá því.

4. *Mat skattýfirvalda, stéttarsambanda og hagsmunasamtaka og nokkurra opinberra aðila.* Leitað var eftir mati þessara aðila á umfangi skattsvika.

4.2 Nánar um aðferðir til að meta skattsvik

4.2.1 Samanburður úr þjóðhagsreikningum

Ein þeirra aðferða sem beitt er til að áætla umfang skattsvika er að bera saman niðurstöður þjóðhagsreikninga eftir mismunandi uppgjörsaðferðum. Þessi aðferð er nefnd *þjóðhagsreikningaaðferðin* og felst hún í því að bera saman niðurstöður tveggja ólíkra aðferða til að mæla landsframleiðslu. Önnur aðferðin er *framleiðsluuppgjör* sem mælir landsframleiðslu eins og hún verður til í einstökum atvinnugreinum. Hin aðferðin er *ráðstöfunaruppgjör* sem mælir landsframleiðslu eftir ráðstöfun verðmætanna. Fyrri aðferðin gefur alla jafna lægri niðurstöðu. Þannig er gert ráð fyrir að þær tekjur sem dregnar eru undan skatti vanti í framleiðsluuppgjörið en komi síðan fram í ráðstöfunaruppgjöri þegar þeim er ráðstafað. Mismunurinn er þá vísbending um þær tekjur sem ekki eru taldar fram til skatts.

Margir óvissuþættir eru í þessum uppgjörum og því þarf að skoða áætlað umfang skattsvika samkvæmt þessari aðferð með ákveðnum fyrirvörum. Einn óvissuþáttur af mörgum í ráðstöfunaruppgjöri er til dæmis áætluð skipting innflutnings milli einkaneyslu og aðfanga atvinnurekstrar. Annar þáttur sem veldur vandkvæðum við reikningsuppgjör er verðbólgan, en hættan á skekkju er því meiri sem verðbólga er meiri. Þetta á sérstaklega við um þá verðbólguleiðréttingu birgða sem gerð er í framleiðsluuppgjörinu. Þó má telja víst að skattsvik eru einn þeirra þátta sem valda mismun milli uppgjörsaðferðanna þótt ekki sé unnt að greina skattsvikin frá öðrum óvissuþáttum. Niðurstöður þessa samanburðar eru því aðeins gróf vísbending um umfang skattsvika.

Í eftirfarandi töflu má sjá niðurstöður samanburðar á landsframleiðslu, mældri samkvæmt ráðstöfunar- og framleiðsluuppgjöri frá árinu 1975.

Verg landsframleiðsla á verðlagi hvers árs

Ár	(1) Ráðstöfunar- uppgjör m.kr	(2) Framleiðslu- uppgjör m.kr.	Mismunur sem % af VLF (1-2)/(1) %
1975	2.031	1.963	3,3
1976	2.866	2.749	4,1
1977	4.143	3.910	5,6
1978	6.478	5.983	7,6
1979	9.616	8.887	7,6
1980	15.558	14.372	7,8
1981	24.370	22.618	7,2
1982	38.365	35.367	7,8
1983	66.270	60.680	8,4
1984	88.091	82.546	6,3
1985	119.996	111.391	7,2
1986	159.089	147.350	7,4
1987	208.070	202.679	2,6
1988	255.810	246.912	3,5
1989	308.506	291.080	5,6
1990	354.379	338.209	4,6
1991*	384.053	365.993	4,7
1992*	382.255	362.928	5,1
Meðaltal 1975-1980	.	.	6,0
Meðaltal 1981-1986	.	.	7,4
Meðaltal 1987-1992	.	.	4,4
Meðaltal 1975-1992	.	.	5,9
Meðaltal 1981-1992	.	.	5,9

* Framleiðsluuppgjörið er byggt á bráðabirgðatölum.

Heimild: Þjóðhagsstofnun.

Meðaltöl árána 1975-1992 og 1981-1992 gefa til kynna að munurinn milli uppgjöranna sé tæp 6%. Ef borin eru saman sex ára tímabil frá 1975 er athyglisvert að mismunurinn eykst á árunum 1981-1986, í 7,4% úr 6,0%. Ein af skýringum þessa gæti verið að verðbólga var mjög há á tímabilinu 1981-1983. Önnur hugsanleg skýring er að á árunum 1981-1986 hafði undanþágum í söluskattkerfinu fjölgað frá því sem var fyrir 1980 og þar með jukust tækifæri til skattsvika. Síðasta tímabilið, 1987-1992, er munurinn minnstur, eða 4,4%. Þessi miklu umskipti hafa ýmsar skýringar. Í fyrsta lagi dregur verulega úr verðbólgu á þessu tímabili. Það dregur úr skekkjum og skýrir það líklega hluta, af lækkuninni. Í öðru lagi verður framleiðsluuppgjörið nákvæmara frá og með árinu 1987 og dregur það úr mismun milli uppgjöranna. Í þriðja lagi má gera ráð fyrir að þær umfangsmiklu skattkerfisbreytingar sem ráðist var í á þessu tímabili eigi hér einnig hlut að máli enda eitt meginmarkmið þeirra að draga úr möguleikum á skattundandrætti og gera innheimtu skatta skilvirkari. Áhrif þessa þáttar er þó ekki hægt að einangra. Þrátt fyrir minni mun milli uppgjöranna nú er ekki hægt að fullyrða að dregið hafi úr umfangi skattsvika frá því sem var á árunum 1978-1986, vegna þeirra breytinga sem minnst var á hér að ofan.

Frá og með árinu 1987 verða miklar breytingar á skattkerfinu. Fram til þess tíma hafði tekjuskattur einstaklinga verið greiddur eftir á, en hinn 30. mars 1987 voru samþykkt lög um staðgreiðslu opinberra gjalda frá og með árinu 1988. Í þessum lögum fólst mikil einföldun á tekjuskattkerfinu. Verulega var dregið úr frádráttarheimildum einstakl-

inga utan atvinnurekstrar. Einnig var í nýju lögunum gert ráð fyrir einu skatthlutfalli á allar tekjur í stað þeirra þriggja skattþrepa sem áður voru. Þessar breytingar stuðluðu án efa að bættum skattskilum enda ljóst að margvíslegir frádráttarliðir og mörg skattþrep auka hættu á undandrætti frá skatti.

Árið 1990 varð aftur mikil breyting á skattkerfinu þegar tekinn var upp virðisauka-skattur í stað söluskatts. Í virðisaukaskattkerfinu er innbyggt innra eftirlit sem gerir það erfiðara en áður að draga undan skatti. Það felst í því að heimilt er að draga virðisauka-skatt af aðkeyptum aðföngum frá þeim skatti sem lagður er á útselda þjónustu. Uptaka virðisaukaskattkerfisins ætti því líkt og staðgreiðslan að hafa stuðlað að minni skattsvikum. Hins vegar eru í virðisaukaskattkerfinu margar undanþágur sem óneitanlega veikja þetta innra eftirlit.

Í ársbyrjun 1991 var síðan tekið upp eitt tryggingagjald í stað margra mismunandi launatengdra gjalda. Það er innheimt í staðgreiðslu en eldri gjöld voru ýmist innheimt samtímis eða með eftirágreiðslu. Segja má að þessi breyting gangi í sömu átt og hinar tvær, þ.e. stuðli að bættum skilum svo og skilvirkari innheimtu.

Samkvæmt því sem segir hér að framan er munurinn milli uppgjöranna um það bil $4\frac{1}{2}\%$ af vergri landsframleiðslu¹ að meðaltali árin 1987-1992, en árið 1987 var skattlaust ár hvað varðar tekjuskatt og skeykir það myndina. Á árunum 1988-1992 var munurinn tæp 5%. Í skattsvikaskýrslunni frá 1986 var áætlaður munur um 5-6% af landsframleiðslu að meðaltali. Þá var gert ráð fyrir því að 85% af muninum milli uppgjöranna væru skattskyldar tekjur. Eins og fram kom hér að framan eru uppgjörin nákvæmari nú síðustu árin og því er nú gert ráð fyrir að 90% munarins nú séu skattskyldar tekjur sem stungið sé undan. Sé gengið út frá því að skattsvikum síðasta árs svipi til meðaltals árunum 1988-1992 þá nam hugsanlegur undandráttur ársins 1992 um $4\frac{1}{4}\%$ af landsframleiðslu samanborið við undandregnar tekjur á bilinu 4-5% af landsframleiðslu fyrir árið 1985 samkvæmt niðurstöðum nefndarinnar frá 1986. Þess ber að geta að í skýrslunni frá 1986 náðu endanleg gögn sem stuðst var við aðeins fram til ársins 1980 og möguleg skattsvik ársins 1985 voru áætluð út frá meðaltali árunum 1975-1980. Rétt er að hafa í huga að þegar þessar tölur eru metnar þarf að gera þann fyrirvara að skekkjumörk geta verið umtalsverð.

4.2.2 Mat á skattsvikum eftir atvinnugreinum

Önnur aðferð sem beitt er við áætlun hugsanlegra skattsvika er svonefnd *matsaðferð*. Hún felst í því að meta hugsanlega möguleika hverrar atvinnugreinar til skattsvika. Við matið var stuðst við upplýsingar úr eftirlitskerfi skattyfirvalda, útflutningstölur, launakerfi, stærðardreifingu fyrirtækja í hverri grein, kaupendur o.s.frv. Á grundvelli þessara upplýsinga er atvinnugreinum ásamt undirgreinum raðað í átta mismunandi áhættuflokka. Í hverjum áhættuflokki eru sett fram þrjú dæmi um mögulegan tekjuundandrát greinanna. Samanlögð áætluð skattsvik undirgreinanna gáfu síðan heildarskattsvik viðkomandi atvinnugreinar. Nefnd sú sem að þessari skýrslu stendur telur að endurmetinn útreikningur með þessari aðferð styðji niðurstöður þjóðhagsreikningaaðferðarinnar.

¹ Þar sem í skýrslunni er rætt um landsframleiðslu er alltaf átt við verga landsframleiðslu þótt það kunní ekki alltaf að vera tekið fram.

Í fyrsta áhættuflokki eru þær greinar þar sem möguleikar á undandrætti eru taldir mjög litlir. Dæmi eru öll opinber fyrirtæki og stofnanir. Einnig starfsemi þar sem aðalkaupendur afurða eru fyrirtæki eða sölusamtök að hluta til undir opinberu eftirliti. Ef atvinnugrein lenti í fyrsta flokki voru möguleikar hennar á undandrætti taldir 1% í lægsta tilvikinu og meðaltilvikinu en 5% í hæsta tilvikinu.

Undir áttunda áhættuflokk falla þær atvinnugreinar þar sem auðveldast er talið að svíkja undan skatti. Þetta eru atvinnugreinar þar sem einstaklingar eru aðalkaupendurnir og ekkert sérgert skatteftirlitskerfi er til staðar. Sem dæmi má taka þann hluta byggingarstarfseminnar sem selur til einstaklinga auk ýmiss konar persónulegrar þjónustu. Möguleikar greinanna í áttunda flokki á undandrætti voru metnir 13% í lægsta tilvikinu, 30% í meðaltilvikinu og 50% í hæsta tilvikinu. Þarna á milli eru síðan sex aðrir áhættuflokkar.

Líkt og þegar hugsanlegt umfang skattsvika var áætlað með samanburði úr þjóðhagsreikningum þarf að hafa mikla fyrirvara þegar niðurstöður þessa mats eru athugaðar.

Samkvæmt þessu mati er mögulegur tekjuundandráttur í þjóðfélaginu 3% af landsframleiðslu miðað við lægsta tilvikið, 4,8% miðað við meðaltilvikið og 9,9% miðað við hæsta tilvikið. Lægsta og hæsta tilvikið eru jaðartilvik en meðaltilvikið ætti hins vegar að gefa raunhæfustu myndina af undandrættinum. Í hæsta tilfellinu er t.d. gert ráð fyrir að skattsvik geti numið allt að þriðjungu af öllum tekjum. Ef meðaltilvikið er notað sem nálgun fyrir mögulegan skattundandrátt er niðurstaðan svipuð þeirri sem fékkst með þjóðhagsreikningaaðferðinni.

4.3 Lauslegt mat á töpuðum skatttekjum ríkis og sveitarfélaga

Hér að framan hefur verið lýst lauslegu mati á hugsanlegu umfangi skattsvika með tveimur ólíkum aðferðum. Enda þótt báðar aðferðirnar gefi svipaðar niðurstöður er ekki þar með hægt að staðhæfa að þessar tölur gefi rétta mynd af óframtöldum tekjum. Hvorug þessara aðferða er nákvæm og margir óvissuþættir í þeim báðum og ber því að líta á þessar niðurstöður sem áætluð umsvif skattsvika fremur en nákvæma tölu.

Sé stuðst við þjóðhagsreikningagögnin námu óframtaldar tekjur um 4¼% af landsframleiðslu á árinu 1992. Því má áætla að landsmenn hafi aflað um það bil 16 milljarða króna árið 1992 án þess að gefa það upp til skatts. Samkvæmt þeim gögnum sem nú liggja fyrir og þeim útreikningum sem beitt var í skýrslunni árið 1986 áætla þessi nefnd að óframtaldar tekjur á árinu 1985 hafi verið um 6% af landsframleiðslu eða sem nemur 20 milljörðum króna á verðlagi ársins 1992. Þetta samsvarar rúmlega 11 milljarða króna tekjutapi fyrir ríki og sveitarfélög á verðlagi ársins 1992.

Við gerð áætlunar um tekjutap hins opinbera fyrir árið 1992 var byggt á eftirfarandi forsendum:

- Áætlað er að tæplega 40%² tekjuskattur leggist á allar þær tekjur sem sviknar eru undan skatti. Gert er ráð fyrir að því að þessar tekjur séu allar umfram frítekjumark þannig að persónuafsláttur sé fullnýttur og komi því ekki til frádráttar á móti þessum tekjuskatti.
- Virðisaukaskattshlutfallið er áætlað um 18%. Af heildarveltu er um 70% skattskyld velta og hér er gert ráð fyrir að af skattsvikum sé jafnstór hluti skattskyld velta og

² Miðað við tekjuskattshlutfall árið 1992. Á árinu 1993 var hlutfallið hækkað í 41,35% auk 5% hátekjuskatts.

almennt er. Ennfremur er gert ráð fyrir að fullur virðisaukaskattur leggist á þá starfsemi sem svikin er undan og að enginn innskattur komi til frádráttar. Gengið er út frá því að innskattur sem verður vegna starfsemi sem ekki er gefin upp sé notaður til frádráttar þess hluta starfseminnar sem er löglegur. Stærstur hluti þess sem svikið er undan verður til hjá aðilum sem gefa aðeins hluta af starfsemi sinni upp til skatts. Þetta þýðir að virðisaukaskattshlutfallið sem leggst á skattsvikin nemi um 18% að meðaltali.

- Við þetta bætast síðan áætlaðar tekjur af tryggingagjaldi en það leggst á launagreiðslur í tveimur þrepum, 2,5% og 6%. Meðaltryggingagjald eru rúm 4%.
- Einnig þarf að taka tillit til ofmetins innskatts á skattskýrslum. Varlega áætlað má miða við að ofmat innskatts nemi um 1% af innskatti og samsvarar það um 800 milljónum króna sem bæta þarf við.
- Auk ofangreindra liða má síðan bæta við tekjutapi vegna ofgreiddra barnabóta, vaxtabóta og tekjutengdra bóta frá Tryggingastofnun ríkisins til þeirra aðila sem ekki gefa upp fullar tekjur en þessar bætur eru tekjutengdar.

Þegar allt þetta er lagt saman má áætla að tekjutap ríkis og sveitarfélaga á árinu 1992 vegna skattundandráttar hafi verið um 11 milljarðar króna en það samsvarar um það bil 9% af heildarskatttekjum hins opinbera.

Þessar niðurstöður gefa því til kynna að áætlað tekjutap hins opinbera vegna skattsvika sé svipað árið 1992 og það var á árinu 1986. Það er rétt að hafa það í huga þegar verið er að bera saman umfang skattsvika á þessum tveimur árum, út frá samanburði úr þjóðhagsreikningum, þær miklu breytingar sem átt hafa sér stað í millitíðinni. Sérstaklega þá staðreynd að framleiðsluuppgjörið verður betra á árinu 1987 og þá miklu lækkun á verðbólgu sem orðið hefur síðustu tíu árin. Þessar breytingar gera allan samanburð milli tímabila mjög erfiðan.

Til samanburðar við þá 11 milljarða króna sem áætlað er að ríki og sveitarfélög verði af í töpuðum sköttum þá má geta eftirfarandi:

- Eitt prósent í virðisaukaskatti skilar 1,7 milljörðum króna í tekjur til ríkisins.
- Eitt prósent í tekjuskatti gefur 2 milljarða króna í tekjur til ríkis og sveitarfélaga.
- Tekjur af starfsemi ÁTVR skiluðu ríkissjóði um 9 milljörðum króna árið 1992.
- Útgjöld ríkis vegna grunn- og framhaldsskóla voru um 9 milljarðar króna árið 1992.
- Útgjöld ríkissjóðs vegna landbúnaðarmála voru um 10½ milljarður króna árið 1992.

4.4 Skattasiðferði

4.4.1 Almenn

Nefnd sú sem skipuð var 1984 til að kanna umfang skattsvika lét framkvæma skoðanakönnun til að fá upplýsingar um umfang skattsvika. Könnunin fór fram í maí 1985 og var úrtakið 1.000 manns. Spurt var 12 spurninga. Tilgangur könnunarinnar var tvíþættur:

- Að afla upplýsinga fyrir nefndina sem hún gæti notað við mat sitt á umfangi skattsvika.

- Að afla gagna er mætti nota til samanburðar við nágrannalöndin, Noreg, Danmörku og Svíþjóð.

Spurt var hvort keypt hefði verið vara eða þjónusta sem aðilar í úrtakinu töldu að yrði ekki gefin upp til skatts. Þá var spurt um hversu háar fjárhæðir hefði verið um að ræða undanfarna 12 mánuði. Ennfremur var spurt um það hvort viðmælandi hefði sjálfur tekið á móti greiðslum sem ekki hefðu verið taldar fram til skatts. Spurt var hvort viðmælandi myndi taka við tekjum sem ekki yrðu gefnar upp til skatts, stæði honum slíkt til boða. Loks voru nokkrar spurningar er vörðuðu afstöðu viðmælenda til skattsvika, hverja möguleika hann teldi að skattayfirvöld hefðu til að uppgötva skattsvik og hvaða aðgerðir viðkomandi teldu árangursríkastar til þess að draga úr skattsvikum.

4.4.2 Ný könnun

Til samanburðar við fyrri könnunina lét nefnd sú er stendur að skýrslu þessari framkvæma nýja könnun í desember 1992. Spurningarnar voru 13 sem í meginatriðum voru sambærilegar við þær spurningar sem voru í fyrri könnuninni auk þess að bætt var við einni nýrri spurningu, spurning nr. 2. Samanburður á niðurstöðum þessara tveggja kannana kemur hér á eftir. Þau skekkjumörk sem gilda fyrir þessar niðurstöður eru á bilinu 3-5 prósentur til hækkunar eða lækkunar og eru þau mismunandi eftir spurningum. Niðurstöður könnunarinnar í heild fylgja skýrslu þessari sem fylgiskjal nr. 1.

Spurningar	Árið 1985	Árið 1992	Breyting frá 1985	Hlutfallsleg hækkun/ lækkun
Nr. 1. Hefur þú á síðustu 12 mánuðum greitt einhverjum fyrir vöru eða þjónustu sem þú telur að hafi ekki eða muni ekki vera gefin upp til skatts?				
Já	16,3%	23,1%	6,8%	41,7%
Nei	83,7%	76,9%	-6,8%	-8,1%
Nr. 2. Þekkir þú einhvern sem á síðustu 12 mánuðum hefur verið boðið upp á vöru eða þjónustu sem ekki átti að gefa upp til skatts?				
Já	-	36,1%	-	-
Nei	-	63,9%	-	-
Nr. 3. Til hvaða atvinnugreina má telja þessi viðskipti?				
Byggingarstarfsemi	32,4%	30,6%	-1,8%	-5,5%
Bifreiðaviðgerðir	25,1%	21,5%	-3,6%	-14,3%
Aðrar atvinnugreinar	42,5%	47,9%	5,4%	12,7%
Nr. 4. Var greitt með lægra verði, sama verði, með vöru- og þjónustuskiptum eða á einhvern annan hátt?				
Greitt fullu verði	41,4%	18,8%	-22,6%	-54,6%
Greitt lægra verði	54,7%	69,9%	15,2%	27,8%
Greitt á annan hátt	3,9%	11,3%	7,4%	189,7%
Nr. 5. Hversu mikið á að giska hefur þú greitt fyrir slíka þjónustu á síðustu 12 mánuðum? Allar tölur á verðlagi ársins 1992.				
Miðgildi	42.000 kr.	30.000 kr.	-12.000 kr.	-28,5%
Meðaltal	95.000 kr.	90.000 kr.	-5.000 kr.	-5,3%

Spurningar	Árið 1985	Árið 1992	Breyting frá 1985	Hlutfallsleg hækkun/ lækkun
Nr. 6. Var auðveldara eða erfiðara að fá einhvern til að gera þetta fyrst tekjurnar voru ekki gefnar upp til skatts?				
Auðveldara	40,0%	44,4%	4,4%	11,0%
Ámóta	57,1%	51,7%	-5,4%	-9,5%
Erfiðara	2,9%	3,9%	1,0%	34,5%
Nr. 7. Ef þú ættir kost á tekjum, sem þú þyrftir ekki að gefa upp til skatts, myndir þú þá þiggja þær?				
Já	73,6%	71,2%	-2,4%	-3,3%
Fer eftir atvikum	11,7%	15,3%	3,6%	30,8%
Nei	14,7%	13,5%	-1,2%	-8,2%
Nr. 8. Hefur þú á síðastliðnu ári haft tekjur sem þú hefur ekki gefið upp til skatts eða hyggst ekki gefa upp til skatts?				
Já	11,1%	17,0%	5,9%	53,2%
Nei	88,9%	83,0%	-5,9%	-6,6%
Nr. 9. Telur þú að möguleikar skattfyrvalda til þess að uppgötva skattundandrätt séu almennt miklir eða litlir?				
Mjög miklir	22,0%	16,0%	-6,0%	27,3%
Fremur miklir	27,8%	29,1%	1,3%	4,7%
Fremur litlir	37,8%	41,6%	3,8%	10,1%
Mjög litlir	12,4%	13,3%	0,9%	7,3%
Nr. 10. Hvaða aðgerðir telur þú að geti helst orðið til þess að draga úr skattundandrætti?				
Aukið eftirlit	49,3%	53,4%	4,1%	8,4%
Lækka skatta	11,5%	24,0%	12,5%	109,2%
Einfaldara skattkerfi	4,7%	5,9%	1,2%	26,6%
Áróður/auglýsingar	3,4%	4,3%	0,9%	26,1%
Þyngja viðurlög	6,1%	3,5%	-2,6%	-42,5%
Annað	25,2%	8,9%	-16,2%	-64,5%
Nr. 11. Það er skiljanlegt að fólk vilji vinna fyrir tekjum sem það getur skotið undan skatti.				
Alveg sammála	56,8%	55,7%	-1,1%	-1,9%
Frekar sammála	20,9%	22,6%	1,7%	8,1%
Frekar ósammála	8,5%	9,4%	0,9%	10,6%
Alveg ósammála	13,8%	12,3%	-1,5%	-10,9%
Nr. 12. Það eiga að vera þung viðurlög við því að skjóta tekjum undan skatti.				
Alveg sammála	68,0%	50,8%	-17,2%	-25,3%
Frekar sammála	20,8%	26,9%	6,1%	29,3%
Frekar ósammála	6,6%	13,8%	7,2%	109,1%
Alveg ósammála	4,6%	8,5%	3,9%	84,8%
Nr. 13. Það er nauðsynlegt að hafa skatta svo háa sem raun ber vitni til þess að halda uppi velferðar-þjófsláginu sem við búum í.				
Mjög sammála	21,5%	19,9%	-1,6%	-7,4%
Frekar sammála	13,0%	19,0%	6,0%	46,2%
Frekar ósammála	20,2%	28,7%	8,5%	42,1%
Mjög ósammála	45,3%	32,4%	-12,9%	-28,5%

4.4.3 Ályktun nefndarinnar af svörum

Rétt er að hafa í huga þegar þessar niðurstöður eru skoðaðar að þau skattsvik sem skoðanakannarnir ná til eru aðeins sá hluti þeirra sem fer fram með vitneskju bæði kaupanda og seljanda þeirrar vöru eða þjónustu sem verslað er með. Mjög stór hluti skattsvika á sér stað án vitundar kaupandans og má í því sambandi nefna sölu á veitingum. Þegar bornar eru saman niðurstöður þessara tveggja skoðanakannana er ljóst að skattasiðferði hefur almennt versnað frá því að fyrri könnunin var gerð. Svo virðist sem talsvert stærri hluti þjóðarinnar taki nú þátt í skattsvikum en fyrir sjö árum. Þannig fjölgar þeim um rúm 40% sem telja sig hafa keypt vöru eða þjónustu sem ekki hefur verið gefin upp til skatts og þeim sem svíkja undan tekjuskatti fjölgar um rúm 50%. Sömuleiðis fjölgar þeim sem telja að skattyfirvöldum takist ekki að uppgötva skattundandrattinn. Mun færri vilja hafa þung viðurlög við því að skjóta tekjum undan skatti. Það er einnig athyglisvert að þeim sem telja að lækka þurfa skatta fjölgar um 110% frá 1985. Hins vegar virðast upphæðir þeirra viðskipta sem ekki eru gefin upp til skatts vera heldur lægri nú en fyrir sjö árum.

Þegar litið er á niðurstöður þessara skoðanakannana um það í hvaða atvinnugreinum skattsvikin áttu sér stað þá skera tvær atvinnugreinar sig úr, byggingariðnaður og bifreiðabjónusta. Á árinu 1985 voru þau viðskipti sem svikin voru undan skatti í 58% tilfella innan þessara tveggja greina samkvæmt skoðanakönnuninni og árið 1992 var hlutfallið 52%. Það er því ljóst að meira en helmingur þeirra viðskipta sem svikin eru undan skatti með vitund kaupanda eru annað hvort í byggingariðnaði eða vegna bifreiðabjónustu.

4.5 Erlendur samanburður

Fróðlegt er að bera íslensku niðurstöðurnar saman við erlent mat á hugsanlegum skattsvikum þar sem sambærilegum aðferðum er beitt. Þjóðhagsreikningaaðferðinni er til dæmis mjög oft beitt erlendis við könnun á hugsanlegu umfangi skattsvika. Í flestum löndum hefur niðurstaða þessarar aðferðar verið sú að um 4-7% af landsframleiðslu sé skotið undan. Í *Hollandi* var undandratturinn metinn um 5% af landsframleiðslu samkvæmt þessari aðferð. Í nýlegri rannsókn á umsvifum skattsvika í *Frakklandi*, þar sem þjóðhagsreikningaaðferðinni hefur verið mikið beitt, voru undanskotin áætluð um 4½%. Sambærileg niðurstaða fékkst fyrir *Frakkland* við mat á skattsvikum með aðferð sem svipar til matsaðferðarinnar sem beitt var fyrir Ísland. *Ítalía* sker sig nokkuð úr en þar hefur verið áætlað að neðanjarðarhagkerfið velti sem svarar um 15-20% af landsframleiðslu. Reyndar eru skattsvik í hinum suðlægari löndum mun meiri en í þeim norðlægari. Sé litið til Norðurlanda var skattundandrattur í *Svíþjóð* áætlaður rúmlega 4% af landsframleiðslu samkvæmt þjóðhagsreikningaaðferðinni. Í *Danmörku* voru umsvifin metin um 6% af landsframleiðslu með sömu aðferð og 5½% samkvæmt niðurstöðum spurningakönnunar. Í *Noregi* gaf skoðanakönnun til kynna að tekjur sem ekki væru gefnar upp til skatts næmu 4-6% af landsframleiðslu. Af þessum tölum má draga þá ályktun að umfang skattsvika á Íslandi sé svipað og erlendis miðað við beitingu sambærilegra aðferða.

5 Eðli og einkenni skattsvika

5.1 Virðisaukaskattssvik

Innheimta virðisaukaskatts nú er með nokkuð öðru sniði en innheimta söluskattsins var. Söluskatturinn tengdist nær eingöngu tekjum þeirra sem seldu á lokastigi viðskiptanna en virðisaukaskatturinn nær einnig til gjaldaliða fyrirtækja. Á árinu 1992 var nettóálagning virðisaukaskatts um 45,5 milljarðar kr. og er þá meðtalinn virðisaukaskattur sem innheimtur er við innflutning en hann nam um 22,1 milljarði kr.

Skattskyldir aðilar í virðisaukaskattskerfinu eru um 25.000 eða rúmlega tvöfalt fleiri en voru í söluskattskerfinu. Þetta þýðir verulega aukna þörf á eftirliti frá því sem áður var. Þar að auki eru í virðisaukaskattskerfinu atriði sem þarfnast verulegs eftirlits og ekki voru til staðar í söluskattskerfinu. Þar má nefna tvennt:

- Neikvæðar virðisaukaskattsskýrslur og endurgreiðslur úr ríkissjóði.
- Flóknari eftirlitsþætti eins og t.d. virðisaukaskatt af eigin notum í byggingarstarfsemi.

Nótulaus viðskipti í virðisaukaskattskerfinu eru algengust hjá aðilum sem eru endanlegir seljendur, þ.e. selja vörur og þjónustu beint til neytenda. Báðir aðilar telja sig geta hagnast á þessum viðskiptum. Annars vegar lækkar söluaðili rekstrartekjur sínar og hins vegar lækkar kostnaður kaupanda. Að þessu leyti er um að ræða nokkra breytingu frá söluskattskerfinu þar sem nóttulaus viðskipti voru jafnt í smásölu sem heildsölu. Af hálfu skattyfirvalda er talið að vaxandi tilhneigingar gæti hjá rekstraraðilum til þess að færa sem innskatt útgjöld sem ekki eiga við rök að styðjast, t.d. einkaneyslu, ýmsa eigna- og kostnaðarliði o.fl. Með þessu móti getur viðkomandi lækkað útskatt sinn eða jafnvel fengið ranglega endurgreiðdan virðisaukaskatt frá ríkissjóði.

5.2 Staðgreiðsla og tryggingagjald

Innheimt staðgreiðsla tekjuskatts af launagreiðslum ársins 1992 var um 35,7 milljarðar kr. Þar af var staðgreiðsla vegna reiknaðs endurgjalds um 1,7 milljarðar kr. Heildarlaunagreiðslur sem staðgreiðsla var reiknuð af námu um 207 milljörðum kr. á því ári. Fjöldi launagreiðenda á staðgreiðsluskrá er um 20.000 og eru þá meðtaldir þeir sem einungis eru með reiknað endurgjald en greiða ekki öðrum laun. Staðgreiðsluskattur er reiknaður af launatekjum að teknu tilliti til skattafsláttar. Það er hlutverk launagreiðanda að reikna út staðgreiðslu launamanns, draga hana af launum og standa skil á henni til innheimtumanns. Algengustu leiðir til þess að gera greiðslur til launamanns skattfrjálsar er að greiða laun í formi ökutækjastyrkja eða dagpeninga. Séu þessar greiðslur í samræmi við viðmiðunarreglur skattyfirvalda mynda þær ekki skattstofn hjá launamanni en eru hins vegar frádráttarbærar hjá launagreiðanda. Einnig er nokkuð um það að fyrirtæki festi kaup á fólksbifreiðum sem launamaður hefur ótakmörkuð umráð yfir án þess að þau hlunnindi séu gefin upp til skatts að öllu leyti eða að hluta. Fyrir utan þessar ráðstafanir launagreiðanda er síðan tilhneiging að skrá launamenn sem verktaka. Ávinningur beggja gæti verið nokkur og er þá hætt við að heildarskattgreiðslur beggja minnki talsvert. Launþegi getur m.a. fært frádrátt án þess að til þess séu efni. Þá má nefna að í sumum tilvikum eru launagreiðslur að hluta til inntar af hendi þannig að launamaður tekur út vörur og þjónustu hjá öðrum fyrirtækjum og er reikningur síðan gjaldfærður sem kostnaður hjá launagreiðanda án þess að úttektin sé gefin upp sem laun á launamanninn.

Tryggingagjald er tiltölulega nýtt gjald sem fyrst var lagt á árið 1991. Það kom í stað launaskatts, slysatryggingagjalds, lífeyristryggingagjalds, atvinnuleysis- og vinnueftirlitsgjalds. Tryggingagjald er sérstakt gjald sem launagreiðendum ber að inna af hendi af greiddum vinnulaunum, reiknuðu endurgjaldi, þóknunum o.fl. Launagreiðendur annast skil á gjaldinu til innheimtumanna ríkissjóðs. Innheimt tryggingagjald var um 9,2 milljarðar kr. árið 1992 og fjöldi skattskyldra aðila er um 20.000. Tryggingagjald er lagt á í tveimur gjaldflokkum. Helstu undanskotsleiðir eru annars vegar að launagreiðslur séu ekki gefnar upp til skatts og hins vegar að tryggingagjald af launagreiðslum sé ranglega tilgreint í lægra gjaldflokki en það raunverulega á að vera. Fyrri leiðin, að gefa ekki upp launagreiðslur, er yfirleitt þannig að launagreiðandi og launamaður koma sér saman um slíkt. Síðari leiðin er eingöngu mál launagreiðandans þar sem hún hefur ekki áhrif á skattskil launamannsins. Þá er einnig nokkuð algengt að launagreiðandi telji laun fram sem verktakagreiðslur en launþegi telji sömu greiðslu fram sem laun.

5.3 Reiknað endurgjald

Með ákvæði 6. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda með síðari breytingum er ríkisskattstjóra m.a. ætlað það hlutverk að ákveða lágmark reiknaðs endurgjalds samkvæmt viðmiðunarreglum sem ákveðnar eru fyrir upphaf staðgreiðsluárs. Endanleg ákvörðun reiknaðs endurgjalds er síðan gerð á grundvelli 59. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Þar er skattstjóra m.a. skylt að taka tillit til aðstöðu viðkomandi gjaldanda, aldurs, heilsu, starfstíma, umfangi starfans og annarra atriða er máli skipta. Þá er skattstjóra sett þröng skilyrði um heimild til endurákvörðunar og óheimilt er að mynda tap á atvinnurekstrinum með tilteknum hætti. Um framkvæmd þessara ákvæða má segja að langflestir þeirra einstaklinga sem þarna er um að ræða reiknuðu sér einungis lágmarkslaun í staðgreiðslu og reyndar á skattframtali einnig og er meðaltal reiknaðra launa frekar lágt.

Sú skoðun hefur komið fram innan nefndarinnar að fjárhæð reiknaðs endurgjalds sem sjálfstætt starfandi einstaklingum við atvinnurekstur ber að telja sér til tekna sé alltof lágt metin. Í lok síðasta árs var ríkisskattstjóra með lögum nr. 111/1992 gert að hækka reiknað endurgjald um 15%. Nefndin er þeirrar skoðunar að það hafi verið lágmarkshækkun og nauðsynlegt sé að endurmeta fjárhæð reiknaðs endurgjalds til umtalsverðrar hækkunar. Með því að hafa reiknað endurgjald svo lágt sem raun ber vitni eru líkur til að þeir sem reikni sér slík laun telji einungis fram þá lágmarksfjárhæð reiknaðra launa og það sem umfram er kunni að tapast í formi skattsvika. Hafa verður þó í huga að skattsvik verða ekki leyst með því að hækka reiknað endurgjald eitt sér. Miklu víðtækari aðgerðir þarf til en sjálfsagt er að huga einnig að þessum þætti.

5.4 Svört atvinnustarfsemi/dulin efnahagsstarfsemi

Með svartri atvinnustarfsemi er átt við þann hluta efnahagskerfisins sem er dulinn. Dulin starfsemi sem fram fer í þjóðfélaginu er af ýmsum toga. Bæði er þar um að ræða allskonar ólöglega starfsemi svo og margvíslega aðra starfsemi sem lögleg er talin en skattskilum er áfátt. Hin dulda löglega starfsemi er mismunandi. Þar er raunar um flest svið viðskipta að ræða, svo sem ýmiss konar persónulega þjónustu allt frá barnagæslu og iðnaðarmannavinnu upp í umfangsmikla framleiðslu og sölustarfsemi. Má þar meðal annars nefna viðskipti með hross, landbúnaðarvörur og lausasölu af ýmsu tagi. Þá eru dæmi um að sölumenn komi erlendis frá og bjóði vörur til sölu án þess að skráning þeirrar starfsemi fari nokkru sinni fram.

Sú staðreynd að hluti af hagkerfi þjóðarinnar er neðanjarðar sem svo er kallað, en meginhluti ofanjarðar, skapar verulegt misvægi í atvinnustarfsemi hérlendis. Samkeppnisstaða öll versnar og sá möguleiki sem menn hafa til að keppa á heiðarlegum grundvelli fer forgörðum þegar þetta ástand þrífst til lengdar. Óhjákvæmilegt er að bregðast við þessu með afgerandi hætti.

Í fylgiskjali nr. 1 með skýrslu þessari, skoðanakönnun um þátttöku almennings í svartri starfsemi, kemur ljóslega fram vilji til þess hjá svarendum könnunarinnar að þiggja greiðslur án þess að greiddir séu skattar af þeim. Sé síðan litið til þeirra aðgerða sem stjórnvöld hafa jafnan haft uppi verður að telja að áhættan af því að þiggja „svört laun“ sé mjög óveruleg. Skattyfirvöld hafa að mjög takmörkuðu leyti sinnt aðgerðum gegn hinni svörtu atvinnustarfsemi og því er nauðsynlegt að á slíku verði breyting.

Tilgangurinn með þessari starfsemi er almennt að sniðganga skráningu til þess að komast undan greiðslu opinberra gjalda og greiðslum samkvæmt kjarasamningum. Tegundir dulinnar efnahagsstarfsemi eru margvíslegar. Skilgreina má helstu svið hennar sem hér segir:

- *Vinna sem haldið er leyndri.* Dæmi um slíkt er þegar launamaður tekur að sér að sjá um ákveðið verk á eigin ábyrgð án þess að greiðslur fyrir það séu gefnar upp.
- *Nótulaus viðskipti.* Tilgangur þeirra er sá að kaupandi þjónustunnar fær hana á lægra verði og seljandi kemst hjá greiðslu opinberra gjalda. Þær atvinnugreinar þar sem nóttalaus viðskipti virðast algengust eru byggingariðnaður, bifreiðarþjónusta og ýmis persónuleg þjónusta. Hér má og nefna óuppgefna húsaleigu og hlunnindi sem ekki eru gefin upp til skatts. Undir nóttalaus viðskipti flokkast einnig undandráttur á staðgreiðsluviðskiptum, en slíkur undandráttur á sér stað í smásöluverslunum og hótél- og ferðamannaþjónustu svo að dæmi séu tekin.

Snúast verður til varnar gegn þessum vanda með viðeigandi aðgerðum, m.a. að skapa það viðhorf að þátttaka í svartri atvinnustarfsemi sé óæskileg. Athuganir skattyfirvalda beinast fyrst og fremst að skráðum fyrirtækjum enda eru gögn um slíkt fyrirbyggjandi hjá skattyfirvöldum og hluti af daglegum störfum þeirra er að fjalla um þau. Nefndarmenn telja æskilegt að athygli skattyfirvalda beinist einnig að svartri starfsemi og að áherslubreyting verði þar á þannig að meira jafnvægi komist á í skattframkvæmd að þessu leyti. Til að aðgerðir gegn svartri atvinnustarfsemi skili árangri þurfa fleiri starfsmenn skattyfirvalda að sinna þessu og gera ráðstafanir til að þátttaka í svartri atvinnustarfsemi verði lítt eftirsóknarverð. Stéttarfélag og fulltrúar atvinnuvega hafa lýst áhuga á að koma að þessu verkefni og meðal annars brýnt það fyrir sínum félagsmönnum að það geti verið mjög varhugaverð braut að standa í viðskiptum án þess að þau séu gefin upp til skatts eða opinberuð að öðru leyti. Mikilvægt er að skattyfirvöld taki upp náið samstarf við þessa aðila. Ábyrgð á vinnu og vörum verður lítil sem engin og áhættan af viðskiptum að þessu leyti er miklu meiri heldur en gengur og gerist.

5.5 Aðrar undanskotsleiðir

Margvíslegar leiðir eru farnar til þess að hækka kostnaðarliði (lækka tekjuhlið) rekstrar til undandrátta frá tekjuskattsstofni. Þær lúta eingöngu að rekstraraðilum. Sem dæmi um þetta má m.a. nefna:

- Einkaútgjöld eigenda, forráðamanna og annarra starfsmanna, færð sem rekstrarkostnaður hjá fyrirtækjum.
- Greiðslur, sem ætti að eignfæra og afskrifa, eru færðar sem rekstrarkostnaður, t.d. viðhald.
- Útistandandi skuldir afskrifaðar án þess að það sé heimilt.
- Eignir seldar hluthöfum eða aðilum tengdum þeim undir markaðsverði.

6 Ástæður skattsvika

6.1 Hátt skatthlutfall

Ein ástæða sem gjarnan er nefnd sem orsök skattsvika er hátt skatthlutfall eða vaxandi skattbyrði. Eftir því sem skatthlutfall er hærra, þeim mun meiri verður ávinningurinn af því að komast hjá skatti. Hátt skatthlutfall leiðir til þess að hættara er við að möguleikar á að sniðganga skattlagningu séu nýttir til hins ýtrasta jafnvel með ólögmetu athæfi. Erlendar kannanir hafa sýnt fram á að samband sé milli skatthlutfalls og umfangs skattsvika. Það þarf hins vegar verulega lækkun skatthlutfalls, ef ekki er líka gripið til annarra aðgerða, til þess að úr skattsvikum dragi að ráði.

6.2 Efnahagserfiðleikar

Efnahagserfiðleikar sem m.a. koma fram í verri afkomu fyrirtækja og launamanna eru líklegir til þess að stuðla að auknum skattsvikum. Að því er fyrirtæki varðar er hættara við því að menn grípi til þeirra ráða að færa til gjalda í rekstri sínum liði sem ekki eiga við rök að styðjast til þess að lækka skattgreiðslur. Þá er einnig tilhneiging til þess af hálfu fyrirtækja að reyna að fresta skattgreiðslum með einum eða öðrum hætti til þess að geta staðið við aðrar skuldbindingar. Frestun á skattgreiðslum getur í sumum tilvikum leitt til þess að viðkomandi fyrirtæki ræður ekki við að greiða þau gjöld sem frestað hefur verið. Tekjutap hins opinbera getur því orðið verulegt.

Skattsvik launamanna sem rekja má til efnahagserfiðleika í þjóðfélaginu lýsa sér í því m.a. að sóst er eftir vinnu þar sem samkomulag er um að gefa launin ekki upp til skatts. Auk þess að losna við skattgreiðslur af tekjum, getur launamaðurinn í ákveðnum tilvikum fengið bætur og styrki frá hinu opinbera sem hann ella ætti ekki rétt á ef öll laun hans væru gefin upp til skatts. Telja verður að efnahagserfiðleikar stuðli að því að launamenn sæki meira í að kaupa vörur og þjónustu sem ekki er gefin upp til skatts í þeim tilgangi að draga úr útgjöldum.

6.3 Flókið skattkerfi og skattalög

Auðveldara er að afstýra skattsvikum í einföldu skattkerfi sem byggir á tiltölulega lágum skatthlutföllum, fáum undanþágum og fáum matsatriðum.

Fullvíst má telja að viðhorf skattaðila til skattsvika mótist töluvert af því hvernig skattkerfið sjálft er. Undanfarin ár hafa miklar skattkerfisbreytingar átt sér stað hér á landi, sem m.a. áttu að tryggja einfaldari og réttlátari skattframkvæmd. Tekin var upp staðgreiðsla skatta, virðisaukaskattur, tryggingagjald og ýmsum lögum og reglum varðandi tekjuskatt og eignarskatt hefur verið breytt. Þrátt fyrir þetta er skattkerfið nokkuð flókið. Á það m.a. við um virðisaukaskatt en ýmis álitamál hafa komið upp í framkvæmd

hans. Of mörg atriði í skattfrankvæmdinni eru háð mati. Stundum eiga skattaðilar erfitt með að sætta sig við mat skattyfirvalda og leita eftir niðurstöðu æðra stjórnvalds. Nokkurn tíma getur tekið að fá fullnaðarniðurstöðu í slíkum álitamálum, en samtímis er skattkrafa til innheimtu hjá innheimtumönnum ríkisins. Við þessar aðstæður er brýnt að öllum ágreiningsmálum milli skattyfirvalda sé lokið innan þeirra tímamarka sem lög gera ráð fyrir. Ella er hætt við að innheimta opinberra gjalda verði ómarkviss og það veikir trú manna á réttlátri framkvæmd skattheimtu.

Flókin skattalög með óljósar reglur og verkaskiptingu, þunglamalega framkvæmd og lítið eftirlit, ýtir undir skattsvik. Mörkin milli hins löglega og ólöglega eru oft óljós. Óvissa um skattskyldu leiðir til fjölgunar á markatilvikum. Ef eftirlit skattyfirvalda með skattskilum er slægt hefur það þau áhrif að lítil áhætta er fólgin í því að stunda skattsvik. Skattaðilar uppgötva tiltölulega fljótt ef framkvæmd er ábótavant og nýta sér til hins ítrasta þær veilur sem þar kunna að vera. Dæmi um þetta er t.d. eftirlit skattyfirvalda með innskatti fyrirtækja.

6.4 Þjóðfélagsleg andstaða

Enn ein ástæða skattsvika sem nefnd hefur verið er andstaða þjóðfélagsþegna við opinber gjöld sem menn álíta óréttlát af ýmsum ástæðum. Hið opinbera leggur á skatta og gjöld til að standa undir sameiginlegum útgjöldum. Þannig má almennt segja að mikilvægt sé að gætt sé aðhalds í rekstri hins opinbera og að ráðdeild ríki við ákvarðanir um útgjöld. Þannig er stundum nefnt, sem réttlæting fyrir skattsvikum, að hið opinbera stofni til útgjalda vegna mála sem sagt er að falli ekki undir hlutverk þess eða talin eru ívilna einstökum hópum á kostnað annarra. Útgjöld af þessu tagi þurfa ekki að vera hátt hlutfall af heildarútgjöldum hins opinbera til þess að hafa áhrif á viðhorf til skattsvika.

6.5 Sjálfsréttlæting/þjóðaríþrótt

Sú skýring er mjög algeng meðal skattsvikara að aðrir svíki meira undan en þeir sjálfir. Þá er einnig afar oft staðhæft að skattsvik séu þjóðaríþrótt. Slík staðhæfing heyrir reyndar ekki meðal þeirra sem hafa sín mál í lagi, heldur eru þetta viðbrögð þeirra sem eru að leitast við að réttlæta afbrot sín á þessu sviði. Ljóst má hins vegar vera, m.a. með tilliti til niðurstöðu meðfylgjandi skoðanakönnunar, að tilhneiging til skattsvika og vilji til þeirra eru ótrúlega mörgum einstaklingum hugleikin.

7 Skattframkvæmd

7.1 Skipulag skattframkvæmdar

Framkvæmd skattalaga er í höndum fjármálaráðuneytis, ríkisskattstjóra, skattstjóra og skattrannsóknarstjóra ríkisins. Ágreiningsmál milli skattaðila og skattyfirvalda eru úrskurðuð af sérstakri óháðri nefnd, yfirskattanefnd. Um 300 starfsmenn starfa nú innan skattkerfisins, þar af eru 46 stöðugildi vegna eftirlits- og rannsóknastarfa.

Fjármálaráðuneytið fer með almenna yfirstjórn og stefnumótun við skattframkvæmd. Þá hefur ráðuneytið umsjón með fjárreiðum, starfsmannamálum, skrifstofuhaldi og almennum rekstri embættanna. Jafnframt hefur fjármálaráðherra eftirlitshlutverk með skattstjórum, ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra ríkisins og yfirskattanefnd. Í því skyni hefur ráðuneytið heimild til að fá til athugunar skattframtöl og gögn varðandi þau og krefja skattyfirvöld skýringa á öllu því er lýtur að framkvæmd þeirra laga er viðkomandi stofnun starfar eftir. Í framkvæmd aftar ráðuneytið sér nauðsynlegra upplýsinga um störf skattyfirvalda með öðrum hætti en með athugun á skattframtölum og gögnum varðandi þau.

Innan ráðuneytisins hefur tekju- og lagaskrifstofa yfirumsjón með skattframkvæmd auk annarra verkefna. Þar starfa nú 10 manns.

7.2 Afmörkun skatteftirlits og skattrannsókna, skilgreiningar og hugtök

Veigamiklir þættir skattframkvæmdar eru fólgnir í skatteftirliti og skattrannsóknnum. Skýrlega er nú greint á milli skatteftirlits og skattrannsókna lögum samkvæmt, þótt í almennri málvitund séu ekki skýr mörk þar á milli. Skattstjórar annast skatteftirlit undir yfirstjórn ríkisskattstjóra. Hins vegar fer skattrannsóknarstjóri ríkisins með rannsókn skattsvikamála.

Skattrannsóknnum og eftirliti skattyfirvalda með skattskilum má skipta í tvo meginþætti:

- Innra og ytra skatteftirlit.
- Rannsókn skattsvikamála og undirbúningur refsimeðferðar.

Með innra skatteftirliti er átt við athugun skattyfirvalda á gögnum og upplýsingum er berast þeim. Með ytra skatteftirliti er átt við vettvangskonun skattyfirvalda hjá skattaðilum, skoðun bókhalds og bókhaldsgagna svo og skýrslutökur af skattaðilum og öðrum, en allt miðar þetta að því að sannreyna upplýsingar og gögn sem liggja til grundvallar skattskilum og upplýsingagjöf viðkomandi.

Með skattrannsóknnum er annars vegar átt við rannsókn ætlaðra skattsvika, þ.e. refsiverðra brota á skattalögum, sem miðar að því m.a. að afhjúpa misfellur í skattframtölum og afla sönnunargagna í skattsvikamálum og hins vegar undirbúning refsimeðferðar, annaðhvort sektarmeðferðar hjá yfirskattanefnd eða opinberrar rannsóknar og dómsmeðferðar. Fáir mál almenna sakamálameðferð getur komið til opinberrar málshöfðunar ríkissaksóknara þegar rannsókn rannsóknarlögreglu ríkisins er lokið, hvort sem dómur gengur þá eða málið er afgreitt með sektargerð dómara skv. 1. mgr. 124. gr. laga nr. 19/1991.

7.3 Aðilar sem annast skatteftirlit og skattrannsóknir

Skatteftirlit er í höndum skattstjóra undir yfirstjórn ríkisskattstjóra sem einnig hefur sjálfstætt eftirlitshlutverk. Skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur hins vegar eingöngu með höndum skattrannsóknir. Skatteftirlit nær til eftirlits samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum og lögum um aðra skatta og gjöld sem á eru lögð af skattstjórum eða þeim er falin framkvæmd á.

7.3.1 Skattstjórar

Skattstjórar hafa með höndum álagningu opinberra gjalda ár hvert. Um er að ræða níu skattstjóra, þ.e. einn fyrir hvert kjördæmi landsins nema í Suðurlandskjördæmi þar sem sérstakur skattstjóri er fyrir Vestmannaeyjar og annar fyrir Suðurland. Skattumdæmin eru misstór, allt frá því að vera með nokkur þúsund og upp í eitt hundrað þúsund framteljendur, bæði skattskylda einstaklinga, lögaðila og fleiri. Auk álagningar opinberra gjalda sinna skattstjórar skatteftirliti, þ.m.t. endurskoðun framtala, ýmist fyrir eða eftir að álagningu opinberra gjalda er lokið. Þá veita skattstjórar ýmiss konar þjónustu, svo sem útgáfu vottorða, skattkorta o.fl.

Allir skattstjórar annast innra skatteftirlit, þ.e. athugun á gögnum og upplýsingum er berast þeim frá einstaklingum, fyrirtækjum og öðrum. Hér er m.a. átt við framtöl, virðisaukaskattsskýrslur, staðgreiðsluskýrslur, launamiða, afurðamiða, tryggingagjaldsskýrslur o.fl. Einnig er skattstjórum ætlað samkvæmt lögum að sinna ytra skatteftirliti. En einungis við þrjár stærstu skattstofurnar, þ.e. í Reykjavík, Reykjanesumdæmi og Norðurlandi eystra, starfa eftirlitsmenn sem sinnt hafa ytra skatteftirliti, þ.e. við að sannreyna þau gögn og þær upplýsingar sem liggja til grundvallar skattskilum og upplýsingajöf viðkomandi aðila.

Eftirlitsmenn skattstjóra annast hins vegar ekki rannsóknir á málum þar sem grunur er um skattsvik. Fram til síðustu áramóta var slíkum málum vísað til skattrannsóknarstjóra hjá rannsóknadeild ríkisskattstjóra, en nú ber að vísa þeim til skattrannsóknarstjóra ríkisins sem annast rannsókn þeirra. Þá var einnig gerð sú breyting að skattsvik þurftu áður að vera „veruleg“ til þess að skylt væri að tilkynna um þau til rannsóknadeildar ríkisskattstjóra. Nú er skattstjórum ætíð skylt að tilkynna skattrannsóknarstjóra um skattsvik, sama hvers eðlis þau eru.

Reynslan af innra skatteftirliti skattstjóra hefur sýnt að þar má bæta skattframkvæmd talsvert. Þetta kemur m.a. fram í því að vegna vinnu við undirbúning og framkvæmd álagningar hefur lítil sem enginn tími verið aflögu til að sinna almennri endurskoðun skattframtala og annarra gagna sem berast skattyfirvöldum eða ættu að berast þeim. Þetta hefur leitt til þess að sífellt færri framtöl, staðgreiðsluskýrslur og virðisaukaskattsskýrslur fá viðunandi endurskoðun. Í of mörgum tilvikum fá einungis þau skattframtöl einhverja endurskoðun er berast sem kærur. Ástæða þess að þau framtöl sæta ítarlegri athugun en önnur er sú að þau hafa ekki borist á tilskildum tíma. Telja verður afar hæpið að byggja nákvæma endurskoðun framtala nær einungis á þessari ástæðu. Eðlilegra er að byggja á efnislegum eftirlitsforsendum fremur en svo tilviljanakenndu úrtaki sem kærur eru. Svo virðist sem yfirferð og eftirlit starfsmanna skattstjóra byggist nú um of á mismunandi mati starfsmanna á þeim atriðum sem fram koma í gögnum. Þannig er nauðsynlegt að möguleikar á vélrænu eftirliti og ábendingum séu betur nýttir. Um þetta er m.a. fjallað í tveimur álitum starfshópa á vegum embættis ríkisskattstjóra, en nánar verður fjallað um álit þeirra í kafla 10.2.

Gott eftirlit við undirbúning álagningar (álagningarskoðun) og endurskoðun eftir álagningu getur skilað umtalsverðu fé. Fram kemur í ársskýrslu skattstofu Reykjanesumdæmis vegna ársins 1992, að af hálfu skattstofunnar hafa álagningarskoðun og endurskoðun framtala skilað 248 milljónum króna í gjaldahækkunir, en eftirlit með virðisaukaskatti skilaði 76 milljónum króna í gjaldahækkun.

Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum hefur offærður innskattur á virðisaukaskattskýrslum farið vaxandi að undanfögnu. Skattyfirvöld geta einungis sinnt eftirliti með tiltölulega fáum fyrirtækjum. Í Reykjavík er talið að skattstofan geti einungis skoðað ítarlega um 10% af öllum virðisaukaskattskýrslum með tilliti til innskatts. Þetta er alltof lágt hlutfall að áliti skattstjóra, þar sem athuganir skattstofunnar sýna að í mjög mörgum tilvikum er innskatturinn offærður.

Eftirlitsdeildir skattstjóranna í Reykjavík, Reykjanesumdæmi og á Norðurlandi eystra eru of fámennar til að halda uppi öflugu ytra skatteftirliti úti í fyrirtækjum. Hin síðari ár hefur áhersla verið lögð á að kalla inn bókhald aðila sem gera kröfur um endurgreiðslu á innskatti. Sú vinna hefur að vísu skilað árangri en nær einungis til fárra rekstraradila.

Þá hefur of lítil áhersla verið lögð á annað ytra eftirlit með þáttum eins og dulinni atvinnustarfsemi, staðgreiðslu opinberra gjalda, tryggingagjaldi o.fl.

Heimiluð stöðugildi hjá öllum skattstofunum eru u.þ.b. 200.

7.3.2 Ríkisskattstjóri

Ríkisskattstjóri hefur m.a. með höndum eftirlit með störfum skattstjóra, samræmingu á störfum þeirra og ákvörðunum og skal setja skattstjórum framkvæmdar- og starfsreglur ásamt leiðbeiningum og verklagsreglum. Auk þessa hefur ríkisskattstjóri ýmsar aðrar embættisskyldur.

Ríkisskattstjóri hefur með höndum ytra skatteftirlit. Ríkisskattstjóri annast ekki innra skatteftirlit, nema skattstjóri eða skattaðili hafi vísað máli til hans í því skyni, svo sem heimild er til í lögum um tekjuskatt og eignarskatt. Ytra skatteftirlit ríkisskattstjóra felst aðallega í að sinna því sem kallað er samtímaeftirlit, þ.e. athugunum á virðisauka-, tryggingagjalds- og staðgreiðsluskattskilum skattaðila innan rekstrarárs, auk eftirlits með formi tekjuskráningar og tilhögun bókhalds. Auk almenns skatteftirlits hefur ríkisskattstjóri með höndum að skipuleggja samræmd eftirlitsverkefni og vinna að ýmsum þróunarverkefnum sem tengjast skatteftirliti. Eftirlitið nær til allra skattumdæma.

Heimiluð stöðugildi hjá ríkisskattstjóra eru 74,5, en af þeim eru 17,5 stöðugildi á eftirlitskrifstofu.

7.3.3 Skattrannsóknarstjóri ríkisins

Í lok ársins 1992 voru samþykkt lög um breytingar á tilhögun skatteftirlits og skattrannsókna af hálfu skattyfirvalda, sbr. lög nr. 111/1992. Með lögnum var staða skattrannsóknarstjóra og rannsóknadeild ríkisskattstjóra lögð niður og í staðinn sett á fót ný sjálfstæð stofnun með eigin fjárhag, embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins. Jafnframt var ákveðið að skatteftirlit yrði framvegis í höndum skattstjóra og ríkisskattstjóra.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur með höndum rannsóknir á skattsvikamálum, þ.e. ætluðum refsiverðum brotum á skattalögum. Skattstjórum og ríkisskattstjóra ber að tilkynna skattrannsóknarstjóra ríkisins ef grunur leikur á að skattsvik hafi verið framin. Hann tekur síðan ákvörðun um framhald máls.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins getur að eigin frumkvæði eða eftir kærðu hafið rannsókn á hverju því atriði er varðar skatta lagða á samkvæmt lögum um skatta og gjöld, einkum

lögum um tekjuskatt og eignarskatt, virðisaukaskatt og staðgreiðslu opinberra gjalda. Skattrannsóknarstjóri ríkisins leggur mál fyrir yfirskattanefnd þegar hann hlutast til um að skattaðili sæti sektarmeðferð þar. Skattrannsóknarstjóri er einnig það skattyfirvald sem kemur fram af hálfu hins opinbera gagnvart Rannsóknarlögreglu ríkisins við meðferð alvarlegra skattsvikamála.

Heimiluð stöðugildi hjá skattrannsóknarstjóra eru 12.

7.4 Yfirskattanefnd

Með lögum nr. 30/1992 var sérstakri óháðri nefnd komið á fót sem ætlað er það hlutverk að úrskurða í ágreiningsmálum um ákvörðun skatta, gjalda og skattstofna, þ.m.t. rekstrartöp. Tekur úrskurðarvald yfirskattanefndar til allra skatta og gjalda er varða skattákvörðun og skattstjórar, og eftir atvikum ríkisskattstjóri, hafa áður úrskurðað um. Jafnframt er nefndinni ætlað það hlutverk að úrskurða um skattsektir þegar skattsvikamáli er ekki vísað til opinberrar rannsóknar og dómsmeðferðar, annaðhvort af skattrannsóknarstjóra eða skattaðila. Yfirskattanefnd kom í stað ríkisskattanefndar og skipan hennar er með talsvert öðrum hætti en skipan ríkisskattanefndar var. Frestir yfirskattanefndar til að úrskurða um kærur eru mun styttri en áður var hjá ríkisskattanefnd og er með því stefnt að skilvirkari málsmeðferð. Yfirskattanefnd hefur lögsögu á landinu öllu.

Heimiluð stöðugildi hjá yfirskattanefnd eru 11.

7.5 Árangur skatteftirlits og skattrannsókna

Til skamms tíma hefur rannsókn skattsvikamála að meginstefnu til verið í höndum skattrannsóknarstjóra hjá rannsóknadeild ríkisskattstjóra, en verður framvegis hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Skatteftirlit er hins vegar ekki í verkahring skattrannsóknarstjóra. Hafi skattstjóri eða ríkisskattstjóri grun um að skattsvik hafi verið framin ber að tilkynna það til skattrannsóknarstjóra ríkisins sem ákveður framhald málsins, þar á meðal hvernig að rannsókn og refsimeðferð málsins skuli staðið en skattrannsóknarstjóri ríkisins getur ávallt kært mál strax á frumstigi til Rannsóknarlögreglu ríkisins.

Breitt bil er milli refsheimilda skattalaga annars vegar og réttarframkvæmdar hins vegar. Dómar í skattsvikamálum verða að teljast vægir í samanburði við refsíðoma vegna ýmiss konar auðgunarbrota og annarra fjármunabrot. Ástæður eru ekki ljósar, en viðhorf almennings og jafnvel afstaða réttarkerfisins gagnvart skattsvikum virðist vera á þann veg að vægar sé litið á slík brot en rétt er að mati nefndarinnar. Héraðsdómstólar, en þó einkum Hæstiréttur, hafa í dómum sínum dæmt sektir sem eru töluvert lægri en það skattundanskot sem sannað hefur verið. Varnaðaráhrif slíkra dóma hljóta að vera hverfandi lítil og gefa almenningi tilefni til að ætla að brot gegn skattalögum séu ekki eins ámælisverð og önnur fjármunabrot. Á síðustu árum hafa tiltölulega fá mál sætt rannsókn og refsimeðferð hjá ríkisskattanefnd, nú yfirskattanefnd, og dómstólum. Nefndin er þeirrar skoðunar að á þessu ástandi verði óhjákvæmilega að verða breyting.

Yfirlit yfir dóma í skattsvikamálum

Allar upphæðir eru á verðlagi þess árs sem dómur Hæstaréttar var kveðinn upp.

Krónur	Áætluð skattsvik	Refsing undirréttar		Refsing Hæstaréttar	
		Sekt	Fangelsi/ skilorð	Sekt	Fangelsi/ skilorð
Mál A	22.688.451	25.866.824	15 mán/0 mán	8.300.000	7 mán/0 mán
Sekt sem hlutfall af svikum		114%		37%	
Mál B	84.688.451	47.314.000	15 mán/0 mán	21.000.000	12 mán/9 mán
Sekt sem hlutfall af svikum		56%		25%	
Mál C	1.107.066	1.076.000	6 mán/3 mán	750.000	6 mán/6 mán
Sekt sem hlutfall af svikum		97%		68%	
Mál D	30.729.889	5.090.986	6 mán/6 mán	2.100.000	6 mán/6 mán
Sekt sem hlutfall af svikum		17%		7%	
Mál E	16.599.857	8.368.590	12 mán/9 mán	4.000.000	12 mán/9 mán
Sekt sem hlutfall af svikum		50%		24%	
Mál F	18.824.155	11.407.000	9 mán/6 mán	5.500.000	9 mán/6 mán
Sekt sem hlutfall af svikum		61%		29%	
Mál G	13.573.047	6.740.500	6 mán/3 mán	3.500.000	9 mán/3 mán
Sekt sem hlutfall af svikum		50%		26%	

Nefndin telur að upplýsingar um árangur af skatteftirliti og skattrannsóknnum sýni að hann sé ekki sem skyldi. Hinar umfangsmiklu skattkerfisbreytingar á síðustu árum hafa hugsanlega að einhverju leyti gerst á kostnað skatteftirlits meðan breytingar voru að ganga yfir og geta skýrt þann takmarkaða árangur sem náðst hefur. Þá hefur ekki tekist, þrátt fyrir umtalsverðar fjárfestingar í tölvukerfum og rekstri þeirra hin seinni ár, að hagræða og breyta öflun og úrvinnslu upplýsinga með þeim hætti að færa til mannafla og fjármuni innan skattkerfisins í skatteftirlit og skattrannsóknir. Líklegt er að ótti manna við skatteftirlit og skattrannsóknir hafi sífellt minnkað hin síðari ár. Áhættan af skattsvikum hefur ekki verið mikil, því að líkur á að upp komist um þau eru ekki verulegar. Þannig má leiða líkur að því að ótti við ranga skýrslugjöf sé ekki umtalsverður af hálfu þeirra sem stunda skattsvik.

8 Ákvæði skattalaga og bókhaldslaga til varnar gegn skattsvikum

8.1 Heimildir til skatteftirlits og skattrannsóknna

Í lögum um tekjuskatt og eignarskatt, um virðisaukaskatt, um staðgreiðslu opinberra gjalda og í fleiri lögum er að finna víðtækar heimildir fyrir skattrannsóknarstjóra ríkisins, skattstjóra og ríkisskattstjóra til skatteftirlits og rannsókna. Ekki er heimild til húsleitar án sérstaks dómsúrskurðar nema undantekningarheimildir réttarfarslaga séu fyrir hendi. Lögreglu er þó skylt að veita skattrannsóknarstjóra ríkisins nauðsynlega aðstoð í þágu rannsókna ef aðili færast undan afhendingu bókhaldsgagna og hætta er á sakarspjöllum vegna gruns um fyrirjábanlegt eða væntanlegt undanskot gagna, sbr. 102. A gr. laga nr. 75/1981 og um leitarheimild skv. 2. mgr. 90. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Með hliðsjón af þessum ákvæðum báðum getur heimild til húsleitar verið fyrir hendi við skattrannsókn ef brýn hætta er á að bið eftir úrskurði dómara valdi sakarspjöllum.

Rannsókn og málsmeðferð vegna brota á skattalögum skal hraðað eins og í öðrum refsímálum, sbr. 1. mgr. 133. gr. laga nr. 19/1991, sjá einnig ákvæði skattalaga um valkvæða sektarmeðferð hjá yfirskattanefnd eða rannsóknarlögreglu ríkisins og dómstólum. Sérákvæði laga nr. 27/1985 um breytingu á þágildandi lögum um meðferð opinberra mála varðandi skilvirka meðferð mála vegna meiri háttar skatta- og efnahagsbrota er nú fallið úr gildi.

8.2 Mismunandi málsmeðferð eftir grófleika skattsvika

Í skattalögum er gert ráð fyrir þrenns konar meðferð skattsvikamála. Hlýtur sú skipting að byggjast á mismunandi grófleika skattsvika þótt ekki sé við skýr lagaákvæði að styðjast né heldur aðrar viðmiðunarreglur. Málum vegna minni háttar skattalagabrota má ljúka með endurákvörðun skatts og eftir atvikum með álagsbeitingu án þess að refsiviðurlög séu ákvörðuð. Telja verður að skattrannsóknarstjóra sé þó ætíð heimilt að leita úrskurðar yfirskattanefndar um sektir vegna slíkra brota. Slík meðferð hefur þó ekki tíðkast hingað til, hvorki út af minni háttar brotum né heldur ýmsum fremur alvarlegum skattalagabrotum sem sætt hafa endurákvörðun hjá skattstjórum, nema í þeim tilfellum þegar skattrannsóknarstjóri fól skattstjóra rannsókn skattsvikamála í gildistíð eldri ákvæða um þessi efni.

Þegar um meiri háttar skattsvik er að ræða hefur skattrannsóknarstjóri (og skattaðili) um tvær leiðir að velja, sektarmeðferð hjá yfirskattanefnd eða almenna sakamálemeðferð hjá rannsóknarlögreglu ríkisins, ríkissaksóknara og dómstólum. Ekki er fullljóst af gildandi lögum hvernig eðlilegt sé að afmarka þessar leiðir, þegar ekki er til að dreifa sérstakri ósk skattaðila í þessu efni.

8.3 Viðurlagaheimildir

8.3.1 Almennt

Skattyfirvöld og dómstólar eiga ýmissa kosta vöð við ákvörðun viðurlaga vegna skattsvika. Mismunandi er hvaða úrskurðaraðilar hafa vald til slíkra ákvarðana, stundum einvörðungu dómstólar en í öðrum tilvikum ýmist dómstólar eða skattyfirvöld. Viðurlög þessi geta verið eiginlegar refsingar í lögformlegum skilningi (refsivist og fésektir) eða önnur refsikennd viðurlög, þar á meðal álag á skatt eða skattstofn.

8.3.2 Refsiákvæði

Refsiákvæði skattalaga eru mjög víðtæk að því er varðar verknaðarlýsingar. Þau taka til allra háttennisreglna laganna, eftir því sem við getur átt, að því tilskildu að athöfn eða athafnaleysi skipti máli um skattákvörðun eða varði framtal skattaðila, og það þótt upplýsingar hafi ekki áhrif á skattskyldu hans eða skattgreiðslur. Allmörg ákvæði skattalaga eru háð mati og henta því illa sem grundvöllur refsiheimilda, t.d. þar sem heimildirnar eru háðar reikningsskilavenjum.

Samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt, lögum um virðisaukaskatt og um staðgreiðslu opinberra gjalda má refsa fyrir hlutdeild í skattalagabrotum, ýmist samkvæmt sjálfstæðum hlutdeildarheimildum eða með tilvísun til almennra ákvæða hegningarlaga um hlutdeild. Tilraun til skattalagabrota getur einnig verið refsiverð með stoð í III. kafla almennra hegningarlaga.

8.3.3 Refsimörk

Veruleg rýmkun á refsimörkum átti sér stað með lögum nr. 10/1974, um breytingu á þágildandi söluskattslögum, og lögum nr. 40/1978, sbr. nú lög nr. 75/1981, og með síðari skattalögum. Þannig er hámark refsingar fyrir skattalagabrot svipað og fyrir auðgunarbrot samkvæmt almennum hegningarlögum. Í þeim tilvikum þar sem skattsvik eru ítrekuð eða sakir miklar að öðru leyti geta þau varðað varðhaldi eða fangelsi allt að sex árum, auk sektar. Almenna reglan er þó að skattsvik varði einungis fésektum. Fésektir skal að meginreglu til ákveða með margfeldisreglu (allt að tíföldun), byggðri á undandregnum skattstofnum eða skattfé, þ.m.t. fé sem vanrækt er framtal eða greiðsla á eða endurgreitt er um of. Í annan stað eru heimildir í skattalögum til að ákvarða sektir eftir almennum reglum.

8.3.4 Refsiábyrgð lögaðila

Sambærileg ákvæði eru um fésektaábyrgð lögaðila í lögum um tekjuskatt og eignarskatt, lögum um virðisaukaskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, með eilítið mismunandi gildissvið. Margt er óljóst um skilyrði þessarar refsíábyrgðar og hvernig skilja beri innbyrðis tengsl málsliða í þessum ákvæðum. Þó svo að refsíábyrgð sé aðallega lögð á fyrirsvarsmann lögaðila má til viðbótar gera lögaðilanum sekt og sviptingu starfsréttinda, enda sé brotið drýgt til hagsbóta fyrir lögaðilann eða hann hefur notið hagnaðar af brotinu. Almenn er litið svo á, að sýna þurfi fram á saknæmi fyrirsvarsmanns lögaðila til þess að lögaðilanum verði gerð sekt.

8.3.5 Álag

Álag er refsikennt viðurlagaúrræði sem skattstjórar eða ríkisskattstjóri beita samhliða endurákvörðun opinberra gjalda og felst í því að skattur eða skattstofn hækkar um tiltekinn hundraðshluta. Álag samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt er viðbótar-skattstofn en álag samkvæmt lögum um virðisaukaskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda er viðbótarskattur. Álag er ekki háð skilyrðum um refsíábyrgð né heldur reglum um refsíákvörðun.

Álagi er ýmist beitt vegna síðbúinna framtals- eða skattskila eða rangrar framtalsgerðar. Í lögum um tekjuskatt og eignarskatt er álagsbeiting einungis heimil en hins vegar skylt að fella álagið niður ef tilteknar vítaleysisástæður eru fyrir hendi. Fyrir setningu tekjuskattslaga nr. 40/1978 var hins vegar lögskilylt að beita álagi ef skilyrði voru fyrir hendi. Í lögum um virðisaukaskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda eru ákvæði

um álag skyldubundin en heimild er til að fella það niður séu gildar vítaleysisástæður taldar vera fyrir hendi. Skattur af álagi dregst frá sektarfjárhæð vegna tekju- og eignarskattsbrota en álagið sjálft dregst frá sekt fyrir brot á lögum um virðisaukaskatt og staðgreiðslu opinberra gjalda.

8.3.6 Svipting starfsréttinda

Samkvæmt ákvæðum 68. gr. almennra hegningarlaga er heimilt að svipta menn starfsréttindum, t.d. heildsölu- og smásöluleyfi. Réttindasvipting lögaðila er þó einungis heimil samkvæmt sérákvæðum skattalaga, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Réttindasvipting samkvæmt framansögðu verður einungis gerð með dómi.

8.4 Fyrning skattkröfu og fyrning sakar

Aðalregla skattalaga um fyrningu skattkröfu er sú að krafan fyrnist á sex árum. Á það bæði við um skattkröfu sem byggð er á skattframtali og kröfu til vanskilafjár staðgreiðslu og virðisaukaskatts. Undantekningu frá þessu er þó að finna í 2. mgr. 97. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, en þar er fyrningarfresturinn aðeins tvö ár hafi skattaðili í skattframtali sínu eða fylgigögnum þess látið í té fullnægjandi upplýsingar sem byggja mátti á rétta álagningu. Að liðnum þeim tímamörkum verða álögð gjöld skattaðila ekki tekin til endurákvörðunar til hækkunar þótt röng hafi reynst. Tilgangurinn með fyrningarreglum er m.a. sá að veita skattaðila tryggingu fyrir því að skattyfirvöld hreyfi ekki við framtalsskilum hans eftir tiltekinn tíma.

Í skattalögum eru einnig reglur um fyrningu sakar að því er varðar refsiverð skattalagabrot. Um fyrningu þessa gilda sérreglur í skattalögum sem ganga frammar hinu almenna ákvæði í 2. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga. Samkvæmt fyrningarákvæðum skattalaga fyrnist sök á sex árum miðað við upphaf rannsóknar enda verði ekki óeðlilegar tafir á rannsókn máls eða ákvörðun refsingar. Yfirskattanefnd hefur skýrt fyrningarákvæði 108. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, svo að upphaf fyrningarfrests miðist við lok framtalsfrests viðkomandi árs en hann rofni þegar rannsókn hefst á vegum skattrannsóknarstjóra ríkisins eða við aðra hliðstæða rannsókn á vegum stjórnvalds, sbr. úrskurði yfirskattanefndar nr. 190/1993 - 198/1993. Í málum þessum var skattaðilum ekki gerð sekt ýmist vegna þess að sök var talin fyrnd eða verulegar tafir höfðu orðið á meðferð málanna án þess að gildar ástæður hefðu verið færðar fram fyrir þeim tögum.

9 Aðgerðir á árunum 1986-1993

Í skattsvikaskýrslunni frá 1986 voru gerðar tillögur um ýmsar úrbætur og leiðir til þess að draga úr umfangi skattsvika. Í stórum dráttum má skipta þeim tillögum í þrennt:

- Einföldun skattalaga.
- Breytt skipulag skattyfirvalda.
- Skilvirkari viðurlagaákvæði.

Sú mikla breyting hefur orðið á skattalögum frá árinu 1986 að staðgreiðsla opinberra gjalda var tekin upp 1. janúar 1988. Jafnframt voru ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt varðandi skattlagningu einstaklinga verulega einfölduð og ýmsir frádráttarliðir felldir niður. Þá var virðisaukaskattur tekinn upp 1. janúar 1990.

Tillögur í skýrslunni um ýmsar breytingar á lögum um bókhald og á almennum hegningarlögum hafa ekki náð fram að ganga. Í árslok 1992 skipaði fjármálaráðherra nefnd sem fékk það hlutverk að vinna að heildarendurskoðun laganna um bókhald og reglugerð sama efnis. Er nefndinni ætlað að skila álit, þ.m.t. frumvarpi að nýjum bókhaldslögum með hliðsjón af lagaákvæðum Evrópska efnahagssvæðisins er taki gildi á árinu 1994. Formaður nefndarinnar er jafnframt starfsmaður hennar og sinnir þessu verkefni í fullu starfi á vegum fjármálaráðuneytisins.

Tillögur nefndarinnar um breytt skipulag skattýfirvalda, með því að leggja niður skattstofur eða fækka þeim, og um hert skattaeftirlit komust ekki í framkvæmd. Þó voru reglur um hlunnindagreiðslur endurskoðaðar og skattmat ríkisskattstjóra varðandi frádráttarreglur um ökutækjastyrki var endurskoðað.

Segja má að með skattkerfisbreytingum 1988 og 1990 hafi verið farið að tillögum nefndarinnar um einföldun skattalaga eins og unnt var. Ennfremur er endurskoðun bókhaldslaga hafin, en að öðru leyti hafa tillögur nefndarinnar ekki náð fram að ganga.

10 Leiðir til að draga úr skattsvikum

10.1 Hert skatteftirlit og auknar skattrannsóknir

Í skýrslu þessari hefur verið rakið hvernig nú er háttáð framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna. Miðað við það umfang skattsvika sem nefndin telur að sé í þjóðfélaginu er óhjákvæmilegt að stjórnvöld sporni við þeirri þróun með því að herða skatteftirlit og skattrannsóknir. Gagnrýnivert er að einungis 12 menn skuli sinna skattrannsóknum og aðeins 34 almennu skatteftirliti. Breyta þarf áherslum skattýfirvalda, eins og áður hefur komið fram, þannig að unnt verði að fjölga fólki við skatteftirlit og skattrannsóknir. Náist ekki árangur með þeim hætti þarf að auka sérstaklega mannafla við ytra skatteftirlit og skattrannsóknir. Ekki er hægt að gera ráð fyrir að teljandi árangur náist í baráttunni við skattsvik nema samhliða fylgi aukning á mannafla, einkum til skattrannsókna og skatteftirlits. Koma þarf á fleiri námskeiðum fyrir starfsfólk skattýfirvalda.

10.2 Breytt skipulag og starfshættir skattýfirvalda

Of miklum mannafla og fjármunum er nú varið af hálfu skattýfirvalda til að reka embættin á kostnað virkara skatteftirlits og skattrannsókna. Mikill tími fer í tölvuskráningu, gagnavinnslu og upplýsingaöflun á kostnað raunhæfs skatteftirlits. Núverandi fyrirkomulag við álagningu á einstaklinga er of þungt í vöfum þegar hliðsjón er höfð af því að mestur hluti opinberra gjalda er innheimtur fyrir álagningu, þ.e. með staðgreiðslu opinberra gjalda, innheimtu tryggingagjalds og virðisaukaskatti. Þrátt fyrir mikla tölvuvæðingu á undanförunum árum hefur ekki tekist að ná fram nægjanlega mikilli hagræðingu þannig að unnt hafi verið að efla skatteftirlit með framtölum og öðrum gögnum. Nefndin telur nauðsynlegt að taka upp staðlað skattframtal rekstraraðila og einfalda framtalsskil einstaklinga til að ná fram aukinni hagræðingu innan skattkerfisins og skapa þannig forsendur fyrir hertu skatteftirliti,

Þá þarf að auka þátttöku fjármálaráðuneytisins í samræmingu og skipulagningu skatteftirlits og skattrannsókna til þess að ná bættem árangri í baráttunni við skattsvik.

10.2.1 Staðlað skattframtal rekstraraðila

Núverandi tilhögun álagningar á lögaðila er löngu orðin úrelt þar sem endurskoðun byggist að mestu leyti á huglægu vali starfsmanna á skattframtölum. Þá hafa skattyfirvöld ekki sinnt nægilega eftirliti með ýmsum aðilum undanþegnum skattskyldu sem talið er að stundi atvinnustarfsemi í samkeppni við skattskylda lögaðila. Almennt er talið að þeir greiði laun og þóknanir sem ekki er gefið upp til skatts, hvorki af greiðanda né viðtakanda. Dæmi um þetta er t.d. starfsemi íþróttafélaga o.fl.

Lögfesta þarf ákvæði í skattalögum er kveði ótvírætt á um hvaða upplýsingar eigi að koma fram í ársreikningum og hvernig haga skuli framsetningu þeirra. Ákvæðin þurfa að skylda rekstraraðila til að skila ársreikningum sínum á sérstöku stöðluðu formi sem geri skattyfirvöldum kleift að bera saman rekstur sambærilegra skattaðila og einstök atriði í ársreikningum þeirra. Með þessu yrði jafnframt dregið úr vinnu skattstjóra við yfirferð ársreikninga en það gæfi jafnframt svigrúm til ítarlegri endurskoðunar skattframtala. Á vegum ríkisskattstjóra hefur vinnuhópur unnið að tillögum um staðlaðan ársreikning.

10.2.2 Framtalsskil einstaklinga einfölduð

Nefndin telur að ein meginleiðin til þess að efla eftirlit skattyfirvalda sé að taka upp einfaldara álagningarkerfi fyrir launamenn. Á árinu 1992 var lögð fram skýrsla ríkisskattstjóra þar sem gerð var tillaga um nýtt álagningarkerfi þar eð núverandi kerfi uppfyllir ekki þær kröfur sem gerðar eru um hagkvæmni, þjónustu við framteljendur og tæknilega úrvinnslu. Tilgangurinn með því að taka upp nýtt álagningarkerfi er:

- Auka þjónustu við framteljendur með því að einfalda framtalsgerð þeirra.
- Auka hagkvæmni og hagræðingu við öflun og úrvinnslu upplýsinga.
- Efla hlutlægt skatteftirlit og opinbera tekjuöflun.
- Samræma framkvæmd álagningar milli skattumdæma.
- Koma upp öflugu skatteftirlits- og valkerfi.
- Stuðla að nákvæmari álagningu en verið hefur og draga þannig úr kærum til skattstjóra að lokinni álagningu.

Að áliti vinnuhóps ríkisskattstjóra yrði ávinningurinn af einfaldari framtalsgerð m.a. sá að allt að helmingur framteljenda þyrfti ekki að skila skattframtali. Fyrir aðra yrði framtalsgerðin mun auðveldari. Með aukinni upplýsingasöfnun í miðlæg gagnasöfn og bættri tæknilegri úrvinnslu yrði dregið verulega úr undirbúningsvinnu skattstjóra fyrir álagningu. Þannig skapast meira svigrúm fyrir virkara skatteftirlit með skattframtölum og upplýsingagjöf fyrirtækja.

Nefndin styður ofangreindar tillögur og telur brýnt að taka upp einfaldara álagningarkerfi en nú er notast við. Unnt er að stórefla skatteftirlit með því að gera breytingar á álagningarkerfinu. Eins og staðan er nú er virkt eftirlit með framteljendum af hálfu skattstjóra ekki nægjanlegt þar sem mikið af þeim verkefnum sem skattkerfið sinnir hafa takmarkað eftirlitsgildi.

10.3 Endurskoðun á bókhaldslögum

Rannsókn og meðferð refsiverðra bókhaldsbrotu hefur lítið verið sinnt hingað til nema jafnframt hafi verið um skattsvik að ræða. Í framkvæmd hafa bókhaldsbrot ekki verið rannsökuð sérstaklega heldur einungis í tengslum við skattsvik, gjaldeyrisbrot eða önnur afbrot. Ekki er vitað til þess að mál hafi verið rekið og dæmt út af bókhaldsbrotum

einum sér. Nefndin tekur undir það sjónarmið sem fram kom í skýrslu skattsvikanefndarinnar frá 1986 að ein af forsendunum fyrir öflugum skatteftirliti og rannsóknum á skattsvikum sé að bókhald sé fært jafnóðum og viðskipti eiga sér stað, að fylgiskjöl séu fyrir hendi og þau geymd á skipulegan hátt. Með því að herða eftirlit með bókhaldi og herða viðurlög við bókhaldsbrotum er unnt að draga úr skattsvikum eða gera þau torveldari. Nefndin telur að athuga þurfi vandlega eftirfarandi atriði er varða bókhaldslög:

- Að lögfesta sjálfstæð refsíákvæði í bókhaldslögum.
- Að veita yfirséðanefnd sektavald vegna bókhaldsbrot.
- Að endurskoða ákvæði 262. gr. almennra hegningarlaga.
- Að lögfesta refsíábyrgð lögaðila.

Nefndin telur að endurskoða þurfi bókhaldslögin með tilliti til skjalaskipta milli tölva, þ.e. viðskipta sem fara fram beint milli tölvukerfa gegnum rafeindabúnað án þess að upplýsingar séu skjalfestar með venjulegum hætti. Fyrirsjáanlegt er að skjalaskipti milli tölva fara stöðugt vaxandi á næstu árum. Setja þarf skýrar reglur um tilhögun slíkra viðskipta með tilliti til skatteftirlits og skattrannsókna.

Huga þarf að ábyrgð þeirra sem stunda sjálfstæða starfsemi við færslu bókhalds, gerð skattframtala og ársreikninga fyrirtækja. Tryggja þarf með einhverjum hætti ákveðna lágmarkskunnáttu þessara manna á reikningsskilum og gildandi lögum og reglugerðum.

Á vegum fjármálaráðuneytisins er sérstök nefnd að vinna að endurskoðun á bókhaldslögum og er þess að vænta að hún setji fram tillögur um hvernig haga skuli ákvæðum bókhaldslaga með hliðsjón af þessari nýju þróun. Af þeirri ástæðu telja nefndarmenn ekki tilefni til að fjalla frekar um þennan þátt en vísa til bókhaldsnefndar þessarar.

10.4 Nýtt ákvæði í almennum hegningarlögum

Nefndin telur nauðsynlegt að lögfest verði nýtt refsíákvæði í almennum hegningarlögum um stórfelld skattsvik, eftir atvikum samhliða endurskoðun á 262. gr. laganna, sem fjalla um stórfellda bókhaldsóreiðu. Falli skattsvik (eða bókhaldsbrot) undir slíkt ákvæði verði ekki beitt vægari refsingu en fangelsi, nema almennar refsilækkunarástæður eigi við. Enda þótt fangelsisdómar gætu orðið skilorðsbundnir að hluta eða að öllu leyti væru refsingar fyrir stórfelld skattsvik verulega hertar frá því sem nú er með lagabreytingu þeirri sem hér er lögð til.

10.5 Aukin notkun refsíákvæða í skattalögum

Ekki er talin þörf á að breyta refsímörkum í refsíákvæðum skattalaga. Því fer fjarri að nokkurn tíma hafi verið dæmt nálægt refsihámarki skattalaga fyrir sönnuð skattsvik. Hér er um það að ræða að herða refsiframkvæmd með því að beita gildandi ákvæðum í ríkari mæli en nú er gert fremur en að hækka gildandi refsihámark þeirra. Til athugunar gæti þó verið að rýmka efni refsihækkunarákvæðisins í 6. mgr. 107. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og í samsvarandi ákvæðum laga um virðisaukaskatt og staðgreiðslu opinberra gjalda. Enn fremur væri æskilegt að lögfesta tiltekið refsilágmark, sérstaklega fyrir skattsektir, svo og að tryggt sé að sektarfjárhæðir séu a.m.k. jafnháar og undandregnum skatti nemur. Nefndin er þeirrar skoðunar að háar sektir séu helst til þess fallnar að hafa varnaðaráhrif að þessu leyti. Loks kemur til greina að lögfesta ákvæði um skyldubundnar refsivistarákvarðanir þegar um alvarleg skattsvik er að ræða.

10.6 Átak gegn svartri atvinnustarfsemi

Eins og í skýrslu þessari hefur verið rakið er ljóst að dulin efnahagsstarfsemi er veruleg hér á landi. Skattgreiðslur manna eru oft á tíðum ekki í neinu samræmi við lífsstíl þeirra eða eignamyndun. Nefndin er þeirrar skoðunar að eitt brýnasta verkefnið til þess að stemma stigu við skattsvikum hér á landi sé að leita allra leiða til að uppræta það neðanjarðarhagkerfi sem dulin atvinnustarfsemi er. Í því skyni þarf fjármálaráðuneytið að hafa forgöngu um stefnumótun til að takast á við þetta verkefni, setja skattrannsóknarstjóra og öðrum skattyfirvöldum markmið og ákvarða leiðir til að fást við þetta vandamál. Með þeim hætti er enginn vafi á að unnt er að ná góðum árangri.

10.7 Hækkað reiknað endurgjald hjá sjálfstætt starfandi einstaklingum

Í skýrslu þessari hafa verið raktar þær reglur sem gilda um reiknuð viðmiðunarlaun þeirra einstaklinga sem stunda sjálfstæða starfsemi. Það er tillaga nefndarmanna að ákvæði laga um tekju og eignarskatt og laga um staðgreiðslu opinberra gjalda varðandi reiknað endurgjald verði tekin til endurskoðunar og þær matsreglur sem notaðar hafa verið verði endurákvæðaðar frá grunni og nýjar settar. Til greina kemur að ákvæði þar sem kveðið er á um hvernig breytingar skuli verða milli ára verði sett í reglugerð, jafnvel með lögum. Þá verður að telja tímabært að endurskoða ákvæði 59. gr. laga nr. 75/1981 í heild sinni, þ.m.t. hvort kveðið skuli á í lögum hvernig fjárhæð reiknaðs endurgjalds skuli metin. Nefndin er þeirrar skoðunar að mjög verulega verði að hækka þau viðmiðunarlaun sem gildandi hafa verið. Það er ótækt með öllu að viðmiðunarreglur þær sem notaðar hafa verið séu mun lægri en meðallaun launþega í sömu starfsgreinum. Gerir nefndin það að tillögu sinni að reiknuð viðmiðunarlaun verði í heild sinni tekin til endurskoðunar og hækkuð mjög verulega þannig að þau verði eigi lægri en meðallaun í viðkomandi starfsgrein. Nauðsynlegt er að takmörkunarákvæði tilvitnaðs lagaákvæðis haldi sér þar sem ljóst má vera að aðstæður allar geti verið mjög mismunandi hjá skattaðilum. Æskilegt er að sem víðtækust samstaða náist að þessu leyti og fulltrúar atvinnulífsins komi að þessu verki. Nefndin leggur til að fjármálaráðuneytið setji á fót sérstakan starfshóp er fái það verkefni að endurskoða reglur sem um þessi mál gilda.

10.8 Skýrar reglur um rekstrarkostnað

Að undanfögnu hefur talsvert borið á ágreiningi milli skattyfirvalda og skattaðila um hvað sé frádráttarbær rekstrarkostnaður í skilningi 31. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Mörkin milli þess hvað sé frádráttarbær rekstrarkostnaður og hvað ekki eru ekki nægjanlega skýr. Umrætt ákvæði er um of háð mati á þessum mörkum. Þessi óskýrleiki laganna hefur það í för með sér að eftirlit skattyfirvalda með þessum þætti er ekki nógu markvisst og aðgengilegt í framkvæmd. Langan tíma tekur að fá niðurstöðu í álitamálu. Þá verður að telja að leiðbeiningar og fræðsla af hálfu skattyfirvalda um þessi mál séu af skornum skammti. Litlar sem engar leiðbeiningar hafa verið gefnar út af hálfu skattyfirvalda fyrir rekstraraðila þar sem tekið er á því með skýrum og aðgengilegum hætti hvað telst til rekstrarútgjalda og hvað ekki. Telja verður að gerð slíkra leiðbeininga ætti að geta dregið verulega úr vinnu skattyfirvalda við að leiðrétta og koma í veg fyrir gjaldfærslu liða sem ekki er heimilt að gjaldfæra. Þannig ætti að skapast meira svigrúm til þess að sinna atriðum sem gera kröfur til nákvæmrar könnunar á skattskilum framteljenda.

Í gamalli reglugerð, nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, sem enn er talin gilda að hluta, var með allítarlegum hætti fjallað um frádráttarbæran rekstrarkostnað. Nefndin

gerir að tillögu sinni að fjármálaráðherra gefi út að nýju reglugerð þar sem kveðið verði á um með skýrari hætti en verið hefur, hvað teljist vera frádráttarbær rekstrarkostnaður í skilningi tekjuskattslaga og þannig verði dregið úr þeirri óvissu sem nú ríkir.

10.9 Hugarfarsbreyting

Nefndin telur brýna þörf á því að vinna að breyttum viðhorfum almennings til skattsvika og efla almenna andstöðu gegn þeim. Samkvæmt skoðanakönnun þeirri sem nefndin lét framkvæma eru yfir 70% almennings reiðubúin til skattsvika eða þátttöku í þeim. Svo hátt hlutfall auðveldar einnig þeim sem stunda skattsvik að halda þeim áfram. Ein af meginleiðunum til þess að draga úr umfangi skattsvika hlýtur því að vera að lækka þetta hlutfall. Eðlilegt er að vinna að því í samvinnu við hagsmunasamtök atvinnurekenda og launþega til þess að skapa sem breiðasta samstöðu. Sýna þarf fram á með einföldum og auðskiljanlegum hætti hinar skaðlegu afleiðingar skattsvika fyrir þjóðfélagið í heild, einstaka hópa innan þess og þá sem taka þátt í þeim. Með því að virkja almenna borgara til þátttöku gegn skattsvikum er unnt að torvelda mönnum að stunda þau, m.a. vegna hættunnar á því að upplýsingum um hina ólöglegu starfsemi yrði komið á framfæri við skattyfirvöld. Hugsanlegt væri að umbuna almenningi með afslætti af sköttum, t.d. með því að endurgreiða að hluta virðisaukaskatt, til þess að koma á hugarfarsbreytingu meðal almennings.

10.10 Opinber birting refsidóma

Hingað til hafa skattyfirvöld ekki staðið fyrir opinberri birtingu refsidóma sem kveðnir eru upp vegna skattsvika. Nefndin telur að verulegum varnaðaráhrifum megi ná með því að birta refsidóma. Búast má við fjölgun dóma í skattsvikamálum á næstu árum með tilkomu hins nýja embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins. Hætt er við því að bæði almenn og sérstök varnaðaráhrif af starfsemi nýja embættisins verði minni en til stóð ef upplýsingum um árangur af starfsemi er ekki komið á framfæri, m.a. með opinberri birtingu dóma.

Nefndin gerir að tillögu sinni að embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins hafi það hlutverk með höndum að kynna fjölmiðlum og almenningi niðurstöður dóma í skattsvikamálum, t.d. með fréttamannafundum eða tilkynningum.

10.11 Aðgerðir með þátttöku fleiri aðila en stjórnvalda

Í skoðanakönnun nefndarinnar kemur fram að meira en helmingur nótulausra viðskipta er í tveimur atvinnugreinum, byggingariðnaði og bifreiðaviðgerðum. Nefndin telur mjög brýnt að leitað verði leiða til að draga úr þeim umfangsmiklu skattsvikum sem koma fram í könnuninni, ekki síst í þessum tveimur atvinnugreinum. Í þessu sambandi leggur nefndin til að kannaður verði sá möguleiki að beita húsnæðislánakerfinu gegn skattsvikum í byggingariðnaði. T.d. mætti hugsa sér að þeir sem fá lánsloforð opni reikning hjá Húsnæðisstofnun og í gegnum hann verði verktökum, handverksmönnum og vörusölum greitt gegn framvísun reikninga. Á sama hátt mætti hafa samstarf við tryggingafélögin í baráttunni gegn skattsvikum sem tengjast bifreiðaviðgerðum. Tryggingafélögin hættu þá að greiða tjónþolum bætur í reiðufé samkvæmt mati tjónamanna og bættu mönnum upp tjón þeirra gegn framvísun reikninga. Nefndin telur mikilvægt að hugað verði að sambærilegum aðgerðum gagnvart öðrum greinum þar sem möguleikar til skattsvika eru verulegir.

11 Niðurstöður

Niðurstaða nefndarinnar er sú að áætlaðar óframtaldar tekjur hafi numið sem samsvarar tæpum 4¼% af landsframleiðslu fyrir árið 1992. Þetta samsvarar því að um 16 milljarðar króna hafi ekki verið gefnir upp til skatts. Sennilegt tap ríkis og sveitarfélaga vegna þessara skattsvika, auk ofáætlaðs innskatts, er um 11 milljarðar króna. Samkvæmt niðurstöðum nefndarinnar er áætlað tekjutap hins opinbera á árinu 1992 svipað og á árinu 1985 á sama verðlagi.

Þegar niðurstöður skoðanakönnunar sem þessi nefnd lét gera eru bornar saman við niðurstöður könnunarinnar sem gerð var árið 1985, er ljóst að skattasiðferði hefur almennt hrakað. Svo virðist sem stærri hluti þjóðarinnar taki nú þátt í skattsvikum en fyrir sjó árum. Hins vegar virðast upphæðir þeirra viðskipta, sem ekki eru gefnar upp til skatts, vera heldur lægri nú en 1985 á sama verðlagi.

Nefndin hefur lagt fram ítarlegar tillögur til úrbóta á þessu ástandi. Ljóst er þó að hert skattframkvæmd með auknum mannafla til skattrannsókna og skatteftirlits ásamt hertum refsingum við skattsvikum eru þær tillögur sem mestu máli skipta ef stemma á stigu við því ástandi sem nú er. Því miður bendir margt til að það hafi versnað á undanförunum misserum að mati þeirra sem til þekkja. Stefnumörkun fjármálaráðuneytisins þarf af þeim sökum að verða virkari og einbeittari en verið hefur. Jafnframt er mikilvægt að það takist að auka skilning skattaðila á réttum skattskilum og draga þannig úr áráttu alltof margra einstaklinga til skattsvika.

Skattsvik eru útbreidd lögbrot hér á landi og alvarleg þjóðfélagsleg meinsemd. Skattsvikin særa réttlætiskennd fólks og þegar stór hópur manna kemst undan því, með býsna opinskáum hætti, að fara að lögum veikir það trú á því að við lýði sé réttarríki hér á landi. Skattsvikin skekkja aðstæður til samkeppni í atvinnulífinu og hefta í mörgum tilfellum eðlilega og æskilega framþróun fyrirtækja og jafnvel heilla atvinnugreina. Opinberir aðilar verða af umtalsverðum skatttekjum vegna skattsvika og fyrir vikið þurfa skattgreiðendur nú og í framtíð að bera þyngri byrðar en ella. Jafnframt ná tekjujöfnunar- aðgerðir ekki þeim árangri sem að er stefnt. Það er því ljóst að úrbætur sem draga úr skattsvikum verða þjóðarheildinni til mikilla hagsbóta og brýnt að yfirvöld skattamála breyti áherslum sínum og taki upp markvissa stefnu til þess að uppræta skattsvik.

Erlendar heimildir:

Broesterhuizen G.A.A.M. (1982): *The Unobserved Economy and the National Accounts in the Netherlands. A Sensitivity Analysis.* Netherlands Central Bureau of Statistics.

Contini, Bruno 1981: *The Second Economy of Italy*, prentað í Tanzi, V. (1992): *The Underground Economy in the United States and Abroad.*

Hansen, Ingimar (1984): *Sveriges svarta sektor. Beräkning av skatteunddragandet i Sverige.*

Riksskatteverket rapport 1984:5.

Mogesen, Gunnar Viby (1990): *Black Markets and Welfare in Scandinavia: Some Methodological and Empirical Issues*, prentað í United Nations (1992): *Guide-Book to Statistics on the Hidden Economy.*

Tanzi, Vito (1992): *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington Books.

United Nations (1992): *Guide-Book to Statistics on the Hidden Economy.* Economic Commission for Europe. Statistical Division, Geneva.

Willard, Jean-Charles (1989): *The Underground Economy in the National Accounts*, prentað í United Nations (1992): *Guide-Book to Statistics on the Hidden Economy.*

Fylgiskjal 1

Könnun á skattsvikum

Desember 1992

EFNISYFIRLIT

Kafli	Bls.
1. Inngangur	2
2. Framkvæmd	3
3. Helstu niðurstöður	4
4. Almennt yfirlit	5
Spurning 1	6
Spurning 2	7
Spurning 3	8
Spurning 4	9
Spurning 5	10
Spurning 6	12
Spurning 7	12
Spurning 8	13
Spurning 9	13
Spurning 10	14
Spurning 11	15
Spurning 12	15
Spurning 13	16
7. Viðauki	17

1. Inngangur

Markaðsrannsókn sú sem um er fjallað í þessari skýrslu var unnin fyrir Skattsvikanefnd í desember 1992. Markmið hennar var að athuga:

- a. Magn skattundandráttar.
- b. Hvar skattundandráttur ætti sér helst stað.
- c. Viðhorf fólks til skattundandráttar.

Skýrslan er sett þannig upp að í kafla 2 er framkvæmd rannsóknarinnar lýst. Í þriðja kafla er farið í helstu niðurstöður rannsóknarinnar í stuttum texta. Í fjórða kafla er almennt yfirlit þar sem farið er nákvæmlega í allar niðurstöðurnar í máli og myndum. Í viðauka er útskýring á því hvað öryggisbil eru til að menn eigi auðveldara með að glöggva sig á niðurstöðum rannsóknarinnar.

Ef upp koma einhverjar spurningar þegar frá liður rannsókn munum við hjá ÍM GALLUP reyna að svara þeim eftir bestu getu, svo framarlega sem þær eru í beinum tengslum við rannsóknina og upphafleg markmið hennar.

Reykjavík, 29. desember, 1992.

Með virðingu og vinsemd,

f.h. ÍM GALLUP

Júlgölfur Anna

2. Framkvæmd

Spurningin var í símaviðtalskönnun, sem var framkvæmd dagana 5. til 15. desember 1992. Úrtakið, sem var valið tilviljunarkennt úr þjóðskrá, samanstóð af 1200 einstaklingum af öllu landinu á aldrinum 15-69 ára.

Hér að neðan er stutt samantekt um heimtur í könnuninni:

Heildarfjöldi svara	841	70,08%
Neita að svara	127	10,59%
Búa eða eru erlendis eða eru látnir	13	1,08%
Er veikir, geta ekki svarað	14	1,17%
Næst ekki í eða finnast ekki	205	17,08%
Samtals	1200	100,00%

Af þessu má sjá að brúttósvörun var 70,08%. Nettósvörun, þ.e. þegar búið er að draga frá þá sem voru nýlega látnir, veikir eða voru staddir erlendis, var 71,70%.

Þegar flokkað er eftir búsetu er annars vegar talað um höfuðborgarsvæðið og hins vegar landsbyggðina. Undir höfuðborgarsvæðið flokkast þeir einstaklingar sem búa á svæðisnúmeri 91 en undir landsbyggðina flokkast önnur svæðisnúmer.

Þegar flokkað er eftir tekjum er átt við heildartekjur heimilisins eftir skatta.

Þegar flokkað er eftir myndlyklum fer skiptingin eftir því hvort viðkomandi hefur aðsetur á heimili þar sem er myndlykill eða ekki.

3. Helstu niðurstöður

Rúmlega þrír fjórðu hlutar aðspurðra eru mjög eða frekar sammála því að það sé skiljanlegt að fólk vilji vinna fyrir tekjum sem það geti skotið undan skatti. 17% aðspurðra sögðust jafnframt hafa haft tekjur á undanfögnu ári sem ekki hefðu verið gefnar upp til skatts.

Skattlaus viðskipti með vörur og þjónustu eru mikil samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar. Um helmingur svarenda hefur ýmist tekið þátt í þeim sjálfir eða þekkja einhvern sem það hefur gert.

Athygli vekur að ekki koma fram nein sterk tölfræðileg tengsl milli viðhorfs fólks til skattundráttar og lýðfræðilegra atriða svo sem búsetu, tekna, starfs og aldurs. Það segir okkur að viðhorf til skattundráttar eru almenn og ekki hægt að taka neinn hóp fyrir sérstaklega.

Þannig verða allar aðgerðir að vera almennar, ef ætlunin er að breyta viðhorfum fólks.

Ef hins vegar ætlunin er að vinna að málinu þeim megin frá sem viðskiptin eru í boði þá eru byggingarframkvæmdir lang efst á blaði, bæði hvað varðar fjölda einstaklinga sem hafa þegið slíka þjónustu og magn viðskipta í hvert skipti. Þannig námu meðalgreiðslur fyrir byggingarstarfsemi tæpum 136 þúsund krónum meðan meðalgreiðslan fyrir bifreiðaviðgerðir var rúmar 32 þúsund krónur. Heildarviðskipti með byggingarstarfsemi var 5,8 milljónir hjá aðspurðum, eða 1,2 milljarðar ef upphæðin er heimfærð á þýðið.

4. Almennt yfirlit

Í þessum kafla eru spurningarnar settar fram í máli og myndum. Spurningarnar voru flokkaðar eftir kyni, aldri, búsetu, tekjum og myndlyklæign og voru þær flokkanir settar fram í myndir ef fram kom athyglisverður eða marktækur munur.

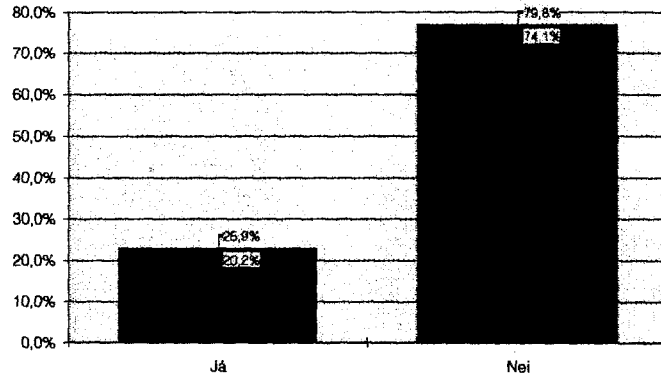
Ávallt er miðað við 95% öryggisbil í öllum niðurstöðum (sjá nánar í viðauka um öryggisbil)

Sp. 1. Hefur þú á síðastliðnu ári greitt einhverjum fyrir vöru eða þjónustu sem þú telur að hafi ekki eða muni ekki vera gefin upp til skatts?

	Fjöldi	Hlutf.
Já	190	23,1%
Nei	634	76,9%
	824	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	824	98,0%
Tóku ekki afst.	17	2,0%
Fjöldi aðspurðra	841	100,0%

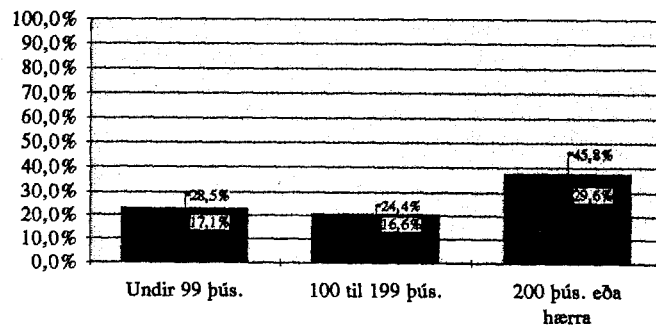
Rúmlega 23% aðspurðra sögðust hafa greitt fyrir þjónustu sem þeir töldu ekki vera gefna upp til skatts. Við tölfræðilegar athuganir komu ekki fram neinir sterkir hópar sem væru líklegri en aðrir til að hafa greitt fyrir slíka þjónustu. Með öðrum orðum þá hafa lýðfræðilegar breytur eins og aldur, kyn, búseta og tekjuskipting ekki veruleg áhrif á það hvort fólk hafi tekið þátt í slíkum skattundandrætti.



Greitt fyrir vöru og þjónustu sem ekki gefið upp til skatts; Flokkað eftir tekjum

	Undir 99 þús.		100 til 199 þús.		200 þús. eða hærra	
	Fjöldi	Hlutf.	Fjöldi	Hlutf.	Fjöldi	Hlutf.
Já	47	22,8%	84	20,5%	52	37,7%
Nei	159	77,2%	326	79,5%	86	62,3%
	206	100,0%	410	100,0%	138	100,0%

Já

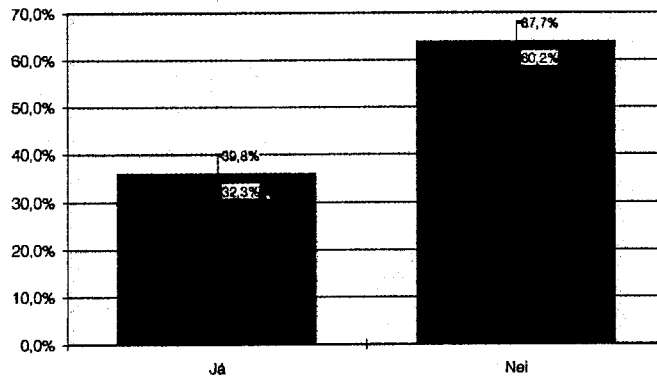


Eina lýðfræðilega breytan sem skipti einhverju máli var tekjuskipting. Ekki er þó hægt að segja að tekjuhærri hópurinn hafi frekar tilhneygingu til að notfæra sér skattlaus viðskipti því hægt er að færa rök fyrir því að þessi hópur stundi einfaldlega meiri viðskipti en aðrir því ráðstöfunartekjurnar eru meiri.

Sp. 2. Þekkir þú einhvern sem á síðustu tólf mánuðum hefur verið boðið upp á vöru eða þjónustu sem ekki átti að gefa upp til skatts?

	Fjöldi	Hlutf.
Já	290	36,1%
Nei	408	63,9%
	698	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	638	98,0%
Tóku ekki afst.	13	2,0%
Fjöldi aðspurðra	651	100,0%



	Fjöldi	Hlutf.
Fjöldi aðspurðra	651	77,4%
Dattu út í sp. 1	190	22,6%
Fjöldi svarenda	841	100,0%

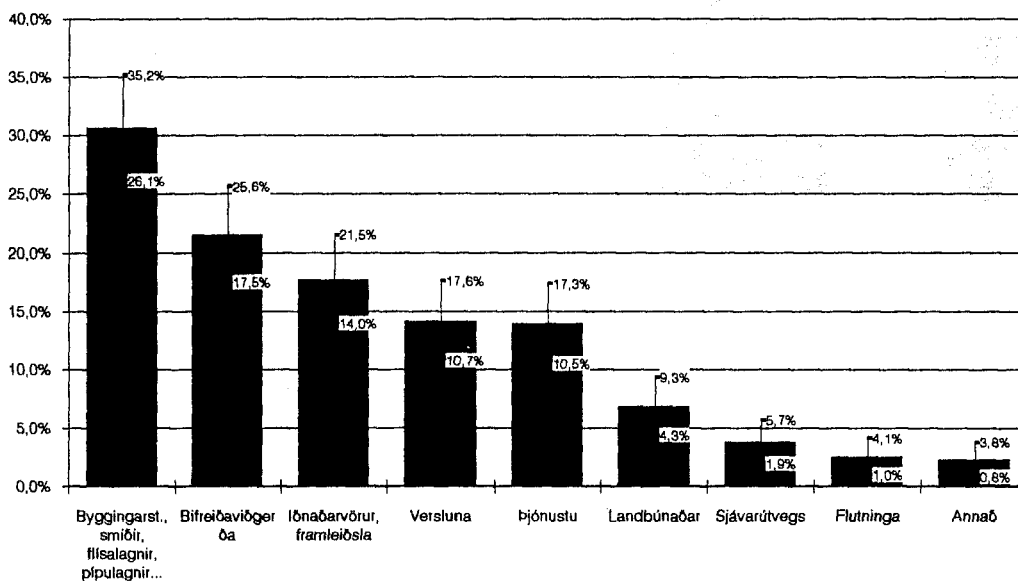
Þeir sem ekki höfðu sjálfir tekið þátt í skattlausum viðskiptum voru spurðir hvort þeir þekktu einhvern sem hefði gert það. Rúmlega 36% þeirra sögðu svo vera. Af þessu má draga þá ályktun að u.þ.b. helmingur úrtaksins annað hvort hafi tekið þátt í neðanjarðarhagkerfinu eða þekki einhvern sem hafi tekið þátt í því.

Sp. 3. Til hvaða atvinnugreina má telja þessi viðskipti?

	Fjöldi	Hlutf.
Byggingarst., smíðir, flísalagnir, pípuagnir...	121	30,6%
Bifreiðaviðgerða	85	21,5%
Iðnaðarvörur, framleiðsla	70	17,7%
Versluna	56	14,2%
Þjónustu	55	13,9%
Landbúnaðar	27	6,8%
Sjávarútvegs	15	3,8%
Flutninga	10	2,5%
Annað	9	2,3%

	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	395	94,0%
Tóku ekki afst.	25	6,0%
Fjöldi aðspurðra	420	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Fjöldi aðspurðra	420	49,9%
Dattu út í sp. 1	421	50,1%
Fjöldi svaraenda	841	100,0%



Langflestir, eða rúm 30% aðspurðra nefndu byggingarstarfsemi sem vettvang viðskipta sem þeim væri kunnugt um að hefðu ekki verið gefin upp til skatts. Bifreiðaviðgerðir fylgdu í kjölfarið með rúm 21%. Iðnaðarvörur, verslun og þjónusta fengu hvert um og yfir 15%. Aðrar greinar, landbúnaður, sjávarútvegur og flutningar fengu minna.

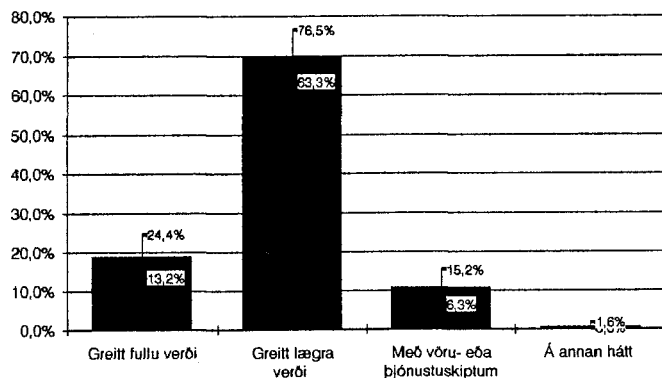
Ef litið er á krónutölu viðskipta sem sýnd er nánar síðar í skýrslunni má sjá að iðnaðarvörur og framleiðsla stekkur fram fyrir bílaviðgerðir.

Sp. 4. Var greitt fyrir með lægra verði, sama verði, með vöru- og þjónustuskiptum eða á einhvern annan hátt?

	Fjöldi	Hlutf.
Greitt fullu verði	35	18,8%
Greitt lægra verði	130	69,9%
Með vöru- eða þjónustuskiptum	20	10,8%
Á annan hátt	1	0,5%
	186	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	186	97,9%
Tóku ekki afst.	4	2,1%
Fjöldi aðspurðra	190	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Fjöldi aðspurðra	190	22,6%
Duttu út í sp. 1.	651	77,4%
Fjöldi svaraenda	841	100,0%



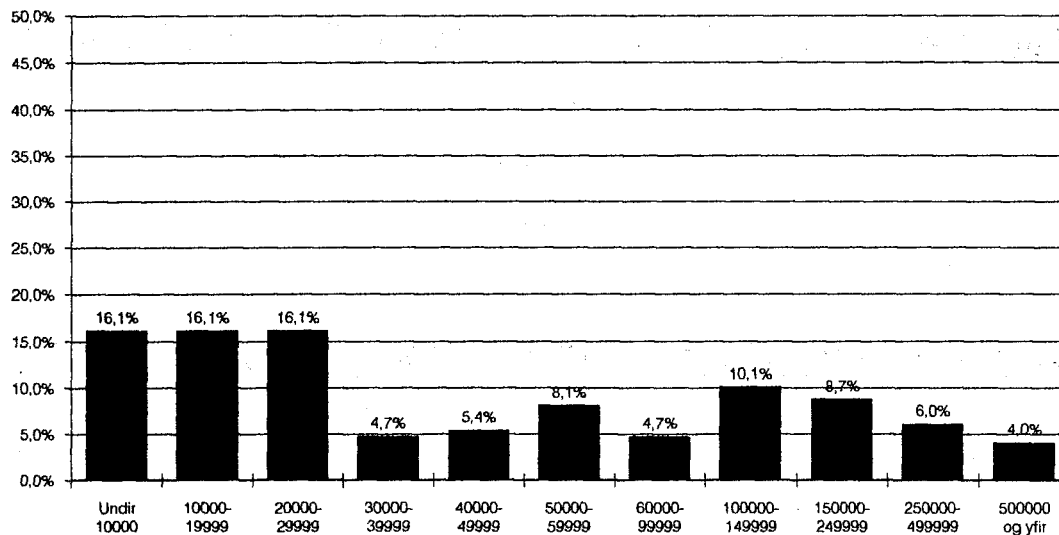
Eins og við má búast hafði yfirgnæfandi meirihluti fengið afslátt gegn því að viðskiptin væru ekki gefin upp. Athygli vekur að tæp 11% nefndu að greitt hefði verið fyrir með vöru- eða þjónustuskiptum. Vöru- og þjónustuskipti sem ekki eru gefin upp til skatts nema því tæpum 96 milljónum ef þau eru heimfærð upp á þýðið miðað við uppgefið magn viðskipta. Þess má þó geta að af þeim viðskiptum er ríkið væntanlega að missa tvisvar af skatti, þ.e. bæði af þjónustunni sem greitt er fyrir og þjónustunni sem greitt er með.

Sp. 5. Hversu mikið á að giska hefur þú greitt fyrir slíka þjónustu á síðastliðnum 12 mánuðum?

	Fjöldi	Hlutf.
Undir 10000	24	16,1%
10000-19999	24	16,1%
20000-29999	24	16,1%
30000-39999	7	4,7%
40000-49999	8	5,4%
50000-59999	12	8,1%
60000-99999	7	4,7%
100000-149999	15	10,1%
150000-249999	13	8,7%
250000-499999	9	6,0%
500000 og yfir	6	4,0%
	149	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	149	78,4%
Tóku ekki afst.	41	21,6%
Fjöldi aðspurðra	190	100,0%

Fjöldi aðspurðra	190	22,6%
Dattu út í sp. 1.	651	77,4%
Fjöldi svarenda	841	100,0%



Flokkað eftir starfi

	Samtals gr.	Meðaltal
Verkafolk, erfiðisvinna	1.041.000	61.235
Sjónaður	1.172.000	117.200
Bóndi	1.617.000	115.500
Faglærð iðnaðarstörf	1.513.000	68.772
Skrifstofustörf	1.395.000	58.125
Faglært fólk við opinber st	575.500	38.366
Sérfræðingar hjá ríkinu	1.190.000	297.500
Stjórnunarstörf	2.454.000	144.352
Heimavinnaandi	2.443.500	93.980

Flokkað eftir tekjum

	Samtals gr.	Meðaltal
Undir 100 þús. kr.	2.085.500	59.585
100-199 þús. kr.	4.440.500	67.280
200 þús. kr. og yfir	6.115.000	138.977

Flokkað eftir aldri

	Samtals gr.	Meðaltal
15-24 ára	1.164.500	43.129
25-34 ára	4.066.500	94.569
35-44 ára	3.390.000	96.857
45-54 ára	4.110.000	158.076
55-69 ára	670.000	37.222

Flokkað eftir búsetu

	Samtals gr.	Meðaltal
Höfuðborgarsvæðið	7.998.500	96.367
Landabyggðin	5.402.500	81.856

Flokkað eftir tegund viðskipta

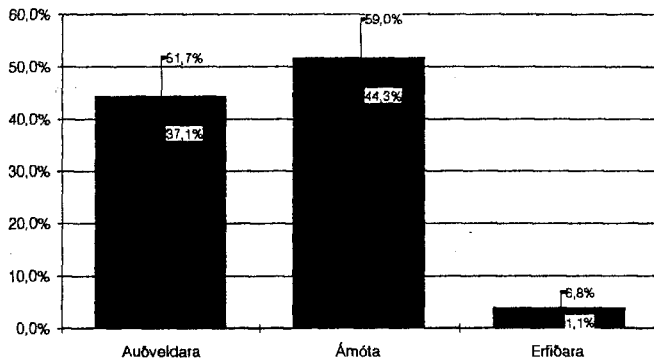
	Samtals gr.	Meðaltal
Landbúnaður	305.000	43.571
Sjávarútvegs	602.000	120.400
Iðnaðarvörur, framl.	1.960.000	140.000
Bifreiðaviðgerðir	1.168.000	32.444
Byggingarstarfsemi	5.831.000	135.604
Verzlunar	1.021.500	85.125
Flutninga	70.000	14.000
Þjónusta	688.500	32.785
Annað	430.000	215.000

Sp. 6. Var auðveldara eða erfiðara að fá einhvern til að gera þetta fyrst tækjurnar voru ekki gefnar upp til skatts?

	Fjöldi	Hlutf.
Auðveldara	79	44,4%
Ámóta	92	51,7%
Erfiðara	7	3,9%
	178	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	178	93,7%
Tóku ekki afst.	12	6,3%
Fjöldi aðspurðra	190	100,0%

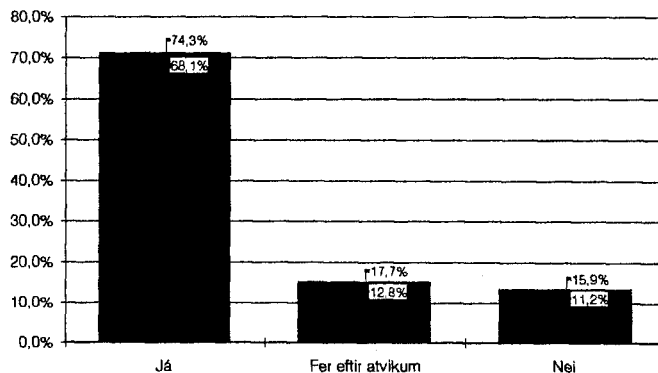
	Fjöldi	Hlutf.
Fjöldi aðspurðra	190	22,6%
Dattu út í sp. 1.	651	77,4%
Fjöldi svarenda	841	100,0%



Sp. 7. Ef þú ættir kost á tekjum, sem þú þyrftir ekki að gefa upp til skatts myndir þú þá þiggja þær?

	Fjöldi	Hlutf.
Já	578	71,2%
Fer eftir atvikum	124	15,3%
Nei	110	13,5%
	812	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	812	96,6%
Tóku ekki afst.	29	3,4%
Fjöldi aðspurðra	841	100,0%

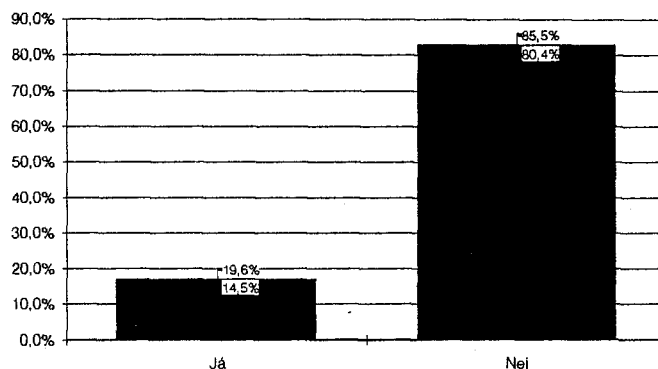


Yfirgnæfandi meirihluti myndi taka við skattlausum tekjum ef hann hefði kost á því. Um 15% settu þó einhvern fyrirvara á. Einungis rúm 13% sögðust ekki myndu taka við þeim án þess að gefa þær upp.

Sp. 8. Hefur þú á síðastliðnu ári haft tekjur sem þú hefur ekki gefið upp til skatts, eða hyggst ekki gefa upp til skatts?

	Fjöldi	Hlutf.
Já	141	17,0%
Nei	687	83,0%
	828	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	828	98,5%
Tóku ekki afst.	13	1,5%
Fjöldi aðspurðra	841	100,0%

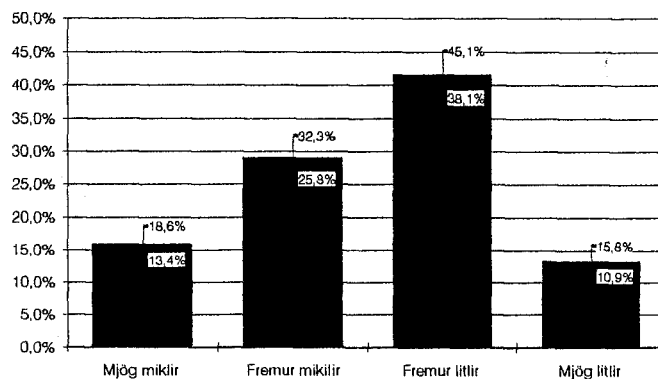


Á þessari og næstu síðum er að finna svör fólks við viðhorfshluta könnunarinnar. Ekki fundust nein sterk tölfræðileg tengsl við lýðfræðilegar breytur þannig að ekki er hægt að segja að starf, tekjur eða aldur ráði miklu um viðhorf fólks til skattundandrátta.

Sp. 9. Telur þú að möguleikar skattyfirvalda til þess að uppgötva skattundandrätt séu almennt miklir eða litlir?

	Fjöldi	Hlutf.
Mjög miklir	120	16,0%
Fremur miklir	218	29,1%
Fremur litlir	312	41,6%
Mjög litlir	100	13,3%
	750	100,0%

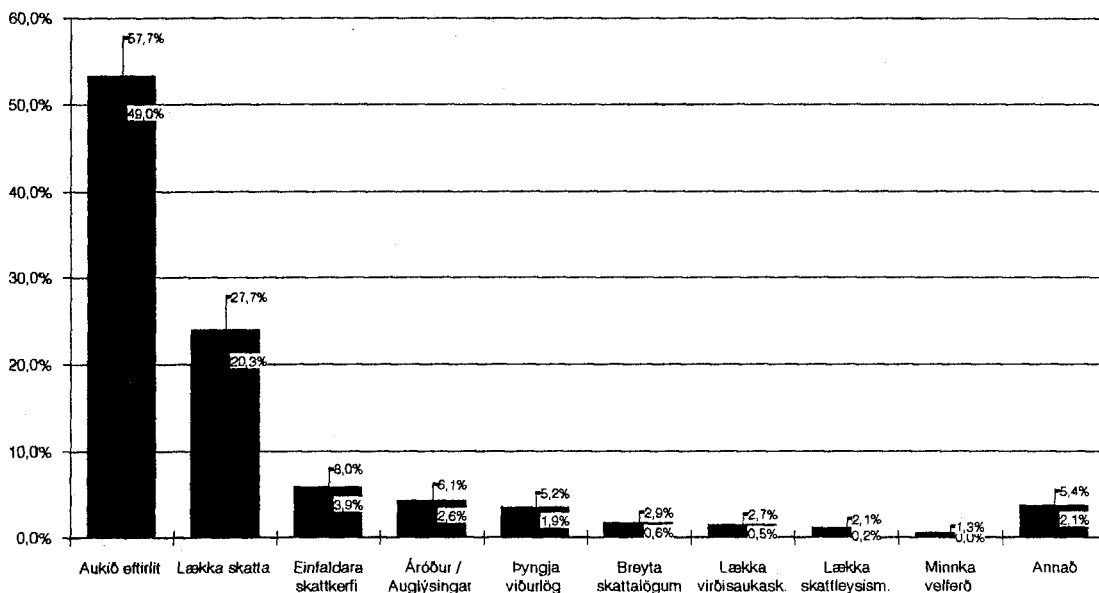
	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	750	89,2%
Tóku ekki afst.	91	10,8%
Fjöldi aðspurðra	841	100,0%



Sp. 10. Hvaða aðgerðir telur þú að geti helst orðið til þess að draga úr skattundandrætti?

	Fjöldi	Hlutf.
Aukið eftirlit	271	53,3%
Lækka skatta	122	24,0%
Einfaldara skattkerfi	30	5,9%
Áróður / Auglýsingar	22	4,3%
Þyngja viðurlög	18	3,5%
Breyta skattalögum	9	1,8%
Lækka virðisaukaskatt	8	1,6%
Lækka skattleysismörkin	6	1,2%
Minnka velferð	3	0,6%
Annað	19	3,7%
	508	100,0%

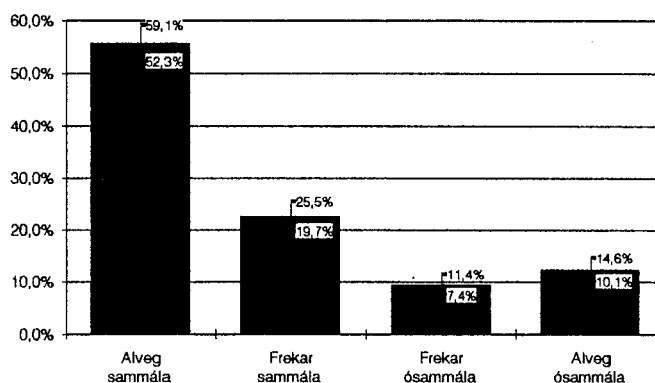
	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	508	60,4%
Tóku ekki afst.	333	39,6%
Fjöldi aðspurðra	841	100,0%



Sp. 11. Næst les ég upp fullyrðingar sem ég ætla að biðja þig að segja mér hvort þú sért sammála eða ósammála. Það er skiljanlegt að fólk vilji vinna fyrir tekjum sem það getur skotið undan skatti. Ertu sammála eða ósammála?

	Fjöldi	Hlutf.
Alveg sammála	451	55,7%
Frekar sammála	183	22,6%
Frekar ósammála	76	9,4%
Alveg ósammála	100	12,3%
	810	100,0%

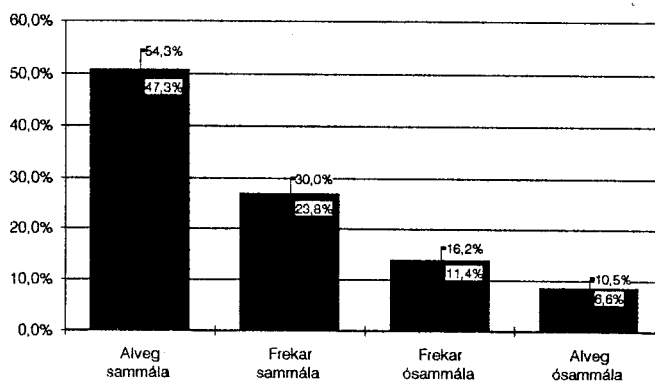
	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	810	96,3%
Tóku ekki afst.	31	3,7%
Fjöldi aðspurðra	841	100,0%



Sp. 12. Það eiga að vera þung viðurlög við að skjóta tekjum undan skatti. Ertu sammála eða ósammála?

	Fjöldi	Hlutf.
Alveg sammála	400	50,8%
Frekar sammála	212	26,9%
Frekar ósammála	109	13,8%
Alveg ósammála	67	8,5%
	788	100,0%

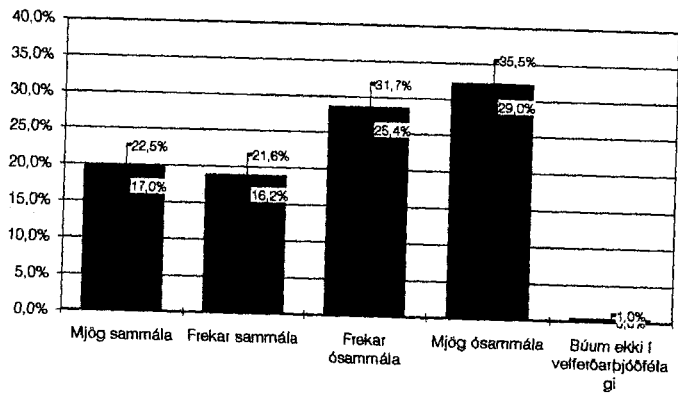
	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	788	93,7%
Tóku ekki afst.	53	6,3%
Fjöldi aðspurðra	841	100,0%



Sp. 13. Það er nauðsynlegt að hafa skatta svo háa sem raun ber vitni til að halda upp velferðarþjófúfélaginu sem við búum í. Ertu sammála eða ósammála?

	Fjöldi	Hlutf.
Mjög sammála	157	19,8%
Frekar sammála	150	18,9%
Frekar ósammála	227	28,6%
Mjög ósammála	256	32,2%
Búum ekki í velferðarþjófúfélagi	4	0,5%
	794	100,0%

	Fjöldi	Hlutf.
Tóku afstöðu	794	94,4%
Tóku ekki afst.	47	5,6%
Fjöldi aðspurðra	841	100,0%



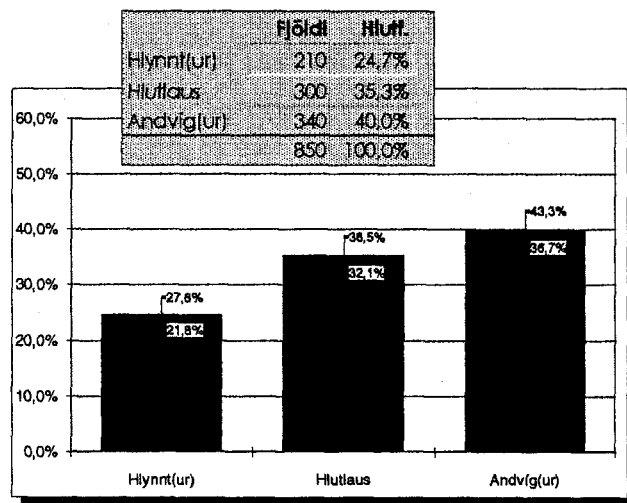
5. Viðauki

Hvað er öryggisbil?

Til að geta áttað sig betur á niðurstöðum rannsókna er nauðsynlegt að skilja hvað öryggisbil er. Öryggisbil er reiknað fyrir hverja tölu og nær jafn langt upp fyrir og niður fyrir töluna nema ef það fer niður að 0% eða upp að 100%.

Oftast er miðað við 95% öryggi. Þegar bilið er fengið má segja með 95% öryggi að niðurstaða sem fengin væri úr rannsókn liggi á þessu bili ef allir í þýðinu* væru spurðir.

Dæmi: Í myndum okkur að 850 einstaklingar á aldrinum 15 til 69 ára, búsettir á Íslandi, væru spurðir eftirfarandi spurningar: Ertu hlynnt(ur), hlutlaus eða andvíg(ur) aðild Íslands að EB? Svörin gætu verið eins og þau sem sýnd eru í töflunni og myndinni hér til hliðar.



Vikmörkin (öryggisbilið er línan á milli vikmarkanna) eru sett á súlurnar þannig að mjög fljótlegt er að átta sig á því hvort um marktækan mun sé að ræða eða ekki.

Túlkun:

Með 95% öryggi væri hægt að segja að 21,8% til 27,6% Íslendinga sem búsettir eru á Íslandi, á aldrinum 15 til 69 ára, væru hlynntir inngöngu í EB (sjá öryggisbil í mynd). Á sama hátt væri hægt að taka hina svarmöguleikana fyrir.

Í framhaldi af þessu er hægt að bera saman svarmöguleikana. Ef öryggisbil svarmöguleika skarast er munur á þeim ekki marktækur. Ef öryggisbilin skarast ekki er munur á þeim marktækur. T.d. væri hægt að segja með 95% öryggi að marktækt fleiri einstaklingar, búsettir á Íslandi á aldrinum 15 til 69 ára, væru andvígir aðild að EB heldur en hlynntir. Einnig væri hægt að segja marktækt að hlutfallslega fleiri væru hlutlausir heldur en hlynntir. Hins vegar er ekki marktækur munur á þeim fjölda sem er hlutlaus og þeim fjölda sem er andvígur.

*Þýði er sá hópur sem verið er að alhæfa um og úrtak er tekið úr. T.d. er oft tekið 1200 manna úrtak úr þýði sem er allir einstaklingar sem búsettir eru á Íslandi á aldrinum 15 til 69 ára.

Fylgiskjal 2**Álit skattyfirvalda og hagsmunasamtaka****Álit skattyfirvalda**

Nefndin hefur leitað álits hjá embættum skattstjóra á því hvort breytingar hafi orðið á umfangi skattsvika á undanförunum árum. Svör þeirra fara hér á eftir.

Skattstjóri Vesturlandsumdæmis

Þau skattsvik sem helst verður vart við í daglegum störfum eru að veltu er haldið leyndri, hún er vantalin, henni er ýmist haldið algerlega utan við bókhald og skattskil eða henni er leynt við skattauppgjör. Hér má nefna nokkur tilbrigði svo sem „svarta vinnu“, vörusölu og þjónusta kemur ekki fram, t.d. þegar sala er ekki stimpluð í sjóðvélar og það tilbrigði þegar aðeins hluti veltu er tilgreindur á virðisaukaskattskýrslu við skil á skattinum.

Hér er um að ræða eitt stærsta vandamál við framkvæmd skattlagningar í dag. Leiðir til að uppræta vandamálið eru sjálfsagt vandfundnar en hert og faglegt skatteftirlit er það sem mest hefur skort á og virðist blasa við sem fyrsta neyðarhjálpin á þessu sviði.

Einnig er algengt að frádráttarliðir séu offærðir. Hjá einstaklingum er hér helst að nefna frádrátt á móti ökutækjastyrkjum og dagpeningum og færslu vaxtagjalda til útreiknings vaxtabóta. Hjá rekstaradilum er algengast að um er sé að ræða offærslu gjaldaliða á móti tekjum í rekstrarreikningi, t.d. ferða- og uppihalds-, bifreiða-, risnu-, námskeiðs- og viðhaldskostnað o.s.frv.

Offærsla frádráttarliða er vandamál sem sýnist auðveldara að meðhöndla heldur en undanskot tekna. Hægt er að afnema einstaka frádráttarliði eða herða skilyrði fyrir þeim. T.d. væri einföld lausn og til mikilla bóta frá sjónarmiði skatteftirlits að afnema frádrátt á móti ökutækjastyrk, en þessi frádráttur er líklega mest misnotaði frádrátturinn hjá einstaklingum. Önnur leið væri að gera hann alltaf staðgreiðsluskyldan og fá þannig meira ráðrúm til endurskoðunar á rekstraryfirliti bifreiða og öðrum skilyrðum frádráttarins. Loks væri hægt að hugsa sér hámarksfjárhæðir fyrir þennan frádráttarlið.

Til að sporna við offærslu gjaldaliða rekstrarreiknings er annaðhvort að fækka heimildum 31. gr. laga nr. 75/1981 eða auka eftirlit og faglega endurskoðun rekstrarreikninga.

Skattstjórinn í Vestfjarðumdæmi

Það er ávallt hægt að bæta og auka skatteftirlit. Með þessu er þó ekki verið að gera lítið úr því eftirliti og endurskoðun, sem nú fer fram í skattkerfinu, en unnt væri að efla skatteftirlitið. Til að auka eftirlit þarf fleiri starfsmenn í skattkerfið. Til að bæta eða auka gæði eftirlits þurfa starfsmenn skattkerfisins einnig að vera vel hæfir til starfens. Vel hæfu fólki þarf að greiða ágæt laun, ella er hætta á því að það flendist ekki í skattkerfinu, en slíkt er slæmt þar sem ekki eingöngu fer gott starfsfólk, heldur einnig þekking.

Árangur af skatteftirliti þarf að kynna landsmönnum á ítarlegan og vandaðan hátt, þannig að almenningur viti að öflugt eftirlit sé í þessum málum. Upplýsingar þurfa að koma fram um hve margir aðilar eru skoðaðir, fjárhæð endurákvarðana og viðurlög við brotunum. Vönduð kynning með þessum hætti ætti að skapa meiri almenn varnaðaráhrif.

Refsimörk nógildandi skattalaga eru nokkuð rúm, og því má segja að ekki sé nauðsyn á að breyta þeim, heldur þurfi einungis að nýta refsímörk nógildandi lagaákvæða til fulls. Segja má að óþarfi sé að „spara“ beitingu refsiviðurlaga.

Í 2. mgr. 40. gr. laga nr. 50/1988, virðisaukaskattslögum, segir að sekta skuli skattaðila ef hann vanrækir að halda tilskilið bókhald samkvæmt þeim lögum, virðisaukaskattslögum, eða reglugerðum settum samkvæmt þeim, enda liggi eigi við brotinu þyngri refsing eftir þeim lögum eða öðrum. Þessu ákvæði er lítið sem ekkert beitt í framkvæmd. Á þessu þarf að verða breyting.

Gera þarf málsmeðferð sektarmála fljótvirkari í smærri málum en nú tíðkast. Hér má nefna að skattstjóri eða önnur skattyfirvöld hefðu heimild til þess að gera sátt í þessum málum. Hér yrði þá um að ræða svipaða heimild og lögreglustjóri hefur nú, sbr. 115. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Sjálfsgagt myndi það fækka sektarmálum fyrir yfirskattanefnd.

Í skattalagabrotum getur annaðhvort verið um að ræða sektarmeðferð fyrir yfirskattanefnd eða dómsmeðferð. Sektarmeðferð er stjórnslu-meðferð að hætti skattalaga. Fari mál fyrir dómstóla sætir málið opinberri málsmeðferð og skulu rekin fyrir héraðsdómi, sbr. 3. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 og lög nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Við opinbera málsmeðferð fara mál til rannsóknarlögreglu ríkisins og síðan til ríkissaksóknara sem gefur út ákæru og flytur málið fyrir héraðsdómi. Hér mætti íhuga þann möguleika að skattrannsóknarstjóri, ríkisskattstjóri eða sérstakur aðili í skattkerfinu ákæri og sæki mál fyrir dómstólum enda hafa þessir aðilar sérþekkingu á þessum málaflokki. Hér væri því um að ræða sérstakt ákærvald í skattamálum. Rök fyrir þessu eru helst þau að starfsmenn skattkerfisins hafa sérþekkingu á skattalagabrotum sem oft þykja flókin og erfið. Þetta fyrirkomulag myndi væntanlega gera meðferð þessara mála skilvirkari og málsmeðferð vandaðri.

Skattstjóri Norðurlandsumdæmis vestra

Þyngja þarf viðurlög við skattsvikum frá því sem nú er, að minnsta kosti þarf framkvæmd þeirra refsíákvæða sem fyrir eru að verða virkari.

Þá þarf að setja í lög ákvæði um staðlað form ársreikninga mismunandi atvinnugreina varðandi skattskil.

Mjög mikilvægt er að setja í lög heimildarákvæði um sviptingu leyfis til atvinnurekstrar, að minnsta kosti tímabundið, vegna ítrekaðra brota og bókhaldsóreiðu.

Í lögum um virðisaukaskatt eru ákvæði um að viðgerðir og viðhaldsvinna við skip séu undanþegin virðisaukaskatti. Þessu verður að breyta, að minnsta kosti ef ársreikningar verða ekki staðlaðir, þar sem ógerningur er að átta sig á innskattsfrádrætti þar sem blandast saman ýmis undanþegin verk og efni og varahlutir með virðisaukaskatti.

Athuga þarf hvort ekki ætti að fella niður heimilaðan innskattsfrádrátt vegna kaupa vöru- og sendibíla undir 3.500 kg þar sem tilhneiging er til misnotkunar og verulegar upphæðir innskatts ranglega endurgreiddar kaupendum þessara bifreiða, þar sem nær undantekningarlaust er um einhver eigin not að ræða, þrátt fyrir yfirlýsingar um annað.

Gera þarf innheimtu virðisaukaskatts skilvirkari þannig að virðisaukaskattsgreiðendur geti alls ekki komist upp með að skulda nokkur tímabil virðisaukaskatts án þess að þegar sé gripið til róttækra aðgerða. Greiðendur eru hér aðeins með vörslufé sem þeim ber tvímælalaust að skila á tilskildum tíma en mikið fé tapast einmitt vegna þess hve seint er tekið í taumana.

Ítrekað skal að hert skatteftirlit og aukin umfjöllun í fjölmiðlum um virkt skatteftirlit er það sem skilar bestum árangri og er því mikilvægt að nægjanlegt fjármagni sé veitt til að unnt sé að halda uppi virku skatteftirliti.

Skattstjóri Norðurlandsumdæmis eystra

Hlutfélagagæform er þannig úr garði gert að menn takmarka ábyrgð sína við framlag sitt til hlutfélagsins. Vegna þessa þarf þriðji aðili sem hefur viðskipti við þetta hlutfélag að geta gengið að upplýsingum er varðar þetta félag til að meta áhættu sína við að skipta við það. Þær upplýsingar eiga að vera fyrirliggjandi í hlutfélagaskrá sem er á vegum ríkisins. Spurning er á hvern hátt hlutfélagaskrá getur haft áhrif á meðferð þessara mála í þjóðfélaginu. Nokkuð ljóst er að eftirlit með hlutfélögum er í molum. Stjórnendur og hluthafar geta gert það sem þeir vilja án þess að lög um hlutfélög hafi einhver áhrif. Skattlagning hlutfélaga og einstaklinga er að nokkru leyti háð hlutfélagalögum og því hefur komið upp að skattyfirvöld hafa verið að breyta skattlagningu vegna brota á hlutfélagalögum. Vafi leikur á að þeim sé það heimilt. Ég tel það mjög alvarlegt mál að lögum um hlutfélög sé ekki framfylgt.

Á undanförunum misserum hefur mikið verið rætt um skattlagningu á fjármagnstekjur. Forsenda fyrir slíkri skattlagningu hlýtur að vera sú að skattyfirvöld fái aðgang að bankakerfinu en það hefur verið veikur hlekkur í skatteftirliti að geta ekki fengið upplýsingar þaðan nema með sérstakri beiðni. Mestur hluti fjár sem er utan skattlagningar fer á einn eða annan hátt í gegnum bankakerfið. Því tel ég nauðsynlegt að skattyfirvöldum verði heimilaður aðgangur að bankakerfinu burtséð frá því hvort af skattlagningu fjármunatekna verður eða ekki.

Þegar verið er að breyta lögum um tekju- og eignarskatt virðist lítið vera hugsað um hvernig þessi breyting er í framkvæmd eða hvort möguleiki sé á að hafa eftirlit með þessum breytingum. Mörg eru dæmi þess að hægt hefði verið að ná sama árangri og til var ætlast með lagabreytingum, með breytingum sem eru miklu auðveldari í framkvæmd. Nýjasta dæmið í þessu er að finna í frumvarpi sem varð að lögum núna seint í desember (1992) en það er hvernig menn ætla að minnka smátt og smátt frádrátt manna vegna fjárfestingar í atvinnurekstri. Þetta eina atriði leiðir til þess að mjög mikil vinna mun fara í að fylgjast með þessu og þar af leiðandi minni vinna í annars konar eftirlit.

Skattstjóri Austurlandsumdæmis

Það er löng leið að ætla að breyta siðferði þjóðarinnar hvað varðar afstöðu til skattsvika. Því tel ég þá leið eina færa, að láta málið snúast um peninga. Peningalegur mælikvarði er sá mælikvarði sem gjaldendur standa andspænis er þeir ákveða með hvaða hætti þeir telja fram til skatts. Séu skattsvik talin of algeng af forráðamönnum þjóðarinnar, segir það okkur aðeins að þau séu of lágt verðlögð og því beri að verðleggja þau hærra með hærri viðurlögum.

Núverandi ákvæði 106. gr. skattalaganna eru ófullnægjandi, þ.e. of lágt álag til að sporna við skattsvikum í einhverjum mæli, og heimildum 107. gr. er of sjaldan beitt til að þau hafi einhver forvarnaráhrif.

Því er lagt til að hluti ákvæða 107. gr. sé færður í 106. gr., en með fyrirfram ákveðnum hætti. Refsingin sé mönnum ljós, eftir því hvers eðlis hún sé. Augljós vanræksla verði ekki með sömu álögum og beinar rangfærslur sem gjaldandi yrði uppvís að.

Framkvæmd refsingar samkvæmt ákvæðum 107. gr. er hvorki nægilega algeng né skilvirk til að áhrif refsingar vegna skattsvika skili sér með fljótvirkum hætti. Þó verður að gæta þess að veikleiki framkvæmdavaldsins við eftirlit komi ekki niður á gjaldendum sem hærri refsing, einhver meðalvegur verður að vera þar á milli.

Slík breyting sem minnst var á hér að ofan rúmast auðveldlega innan núverandi skattalaga og framkvæmdin yrði með sama hætti og viðhöfð er í dag, þ.e. gjaldendur ættu kærurétt til yfirskattanefndar.

Skattstjóri Suðurlandsumdæmis

Lækka tekjuskattsprósentu launþega en leggja þess í stað skatt á alla. Láta alla borga skatt af ökutækjastyrk en láta svo sanna rétt til frádráttar í framtali á móti styrknum. Fella niður frádrátt á móti dagpeningum nema reikningar séu lagðir fram fyrir kostnaði. Eða fella niður þann hluta frádráttar á móti dagpeningum sem stafar af fæðiskostnaði. Opna bankakerfið, telja allt fram úr því og leggja eitthvað á vextina, tekjuskatt og eitthvað á eignina, eignarskatt.

Það þarf að hafa sem breiðastan skattstofn og þá líka lægri álagningarprósentu. Á þessu þarf löggjafinn að byrja, breikka skattstofninn verulega, þá minnkar viljinn til skattsvika og möguleikinn á skattsvikum. Ramakvein um skattsvik og hert skatteftirlit eru marklaus og án meiningar ef löggjafinn skellir sér ekki í að breikka skattstofna, lækka álagningarprósentuna og sníða vankanta af í ýmsum skattalögum. Gildandi álagningarreglur hvetja til undandráttar, eru ekki byggðar á greiðslugetu og ekki heldur á jafnræði. Þær eru þar með ranglátar og leiða til skattsvika.

Einstaklingar í rekstri eru 25.000 á öllu landinu. Þeir eru með reiknuð laun að meðaltali 612.000 kr. í reit nr. 24 á landsframtali 1992. Sem sagt einstaklingur í atvinnurekstri er að meðaltali tekjuskattlaus og ríkissjóður greiðir sveitarsjóði útsvar hans með persónuafslætti. Hvers vegna má hann ekki borga útsvarið sitt sjálfur þessi meðalatvinnurekandi? Það væri u.þ.b. 45.000 kr. Nei, ríkissjóður borgar sveitarsjóðum sennilega 1,1 milljarð kr. í útsvar með persónuafslætti vegna einstaklinga í rekstri. Þá hefur aðstöðugjaldið verið fellt niður hjá þessum framteljendum. Þeir verða nánast greiðslufrír hér eftir.

Skattstjórinn í Reykjanesumdæmi

Að áliti skattstjórans í Reykjanesumdæmi er erfitt að dæma um hvort skattsvik hafi aukist á síðustu árum. Embættið telur að tilkoma staðgreiðslu opinberra gjalda og virðisaukaskatts eigi frekar að hafa orðið til að draga úr þeim en ógerlegt sé að fullyrða um slíkt. Skattsvik eru hins vegar almenn og mikil og almenningur gerir þau kleif. Við því verður að bregðast. Aðspurður telur skattstjóri að til greina komi í því sambandi að beita ákvæðum um hlutdeild gagnvart þeim sem þátt taka í nótulausum viðskiptum. Á því er þó sá annmarki að torveldara getur orðið að draga þessi viðskipti fram í dagsljósið þar sem menn upplýsa síður um að þeir hafi keypt nótulaust ef þeir eiga yfir höfði sér refsingu fyrir það. Þá komi einnig til álita í slíkum tilvikum að gera verkkaupendur ábyrga fyrir þeim skatti sem verksalinn átti að standa skil á en gerði ekki. Af hálfu skattstjóra er talið nauðsynlegt að efla skatteftirlit verulega, m.a. með því að fjölga starfsmönnum. Skapa þarf aukin varnaðaráhrif með öflugum hreyfanlegu eftirliti sem bæði á að vera fært um að bera niður sem víðast og geta unnið greiðlega úr málum sem upp kunna að koma. Skapa þarf þá ímynd af skattkerfinu að það sé vel starfshæft, vinni greiðlega og faglega úr málum og menn telji það umtalsverða áhættu að telja ekki rétt fram til skatts. Embættið telur dóma í skattsvikamálum of væga og refsing sé yfirleitt í lægri kanti hinna lögmæltu refsimarca. Engu að síður er brýnt að búa fleiri mál undir dómsmeðferð, en dómur í skattsvikamálum vekja ætíð mikla athygli og fá töluvert rými í fjölmiðlum. Fjölmiðlaumræðan hefur veruleg varnaðaráhrif. Vinnsla skattamála er tafsöm og athuga þarf leiðir til að stytta málsmeðferð. T.d. kæmi til greina að fella niður kærurétt til skattstjóra í málum sem byggja á endurákvörðun gjalda og þess í stað sé unnt að kæra beint til yfirkattaneftindar. Til álita kemur einnig að heimila skattyfirvöldum að afgreiða smærri mál með sátt. Embættið telur mikilvægt að samhliða þyngri refsingum sé framkvæmd skatteftirlits kynnt rækilega og skapaður hvati til bættra skattskila. Gera þarf virka ábyrgð endurskoðenda og annarra sem annast framtalsgerð og semja þarf reglur um

staðlaða ársreikninga og sérstakar skýringar sem fylgja skuli ársreikningunum. Eitt af því mikilvægasta til að auðvelda skatteftirlit er þó að skattyfirvöld fái beinan tölvuaðgang að upplýsingum um eignir og skuldir skattþegna í bönkum og hjá verðbréfafyrirtækjum og hliðstæðum aðilum.

Skattstjórinn í Reykjavík

Embættið telur að sífelldar breytingar á skattalögum valdi því að tími, sem annars færi í venjubundna endurskoðun og eftirlit með skattskilum einstaklinga og fyrirtækja, fari í eftirlit, útfærslu og þjónustu vegna nýrra frádráttarliða eða útgreiðslna úr ríkissjóði, sem sumar hverjar ættu heima hjá öðrum stofnunum. Jafnframt er fjöldi starfsmanna nánast óbreyttur, þrátt fyrir fjölgun gjaldanda og flóknari útfærslur skattalaga, sem valda því að verulegur hluti af ráðstöfunartíma stofnunarinnar sé bundinn af álagningu, kærumeðferð og afgreiðslu. Lagabreytinga sé síst þörf, en hins vegar skorti tilfinnanlega ný og aðlöguð reglugerðarákvæði, sem snerta skattframkvæmd svo sem frádráttarliði og bókhald. Reynslan sýnir að eftirlit með hefðbundnum skattskilum og hvers konar skattsniðgöngu krefst þess að starfsmenn vinni óskiptir að þessum verkefnum yfir lengri tímabil en gefast milli árstíðabundinna verkefna. Nokkuð ljóst má vera að skattumdæmi Reykjavíkur þarfnast fleiri en tíu manns, hvort heldur við endurskoðun fyrirbyggjandi skattskýrslna eða uppljóstrun óskráðrar starfsemi. Embættið bindur því miklar vonir við það átak, sem stefnt er að við fjölgun starfsmanna við skatteftirlit og þá þróunarvinnu, sem unnið er að við kerfisbundna leit að frávikum frá réttum skattskilum, þannig að unnt sé að vinna jöfnum höndum við að uppræta þekktar sniðgönguleiðir og taka á nýjum útfærslum. Rétt er hins vegar að benda á, að þjálfun starfsfólks tekur upp undir eitt ár og launakjör hafa meðal annars valdið því að erfitt hefur verið að fá starfsmenn og halda þeim.

Embættið telur að virðisaukaskattskerfið í upphaflegri mynd hafi verið til þess fallið meðal annars að draga úr „svartri vinnu“ frá því sem var í tíð söluskattslaga. Aðilar á einu stigi viðskipta veiti þannig öðrum aðhald og eftirlit sé þannig innifalið í kerfinu. Hins vegar hafa komið í ljós nýjar hættur á skattsvikum, þannig að verulegs eftirlits sé þörf, til að mynda, með margs konar útgreiðslum, hvort sem um er að ræða einhliða gjörninga eða saman tekin ráð fleiri.

Álit stéttarsambanda, hagsmunaaðila og nokkurra opinberra aðila

Nefndin hefur leitað álits hjá stéttarsamböndum, hagsmunaaðilum og opinberum aðilum á því hvort breytingar hafi orðið á umfangi skattsvika á undanförunum árum. Svör þeirra fara hér á eftir.

Ríkissaksóknari

Embættið telur sig ekki hafa vitneskju um breytingar á umfangi skattsvika og telur erfitt að leggja mat á slíkt. Allmörg skattsvikamál hafa komið til kasta embættisins og þau brot þá tíðast verið þáttur í brotaheild. Góð þekking þurfi að vera fyrir hendi hjá embættinu og rannsóknarlögreglu ríkisins á þessu sviði, og nauðsynlegt að miða að því að koma nánara og betra skipulagi á samvinnu þeirra og embættis skattrannsóknarstjóra. Bent er á að refsímörk í refsíákvæðum skattalaga séu rúm. Ekki virðist hafa verið stuðst við einhlíta reglu í dómum varðandi sektarfjárhæðir. Varnaðarsjónarmið mæli gegn því að sektir séu lægri en sú skattfjárhæð sem undan hefur verið dregin. Of vægir dómur í þessum málum skapi hættu á því að menn telji sig geta hagnast á skattsvikum.

Rannsóknarlögregla ríkisins

Rannsóknarlögregla ríkisins treystir sér ekki til að leggja mat á hugsanlegar breytingar á umfangi skattsvika vegna skorts á upplýsingum. Telur þó sennilegt að það hafi ekki breyst mikið. RLR telur að huga þurfi sérstaklega að skattsvikum hjá hlutafélögum en töluvert er um það að stofnuð séu hlutafélög og þau rekin um tíma án þess að greiða tilskilin opinber gjöld. Þessi fyrirtæki verða síðan gjaldþrota án þess að greiðslur fái upp í skattkröfur. Herða mætti refsingar varðandi brot á hlutafélagalögum, t.d. með svipuðum hætti og í Noregi þar sem unnt er að beita sektum á lögaðila ef ekki er unnt að sanna sök á einstaka starfsmenn og einnig ef fleiri aðilar innan sama fyrirtækis hafa brotið gegn lögum.

Meistara- og verktakasamband byggingarmanna

Af hálfu sambandsins er ekki talið að miklar breytingar hafi orðið á skattsvikum. Þær breytingar sem orðið hafa varða aðallega virðisaukaskatt en ekki aðrar skattkerfisbreytingar. Af hálfu sambandsins er bent á það að mönnum hafi verið auðveldað að gerast verktakar með tilkomu virðisaukaskattkerfisins. Margir launþegar eru því nokkurs konar „gerviverktakar“. Sambandið telur að endurgreiðslufyrirkomulagið vegna viðgerða og nýbygginga virki þannig á fólk að það skorti hvata til þess að sækja um endurgreiðslu vegna mikillar fyrirhafnar. Þessu þarf að bæta úr. Sambandið telur að það séu aðallega smærri verkefni sem ekki séu gefin upp til skatts þar sem erfitt sé að koma slíku við þegar um stór verkefni er að ræða. Þá telur sambandið að breyta þurfi áherslum innan skattkerfisins í þá átt að beina kröftum þess að „svartri starfsemi“ í stað þess að einbeita sér að þeim sem eru með alla hluti í lagi. Þannig sé þetta fyrst og fremst spurning um vinnubrögð innan skattkerfisins en ekki lög og reglur.

Verktakasamband Íslands

Sambandið telur erfitt að meta hvort skattskil séu betri nú en fyrir sex árum. Það telur þó sennilegt að þau séu ekki síðri. Hins vegar séu margir „lekar“ í virðisaukaskattkerfinu. Það séu of margir aðilar sem eigi að standa skil á virðisaukaskatti. Sambandið varpar fram þeirri hugmynd hvort ekki mætti hugsa sér að virðisaukaskattsskyldir aðilar yrðu krafðir um tryggingu fyrir því að þeir stæðu skil á innheimtum skatti. Sambandið telur að ávallt hafi mikil skattsvik fylgt byggingarstarfsemi. Þetta eigi sérstaklega við um viðgerðir en það eru nær eingöngu einyrkjar og smærri fyrirtæki sem sinna þeim. Sambandið telur ekki að undirverktakar séu vandamál varðandi skattskil því að þeir verði að skila reikningum til verkkaupa. Þá séu verktakar almennt ekki hrifnir af því að hafa marga undirverktaka. Ástæður þess eru m.a. þær að þeir eru ekki háðir beinni verkstjórn og erfitt er að hafa eftirlit með störfum þeirra. Sambandið telur að menn kjósi frekar að starfa sem launþegar en verktakar vegna atvinnuöryggisins. Sambandið telur nokkuð vera um skattsvik vegna húsbygginga hjá einkaaðilum vegna þeirrar vinnu og vöru sem þarf til að fullbúa hús. Sambandið bendir á að virkara eftirlit þurfi að vera af hálfu Húsnæðisstofnunar hvernig staðið er að verki og hvort opinber gjöld hafi verið greidd. Þyngja þurfi refsingar vegna skattalagabrota. Verktakasambandið er sömu skoðunar og Meistara- og verktakasambandið að breyta þurfi áherslum innan skattkerfisins þannig að dregið sé úr eftirliti með aðilum sem standa í skilum og eru í löglegri starfsemi. Loks nefnir sambandið að hugsanlega megi bæta skatteftirlit með tilstilli löggiltra endurskoðenda.

Félag íslenskra stórkaupmanna

Félagið telur að upptaka virðisaukaskatts hafi verið breyting til batnaðar. Sennilega hafi skattskil orðið betri eftir upptöku þess. Þó telur félagið að hlutfall virðisaukaskattsins sé of hátt og bendir á að há skatthlutföll ýti undir skattsvik. Nauðsynlegt væri að fækka undanþágum í virðisaukaskattskerfinu og skynsamlegt væri að hafa tveggja þrepa skatt. Félagið telur að skattskil séu góð hjá verslunarfyrirtækjum og erfitt sé að koma við skattsvikum. Það sé nánast óþekkt að fólki sé boðið upp á viðskipti í verslunum sem ekki eigi að gefa upp til skatts. Hins vegar telur félagið að skattsvik séu algeng hjá ýmsum þjónustuaðilum svo sem lögfræðingum, endurskoðendum og í iðnaði. Félagið telur brýnt að halda uppi öflugu skatteftirliti til þess að tryggja heiðarlega samkeppni í viðskiptum. Ekki sé unnt að sætta sig við að þeir sem standa eðlilega í skilum verði undir í samkeppni vegna undirboða skattsvikara. Auka þarf þjónustueftirlit af hálfu skattyfirvalda og bæta upplýsingaflæði til fyrirtækja.

Félag löggiltra endurskoðenda

Formaður félagsins telur umfang skattsvika vera með svipuðum hætti og verið hefur. Hugsanlega kunna einhverjar breytingar að hafa átt sér stað í tengslum við skattkerfisbreytingarnar að undanfögnu en erfitt sé að fullyrða um það. Þó að ýmsu megi breyta í skattalögunum er framkvæmd skatteftirlits það sem mestu máli skiptir. Formaður FLE telur stjórnun í skattkerfinu vera ábótavant, einkum hjá sumum skattstofanna. M.a. má benda á tvo þætti í þessu sambandi. Annars vegar eru til staðar nokkrir yfirmenn í skattkerfinu sem ekki hafa þá þekkingu og stjórnunarhæfileika sem þarf til þess að skila viðunandi árangri. Formaðurinn telur að með úrbótum á þessu sviði væri unnt að stórbæta skattframkvæmd og skatteftirlit. Hins vegar þarf einnig undirmenn sem hafa þekkingu til þess að geta sinnt starfi sínu. Auðveldara er nú en oft áður að fá menn með próf í viðskiptafræði eða lögfræði til þess að sinna þessum störfum og því ætti að vera mögulegt að gera úrbætur. Starfsmennirnir þurfa hins vegar leiðbeiningar og þjálfun svo að menntun þeirra komi að gagni. Á það skortir. Að undanfögnu hefur það komið fyrir í mörgum tilfellum að óvanir starfsmenn hafa t.d. sent fyrirspurnir eða svarað erindum sem borist hafa skattyfirvöldum á rangan eða ófullnægjandi hátt vegna þess að þekkingu og reynslu skortir. Slíkt leiðir til þess að skattyfirvöld missa traust. Huga þurfi að nýjum stjórnunarháttum og skipulagi innan skattkerfisins til að fyrirbyggja þetta, auk þess sem embætti ríkisskattstjóra þurfi að nýta betur eftirlitsvald sitt með starfsemi skattkerfisins. Jafnframt þarf að huga að leiðum til að auka réttaröryggi skattþegna, m.a. með viðhorfsbreytingu á skattstofunum. Formaður FLE telur að áherslur skattyfirvalda séu langt frá því að vera réttar. Of mikil áhersla hafi verið lögð á að hafa eftirlit með einstaklingum utan rekstrar. Þessu þarf að breyta og skattyfirvöld eigi að beina kröftum sínum að rekstraraðilum. Þar eru meiri fjármunir og meiri líkur á að ná árangri. Þótt ágætt sé að eftirlit sé haft með þeim kostnaði sem dreginn er frá skattskyldum tekjum eru það hins vegar tekjurnar, sem ekki koma fram, sem mikilvægast er að finna. Þar er fyrst og fremst von á bitastæðum árangri. Efnahagsreikningur fyrirtækja getur oft gefið vísbendingu um óinnleystar tekjur, en þá þarf kunnáttu af hálfu starfsmanna skattyfirvalda til að lesa úr þeim tölum. Þetta getur t.d. átt við um birgðabreytingar almennt eða um óinnleystar tekjur í byggingariðnaði. Skattsvik hjá stærstu fyrirtækjunum eru sennilega fátíð enda telja menn þar almennt að slíkt sé of áhættusamt. Til þess þurfi t.d. að breyta tölvukerfum og þá eru yfirleitt komnir hlutdeildarmenn sem eykur áhættuna. Niðurstaðan er sú að bættir stjórnunarháttir og betra skipulag í skattkerfinu, ásamt leiðbeiningum og þjálfun menntaðra starfsmanna, muni skila umtalsverðum árangri í baráttunni við skattsvik.

Bílgreinasambandið - Bíliðnafélagið

Aðilar telja að umfang skattsvika hafi aukist í þessari grein. Ástæða þess sé m.a. handahófskennt eftirlit sem geri það að verkum að þeir sem stundi nótulaus viðskipti eigi auðvelt með að stunda starfsemi sína. Viðskiptavinir fara fram á nótulaus viðskipti og leiti jafnvel annað ef ekki er orðið við beiðni þeirra. Aðilar telja skattsvikin að miklu leyti afmörkuð við minni fyrirtæki með einn til tvo starfsmenn. Orsakir þess að fyrirtæki leiðast út í skattsvik má að þeirra áliti rekja m.a. til versnandi afkomu í greininni og í þjóðfélaginu almennt. Ófullnægjandi samvinna er milli opinberra eftirlitsaðila svo sem vinnueftirlitsins, rafmagnseftirlitsins, heilbrigðiseftirlitsins og skattyfirvalda. Þetta auðveldar aðilum að svíkja undan skatti. Bílgreinasambandið vakti athygli nefndarinnar á úttekt sem það hefur gert og að skattrannsóknarstjóra yrði send sú úttekt.

Samband veitinga- og gistihúsa - Félag starfsfólks í veitingahúsum

Sambandið treystir sér ekki til að leggja mat á það hvort aukning hafi orðið á umfangi skattsvika við upptöku virðisaukaskatts. Sú hafi hins vegar orðið reyndin þegar staðgreiðsla skatta var tekin upp. Þá hafi hækkun á sölugjaldi á sínum tíma aukið skattsvik. Sambandið bendir á að mikil viðskipti hafi færst yfir í einkasali. Ekki sé skilað opinberum gjöldum af þessum viðskiptum sem skyldi. Eftirlit með þessum viðskiptum er að áliti sambandsins óverulegt. Sambandið telur að skattalögin séu nægjanlega fullkomin en mikið vanti á að eftirlit með framkvæmd þeirra sé fullnægjandi. Loks telur sambandið að þeir sem standi skil á sköttum sínum og skyldum séu mjög ósáttir við að ekki skuli tekið á þessum málum með ákveðnari hætti.

Landssamband iðnaðarmanna

Landssambandið telur að ekki sé hægt að fullyrða um það hvort umfang skattsvika hafi aukist á síðustu árum. Það telur þó sennilegt að upptaka virðisaukaskatts og staðgreiðslu hafi verið til bóta. Landssambandið telur að ekki eigi að breyta endurgreiðslu-kerfi virðisaukaskatts vegna húsbygginga. Það veiti neytendum tækifæri til eftirlits. Þó þyrfti að einfalda kerfið þannig að það nýttist betur. Til álita kemur í þessu sambandi að kostnaður vegna viðhalds á íbúðarhúsnæði verði að einhverju marki frádráttarbær frá tekjuskatti íbúðareiganda. Landssambandið telur að mikil ásókn sé í nótulaus viðskipti af hálfu neytenda. Af hálfu skattyfirvalda sé hins vegar lögð of mikil áhersla á eftirlit með þeim sem standa í skilum og hafa hlutina í lagi. Skráningu fyrirtækja hjá skattyfirvöldum sé einnig ábótavant. Nokkuð er um það að launþegar starfi sem „gerviverktakar“ sem eykur hættuna á skattsvikum, m.a. vegna kunnáttuleysis.

Neytendasamtökin

Þau skattsvik sem neytendasamtökin verða aðallega vör við eru nótulaus viðskipti. Þannig er nokkuð um það að fólk leitar til samtakanna vegna galla þegar viðskiptin hafa verið nótulaus. Viðskipti af þessu tagi virðast vera mest í byggingar- og viðhaldsvinnu mannvirkja og vegna bifreiðaviðgerða. Samtökin telja einnig nokkur brögð vera að því að sala sé ekki skráð í sjóðvél. Samtökin hafa efasemdir um ágæti auglýsingaherferðar sem leið til að koma í veg fyrir skattsvik. Almenn viðhorf til skattsvika eru þau að mati samtakanna að þau séu ekki talin mjög ámælisverð. Samtökin telja sennilegast áhrifaríkast að kynna vandlega refsíðoma vegna skattsvika og sýna með dæmum hversu miklu menn geta tapað á skattsvikum.

Stéttarsamband bænda

Stéttarsambandið telur erfitt að leggja mat á umfang skattsvika innan bændastéttarinnar. Um sé að ræða fjölmennan og sundurleitan hóp. Sambandið telur þó að auðveldara sé að koma við skattundandrætti hjá hinum nýrri greinum landbúnaðar, eins og t.d. ferðaþjónustu, heldur en þegar um hefðbundinn búskap er að ræða. Sambandið telur einnig að garðyrkjubændur sem selja beint til neytenda eigi auðvelt með að svíkja undan skatti. Hins vegar séu viðskipti bænda sem stundi hefðbundin búskap við afurðastöðvar og aðra í föstum skorðum og þau viðskipti gefin upp til skattyfirvalda. Sambandið telur að sala á hestum fari að miklu leyti fram án þess að vera gefin upp til skatts. Hvað varði laxveiði þá sé hún í nokkuð fastmótuðum skorðum. Yfirleitt hafi bændur með sér veiðifélög sem framleigi árnar til aðila sem svo selja leyfi. Svína- og kjúklingabú selja yfirleitt beint til smásala og telur sambandið að eitthvað geti verið um það að bændur selji beint til veitingahúsa. Loks telur sambandið að heimaslátrun hafi aukist í samræmi við skerðingu styrkja hjá hinu opinbera.

Samtök byggingarmanna

Samtök byggingarmanna telja að umfang skattsvika í byggingariðnaði sé minna í krónum talið nú en fyrir nokkrum árum. Ástæða minni skattsvika er þó fyrst og fremst almennur efnahagssamdráttur í þjóðfélaginu og þar með í byggingarstarfsemi. Hlutfallið milli svartrar vinnu og uppgefinnar vinnu hafi hins vegar ekki breyst mikið. Samtökin telja að upptaka staðgreiðslu hafi skilað árangri í baráttunni við skattsvik en aftur á móti hafi upptaka virðisaukaskattsins ekki skilað tilætluðum árangri. Byggingarmenn telja að stærstan hluta þeirra skattsvika sem eru í greininni megi rekja til starfsemi sjálfstæðra atvinnurekenda/einyrkja. Mun minna sé um skattsvik hjá almennum launamönnum. Ástæðan sé fyrst og fremst sú að reiknað endurgjald sé of lágt og menn telji ekki fram tekjur sem eru umfram reiknað endurgjald. Samtökin leggja mikla áherslu á að það sé mjög brýnt að hækka reiknaða endurgjaldið frá því sem nú er. Annað vandamál sem hrjáir atvinnugreinina eru fyrirtæki sem spretta upp í skamman tíma, „gorkúlufyrirtæki“. Þessi fyrirtæki starfa í skamman tíma og verða svo gjaldþrota, síðan er stofnað nýtt fyrirtæki sem kaupir eignir þess gamla á lágu verði og hefur síðan starfsemi. Nær undantekningarlaust skulda þessi fyrirtæki opinber gjöld. Mjög brýnt er að komið sé í veg fyrir þess konar háttsemi. Samtökin telja að eitthvað sé um að menn vinni svart í greininni og þiggi jafnframt atvinnuleysisbætur. Ekki er eingöngu við byggingarmenn að sakast vegna skattsvika, oft er mikill þrýstingur af hálfu húsbyggjenda um að vinnulaun séu ekki gefin upp til skatts. Það stafar aðallega af tveim ástæðum, annars vegar vilja menn fá ódýrari vinnu og hins vegar geta húsbyggjendurnir sjálfir verið með peninga sem ekki þola dagsljósið. Samtökin telja að til að ná árangri í baráttunni gegn skattsvikum þurfi að koma til breytt almenningsviðhorf. Einnig þarf að einfalda kerfið sem er í gildi við endurgreiðslu á virðisaukaskatti vegna viðgerða á húsnæði.

Verzlunarmannafélag Reykjavíkur

Félagið telur að skattsvik séu mest hjá smáum fyrirtækjum, þ.e. þeim fyrirtækjum sem hafa fáa starfsmenn, t.d. söluturnar, myndbandaleigur, bílasölu o.fl. Hjá þessum fyrirtækjum er mjög algengt að hluti launa starfsfólks sé ekki gefinn upp til skatts. Launþegar hafa oft lent í vandræðum vegna þessa, t.d. þegar þessi fyrirtæki verða gjaldþrota er ekki hægt að gera kröfu á þau um laun sem ekki hafa verið gefin upp til skatts. Mjög algengt er að fyrirtæki séu lýst gjaldþrota, nýtt fyrirtæki stofnað á rústum þess gamla, lagerinn oft keyptur fyrir lítið og starfsemin heldur óbreytt áfram. Síðan lenda launakröfur á ríkissjóði auk þess að lítið fæst upp í greiðslu opinberra gjalda sem þessi

fyrirtæki skulda. Í mörgum tilfellum eru það sömu aðilarnir sem svíkja undan með þessum hætti. Dæmi eru um að sömu aðilarnir hafi stofnað mörg fyrirtæki á örfáum árum. Mjög brýnt er að komið sé í veg fyrir svona verslunarhætti. Verktakastarfsemi hefur aukist mjög í verslunarrekstri, sérstaklega hjá smærri fyrirtækjum. Mjög oft eru það sölumenn sem eru ráðnir sem verktakar. Launamenn sem ráðnir eru sem verktakar gera sér oft ekki grein fyrir þeim réttindum og skyldum sem í þessu felst fyrir þá og oft er það mun óhagstæðara fyrir þá heldur en að vera venjulegur starfsmaður. Á undanförmum árum hefur fjöldi þeirra sem greiðir félagsgjöld og greiða í lífeyrissjóð aukist þrátt fyrir aukna verktakastarfsemi í verslun. Verslunarmenn telja að það sé merki um að félagsmenn þeirra sækist eftir meira öryggi nú í ljósi þess slæma efnahagsástands sem er heldur en áður fyrr þegar næga atvinnu var að hafa. Félagið telur það vænlega leið til árangurs við að draga úr skattsvikum að koma á samvinnu milli stéttarféлага og skattyfirvalda um leiðir til að uppræta skattsvik. Stéttarfélögin fá upplýsingar um vafasöm fyrirtæki, sérstaklega vegna vangoldinna launagreiðslna, á undan skattyfirvöldum. Með samvinnu milli skattyfirvalda og aðila vinnumarkaðarins er þannig hægt að taka þessi fyrirtæki fyrr til athugunar og stöðva rekstur þeirra snemma ef hann er með óeðlilegum hætti. Einnig þarf að gera átak í skatteftirliti í ákveðnum rekstrargreinum, t.d. söluturnar. Það myndi veita mjög mikið aðhald í greininni ef fyrirtæki vita að fylgst sé náið með rekstri þeirra.

Skýrsla

**fjármálaráðherra um störf nefndar sem kannaði umfang
skattsvika, sbr. ályktun Alþingis 3. maí 1984.**

(Lögð fyrir Alþingi hinn 18. apríl 1986.)

Skýrsla

fjármálaráðherra um störf nefndar sem kannaði umfang
skattsvika, sbr. ályktun Alþingis 3. maí 1984.

Hinn 3. maí 1984 samþykkti Alþingi svohljóðandi þingsályktunartillögu:

„Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að koma á fót starfshópi sem í samvinnu við skattfyrivöld hafi það verkefni að gera grein fyrir og leggja mat á eftirfarandi:

1. Umfang skattsvika hérlendis miðað við upplýsingar um þjóðartekjur í þjóðhagsreikningum og öðrum opinberum gögnum annars vegar og upplýsingar um framtaldar tekjur í skattframtölum hins vegar.
2. Hvort skattsvik megi rekja sérstaklega til ákveðinna starfsstétta og starfsgreina.
3. Umfang söluskattsvika hér á landi.
4. Helstu ástæður fyrir skattsvikum og hvaða leiðir eru vænlegastar til úrbóta.

Niðurstöður skal leggja fyrir Alþingi eigi síðar en 1. mars 1985. Kostnaður greiðist úr ríkissjóði.“

Þáverandi fjármálaráðherra, Albert Guðmundssyni, var falið að annast framkvæmd þingsályktunartillögunnar af hálfu ríkisstjórnarinnar og með bréfi dags. 8. nóvember 1984 skipaði hann eftirtalda menn í starfshóp til að vinna að því verkefni sem þingsályktunin kveður á um:

Pröstur Ólafsson, hagfræðingur, sem jafnframt var skipaður formaður hópsins,
Eyjólfur Sverrisson, löggiltur endurskoðandi,
Jónatan Þórmundsson, prófessor,
Ólafur Davíðsson, framkvæmdastjóri
Þórólfur Matthíasson, hagfræðingur, sem jafnframt starfaði sem ritari starfshópsins.

Starfshópurinn hefur nú lokið störfum og skilað niðurstöðum sínum í formi umfangsmikillar skýrslu. Fer hún hér á eftir.

Efnisyfirlit:

	bls.	
1	Yfirlit yfir störf	7
1.1	Skipun og störf	7
1.2	Samandregnar niðurstöður	9
1.3	Tillögur til úrbóta	10
1.3.1	Skattalög og skattaframkvæmd	10
1.3.2	Bókhaldslög og framkvæmd þeirra	10
1.3.3	Skattaeftirlit	10
2	Hugtök, skilgreiningar og afmörkun efnis	11
2.1	Dulin efnahagsstarfsemi	11
2.2	Einstök svið dulinnar efnahagsstarfsemi	12
2.2.1	Lögleg starfsemi með óskráð viðskipti	12
2.2.2	Ólögleg starfsemi	13
2.2.3	Duldar viðbótartekjur	13
2.3	Orsakir dulinnar starfsemi	13
2.3.1	Skattsvik	13
2.3.2	Höft og auknar kvaðir	14
2.3.3	Andóf gegn jöfnun lífsgæða	14
2.3.4	Andstaða gegn stjórnarstefnu	14
2.4	Hugtakið skattsvik	14
2.4.1	Refsiverð háttsemi	14
2.4.2	Refsilausar sniðgönguleiðir	15
2.4.3	Afmörkun efnis	16
3	Erlendar niðurstöður	16
3.1	Norðurlönd	17
3.1.1	Noregur	17
3.1.2	Svíþjóð	17
3.1.3	Danmörk	17
3.2	Önnur lönd	18
3.2.1	Bandaríkin	18
3.2.2	Stóra Bretland	18
3.2.3	Ástralía	19
3.2.4	OECD	19
4	Umfang skattsvika, vinnuaðferðir og niðurstöður athugana	21
4.1	Peningamagnsaðferðin	21
4.2	Samanburður úr þjóðhagsreikningum	21
4.3	Möguleikar til skattsvika og tilraun til mats	25
4.3.1	Erlendar tilraunir	25
4.3.2	Gagnaöflun og tilraun til mats	25
4.4	Spurningakönnun	28
4.4.1	Aðdragandi	28
4.4.2	Einkenni kaupanda	29
4.4.3	Einkenni seljanda	29

4.4.4	Tilraun til mats á umfangi nóttalausra viðskipta	30
4.4.5	Þjónusta sem keypt var	32
4.4.6	Vilji til að taka á móti óskattlögðum tekjum	33
4.4.7	Möguleikar skattfyrvalda á að uppgötva skattundandrätt	33
4.4.8	Aðgerðir til að draga úr skattsvikum	33
4.4.9	Afstaða til fullyrðinga um skatta og skattundandrätt	34
4.4.10	Niðurstöður	34
5	Umfang söluskattssvika	35
6	Ástæður skattsvika	36
7	Varnir gegn skatt- og bókhaldsbrotum	37
7.1	Inngangur	37
7.2	Einkenni efnahagsbrota	37
7.3	Skattalög og skattabrot	38
7.3.1	Heimildir	38
7.3.2	Framkvæmd	39
7.4	Bókhaldslög og bókhaldsbrot	40
7.4.1	Heimildir	40
7.4.2	Framkvæmd	41
7.5	Skatteftirlit	41
8	Ábendingar um úrbætur	42
8.1	Skattalög og skattaframkvæmd	42
8.2	Bókhaldslög og framkvæmd	43
8.3	Bætt skattaftirlit	44
8.3.1	Skipulag og vinnubrögð	44
8.3.2	Eftirlitssveit	44
8.3.3	Endurmat hlunninda	44
	Viðaukar	47

1 Yfirlit yfir störf

1.1 Skipun og störf

Með bréfi dags. 8. nóvember 1984 skipaði þáverandi fjármálaráðherra, Albert Guðmundsson, starfshóp til þess að gera m.a. úttekt á umfangi skattsvika. Þetta var í samræmi við þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi 3. maí sama ár.

Verkefni hópsins var að gera grein fyrir og leggja mat á eftirfarandi:

1. Umgang skattsvika hérlendis miðað við upplýsingar um þjóðartekjur í þjóðhagsreikningum og öðrum opinberum gögnum annars vegar og upplýsingum um framtaldar tekjur í skattframtölum hins vegar.
2. Hvort skattsvik megi rekja sérstaklega til ákveðinna starfsstétta og starfsgreina.
3. Umfang söluskattssvika hér á landi.
4. Helstu ástæður fyrir skattsvikum og hvaða leiðir eru vænlegastar til úrbóta.“

Í starfshópinu voru skipaðir:

Pröstur Ólafsson, hagfræðingur, sem jafnframt var skipaður formaður hópsins,
Eyjólfur Sverrisson, löggiltur endurskoðandi,
Jónatan Þórmundsson, prófessor,
Ólafur Davíðsson, framkvæmdastjóri,
Þórólfur Matthíasson, hagfræðingur, sem jafnframt hefur starfað sem ritari starfshópsins.

Eins og dagsetning skipunarbréfsins ber með sér dróst skipun nefndarinnar nokkuð. Þáverandi fjármálaráðherra var strax skýrt frá því, að nefndin gæti ekki hafið störf fyrr en í byrjun árs 1985 og myndi örugglega ekki getað skilað af sér á því sama ári. Nefndin hóf síðan störf um miðjan janúar.

Starfshópurinn hefur haldið alls 30 formlega fundi en auk þess hafa undirhópar starfað án þess að fundir þeirra hafi verið skrásettir.

Nefndin starfaði framan af náði með Garðari Valdimarssyni skattrannsóknarstjóra og Ævari Ísberg vararíkisskattstjóra.

Auk fyrrnefndra embættismanna hafa eftirtaldir menn mætt á fundum nefndarinnar:

Hallvarður Einvarðsson, rannsóknarlögreglustjóri ríkisins,
Atli Hauksson, löggiltur endurskoðandi og ráðgjafi hjá rannsóknarlögreglunni,
Gunnar Jóhannsson, formaður ríkisskattanefndar,
Gylfi Knudsen, lögfræðingur, starfsmaður hjá ríkisskattanefnd,
Ólafur Nilsson, löggiltur endurskoðandi,
Stefán Svavarsson, lektor, löggiltur endurskoðandi,
Gestur Steinþórsson, skattstjóri í Reykjavík,
Sigurbjörn Þorbjörnsson, ríkisskattstjóri,
dr. Þorkell Helgason, prófessor,
dr. Guðmundur Guðmundsson, tölfræðingur.

Sú verkefnalýsing sem um getur í skipunarbréfi starfshópsins mótaði að mestu störf hans. Nefndarmenn eru þó sammála um að verklýsing þingslályktunarinnar sé of þröng.

Þar er t.d. eingöngu minnst á skattsvik, þótt þau séu hluti af stærri heild, sem við höfum kosið að nefna einu nafni dulda efnahagsstarfsemi. Við töldum óhjákvæmilegt að gera því nokkur skil, og er því einn kafli sem fjallar um það efni. En þar sem það var ekki meginmál verkefnis okkar var ekki lögð sérstök vinna í það viðfangsefni. Í kafla 2.1 er gefið nokkurt yfirlit yfir dulda efnahagsstarfsemi svo og einstök svið hennar og raktar helstu orsakir. Í kafla 2.4 er síðan settar fram skilgreiningar á hugtakinu skattsvik. Í ályktun Alþingis segir einnig að leggja skuli mat á umfang skattsvika hérlendis miðað við upplýsingar um

þjóðartekjur í þjóðhagsreikningum m.a. og upplýsingum um framtaldar tekjur í skattframtölum.

Þetta er gert að því marki sem tiltæk gögn leyfðu, en okkur sem að þessu unnum fannst þetta ekki nægilega haldgóð tilraun og vorum sammála um að gera fleiri tilraunir til að nálgast þetta erfiða mat. Í því skyni kynntum við okkur sambærilegar tiltækar erlendar kannanir og er þeirra getið í þriðja hluta.

Í fjórða hluta er gerð grein fyrir þeim aðferðum sem beitt er til að nálgast þetta frá fleiri en einni hlið og fá þannig fleiri niðurstöður.

Það vakti athygli okkar, hve niðurstöður voru líkar þótt mismunandi aðferðum væri beitt.

Það er rétt að geta þess að í viðauka með nefndarálini þessu er greinargerð eftir þá dr. Þorkel Helgason prófessor og dr. Guðmund Guðmundsson tölfræðing, um samanburð á eigna- og tekjumyndun starfsstétta hér. Nefndarmenn kynntu sér niðurstöður þessarar aðferðar. Þar er um athyglisverða tilraun að ræða sem við vitum ekki til að hafi verið reynd annars staðar.

Viljum við hér gera nokkra grein fyrir megináðferðum og helstu niðurstöðum úr hverri aðferð fyrir sig:

Fyrsta aðferðin var sú sem þingsályktunin ætlaðist til að notuð væri. Aðferðin felst í því að bera saman niðurstöður svokallaðs framleiðsluuppgjörs þjóðhagsreikninga og ráðstöfunaruppgjörs. Í kafla 4.2 er gerð grein fyrir forsendum og vanköntum þessarar aðferðar og öllum þeim óvissuþáttum sem haft geta áhrif á niðurstöður. Skv. þessari aðferð virtist erfitt að rökstyðja að duldar tekjur hafi numið meira en 5 — 7% af vergri landsframleiðslu árin 1973 — 1982. Þetta er svipað niðurstöðum og fengist hafa með hliðstæðum aðferðum í nokkrum nágrannalöndum, t.d. í Svíþjóð.

Í sama kafla er einnig gerð grein fyrir skattatapi hins opinbera m.v. ofangreinda niðurstöðu.

Önnur aðferðin sem beitt var er svokölluð matsaðferð. Hún felst í því að reynt er að meta aðstöðu hvernar atvinnugreinar út frá möguleikum hvernar greinar fyrir sig til að dylja tekjur sínar. Þar var m.a. unnið úr upplýsingum sem snertu hugsanleg eftirlitskerfi skattyfirvalda, s.s. afurðamiðakerfi, upplýsingar um útflutning og verðmæti hans, launamiðakerfi o.s.frv. Einnig var stuðst við stærðardreifingu fyrirtækja í atvinnugreininni, hverjir væru kaupendur o.s.frv. Á grundvelli fyrrgreindra upplýsinga, svo og reynslu íslenskra skattrannsóknarmanna, var atvinnugreinum skipt í átta áhættuflokka og sett fram þrjú tilbúin dæmi um mögulegan tekjuundandrätt greinanna. Frekari grein fyrir forsendum og vinnubrögðum er gerð í kafla 4.3.

Niðurstaðan skv. þessari aðferð er svipuð og samkvæmt þjóðhagsreikningaaðferðinni. Samkvæmt lægsta áhættutilvikum gæti verið um að ræða að 2,2% vantaði á verga landsframleiðslu. Skv. miðtilvikum er niðurstaðan 4,2% af landsframleiðslu. En í hæstu tilvikum reynist þurfa að bæta 9,1% við VLF.

Niðurstaða okkar er því sú að erfitt sé að rökstyðja að umfang dulinna viðskipta löglegrar starfsemi metin samkvæmt þessari aðferð hafi numið meira en 4 — 6% árið 1980, sem nefndin notaði sem viðmiðunarár. Í lok þessa kafla er einnig reynt að flokka atvinnugreinar eftir möguleikum til dulinnar starfsemi (áhættuhópa), enda um það spurt í þingsályktuninni hvort rekja megi skattsvik sérstaklega til ákveðinna starfsstétta.

Í þriðja lagi var gerð spurningakönnun. Úrtakið var 1000 manna slembiúrtak úr þjóðskrá. Heildarfráfall nam 20% þannig að niðurstöður byggja á svörum 800 einstaklinga.

Hér var um frumkönnun að ræða og verður að hafa það í huga, ekki síst þegar athugað er val þeirra 10 spurninga sem fyrir spyrjendur voru lagðar. Fróðlegt væri að framkvæma hliðstæða spurningakönnun árlega til að fylgjast með breytingum á svörum milli ára. Taka

verður strax fram og undirstrika vendilega að þeir spurðu voru einstaklingar en ekki fyrirtæki. Til að meta heildarumfang nótulausra viðskipta þarf því að meta hlut fyrirtækjanna sérstaklega.

Í kafla 4.4 er gerð nánari grein fyrir niðurstöðum, s.s. einkennum kaupenda og seljenda úppgefnar þjónustu eftir aldri, kyni og starfsstétt. Athygli vakti að tæp 37% þeirra sem viðurkenndu að hafa keypt vöru/þjónustu utan skattakerfisins höfðu háskólapróf en aðeins líðlega 7% þeirra sem lokið hafa skyldunámi (sjá 4.2.2 — 4.4.3). Þær starfsgreinar sem oftast voru nefndar sem móttakendur óframtaldrá tekna voru: Iðnaður og byggingarstarfsemi svo og verslun og þjónusta, þar af um helmingur í byggingargreinum, svo og í bílgreinaþjónustu (4.4.5). Niðurstöður spurningakönnunarinnar eru þær að nótulaus viðskipti hafi numið um 1% af vergri landsframleiðslu (VLF) á tímabilinu maí 1984 til maí 1985. Ef nótulaus viðskipti fyrirtækja eru metin til viðbótar og auk þess bætt við upphæð sem ætla má að jafngildi hærra verði á uppgefinni þjónustu en dulinni má líklega tvöfalda fyrrnefnda tölu (sjá 4.4.4).

Á Norðurlöndum virðast nótulaus viðskipti þó vera einna minnst að umfangi hérlendis (sbr. 4.4.4).

Nauðsynlegt er að taka skýrt fram að afar erfitt er að mæla starfsemi sem hvergi er til og engar skýringar eru til um. Vandinn við dulda atvinnustarfsemi og skattsvik er sá að hvorugt er nokkurs staðar skráð og af þeim sem taka þátt í þessum leik er allt gert til að hylja vegsummerki.

Allar tilraunir til mats verða því að skoðast í því ljósi, að hér er um afar ófullkomnar aðferðir að ræða og niðurstöður verða að skoðast eftir því.

1.2 Samandregnar niðurstöður

1.2.1 Niðurstaða starfshópsins er sú að umfang dulinnar starfsemi hérlendis sé á bilinu 5 — 7% af VLF. Ef miðað er við 6% sem meðaltal nemur þetta um 6,5 milljörðum króna árið 1985 m.v. áætlaða verga landsframleiðslu.

Tap hins opinbera vegna vangoldinna beinna skatta og söluskatts má áætla um 2,5 — 3,0 milljarða króna árið 1985 (sjá kafla 4.2).

1.2.2 Samkvæmt niðurstöðu skoðanakönnunarinnar (4.4.5) og matsaðferðarinnar (4.3) eru mestar líkur fyrir dulinni starfsemi og skattsvikum í eftirtöldum greinum, raðað eftir áhættustigi:

- a. Byggingarstarfsemi,
- b. Persónuleg þjónustustarfsemi (s.s. bílaþjónustugreinar, gúmmíviðgerðir, hjá hárgreiðslu- og snyrtistofum o.s.frv.),
- c. Iðnaður, verslun, veitinga- og hótélrekstur.

1.2.3 Engar óyggjandi leiðir eru til að áætla söluskattssvik. Samkvæmt þeirri aðferð sem lýst er í kafla 5 má gera ráð fyrir að umfang söluskattsvika hér á landi sé um 11% af skiluðum söluskatti. Þetta jafngilti um 1,3 milljörðum kr. 1985.

1.2.4 Helstu ástæður skattsvika teljum við vera þessar:

- a. Flókið skattkerfi með óljósum mörkum milli hins löglega og ólöglega. Frádráttar- og undanþáguleiðir íþyngja mjög framkvæmd skattalaga og opna margvíslegar sniðgönguleiðir.
- b. Skattvitund almennings er tvíbent og verður óljósari eftir því sem einstök skattaleg ívilnunarákvæði einstakra hópa aukast og skatteftirlitið versnar. Þetta grefur undan réttlætiskennd skattgreiðenda.
- c. Há skatthlutföll hafa áhrif á umfang skattsvika. Þau hvetja til þess að nýta sér sniðgöngumöguleika og það þeim mun meira sem hlutföllin eru hærri.

- d. Auk þessa ber að nefna að eflaust á tilhneiging til lagasetningar og opinberra hafta á ákveðnum sviðum sinn þátt í örvun til skattsvika.

1.3 Tillögur til úrbóta

1.3.1 Skattalög og skattaframkvæmd (kafli 8.1)

- a. Einfalda þarf skattalögin, fækka undanþágum og afnema margs konar frádráttarliði þannig að skattstofnar verði skýrir og afmarkaðir og greiðsluskylda auðreiknanleg. Einföldun skattalaga og fækkun undanþága og frádráttarliða auðveldar öll skattskil virkara skatteftirlits. Um leið þarf að fækka skatttegundum og gæta þess að einstakir skattstofnar séu ekki ofnýttir.
- b. Endurskoða þarf ákvæði um refsingu og álag. Setja þarf nýtt refsíákvæði um stórfelld skattsvik inn í almenn hegningarlög þar sem fangelsi (allt að sex árum) yrði lagt við brotum.

1.3.2 Bókhaldslög og framkvæmd þeirra (kafli 8.2)

- a. Herða þarf bókhaldseftirlit og viðurlög við brotum bókhaldsskyldra aðila. Fela ætti skattrannsóknarstjóra bókhaldseftirlitið með lögum og veita honum ýmsar auknar heimildir, s.s. sektarheimild vegna bókhaldsbrot.
- b. Lögfest verði ótvíræð lagaheimild fyrir ríkisskattanevnd til þess að úrskurða sektir fyrir hrein bókhaldsbrot svipuð þeirri sem hún hefur vegna skattabrot.
- c. Sjálfstæð refsíákvæði komi í bókhaldslög. Brot verði þar skilgreind sjálfstætt eftir atvikum með mismunandi refsimörkum. Setja þarf í löginn ákvæði um heimild til sviftingar starfsréttinda að því leyti sem almenn ákvæði hegningarlaga eru talin ófullnægjandi.
- d. Endurskoða þarf ákvæði í almennum hegningarlögum um „stórfellda óreglusemi“ í færslu bókhalds. Verknáðarlýsing ákvæðisins er óljós og refsimörk mjög væg.
- e. Lögfest verði hlutræn refsíabyrgð lögaðila svipuð þeirri sem nú er að finna um skattabrot.

1.3.3 Skattaftirlit (kafli 8.3)

- a. Embætti ríkisskattstjóra verði breytt í stofnun er fari með heildarstjórnun skattamála bæði faglega og verkstjórnarlega. Það býður upp á mun meiri möguleika til bættrar verkaskiptingar og samræmdra vinnubragða sem bæta munu skatteftirlit. Öll úrvinnsla og allt eftirlit með framtölum færi fram á einum stað þar sem sérhæft, menntað starfsfólk er fyrir hendi í nægilegum mæli. Skattstofur í núverandi mynd legðust niður, en eftir yrðu aðilar sem myndu veita upplýsingar til almennings og hugsanlega afla gagna vegna framtala.
- b. Til vara er lagt til að verkstjórnarvald ríkisskattstjóra verði eflt og öll atvinnurekstrarframtöl verði unnin hjá embættinu svo og álagning og eftirlit með söluskatti. Skattstofunum verði fækkað en haldi þó áfram fyrirverandi störfum að undanskildum atvinnurekstrarframtölum, undir beinni verkstjórn ríkisskattstjóra.
- c. Gera þarf verulegt átak í menntunarmálum starfsfólks á skattstofum. Endurvekja þarf skattskólann og festa hann betur í sessi.
- d. Komið verði á fót sérstakri eftirlitssveit sérhæfðra skattrannsóknarmanna sem geri skyndikannanir á bókhaldi fyrirtækja og taki til rannsóknar flókin og erfið framtöl.
- e. Endurskoðuð verði ákvæði um skattalega meðferð hlunnindagreiðslna.

2 Hugtök, skilgreiningar og afmörkun efnis

2.1 Dulin efnahagsstarfsemi

Í þingsályktun þeirri sem liggur til grundvallar starfi nefndarinnar er viðfangsefni hennar takamarkað við hugtakið „skattsvik“. Skattsvik eru hins vegar aðeins hluti af þeirri efnahagslegu starfsemi sem fer fram utan hins skráða hagkerfis.

Hér á eftir verður reynt að varpa ljósi á þá efnahagsstarfsemi sem er dulin og leynd fyrir yfirvöldum og gefur af sér tekjur sem hvergi eru skrásettar. Fjölmargar nafngiftir eru hugsanlegar yfir þetta fyrirbæri og mótast þær nokkuð af stöðu skrásetjara hverju sinni og hvað hann telur miklivægast að draga fram í dagsljósið. Hugtök eins og „neðanjarðarhagkerfi“, „óskrásett starfsemi“, „svört viðskipti“ o.s.frv. hafa öll verið notuð í þessu skyni. Hér á eftir verður aðallega notast við hugtakið „dulin efnahagsstarfsemi“. Er þá átt við efnahagslegar athafnir sem eiga sér stað utan við hið reglulega efnahagslíf og komast þar að auki framhjá opinberri mælingu eða skráningu, einkum til þess að sleppa við greiðslu ýmissa opinberra eða umsaminna gjalda, sem samið er um í kjarasamningum.

Pannig mynda hin eiginlegu skattsvik ekki alla dulda efnahagsstarfsemi sem fer fram í hagkerfinu. Erfitt er að segja til um hve stór hluti þessarar duldu tekjumyndunar, sem hvergi er til í opinberum skýrslum, á rót sína að rekja til skattsvika. Sennilega er hann þó allstór, a.m.k. héraendis.

Það er augljóst að erfitt er að mæla starfsemi sem er haldið leyndri og falin er á alla vegu og því verulegum vandkvæðum bundið að komast að umfangi hennar. Hér geta engar skýrslur leitt menn í sannleika, hvorki þjóðhagsreikningar, skattskýrslur eða ársreikningar fyrirtækja. Skráningunni er alls staðar sleppt.

Þrátt fyrir margvíslegar endurbætur í gerð þjóðhagsreikninga og í opinberri skýrslugerð er það staðreynd að þessar skýrslur ná ekki til allra efnahagsathafna í hagkerfinu. Kemur þar margt til. Bæði eðli og uppsetning þjóðhagsreikninga en einnig, eins og áður er sagt, vísitandi yfirhýlming þeirra sem dylja vilja athafnir sínar á þessu sviði. Ef tilraun er gerð til að tilgreina allar tegundir duldrar efnahagsstarfsemi rekst maður á fjölskrúðugan garð.

Eftirfarandi upptalning ætti að gefa nokkuð yfirlit yfir þetta svið:

Vinna, sem ekki er gefin upp.

Vinna, án nauðsynlegra leyfa.

Skiptivinna og skiptiviðskipti.

Þóknanir og greiðslur fyrir margvíslega þjónustu sem ekki eru gefnar upp til skatts.

Nótulaus viðskipti.

Óuppgefin sala á heimaunnum munum eða eigin framleiðsla beint til neytenda og/eða kaupmanna.

Óuppgefin húsaleiga.

Fjárhættuspil.

Tekjur af okurstarfsemi og misneytingu.

Smygl á hátollavörum.

Sala á bannvörum, s.s. fíkniefnum.

Auk þess sem hér er upptalið á sér stað margvíslegur undandráttur frá tekjuskattsstofni, þ.e. það sem nefnt er ýmist **skattsvik eða annars konar skattundankoma** (refsilausar sniðgönguleiðir). Munurinn á þessu tvennu er sá að skattsvik eru að öllu leyti ólögleg og refsiverð athöfn, framkvæmd í þeim tilgangi að lækka skattstofn eða komast hjá greiðslu skatta. Skattaundankoma er athöfn sem hagnýtir ýmsan ófullkomleika skattalaga, margvísleg göt til að komast undan eðlilegri skattgreiðslu. Hér er ekki endilega um ólöglega athöfn að ræða, þótt mörkin kunni að vera mjög óskýr og athöfnin gangi jafnvel gegn tilgangi löggjafans.

2.2 Einstök svið dulinnar efnahagsstarfsemi

2.2.1 Lögleg starfsemi með óskráð viðskipti

Flest bendir til þess að langstærstur hluti hins óskráða, dulda efnahagskerfis sé fölginn í athöfnum sem byggjast á annars löglegri starfsemi. Athöfnum er leynt ýmist vegna þess að tilskilin opinber leyfi vantar og menn reiðubúnir að sniðganga reglugerðir og samþykktir, eða menn vilja auðgast á leyndinni. Almennt er það hið opinbera sem verður fyrir skaðanum, en einnig ýmis samtök almennings, s.s. verkalýðsfélög og lífeyrissjódir.

Skilgreina má helstu svið þessara leyndu athafna nánar.

Í fyrsta lagi má telja margvísleg form dulinnar eða leyndrar vinnu. Svokölluð „svört vinna“ er óskráð vinna sem fer fram án tilskilinna leyfa (s.s. atvinnuréttinda) eða er haldið leyndri af öðrum ástæðum. Erlendis er mikið um slíkt hjá útlendingum sem starfa án atvinnuleysis eða styrkþegar á bótum taka að sér vinnu án þess að frá því sé skýrt eða það gefið upp til að koma í veg fyrir skerðingu á bótum.

Hér má einnig flokka svokallaða „verktakastarfsemi“, þar sem viðkomandi launþegi tekur að sér að sjá um ákveðið verk á eigin ábyrgð án þess að hún sé gefin upp.

Í öðru lagi má nefna margvíslega atvinnustarfsemi sem er í alla staði lögleg og skrásett opinberlega með tilskildum leyfum en er rekin þannig að einungis hluti af tekjum er bókfærður og gefinn upp.

- i) Þar ber hæst svokölluð nótulaus viðskipti. Þau eru margvísleg og koma fyrir víða. Hvati þess er sá, að kaupandi þjónustunnar fær hana á lægra verði og sá sem selur hana sparar sér gjöld til hins opinbera.

Eins og kemur fram í niðurstöðum spurningarkönnunarinnar hér á eftir hefur verið áætlað að heildarmagn nótulausra viðskipta hérlendis frá maí 1984 til jafnlangdar 1985 gæti hafa numið allt að 2% af vergi landsframleiðslu. Þær greinar þar sem nótulaus viðskipti virðast tíðust eru ýmsar iðngreinar í byggingarstarfsemi, bílaþjónustu og persónuleg þjónusta margvísleg. Einnig mætti nefna óuppgefna húsaleigu, afnot af opinberum eignum eða eignum fyrirtækja án skrásetningar.

- ii) Hér verður einnig að telja til þá tilhneingingu sumra að dylja tekjur og lækka hagnað með því að stinga undan staðgreiðslu á seldri framleiðslu og þjónustu.

Að hluta er hér um sama fyrirbæri og undir i-lið en er þó annars eðlis vegna þess að segja má að í þessu tilviki sé ekki eðlilegt að láta nótu af hendi (nema e.t.v. kassakvittun) og því ekki um að ræða gagnkvæmt samkomulag eins og í i-lið hér að framan. Undir þetta atferli flokkast þjónusta sem veitt er gegn staðgreiðslu og á sér stað s.s. í hótél- og ferðamannaþjónustu, í myndbandaleigum, í smásöluverslunum, margvísleg, bein sala afurða til neytenda o.s.frv.

- iii) Vanmat vörubirgða hjá fyrirtækjum getur leitt til dulins hagnaðar.

Í þriðja lagi er rétt að minnst á margvíslegar leiðir til að hækka **kostnaðarhlíð** (lækka tekjuhlið) rekstrar til undandráttar frá tekjuskattsstofni og snýr því eingöngu að fyrirtækjum eða atvinnustarfsemi. Þessar tegundir eru helstar:

Persónuleg útgjöld einstaklinga í atvinnurekstri eru færð sem rekstrarkostnaður.

Persónuleg útgjöld hluthafa/hlutareiganda eru færð sem rekstrarkostnaður hjá lögaðila.

Persónuleg útgjöld launþega í þjónustu eintaklings eða lögaðila færð sem rekstrarkostnaður.

Greiðslur sem á að eignfæra og afskrifa eru færðar sem rekstrarkostnaður, t.d. viðhald.

Óheimilar afskriftir útstandandi skulda.

Endurgreiðsla kostnaðar er ekki færð.

Afhending eigna til hluthafa eða hlutareiganda án skráningar í reikningi lögaðila.

Kaup eigna hluthafa eða ættingja þeirra á verði sem er hærra en almennt markaðsverð.

Sala eigna til hluthafa eða ættingja þeirra undir markaðsverði.

Vaxtalaus lán til hluthafa eða starfsmanna lögaðila, eða vextir undir markaðsvöxtum. Óeðlileg lánakjör í því sambandi.

Ýmis viðskipti tengdra eða skyldra aðila, þ.m.t. viðskipti móður- og dótturfyrirtækis, t.d. í sambandi við lán.

Gjafir færðar sem rekstrarkostnaður.

Það sem hér að framan hefur verið gerð grein fyrir (2.2.1) eru yfirleitt athafnir sem nefnd eru skattsvik (refsiverð skattsvik) sem er sá hluti hinnar duldu efnahagsstarfsemi sem er meginviðfangsefni nefndarinnar, en nokkrar ofangreindra athafna eru þess eðlis að þær þurfa ekki að vera refsiverðar, en geta falið í sér slíka sniðgöngu á skattalögum að til nýrrar skattlagningar komi, sbr. 58. gr. laga nr. 75/1981.

2.2.2 Ólögleg starfsemi

Í „neðanjarðarhagkerfinu“ finnst fleira en það sem gert er til að komast hjá að greiða eðlilega skatta til ríkisins. Þar er einnig stunduð ólögleg starfsemi í atvinnuskyni.

Hugsanlega ætti að bæta við þjóðhagsreikninga þeim verðmætum sem í eðli sínu byggjast á refsiverðu athæfi, s.s. fíkniefnasölu og smygli. Auðvitað hlýtur það að teljast vafasamt hvort telja eigi til þjóðarframleiðslunnar verðmæti sem bannað er að framleiða eða selja, en engu að síður hlýtur slík starfsemi að falla undir hugtakið dulin starfsemi, þar sem opinber skráning fer ekki fram. Í hagkerfinu myndar þessi starfsemi tekjur sem ekki verða raktar eða útskýrðar hér frekar. Þessi starfsemi fellur ekki undir hugtakið skattsvik og verður því enginn frekari gaumur gefinn í starfi nefndarinnar.

2.2.3 Duldar viðbótartekjur

Auk þess sem að framan greinir eru ýmsar fleiri aðferðir til að afla viðbótartekna og byggjast þær einkum á slægu eftirliti innan fyrirtækja. Margt mætti telja til, en almennt kemur þetta fram sem einhvers konar birgðarýrnun innan fyrirtækjanna.

Venjulegur þjófnaður, t.d. starfsmanna, telst ekki til dulinnar starfsemi, þar sem fyrst og fremst er um að ræða breytingu á tekjuskiptingunni. Verknaðurinn og verðmætið er í flestum tilvikum skrásett og þekkt, þótt nýr „vörslumaður“ sé óþekktur.

2.3 Orsakir dulinnar starfsemi

Dulin starfsemi er ekki ný af nálinni. Hún er í einhverjum mæli jafn gömul þeirri ákvörðun að láta lög móta og stjórna mannlegum athöfnum, því að alltaf hafa fundist einstaklingar sem hafa talið sig hagnast á því að sniðganga lög. Hitt virðast flestir sammála um að þessarar tilhneigingar gæti meira á seinni hluta þessarar aldar en áður. Almennt má auðvitað fullyrða að auðgunarhvötin sé meginástæða fyrir dulinni efnahagsstarfsemi. En fleira kemur til og skal þess helsta getið hér á eftir.

2.3.1 Skattsvik

Það liggur í augum uppi að auðgunarhvötin er megin orsök dulinnar efnahagsstarfsemi, en auðgunarhvötin kemur fram í skattsvikum.

Ástæður skattsvika eru m.a. þessar:

- i) Vaxandi skattbyrði.
- ii) Flókið skattkerfi, lítil áhætta en mikill hagnaður vegna lélegs eftirlits.
- iii) Tvíbent réttarvitund almennings.

Þessu verður nánar gerð skil í kafla 6 hér á eftir og því er um frekari umfjöllun vísað þangað.

2.3.2 Höft og auknar kvaðir

Eflaust á tilhneiging til lagasetningar og setning opinberra hafta á ákveðnum sviðum sinn þátt í því að ýmsir virðast reiðubúnir til að sniðganga nýjar kvaðir og opinber afskipti, s.s. framleiðslukvóta, vinnuverndarákvæði o.s.frv. Sumum finnast opinber afskipti vera komin út í öfgar og séu farin að drepa framtak einstaklinganna í dróma. Andsvar þeirra getur verið aukin dulin efnahagsstarfsemi.

2.3.3 Andóf gegn jöfnun lífsgæða

Heyrst hefur sú skoðun að ein ástæðan fyrir dulinni starfsemi sé andóf gegn jöfnunartilhneigingu velferðarþjóðfélaga, s.s. hækkandi skattþrepum, en einnig öðrum jöfnunartilraunum sem samið er um á vinnumarkaði. Með því að sniðganga skrásetningu og skattgreiðslur heldur viðkomandi einstaklingur „sínur“ hlut og viðheldur með því launamismuninum.

2.3.4 Andstaða gegn stjórnarstefnu

Því hefur verið haldið fram að hluta skýringarinnar á dulinni starfsemi sé að leita í afstöðumun einstaklinga og hópa til ríkisstjórna og stjórnarstefnu á hverjum tíma. Einnig getur verið um að ræða andúð á stjórnarfarinu eða andstaða við að setja skattþening í ákveðin verkefni eða vissar umdeildar framkvæmdir.

2.4 Hugtakið skattsvik

Þingsályktun sú frá 3. maí 1984 sem liggur til grundvallar starfi nefndarinnar lýtur að úttekt á umfangi **skattsvika**. Í hinum einstöku liðum ályktunarinnar er alls staðar notað hugtakið skattsvik. Sama er að segja um aðra þingsályktun, er samþykkt var sama dag, um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum. Engan veginn kemur skýrt fram í þessum ályktunum né í athugasemdum með þeim, hvaða merkingu skuli leggja í þetta hugtak og þar með hvernig afmarka skuli viðfangsefni nefndarinnar. Notkun hugtaksins í umræddum athugasemdum um tiltekinn hundradshluta af þjóðartekjum bendir að vísu til allrúmrar merkingar. Við útreikning á þjóðartekjum eru allir skattstofnar ríkisins taldir með, þ.á m. tollatekjur. Á hinn bóginn er ljóst, að margir, raunar flestir skattstofnar, hafa hverfandi lítil áhrif á heildarfjárhæð þjóðartekna og skipta því litlu máli fyrir könnun þessa. Þegar betur er að gáð koma mismunandi merkingar til álita, án þess þó að tilteknar merkingar verði eignaðar ákveðnum fræðigreinum eða daglegu máli. Nauðsynlegt er fyrir nefndina að skilgreina hugtakið fyrir sitt leyti með hliðsjón af markmiðum rannsóknarinnar og þeim tíma og aðstöðu sem hún hefur yfir að ráða. Áður en það er gert þykir rétt að gera grein fyrir mismunandi inntaki og umfangi hugtaksins skattsvik, jafnframt því sem önnur hugtök verða athuguð um leið, svo sem skattlagabrot, skattundandráttur og skattasniðganga.

2.4.1 Refsiverð háttsemi

Ætla má, að báðar þingsályktanirnar séu miðaðar við refsiverða háttsemi, enda er í annarri þeirra vikið að skattsvikum sem afbroti. Er það raunar eðlilegasti skilningurinn og sá sem yfirleitt er lagður til grundvallar. Sniðganga skattareglna innan ramma laganna, t.d. vegna mats eða ágalla á lögum, verður betur skýrð með öðrum hugtökum eða orðum.

1) Sú merking skattsvikahugtaksins, sem viðtækust er samkvæmt hinum formlega mælikvarða laganna, tekur til allra refsiverðra brota gegn skattalögum yfirleitt, hver sem skattstofninn er (tekjuskattar, eignarskattar, neysluskattar, skattar tengdir rekstrarkostnaði, innflutningsgjöld, útflutningsgjöld) og hvort sem slík brot eru upplýst eða dulin. Það eitt nægir, að refsiskilyrði séu til staðar, þar með talin saknæmisskilyrði (yfirleitt ásetningur eða

stórfellt gáleysi). Í þessari merkingu er eðlilegast að tala um skattabrot, skattlagabrot eða skattundandrätt.

2) Orðið skattsvik bendir til þrengri merkingar en nú var lýst, sbr. hugtökin fjársvik, umboðssvik o.fl. Svik eru í eðli sínu verk sem menn vinna vísvitandi, þ.e. af ásetningi. Þess vegna er hugtakið skattsvik oft í lögfræðiritum skýrt sem ásetningsbrot.¹⁾ Í skattalögum er hins vegar algengast að stórfellt gáleysi dugi einnig til refsíabyrgðar, sbr. 107. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, 25. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt, sbr. 4. gr. laga nr. 33/1982, 24. gr. og 39. gr. laga nr. 73/1980 um tekjustofna sveitarfélaga (útsvar og aðstöðugjald). Í öðrum tilvikum nægir almennt gáleysi, sbr. t.d. 33. gr. laga nr. 120/1976 um tollskrá o.fl. og 12. gr. laga nr. 52/1983 um útflutningsgjald af sjávarafurðum. Þá ber og við, að engin refsíákvæði sé að finna í skattalögum, sbr. II. kafla laga nr. 73/1980 (fasteigna-skattur) og laga nr. 58/1970 um skemmtanaskatt. Um þessi síðustu dæmi verður ekki sagt að undandrättur falli undir skattsvik eða önnur refsiverð skattabrot í þeirri merkingu sem hér er um að ræða.

3) Nokkur tilhneiging er til þess að takmarka skattsvik við þann þátt verknáðarlýsingar er lýtur að beinum athöfnum (undandrætti), þ.e. röngum eða villandi yfirlýsingum til stjórnvalda, en útiloka vanrækslu á að gefa upplýsingar (vanrækslu á framtali til skatts), sbr. einkum 1. mgr. 107. gr. laga nr. 75/1981.

4) Ytri takmörkun kemur einnig til álita, þannig að skattsvik teljist bundin við t.d. álagningarskatta, þ.e. skatta, sem ákvarðaðir eru einhliða af skattstjórum eða öðrum skattyfirvöldum á grundvelli lögskyldra upplýsinga um gjaldstofninn.²⁾ Í umræðum um skattsvik er jafnvel stundum miðað við hina mikilvægari skattstofna, svo sem tekjuskatt, eignarskatt og söluskatt.

5) Hugtakið skattsvik kemur sjaldan fyrir í lögum. Má hér helst nefna 5. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981: „Hafi skattstjóri grun um að veruleg skattsvik hafi verið framin skal hann tilkynna það skattrannsóknarstjóra sem ákveður hver annast skuli rannsókn í málinu“. Að efni til tekur ákvæði þetta til allra refsiverðra brota á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, án tillits til huglægrar afstöðu og verknáðarforms. Áskilnað um **veruleg** skattsvik mætti reyndar tengja hinni huglægu afstöðu, en hann á þó líklega fremur við grófleika brots hlutrænt séð, þ.e. með tilliti til þeirra fjárhæða sem dregnar eru undan skatti. Með hliðsjón af 2. og 3. mgr. 102. gr. laga nr. 75/1981 nær hugtakið einnig til annarra skatta sem skattstjórar leggja á.

Í nefndaráli frá 13. mars 1985, um hraðari og skilvirkari meðferð skatta- og efnahagsbrota í dómskerfinu, eru hugtökin skattabrot og skattsvik notuð jöfnum höndum, að því er virðist í mjög rúmri merkingu, sbr. einkum upptalningu á bls. 4: „skattsvik, bókhaldsbrot, gjaldeyrisbrot, faktúrufalsanir, verðlagsbrot og fleiri skyld brot.“

2.4.2 Refsilausar sniðgönguleiðir

Rétt þykir að víkja hér einnig að refsilausum sniðgönguleiðum. Sniðganga, sem varðar við refsíákvæði skattalaga, t.d. óheimilt framtal rekstrarkostnaðar, byggt á heimildarlausum færslum um lengri eða skemmri tíma, fellur beint undir umfjöllunina í lið 2.4.1 hér að framan. Aðrar sniðgönguleiðir varða einkum skýringu skattalaga.

Málamyndagerningar, t.d. kaupsamningur sem ekki á að koma til framkvæmda eða er í raun annars efnis, gerðir í því skyni að sniðganga skattareglur geta verið refsilausir, en ógildanlegir að einkarétti og/eða marklausir við skattákvörðun. Í skattalögum er allvíða að

1) Sjá Jónatan Þórmundsson: *Auðgunarbrot og nokkur skyld brot* (fyrra hefti, 1975), bls. 11; Ole Björn, Lida Hulgaard og Aage Michelsen: *Lærebog om indkomstskatt* (5. útg. 1985) bls. 779-80; Ernst Blumenstein: *System des Steuerrechts* Zürich 1971), bls. 317 o. áfr. (Steuerbetrug, sbr. Steuerhinterziehung).

2) Jónatan Þórmundsson: *Fyrirlestrar í skattarétti* (fjöl. 1982), bls. 16.

finna ákvæði sem stefnt er gegn tilraunum manna til að haga fjármálum sínum á þann veg að þeir hagnist á reglum skattalaga, sbr. einkum 58. gr. laga nr. 75/1981.¹⁾

Tilraunir skattaðila til að sniðganga skattalög geta á ýmsan hátt skipt máli um afstöðu dómstóla til fjármálaráðstafana hans og um skýringu skattalaga. Augljóst er, að eigi skattalög að ná tilgangi sínum, verður að stemma stigu við því, annaðhvort með beinum lagareglum eða í réttarframkvæmd, að þegnarnir geti með stoð í öðrum réttarreglum gert þennan tilgang að engu. Deilt hefur verið um það, hvort unnt sé við beitingu skattalaga að víkja frá venjulegum lögskýringaleiðum. Á meginlandi Evrópu hefur verið gengið nokkuð langt í því að leggja áherslu á efni fjármálagerninga og víkja þeim til hliðar ef með þeim hefði verið komist framhjá reglum skattalaga. Á Norðurlöndum og í Bretlandi hefur verið farið varlegar í þessu efni. Ætlast má til þess, að meiri háttar göt í skattalögum séu lagfærð af löggjafanum.²⁾

Engar reglur eða lögskýringarsjónarmið um sniðgöngu taka til þeirra ráðstafana skattaðila sem fela í sér raunverulegar breytingar á högum þeirra og eru ekki bundnar við skattamarkmið, t.d. hjónaskilnaður eða breyting á sameignarfélagi í hlutafélag, og það jafnvel þótt skattsparnaðarsjónarmið séu höfð í huga.

2.4.3 Afmörkun efnis

Með hliðsjón af framansögðu, markmiðum rannsóknarinnar og tiltækum aðferðum og vinnuástöðu telur nefndin rétt að takmarka umfjöllun sína um skattsvik við refsiverð brot gegn lögum um tekjuskatt og eignarskatt og lögum um söluskatt, án tillits til verknáðarforms og huglægrar afstöðu.

3 Erlendar niðurstöður

Hér á eftir fer yfirlit yfir niðurstöður þeirra kannana erlendra er tiltækar voru við gerð þessarar skýrslu. Ekki verður gerð tilraun til að rekja fræðilegan bakhjarl þessara niðurstaðna.

Í grófum dráttum má tala um fimm aðferðir. Fyrsta má nefna peningamagnsaðferðina. Gengið er út frá að dulin viðskipti séu reiðufjárviðskipti. Leitað er eftir samhengi breytingar reiðufjárefirtirspurnar og breytingum á heildarskattbyrði.

Önnur aðferðin er tengd hugmyndinni um að gera upp annars vegar allar framtaldar tekjur í hagkerfinu og hins vegar öll hugsanleg útgjöld. Komi fram munur á þessu tvennu á þann veg að útgjöld séu hærri en tekjur er gengið út frá að rekja megi það til vanframtalinna tekna. Þessi aðferð er stundum kölluð þjóðhagsreikningaaðferðin, þar sem gagnanna er aðallega aflað úr þjóðhagsreikningaskýrslum.

Þriðja aðferðin er kennd við spurningakannanir. Þá er tekið slembiúrtak úr þjóðskrá og þeir er í því lenda beinlínis spurðir um afskipti sín af dulinni starfsemi. Niðurstöður varðandi heildarumfang dulinnar starfsemi fæst með því að gera ráð fyrir að úrtakið gefi smækkaða mynd af samfélaginu.

Fjórdú aðferðina mætti kalla matsaðferðina. Þá er reynt að meta dulin viðskipti á nánar afmörkuðum sviðum hagkerfisins. Nokkur afbrigði eru til við þessa aðferð.

Fimmta aðferðin tengist nýtingu gagna úr neyslukönnunum. Þá er reynt að tengja

1) Sjá nánar Jónatan Þórmundsson: *Fyrirlestrar í skattarétti* (1982), bls. 55-56; Thøger Nielsen: *Indkomstbeskatning I* (1965), bls. 35-47.

2) Jónatan Þórmundsson: *Fyrirlestrar í skattarétti* (1982), bls. 55-56; Nils Mattsson: *Kringgåendeproblemet i skatterätten*. Fyrirlestur á Norræna lögfræðingamótinu í Oslo 1985.

saman tekjur og gjöld skv. neyslukönnunum. Komi fram mismunur er reynt að skýra hann sem dulin viðskipti. Þessi aðferð þykir nokkuð óáreiðanleg.

Eins og áður var sagt eru þessar aðferðir þróaðar til að meta umfang dulinna viðskipta af einu eða öðru tagi. Misjafnt er hversu stóran hlut dulinna og ólöglegra viðskipta hverri aðferð er ætlað að mæla. Í sumum tilvikum er talað um öll slík viðskipti, í öðrum tilvikum um afmarkaðri þætti. En hvernig svo sem rannsakendur skilgreina þessa hluti er rétt að minna á það hér að iðkendur þessara viðskipta slétta yfir slóð sína eins vel og þeir geta. Þessum viðskiptum á að gleyma þegar þeim hefur verið komið í kring. Góðar rannsóknaraðferðir geta engu um þetta breytt. Því ber að taka allar niðurstöður þeirra kannana sem hér eru nefndar sem og annarra með mikilli varúð. Telja verður víst að nákvæmni í niðurstöðum sé verulega miklu lakari en gengur og gerist um þjóðhagsstærðir yfirleitt.

Samræmt hugtakakerfi um mismunandi deildir dulinnar efnahagsstarfsemi er ekki til. Í þeirri samantekt sem fram fer hér á eftir er þeirri reglu fylgt að þýða hrátt þau hugtök sem rannsakendur hafa notað hver í sinni skýrslu. Ekki er gerð nein tæmandi grein fyrir innihaldi hugtakanna en áhugasömum aðilum bent á að kynna sér skilgreiningar höfunda í skýrslunum sjálfum.

3.1 Norðurlönd

3.1.1 Noregur

Tilraunir hafa verið gerðar til að meta umfang „svartrar atvinnustarfsemi“ í Noregi, annars vegar með beinum spurningakönnunum og hins vegar með óbeinum athugunum á mögulegum áhrifum skattahækkana á seðlaeftirspurn almennings.

Spurningakönnun hefur verið gerð, a.m.k. tvívegis. Niðurstöður fyrri könnunarinnar sem gerð var 1980 var að samtals hefðu 40% aðspurðra tekið þátt í „svartri atvinnustarfsemi“, annað hvort sem kaupendur eða sem seljendur eða hvort tveggja. Samkvæmt seinni könnuninni, sem var gerð 1983, var þetta hlutfall 33%. Þrátt fyrir lægra hlutfall er talið að umsvif innan „dulda hagkerfisins“ séu um 4—6% af vergri landsframleiðslu bæði árin. Duldar vinnutekjur voru taldar u.þ.b. helmingur þessarar upphæðar í báðum tilvikum.

Nokkrar tilraunir hafa verið gerðar til að meta umfang dulda hagkerfisins skv. peningamagnsaðferðinni. Í fyrstu greinum um það efni er dulda hagkerfið talið svara til 6—7% af vergri þjóðarframleiðslu. Frekari rannsóknir benda þó til að ekkert verði fullyrt með aðstoð peningamagnsaðferðarinnar um umfang dulinna viðskipta í Noregi.

3.1.2 Svíþjóð

Ílraun var gerð til að meta umfang „svartrar starfsemi“ í Svíþjóð með því að nálgast málið frá mörgum hliðum. Taldar eru upp fjórar aðferðir sem líklegar eru til að gefa hugmynd um umfang svartrar starfsemi. Þessar aðferðir eru: i) Samanburður á þjóðhagsreikningum, uppgerðum annars vegar samkvæmt tekjuáætlun og hins vegar samkvæmt framleiðsluáætlun. ii) Spurningakönnun. iii) Sérstakar rannsóknir á afmörkuðum hlutum hagkerfisins, sem dæmi er nefnd könnun í Svíþjóð á byggingariðnaðinum. iv) Athugun á breytingum starfsmanna skattstofa á framtölum. Niðurstaðan er að umfang „svartrar starfsemi“, metið skv. leiðunum fjórum, svari til 4—7% af vergri þjóðarframleiðslu. Jafnframt er talið að umfang „svartrar starfsemi“ hafi ekki aukist í Svíþjóð „undanfarið“.

3.1.3 Danmörk

Danskir aðilar hafa lagt mikla vinnu í að þróa spurningakönnunaraðferðina sem fyrr er nefnd. Höfuðáhersla hefur verið lögð á að skýra tengsl svartrar starfsemi við vinnumarkaðinn. Skv. niðurstöðu nýlegrar könnunar höfðu 13% aðspurðra unnið svart. Einnig kom í ljós

að 19% aðspurðra höfðu fengið aðra aðila til að vinna svart fyrir sig. Auk spurningar um þátttöku voru þeir er sögðust hafa unnið svart spurðir um hversu miklum tíma þeir hefðu varið í þess háttar vinnu. Út frá þeim upplýsingum er reiknað út heildarumfang svartra atvinnutekna launþega. Þannig fæst sú niðurstaða að óframtaldar tekjur af atvinnustarfsemi launþega nemi sem svari 3,9% af vergri þjóðarframleiðslu. Með því að gera ráð fyrir að aðrir aðilar en launþegar dragi svipað hlutfall undan verður niðurstaðan að undandregnar atvinnutekjur svari til 5,5% af vergri þjóðarframleiðslu.

Hagfræðingaráðið danska og danska hagstofan hafa einnig reynt að áætlað möguleg skattsvik. Niðurstaða þeirra var að dregnar væru undan upphæðir er svari til 4—7% af skattskyldum tekjum.

Peningamagnsaðferðinni hefur einnig verið beitt á dönsk gögn. Niðurstaðan er að „skuggahagkerfið“ í Danmörku svari til 7—13% árið 1982. Einnig er gerð tilraun til að meta vöxt og viðgang „skuggahagkerfisins“ frá árinu 1955. Gögnin virðast benda til að það hafi vaxið nokkuð hratt frá 1955 og fram til 1970 en hafi staðið í stað síðan, mælt sem hlutfall vergrar þjóðarframleiðslu.

3.2 Önnur lönd

3.2.1 Bandaríkin

Bandarískir vísinda- og embættismenn hafa sýnt viðfangsefninu mikinn áhuga. Af því leiðir aftur að margs konar aðferðir hafa verið viðhafðar og að niðurstöður eru vart einhlítar.

Embætti ríkisskattstjóra (Internal Revenue Service) rannsakaði framtöl 50.000 aðila sem valdir voru af handahófi og bar saman við upplýsingar vinnuveitenda eða annarra tekjugreiðenda. Niðurstaða þeirrar athugunar var að vanframtaldar tekjur af löglegri starfsemi næmi 99,7 milljörðum dollara 1976. Þetta er talið svara til 4—6% af vergri þjóðarframleiðslu.

Peningamagnsaðferðum hefur verið beitt af nokkrum aðilum. Í grein frá 1977 telur upphafsmaður þeirrar matsaðferðar að umfang tekna af óframtöldum og óskattlögðum peningaviðskiptum svari til 10% af vergri þjóðarframleiðslu. Aðrir aðilar hafa komist að mun hærri niðurstöðum með sömu aðferðum. Nefndar hafa verið tölur frá 13—21% og allt upp í 20—33% af vergri þjóðarframleiðslu. Á hinum enda skalans er svo að finna aðila sem með sömu aðferðafræði telja tekjur af dulinni löglegri starfsemi nema 5% af vergri þjóðarframleiðslu.

Þjóðskráin bandaríska hefur reynt að meta umfang dulinnar atvinnuþátttöku. Bornar eru saman upplýsingar úr mismunandi áttum um vinnumarkaðsþátttöku. Upplýsingarnar eru í misríkum mæli taldar ná til þeirra er vinna í neðanjarðarhagkerfinu. Með samanburði má þannig fá mynd af vexti atvinnuþátttöku í því. Niðurstaðan er að undanfarin 25—30 ár hafi mannaflí neðanjarðarhagkerfisins vaxið um 0,2 prósentum meira en mannaflí ofanjarðarhagkerfisins. Þetta svarar til 4,4% af fullvinnandi mönnum árið 1981. Gerð er tilraun til að meta vantaldar tekjur þessu tengdar. Þær eru taldar geta sveiflast milli 5,2% og 11,8% af heildarþjóðartekjum, eftir því við hvaða forsendur er miðað.

3.2.2 Stóra Bretland

Það á við um Stóra Bretland jafnt og um Bandaríkin að margir hafa beitt mismunandi aðferðum til að meta umfang svartrar atvinnustarfsemi eða neðanjarðarhagkerfis, eða hvað menn vilja nefna fyrirbærið. Meðal annars hefur verið gerð tilraun til að meta atvinnugrein- ar eftir því hvort þeir sem í þeim starfa hafi auðveldan aðgang að „óséða“ hagkerfinu. Atvinnugreinunum er þannig skipt í þrjá hópa: Þá sem eiga hlutfallslega auðveldan aðgang,

þá sem eiga hlutfallslega torveldan aðgang, og síðasta hópinn fylla atvinnugreinar sem eiga afar takmarkaðan aðgang að „óséða“ hagkerfinu. Þessu næst er lagt mat á raunverulega þátttöku hvers þessara hópa. Gefin eru tvö tilvik: Hátt og lágt. Samkvæmt lága tilvikinu er um að ræða „óséða“ vinnu er svarar til 4% af unnum tímum. Samsvarandi tala skv. háa tilvikinu samsvarar 7,2% af unnum tímum.

Samanburður á tekjum og útgjöldum skv. þjóðhagsreikningum benda til að „óséða“ hagkerfið í Bretlandi sé 2% af vergri þjóðarframleiðslu.

Athuganir á mismun tekna og útgjalda einkaaðila skv. neyslukönnunum benda til að sama stærð nemi 2—3% af vergri þjóðarframleiðslu. Ríkisskattstjóraembættið breska (Inland Revenue) metur óséða hagkerfið 7,5% af vergri þjóðarframleiðslu. Peninga-magnsaðferðir gefa 3—15%.

3.2.3 Ástralía

Hjá Kjararannsóknaneftndinni áströlsku (Bureau of Labour Market Research) í Canberra hafa verið gerðar tilraunir til að meta dulda hagkerfið og „óformlegan vinnumarkað“. Tekinn er fyrir hver þáttur einkaneyslu og fjárfestingar í þjóðhagsreikningum og metið hversu auðvelt sé að stunda dulin viðskipti með viðkomandi vöru- eða þjónustuflokk. Í samræmi við þessa einkunnagjöf eru dulin viðskipti í viðkomandi grein metin. Niðurstaðan er að dulda hagkerfið svari til sem næst 3—4% af vergri þjóðarframleiðslu. Aðferðin er talin ofmeta raunverulegt umfang dulinna viðskipta. Þó er bent á að sennilega sé vöxtur dulda hagkerfisins hraðari en vöxtur opinbera hagkerfisins.

Þessar niðurstöður má bera saman við niðurstöður tveggja peningamagnstilrauna. Önnur tilraunin sýnir þá niðurstöðu að dulda hagkerfið svari til 10% af vergri þjóðarframleiðslu. Hin tilraunin sýnir að duldar greiðslur svari til 13,4% af mældum greiðslum á árunum 1981—1982.

3.2.4 OECD

Eins og oftlega hefur verið bent á í þessari skýrslu má skipta dulinni starfsemi í a.m.k. tvo hluta, annars vegar starfsemi sem er ólögleg í eðli sínu, hins vegar starfsemi þar sem umsvifum er haldið leyndum til að komast hjá toll- og skattagreiðslum, en brýtur ekki að öðru leyti í bága við lög. Flest aðildarríkja OECD beita þeirri reglu að þjóðhagsreikningar skuli ná til allrar reglulegrar atvinnustarfsemi í landinu, þar með talin dulinnar en þó að öðru leyti löglegrar starfsemi. Mörg landanna áætla þennan þátt sérstaklega. Áætlunarhlutfallið hefur verið lágt og almennt undir 2% af vergri þjóðarframleiðslu.

Ágiskanir um umfang dulinnar starfsemi hækkðu ört á seinni hluta 8. áratugarins. Ættu þessar ágiskanir við rök að styðjast væri þjóðhagsreikningagerð í því formi sem nú er haldlítill. Í ljósi þessa bað hagtölu- og þjóðhagsreikningadeild OECD aðildarþjóðirnar að senda inn upplýsingar um með hvaða hætti væri fjallað um dulda starfsemi í þjóðhagsreikningum þeirra. Á grundvelli þeirra upplýsinga samdi Derek Blades skýrslu er bar nafnið „The Hidden Economy and the National Accounts“.

Skýrsla Blades er samantekt á nokkrum þeirra athugana er þegar hafa verið nefndar í þessari skýrslu. Auk þess fjallar hann sérstaklega um dulda starfsemi og tengsl hennar við þjóðhagsstærðir. Þannig telur Blades að dulin lögmæt starfsemi hafi numið 2,2% af vergri þjóðarframleiðslu Bandaríkjanna árið 1976. Ólögmæta starfsemi telur hann hafa numið 1,5% og þjófnað launþega 0,5%. Samtals 4,2%. Á það er þó að líta að u.þ.b. 30% þessarar starfsemi er þegar meðtalin í þjóðhagsreikningakerfinu. Þetta táknar að vanmat vergrar þjóðarframleiðslu vegna dulinnar starfsemi nemur samtals undir 3%. Sé við það miðað að halda ólögmætri starfsemi utan þjóðhagsreikningakerfisins nemur vanmatið ríflega 1/2%!

Eins og ofangreint ber með sér telur Blades vandamálið ofmetið í almennri umræðu.

Hann dregur upp eftirfarandi dæmi: Setjum sem svo að umfang dulinnar starfsemi (ólögmætrar og „lögmætrar“) væri 4% af VÞF. Þá má reikna út hver útgjöld 4-manna fjölskyldu til þessarar starfsemi væru. Blades reiknar það fyrir öll aðildarlönd OECD. Honum telst til að útgjöld íslensku fjölskyldunnar yrðu 2.980 USD, en það jafngildir u.þ.b. 125 þús. krónum (á verðlagi í apríl 1986). Blades dregur þá ályktun að jafnvel ágiskun um að umfangið nemi 4% af VÞF sé of há.

Helstu heimildir:

Noregur:

- Isachsen, A.J. og Steinar Ström (1980): *Skattefritt, svart sektor i vekst*. Universitetsforlaget.
 Isachsen, A.J. og Steinar Ström (1985): *The Size and Growth of the Hidden Economy in Norway*. The Review of Income and Wealth.
 Isachsen, A.J., Jan Tore Klovland og Steinar Ström (1982): *The Hidden Economy in Norway*, í prentað í Tanzi (1982): *The Underground Economy in the United States and Abroad*.

Svíþjóð:

- Klovland, J.T. (1984): *Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden. Is There a Hidden Relationship?* í Scandinavian Journal of Economics, pp. 423—439.
 Hansson, I. (1980): *Sveriges svarta sektor*, í Ekonomisk Debatt 1980:8; bls. 595—602.
 Nationalekonomiska Föreningen (1985): *Skattefusk och skatteplanering — några samhällsekonomiska synpunkter*, Förhandlingar, í Ekonomisk Debatt 1985:5, bls. 380—392.
 Svenska institutet för opinionsundersökningar AB (1980): *Svartbetalare och Svartjobbare*.

Danmörk:

- Mogensen, Gunnar Viby (1985): *Sort arbejde i Danmark*. København, april 1985.
 Mogensen, Gunnar Viby (1985): *Sort økonomi*, Socialforskningsinstitutets pjece nr. 15
 Schneider, Friedrich (1985): *Estimating the Size of the Danish Shadow Economy using the Currency Demand Approach*. Fjölrít.

Bandaríkin:

- Carson, Carol S. (1984): *The Underground Economy: An Introduction*, Survey of Current Business 84:5—7
 O'Neill, David M. (1983): *Growth of the Underground Economy, 1950—81: Some Evidence from the Current Population Survey*, Washington.
 Internal Revenue Service (ódagsett): *Estimates of Income Unreported on Individual Income Tax Returns*.
 Tanzi, Vito (1982) ritsjóri: *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington Books.

Stóra-Bretland:

- Rose, R. (1983): *Getting by in Three Economies: The Resources of the Official, Unofficial and Domestic Economies*, University of Strathclyde.
 Dilnot, A. og Morris, C.N. (1982): *What Do We Know about the Black Economy in the United Kingdom?*, prentað í Tanzi, V. (1982): *The Underground Economy in the United States and Abroad*.

Ástralía:

- Fisher, N.W.F. (1983): *An Expenditure Approach to Estimation of the Hidden Economy and Informal Labour Market*, Bureau of Labour Market Research Working Paper No. 12.

4 Umfang skattsvika, vinnuaðferðir og niðurstöður athugana

4.1 Peningamagnsaðferðin

Sett er fram tilgáta þess efnis að dulin viðskipti skilji eftir sig slóð sem rekja megi og þannig draga saman efni er gefi vísbendingu um heildarumfang þeirra.

Í sinni einföldustu mynd byggir kenningin á að greiðslumiðill í duldum viðskiptum sé reiðufé og að fast hlutfall sé milli reiðufjár og bankainnistæðna og milli bankainnistæðna og þjóðarframleiðslu. Ennfremur að á tilteknu tímabili hafi dulin starfsemi verið nánast engin. Að þessum forsendum gefnum má reikna út upphæð reiðufjár sem notuð er til dulinna viðskipta. Þegar sú upphæð er fundin er hægur vandi að finna heildarumfang dulinna viðskipta að því tilskildu að forsendurnar standist.

Trúverðugri útgáfa af líkaninu byggir á að samhengi sé á milli dulinnar starfsemi og eftirspurnar eftir reiðufé. Ennfremur að efnisleg rök liggi að baki þátttöku í dulinni starfsemi. Þetta er útfært þannig að fundið er samhengi skattbreytinga annars vegar og (annars óútskýrðar) breytingar á reiðufjárefrtispurn hins vegar.

Varðandi fyrri kenninguna sem hér er nefnd má nefna að raungildi seðla og myntar í umferð sveiflast verulega. Þó má sjá þess merki að þessi viðskiptaskjöl hopi fyrir öðrum. Ef t.d. er litið á seðla og mynt sem hlutfall peningamagns (samtölu seðla og óbundinna bankainnistæðna, M_2) kemur í ljós að þetta hlutfall fer lækkandi. Það er því fátt í íslenskum gögnum sem styður þessa kenningu, nema því aðeins að „hið vammlausu“ tímabil liggi mun nær okkur í tíma en almennt er talið vera í öðrum löndum!

Nokkuð meira þarf við að hafa til að reyna síðar nefndu kenninguna á íslensk gögn. Skal það ekki rakið hér. En reynt var að líkja eftir tilraun sem gerð var fyrir Noreg og Svíþjóð. Niðurstöður voru þær að ef um samhengi væri að ræða milli skattbreytinga og reiðufjárefrtirspurnar væri það á þann veg að auknir skattar ykju reiðufjárefrtirspurn. Það gengur þvert á forsendur kenningarinnar.

Spyrja má hvort forsenda um að viðskiptamiðill í duldum viðskiptum sé einvörðungu reiðufé standist við íslenskar aðstæður. Norsk athugun bendir til að 80% af duldum viðskiptum séu gerð upp með reiðufé. Samsvarandi dönsk athugun bendir til að einvörðungu 35% duldra viðskipta séu gerð upp með reiðufé eða ávísun. Engar handfastar upplýsingar eru um þetta atriði varðandi Ísland. Þó má finna mörg dæmi þess að ávísanir hafi verið góður gjaldmiðill í ólöglegum viðskiptum.

Niðurstaða starfshópsins var því sú að ekki yrði byggt á peningamagnskenningum við mat á umfangi skattsvika við íslenskar aðstæður.

4.2 Samanburður úr þjóðhagsreikningum

Ein þeirra aðferða, sem gjarnan eru notaðar í erlendum athugunum til þess að fá vísbendingu um umfang skattsvika og breytingu milli ára, er samanburður á niðurstöðum þjóðhagsreikninga eftir mismunandi uppgjörsaðferðum. Þessi aðferð er oft nefnd þjóðhagsreikningaaðferðin. Tilgangur þjóðhagsreikninga er að mæla afrakstur þjóðarbúsins og mikilvægasta hugtakið eða stærðin í þessum reikningum er landsframleiðslan, þ.e. sú verðmætasköpun sem á sér stað í landinu.

Til þess að mæla landsframleiðsluna má nota þrjár aðferðir, sem nefndar eru ráðstöfunaruppgjör, framleiðsluuppgjör og tekjuskiptingauppgjör¹⁾. Aðferðin við að meta

1) Um skilgreiningu á hugtökum þjóðhagsreikninga og um lýsingu á uppgjörsaðferðum, sjá rit Þjóðhagsstofnunar, *Þjóðhagsreikningar 1973–1980*, júní 1985.

umfang skattsvika út frá þjóðhagsreikningum felst í því að bera saman niðurstöður tekjuskiptingaruppgjörs (eða framleiðsluuppgjörs) og ráðstöfunaruppgjörs. Þar sem tekjuskiptingaruppgjör liggur enn ekki fyrir í íslenskum þjóðhagsreikningum verður samanburður við ráðstöfun hér gerður út frá framleiðsluuppgjöri. Munur á tekjuskiptingaraðferð og framleiðsluáðferð er aðallega þessi:

Framleiðsluáðferðin byggist á því að skrá verðmætasköpunina þar sem hún á sér stað, þ.e. í einstökum fyrirtækjum og atvinnugreinum. Tekjuskiptingaraðferðin byggist aftur á móti á skráningu verðmætasköpunarinnar, þ.e. landsframleiðslunnar, eftir að þessum verðmætum hefur verið ráðstafað til framleiðsluþáttanna, vinnu og fjármagns, sem umbun fyrir notkun þeirra. Svo dæmi sé tekið þá er upplýsingum um launatekjur einstaklinga safnað úr framtölum þeirra sjálfra eða á hliðstæðan hátt í tekjuskiptingaruppgjörinu, en í framleiðsluuppgjörinu er athyglinni beint að vinnsluvirði fyrirtækjanna fyrst og fremst, en einnig einstökum þáttum þess eins og launagreiðslum.

Þar sem tekjuskiptingaruppgjörið í íslenskum þjóðhagsreikningum verður í veigamiklum atriðum byggt á framleiðsluuppgjörinu og stemmt af við það, skiptir ekki máli hvort uppgjörið er síðan borið saman við ráðstöfunina.

Mikilvægasta heimildin fyrir framleiðsluuppgjöri í íslenskum þjóðhagsreikningum eru ársreikningar fyrirtækja eins og þeim er skilað til skatts. Þetta þýðir hins vegar ekki endilega að launatekjur samkvæmt framleiðsluuppgjöri séu þær sömu og framtaldar launatekjur á skattframtölum einstaklinga. Hér munar þó ekki miklu.

Þjóðhagsreikningaáðferðin við mat á umfangi skattsvika felst í aðalatriðum í því að bera saman landsframleiðsluna annars vegar eins og hún myndast í einstökum atvinnugreinum eða er talin fram til tekna og hins vegar eins og henni er ráðstafað. Þá er gengið út frá því að duldar tekjur séu dregnar undan í framleiðsluuppgjöri en að þær komi fram þegar þeim er ráðstafað. Mismunurinn gefi því vísbendingu um þær tekjur sem ekki koma til skatts. Hér þarf þó að hafa ýmsa fyrirvara.

Jafnvel þótt ekki væri um nein skattsvik að ræða gefa mismunandi uppgjörsáðferðir aldrei sömu niðurstöður um landsframleiðslu, þótt þær ættu fræðilega að gera það. Nægir þar að nefna mismunandi tímasetningu á greiðslum auk ýmissa álitamála og matsatriða í uppgjöri, sem nánar verður vikið að. Gildi þessarar áðferðar við leit að skattundandrætti rýrnar einnig ef t.d. heimildir framleiðsluuppgjörs eru að einhverju leyti notaðar í ráðstöfunaruppgjöri.

Mattskekkjur í ráðstöfunaruppgjöri, sem áhrif hafa á samanburð við framleiðsluuppgjör, geta verið margs konar. Innflutningshluti einkaneyslunar fæst yfirleitt með því að innflutningsverð er reiknað til smásöluverðs á grundvelli ákveðinna reiknistuðla sem eiga að ná til innlands kostnaðar og álagningar. Ekki er vissa fyrir því að þær fjárhæðir sem þannig fást svari nákvæmlega til hliðstæðra fjárhæða í reikningum fyrirtækja eins og þær birtast í framleiðsluuppgjöri. Annar óvissuþáttur er að margar innfluttar vörur fara ýmist til einkaneyslu eða eru aðföng atvinnurekstrar og þarf því að áætla skiptinguna. Þessi skipting getur verið óviss og kemur sú óvissa að fullu fram í einkaneyslunni.

Heimildir um innlenda framleiðslu vöru og þjónustu eru oft þær sömu í ráðstöfunaruppgjöri og framleiðsluuppgjöri, þ.e. ársreikningar fyrirtækja. Þetta rýrir gildi þjóðhagsreikningaáðferðarinnar til þess að áætla duldar tekjur, eins og áður sagði. Þótt heimildir séu þær sömu getur komið fram mismunur vegna ónógra upplýsinga um skiptingu veltu í atvinnugreinum eftir því hvort viðskipti eru við heimili (einkaneysla) eða fyrirtæki (aðföng). Dæmi af þessu tagi eru póstur og sími, flugrekstur og bifreiðaviðgerðir.

Að því er fjárfestingu varðar er farið með innflutning véla og tækja á svipaðan hátt og áður var lýst fyrir innfluttar neysluvörur. Ráðstöfunaruppgjör innlendrar byggingarstarfsemi byggir að miklu leyti á uppmargföldun á rúmmetraverði á grundvelli áætlaðs byggingarkostnaðar. Af ýmsum ástæðum getur reynst torvelt að bera þær niðurstöður

saman við upplýsingar úr ársreikningum byggingarverktaka og iðnmeistara. Má þar nefna að starfsemi þessara aðila nær einnig til viðhalds, og þá bæði til íbúðarhúsnæðis og atvinnuhúsnæðis.

Heimildir um launagreiðslur eru ársreikningar fyrirtækja. Ef laun eru vantalin þar má leiða líkur að því að tekjum sé leynt á móti. Hér ætti því ekki að koma fram mismunur ef ársreikningar eru einnig notaðir í ráðstöfunaruppgjörinu. Svo er þó alls ekki alltaf og aðrar heimildir eru einnig notaðar. Má þar nefna, að útgjöld vísitölufjölskyldunnar eru stundum notuð og færð upp til heildarstærðar. Útgjöld samkvæmt þeirri aðferð geta orðið önnur en fram koma í ársreikningum. Fríðindagreiðslur, t.d. í formi bílastyrkja, geta fallið niður sé þeim leynt í framtöldum tekjum. Af því leiðir að laun eru vantalin en einkaneysla þarf ekki að vera það.

Ýmis óvissa getur leynst í uppgjöri á rekstrarafgangi. Má þar nefna óvissuna við matið á verðbólguleiðréttingu birgða. Hér mætti einnig nefna, að sé einkaúttekt eiganda einstaklingsfyrirtækis færð á rekstur verður rekstrarafgangur lægri sem því nemur og niðurstöður framleiðsluuppgjörsins einnig.

Af því sem hér hefur verið rakið má draga þá ályktun, að mismun uppgjörsaðferða megi rekja til margra ólíkra þátta sem tengdir eru ónákvæmni í útreikningum af þessu tagi. Einn þessara þátta eru vissulega skattsvikin, en þau verða ekki á haldbæran hátt aðgreind frá öðrum óvissubáttum.

Í skýrslum Þjóðhagsstofnunar hafa verið birtar niðurstöður ráðstöfunaruppgjörs og framleiðsluuppgjörs fyrir árin 1973 til 1980 og lítur samanburður á niðurstöðum þannig út¹⁾:

Verg landsframleiðsla á verðlagi hvers árs

Ár	(1)	(2)	(3)
	Ráðstöfunar- uppgjör	Framleiðslu- uppgjör	Mismunur uppgjörs- aðferða í % (3) = (1)/(2) %
	m.kr.	m.kr.	
1973	968	965	0,3
1974	1.411	1.396	1,1
1975	2.013	1.957	2,9
1976	2.856	2.738	4,3
1977	4.119	3.892	5,8
1978	6.396	5.969	7,2
1979	9.439	8.783	7,5
1980	15.180	14.530	4,5
Skv. breyttri uppgjörsaðferð (nýja SNA-aðferðin)			
1980	15.505	14.530	6,7

Í Þjóðhagsstofnun liggja nú fyrir niðurstöður úr uppgjöri landsframleiðslu fyrir árin 1981 og 1982, þótt þær hafi enn ekki verið birtar. Séu þessar niðurstöður bornar saman við ráðstöfunaruppgjör fyrir sömu ár minnkar munurinn milli uppgjörsaðferða verulega frá því sem var árin á undan.

Mismunurinn er eftirfarandi:

1981 5,8%

1982 4,7%

1) Þjóðhagsstofnun: Þjóðhagsreikningar 1973–1980, Þjóðhagsreikningaskýrsla nr. 3, bls. 89, júní 1985.

Rádstöfunaruppgjör áráanna 1981 og 1982 er að vísu enn að nokkru leyti byggt á bráðabirgðatölum. Fyrri reynsla bendir til þess að endanlegar tölur gætu orðið hærri en bráðabirgðatölurnar og munur milli uppgjörsaðferða því heldur meiri en hér er sýndur. Engu að síður má telja víst að munurinn árin 1981 og 1982 sé minni en munurinn árið 1980.

Þegar kemur að því að ráða í þessar niðurstöður og meta hugsanlegt umfang skattsvika út frá þeim er mikill vandi á höndum.

Rádstöfunaruppgjörið sýnir hærri landsframleiðslu öll árin og er það í samræmi við það sem búast mátti við fyrirfram. Athygli vekur hve munurinn fer ört vaxandi frá árinu 1973 til 1978 en stendur síðan í stað árið 1979 og snarminnkar árin 1980 — 1982. Sé litið á erlendar kannanir þá ná þær yfirleitt yfir mun lengra tímabil en hér er sýnt. Íslenskar tölur ná þannig líklega enn yfir of stuttan tíma til þess að draga af þeim afdráttarlausu ályktun um það hvort skattsvik hafi farið vaxandi undanfarin ár eða ekki. Rétt er einnig að nefna að verðbólga var mikil öll þau ár sem hér um ræðir. Mikil verðbólga veldur ýmsum vandkvæðum við reikningsuppgjör og hættan á skekkjum er því meiri sem verðbólgan er meiri. Áður var nefnd verðbólguleiðrétting birgða, sem gerð er í framleiðsluppgjöri. Árið 1982 nam þessi leiðrétting 6,6% af vergri landsframleiðslu sem var mun meira en mismunurinn á uppgjörsaðferðunum tveimur. Þetta sýnir hve álitamálin geta verið stór.

Sé litið á framangreindar tölur benda þær einar út af fyrir sig ekki til þess að dulin atvinnustarfsemi og skattsvik hafi farið vaxandi á síðustu 10—15 árum. Þessi aðferð og þessar tölur einar eru hins vegar ekki nægjanlegar til þess að staðhæfa að svo hafi verið.

Áður hafa verið raktar ýmsar ástæður fyrir því að mismunur getur verið á þeim tveimur uppgjörum þjóðhagsreikninga sem hér eru borin saman. Þessar skýringar geta gengið í báðar áttir, þ.e. að munurinn væri minni ef unnt væri að eyða matsskekkjum en einnig að hann væri meiri ef betri heimildir lögju fyrir um rádstöfunina, þ.e. heimildir sem væru óháðar heimildum framleiðsluppgjörsins. Að öllu samanlögðu virðist þó erfitt að rökstyðja út frá fyrirbyggjandi gögnum að duldar tekjur hafi numið meira en 5 — 7% af vergri landsframleiðslu árin 1973 — 1982. Það skal enn ítrekað að hér er aðeins lýst einni tiltekinni aðferð við að meta umfang dulinnar atvinnustarfsemi og að sú aðferð hlýtur jafnan að vera verulegri óvissu háð að því er varðar áreiðanleika heimilda. Í þessu sambandi má nefna að þessi niðurstaða er mjög svipuð niðurstöðum sem fengist hafa með hliðstæðum aðferðum í nokkrum nágrannalöndum, t.d. í Svíþjóð.

Ef meta á hvaða áhrif framangreindur undandráttur tekna gæti hafa haft á skatttekjur hins opinbera þarf að huga að nokkrum atriðum. Ef tekjur væru taldar fram og greiddur af þeim skattur væri verð á þeirri vöru og þjónustu, sem er tilefni skattsvika, mun herra en raunverulega greitt verð, þar sem þá þyrfti að reikna inn í verðið skatta af tekjum þess sem selur og einnig þyrfti í sumum tilvikum að bæta við söluskatti. Herra verð á vöru eða þjónustu þýðir hins vegar að minna er keypt af henni en ella, eða með öðrum orðum að nokkur hluti þeirra viðskipta, sem voru tilefni skattsvika, hefðu aldrei átt sér stað. Hér má nefna sem dæmi að einstaklingar hefðu aldrei látið vinna tiltekin verk fyrir fullt verð eða að þeir hefðu unnið þau sjálfir. Á sama hátt byðu aðrir einstaklingar ekki fram tiltekna vöru eða þjónustu ef þeir þyrftu að standa skil á sköttum vegna þessarar starfsemi, þeir hefðu frekar kosið aukinn frítíma. Heildarumfang viðskipta hefði orðið minna en það hefur raunverulega verið. Á móti þessu kemur verðhækkun á þeim viðskiptum sem hafa verið tilefni skattsvika, þegar skattar eru reiknaðir með, eins og áður sagði. Hver endanleg niðurstaða magn- og verðbreytinga verður er ógerningur að áætla og hér verður því gert ráð fyrir að skattstofninn hækki um áðurnefnd 5 — 7% af vergri landsframleiðslu.

Til þess að áætla þær skatttekjur sem hið opinbera missir af þarf að áætla skatthlutfall þeirra viðbótartekna, sem kæmu til skatts. Hér munar mest um útsvar, tekjuskatt og söluskatt. Sé gert ráð fyrir að meðaljaðarskattur í tekjuskatti sé um 40%, eða 36% þegar tekið er tillit til 10% fastafrádráttar, útsvar 10% og sjúkratryggingagjald 2%, þá er

jaðarskattur í heild 48% miðað við álagningarár, en um 40% miðað við greiðsluár og 20% verðbólgu, eins og hún er áætluð milli ára 1985 og 1986. Við þetta þarf síðan að bæta einhverju vegna söluskatts, e.t.v. um 12%, og er þá miðað við að nær helmingur dulinna viðskipta sé söluskattsskyld velta. Jaðarskattur í heild er þá 52%. Hér þarf einnig að hafa í huga að ekki er víst að allur sá munur á landsframleiðslu eftir mismunandi uppgjörsaðferðum, sem áður var nefndur, sé í raun skattskyldar tekjur. Af þessum sökum er raunverulegt skatthlutfall af duldum tekjum lægra en áður nefnd 52%, e.t.v. um 45%.

Séu þessar forsendur dregnar saman verður niðurstaðan sú að skattstofn ársins 1985 ætti að vera hærri en hann raunverulega var sem næmi 5 — 7% af landsframleiðslu. Skattur af þessum viðbótarstofni væri þá á bilinu 2500 — 3500 milljónir króna á verðlagi ársins 1985. Þetta eru 6,8 — 9,5% af heildarskatttekjum hins opinbera. Hærri tölurnar eru þó sennilega ofmat m.v. tölur um mun landsframleiðslu eftir uppgjörsaðferðum árin 1981 — 1982. Líklegasta niðurstaðan er sú að þær skatttekjur, sem hið opinbera verður af vegna dulinna tekna, sé á bilinu 2500 — 3000 milljónir króna eða 7 — 8% af heildarskatttekjum. Ef þessar tekjur skiluðu sér til skatts en aðrir skattar yrðu lækkaðir á móti þannig að heildarskatttekjur hins opinbera héldust óbreyttar, mundi heildarskattbyrðin sem hlutfall af landsframleiðslu lækka úr 33% í um 31%. Jafnframt mundi þetta hafa áhrif á dreifingu skattbyrðarinnar. Hér hlýtur þó að vera um afar óvissa áætlun að ræða.

4.3 Möguleikar til skattsvika og tilraun til mats

4.3.1 Erlendar tilraunir

Sé hlutur dulinnar starfsemi í einstökum greinum þekktur má finna heildarumfang slíkrar starfsemi á tiltölulega einfaldan hátt.

Þeirri aðferð að meta hlut dulinnar starfsemi innan einstakra undirdeilda þjóðarframleiðslunnar hefur verið beitt í Ástralíu (Fisher 1982). Þar var litið á skiptingu þjóðarútgjalda og reynt að meta umfang dulinnar starfsemi eftir notkunarviði framleiðslunnar. Útgjaldaþættir voru flokkaðir í eftirtalda fjóra flokka:

- Lágmark: Duldar greiðslur minni en 3% af útgjöldum skv. þjóðhagsreikningum.
- Óverulegar: Duldar greiðslur á bilinu 3—10% útgjalda.
- Marktækar: Duldar greiðslur á blinu 10—20 % útgjalda.
- Verulegar: Duldar greiðslur yfir 20% útgjalda.

Samneysla og opinberar fjárfestingar voru umsvifalaust taldar til lágmarksflokksins. Útflutningur og innflutningur voru einnig talin til þess flokks, þó með örlitlum semingi. Einkaneysla og fjármunamyndun einstaklinga var tekin til rækilegrar skoðunar lið fyrir lið. Skal það ekki rakið frekar. Eftir að allir þættir þjóðarútgjalda höfðu þannig fengið viðhlítandi merkingu gaf höfundur sér að raunverulegar duldar greiðslur næmu 0% af útgjöldum til þeirrar vöru og þjónustu er fellur undir lágmarksflokkinn, 5% af útgjöldum vegna næsta flokks, 15% vegna þess þriðja og loks 25% vegna þess fjórða. Heildarumfang viðskiptanna taldist með þessum hætti nema 3—4% af vergri þjóðaframleiðslu.

Svipaðri aðferð var beitt gagnvart umfangi dulinna viðskipta í Bretlandi (Rose 1983). Þar var miðað við dreifingu mannaflans á atvinnugreinar en aðferðarfræði annars svipuð. Niðurstaða þar var að dulin atvinnustarfsemi bætti 4—7% við opinberar mannaflatölur.

Aðferð af þessu tagi hefur verið beitt til að meta umfang dulinna viðskipta í Sviss (Weck-Hannemann, Frey 1985). Niðurstaða þeirra var að dulin starfsemi bætti 2,9% við opinberlega þekkta starfsemi í Sviss árið 1975.

4.3.2 Gagnaöflun og tilraun til mats

Fljótlega í starfi nefndarinnar kom upp sú hugmynd að beita aðferðum á íslensk gögn er svipaði til þeirra er á undan voru nefndar.

Í samráði við skattayfirvöld var farið yfir ýmsa þætti atvinnustarfseminnar í landinu. Yfirferðin var bundin við svonefnda 3ja stafa ISIC skiptingu. Þær upplýsingar er safnað var vörðuðu:

1. Eftirlitskerfi skattayfirvalda.
2. Stærðardreifingu fyrirtækjanna í atvinnugreininni.
3. Hverjir eru kaupendur afurða greinarinnar.
4. Hvort vitneskju og þátttöku kaupenda afurðar sé krafist svo að viðskipti verði dulin.
5. Hvaða skattstofni undandráttur beinist að.

Skal nú nánari grein gerð fyrir eðli hvers þáttar fyrir sig og ástæðum þess að talið var að upplýsingar um viðkomandi þátt gætu varpað ljósi á möguleika fyrirtækis í atvinnugrein til að skjóta undan hluta tekna sinna:

1. *Eftirlitskerfi skattayfirvalda.* Þessi upplýingakerfi eru:

a) Afurðamiðakerfi: Sem dæmi má nefna að sláturleyfishafar senda skattayfirvöldum upplýsingar um slátrun.

b) Varðandi útflutning: Skattayfirvöld fá upplýsingar unnar úr útflutningskýrslum frá Ríkisendurskoðun.

c) Varðandi innflutning: Skattayfirvöld fá sams konar upplýsingar og er varða útflutning.

d) Launamiðakerfi: Launagreiðanda er skylt að senda skattayfirvöldum upplýsingar um launagreiðslur og verktakagreiðslur.

2. *Stærðardreifing fyrirtækjanna.* Samkvæmt nánar skilgreindum forsendum voru atvinnugreinarnar flokkaðar í þrennt eftir því hvort greinin einkenndist af:

a) nokkrum stórum fyrirtækjum og fáum litlum,

b) jafnstórum fyrirtækjum,

c) jafnari stærðardreifingu en í tilvikum a) og b).

Gengið var út frá að væru fyrirtæki mörg og stærðardreifing jöfn væri innra eftirlitskerfi þeirra slakara en ef um væri að ræða grein þar sem fyrirtæki væru tiltölulega fá.

3. *Kaupendur vöru og þjónusta.* Spurt var hvort sala afurða færi fram gegnum sölusamtök, hvort atvinnureksturinn væri helsti kaupandi eða hvort aðallega væri selt til neytenda.

Skattayfirvöld geta aflað mjög áreiðanlegra upplýsinga um sölu fyrirtækja gegnum sölusamtök. Sama á við ef vara eða þjónusta er fyrst og fremst seld til atvinnurekstrar. Tekjur eins fyrirtækis eru þá jafnframt kostnaður annars. Skattayfirvöld hafa þannig möguleika á að staðreyna fullyrðingar um sölu frá tveim hliðum. Sé afurð fyrst og fremst seld aðilum sem ekki eru bókhaldsskyldir verður slíkt verkefni erfiðara.

4. *Hvort þátttöku kaupanda þyrfti til svo að undandrætti yrði við komið.*

Sem dæmi má nefna að húsbýggjendum ber að skila upplýsingum um greiðslur til iðnaðarmanna á launamiðum. Vilji iðnaðarmaður ekki telja fram tekjur sínar vegna slíks starfs þarf að komast á samkomulag um að greiðslan verði ekki talin fram á launamiða.

Í mörgum tilvikum hefur kaupandi ekki framtalskyldu til skattayfirvalda. Þar sem svo háttar þarf ekki samkomulag kaupanda og seljanda svo að af skattundandrætti geti orðið.

5. *Hvaða skattstofni undandráttur beinist að.* Fyrst og fremst var grennslast fyrir um hvort umtalsverður hluti framleiðslu og sölu greinarinnar væri söluskattsskyldur. Væri afurð söluskattsskyld var álitnið að seljandi gæti boðið kaupanda hærri afslátt væri látið hjá líða að gefa skattalegar upplýsingar.

Niðurstöður þessarar upplýsingaöflunar eru sýndar í samandregnu formi í viðauka C.

Í ljósi upplýsinganna að framan var framleiðslugreinunum skipt í átta áhættuflokka.

Í fyrsta áhættuflokki lentu greinar þar sem opinber fyrirtæki og stofnanir eru fyrirferðarmiklar. Auk þess fyrirtæki sem undanþegin eru söluskatti, þar sem þátttaka kaupanda er nauðsynleg, fyrirtæki og/eða sölusamtök eru aðalkaupendur afurðar og virkt eftirlitskerfi skattayfirvalda er til staðar.

Í áttunda áhættuflokki lentu m.a. greinar sem framleiða afurðir sem eru söluskatts-skyldar, þar sem þátttöku kaupanda er ekki krafist, þar sem einstaklingar eru aðalkaupendur afurða og ekkert sérgert eftirlitskerfi skattyfirvalda er til staðar.

Á milli þessara jaðartilvika voru svo sex milliflokkar.

Merkingin var látin eiga við launagreiðslur atvinnugreinarinnar annars vegar og hreinan hagnað hins vegar. Þannig er dæmi um atvinnugreinar er fengu mismunandi mat eftir því hvort um hagnað eða launagreiðslur var að ræða. Var þar m.a. stuðst við reynslu skattyfirvalda varðandi eðli undandrátta í viðkomandi atvinnugreinum.

Sett voru fram þrjú dæmi um mögulegan tekjuundandrätt greinanna:

Viðbót við hreinan hagnað eða launagreiðslur

Áhættuflokkur	Lágt tilvik	Meðaltilvik	Hátt tilvik
1	1%	1%	5%
2	2%	2%	10%
3	3%	3%	15%
4	5%	10%	20%
5	7%	15%	25%
6	9%	20%	30%
7	11%	25%	40%
8	13%	30%	50%

Á grundvelli þeirra merkinga sem nefndar voru hér á undan var mögulegur skattundandráttur greinanna reiknaður út. Fyrir hverja grein urðu til þrjú dæmi um mögulegan skattundandrätt. Væru laun ákveðinnar greinar merkt í áhættuflokk nr. 8 voru skattsvik vegna launa áætluð 13% í lága tilvikinu, 30% í meðaltilvikinu og 50% í háa tilvikinu. Sama á við varðandi hreinan hagnað væri hann merktur í áhættuflokk 8. Samtala undandregins hagnaðar og undandreginna launa er heildarundandráttur í atvinnugreininni. Lága og háa tilvikið er hugsað sem jaðartilvik. Þannig verður að teljast harla ólíklegt að þriðju hverri krónu sé skotið undan að meðaltali hjá öllum fyrirtækjum ákveðinnar atvinnugreinar.

Niðurstaða þessa mats var: Ef gengið er út frá lága tilvikinu mætti bæta 2,2% við verga þjóðarframleiðslu á árinu 1980 til að finna raunverulegt umfang efnahagsstarfseminnar það ár. Niðurstaðan varðandi meðaltilvikið var að bæta mætti 4,2% við verga þjóðarframleiðslu. Í háa tilvikið reyndist viðbótin 9,1% af vergri þjóðarframleiðslu. Undirstrika ber að 9,1% er niðurstaða sem fengin er með því að gera ráð fyrir mjög verulegum duldu tekjum hjá þeim sem á annað borð hafa möguleika til að dylja tekjur sínar.

Nefndinni var með erindisbréfi sínu falið að kanna hvort skattsvik megi rekja til ákeðinna starfsstétta og starfsgreina.

Mat á möguleikum innan atvinnugreinanna til að dylja tekjur er gert með hliðsjón af undirratvinnugreinum.¹⁾ Grófarí skipting fæst með því að slá atvinnugreinunum saman í yfiringreinar. Úrvinnslan í Yfirliti 1 miðast við yfirratvinnugreinarnar. Eftirfarandi atriði koma til álita þegar niðurstöður eru metnar:

Í fyrsta lagi kann að vera að mat á möguleikum atvinnugreina til að dylja tekjur sé byggt á röngum forsendum.

Í öðru lagi: Þó almennar forsendur séu réttilega fram taldar kann mat á einstaka atvinnugrein að vera rangt.

1) Nafngiftin undirratvinnugrein er hér notuð um atvinnugreinasundurlíðun skv. 3ja staf ISIC staðalsins. Nafngiftin yfirratvinnugrein verðar á sama hátt notuð um atvinnugreinasundurlíðun skv. 1sta staf ISIC staðalsins.

Í þriðja lagi: Þó möguleikamat sé byggt á réttum forsendum og einstakar undirátvinnugreinar réttilega merktar í samræmi við það kunna þær að nota sér möguleika sína með mismunandi hætti.

Þegar Yfirlit 1 er skoðað vaknar eðlilega sú spurning hversu miklu meira sé dulið af tekjum í þeim atvinnugreinum sem hafa mikla möguleika en í þeim greinum er hafa minnsta möguleika.

Þær upplýsingar sem nefndin byggir þennan þátt athugunar sinnar á leyfa ekki svör við þess háttar spurningum. Hins vegar má benda á niðurstöður annarrar athugunar sem raktar eru í kafla 4.4.

Yfirlit 1:

Möguleikar til að dylja tekjur, yfíratvinnugreinar

Minnstir	möguleikar til dulinnar starfsemi og skattsvika: Landbúnaður, fiskveiðar, starfsemi hins opinbera, rekstur rafveitna, hita- og vatnsveitna, þ.e.a.s greinar er bera atvinnugreinanúmer 1 og 4 skv. alþjóðlegum staðli atvinnugreinaskeytingar (ISIC staðall). ^{a)}
Nokkrir	möguleikar til dulinnar starfsemi og skattsvika: Peningastofnanir, tryggingar og þjónusta við atvinnureksturinn, samgöngur, póstur og sími, geymslustarfsemi. Þ.e.a.s. atvinnugreinar með ISIC númer 7 og 8.
Allmiklir	möguleikar til dulinnar starfsemi og skattsvika: Iðnaður, verslun, veitinga- og hótélrekstur. Þessar greinar hafa ISIC númer 3 og 6.
Miklir	möguleikar til dulinnar starfsemi og skattsvika: Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð, ýmiskonar persónuleg þjónustustarfsemi. Þessar greinar hafa ISIC númer 5 og 9. ^{b)}

a) Varðandi nánari sundurliðun atvinnugreina er falla undir þessa höfuðflokka atvinnugreinaskeytingarinnar vísast til viðauka C.

b) Rétt þykir að benda á að atvinnugrein 5, Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð, er mjög samsett. Innan hennar rúmast bæði mannvirkjagerð hins opinbera og starfsemi handverksmanna.

Benda má á að niðurstöður varðandi heildarumfang dulinna viðskipta eru á svipuðu róli og niðurstöður Fishers og Rose varðandi Ástralíu og Bretland sem nefndar eru í kafla 4.3.1.

Starfshópurinn telur því rétt að álykta út frá þessum niðurstöðum að erfitt sé að rökstyðja að umfang dulinna viðskipta á Íslandi fari mikið fram úr 4–6% af vergri landsframleiðslu. Starfshópurinn finnur ekki réttlætningu fyrir ágiskun á borð við þá að umfang dulinna viðskipta á Íslandi séu um eða yfir 10% af vergri landsframleiðslu.

4.4 Spurningakönnun

4.4.1 Aðdragandi

Eins og fram kemur í kafla 3 hefur spurningakönnunum verið beitt á nokkrum stöðum erlendis til að ná fram upplýsingum um svört viðskipti eins og það er gjarnan kallað í því samhengi.

Að undirlagi nefndarinnar voru settar inn tíu spurningar um nótalaus viðskipti í spurningavagn Hagvangs í maí 1985. Tilgangurinn var tvíþættur. Annars vegar að afla reynsluraka fyrir álit hópsins á umfangi skattsvika, hins vegar að afla gagna er mætti nota til samanburðar við nágrannalöndin, Noreg, Danmörku og Svíþjóð.

Spurningarnar fjölluðu um hvort aðspurður hefði keypt vöru eða þjónustu sem hann teldi að yrði ekki gefin upp til skatts. Þá var spurt hversu háa upphæð væri um að ræða næstu

12 mánuði á undan. Einnig var spurt um hvort viðmælandi hefði sjálfur tekið á móti greiðslum sem ekki hefðu verið taldar fram til skatts. Spurt var hvort viðmælandi myndi taka við tekjum utan skattakerfis stæði honum slíkt til boða. Loks voru nokkrar spurningar er vörðuðu afstöðu viðmælandans til skattsvika, hverja möguleika hann teldi skattayfirvöld hafa til að uppgötva skattsvik og hvaða aðgerðir viðkomandi teldi árangursríkastar til að draga úr skattsvikum.

Hér á eftir verður stiklað á stóru varðandi helstu niðurstöður könnunarinnar. Varðandi nánari útfærslu spurninganna og nákvæmni talnalegra niðurstaðna vísast til viðauka.

4.4.2 Einkenni kaupanda

Í ljós kom að 15,9% aðspurðra kváðust hafa greitt fyrir þjónustu sem ekki væri gefin upp til skatts. Karlar reyndust nokkru umsvifameiri hvað þetta varðar, en 18,4% þeirra svörðuðu spurningunni játandi en afturá móti aðeins 13,7% kvennanna.

Þar sem um úrtakskönnun er að ræða er ávallt nokkur hætta á að viðmælendurnir gefi ekki rétta mynd af atferli meðalíslendinga. Með fullnægjandi vissu má þó fullyrða að þátttökuhlutfall karla liggja á bilinu 14,6—22,3% og að þátttökuhlutfall kvenna liggja á bilinu 10,3—17,1%.

Í ljós kom að þátttökuhlutfall eykst eftir því sem skólaganga einstaklingsins er lengri. Þannig töldu 36,8% þeirra er höfðu háskólapróf sig hafa keypt afurð utan skattakerfisins. Samsvarandi hlutfall þeirra er aðeins hafa lokið skyldunámi er 7,1%.

Tíðni kaupa utan skattakerfis aukast eftir því sem heimilistekjur aukast.

Hinn dæmigerði kaupandi er á aldrinum 25—40 ára.

4.4.3 Einkenni seljanda

Spurt var „Hefur þú sl. 12 mánuði haft tekjur sem þú hefur ekki gefið upp til skatts eða hyggst ekki gefa upp til skatts?“. 11% aðspurðra svörðu spurningunni játandi. Aðeins 0,6% neituðu að svara. Karlar eru annað tveggja fúsari að viðurkenna verknað af þessu tagi eða þá iðnari seljendur en konur: 16,9% karla svara spurningunni játandi, en aðeins 5,3% kvennanna.

Marktækur munur er á atferli fólks hvað þetta varðar eftir starfsgreinum, sbr. meðfylgjandi töflu:

Tafla 1: Hlutfallslegur fjöldi þeirra er taka á móti óframtöldum tekjum eftir starfsgreinum

Starfsgrein	Hlutfall
Iðnaður og byggingarstarfsemi	21,0
Landbúnaður	7,4
Opinber þjónusta	3,8
Verslun og þjónusta	12,0
Sjávarútvegur	7,4
Heimavinnandi	8,3
Nemi	12,9
Lífeyrisþegi	(33,3)

Sú starfsgreinaskipting sem hér er víkur nokkuð frá atvinnugreinaskiptingu þeirri er kennd er við ISIC-staðal. Rétt er að hafa það í huga séu þessar niðurstöður bornar saman við atvinnugreinaskiptar upplýsingar aðrar í samantekt þessari.

Fyrir utan lífeyrisþega sem nánar verður komið að síðar eru þrjár starfsgreinar sem skera sig sérstaklega úr: Það er iðnaður með u.þ.b. tvöfalda þátttöku samanborið við meðaltalið. Auk þess ber að nefna nema og þá er vinna við verslun og þjónustu. Eins og

fram kemur annars staðar beinast kaup fyrst og fremst að afurðum iðnaðar og þjónustugreina. Það er því líklegt að starfsfólk í þeim greinum verði öðrum fremur til að sinna kvabbi er gert er upp nótulaust. Varðandi nema má geta sér þess til að þeir hafi tíma aflögu og sækist því hugsanlega eftir aukagetu.

Varðandi lífeyrisþega er rétt að geta þess að mjög fáir þeirra eru í úrtakinu og því varhugavert að draga miklar ályktanir af þeirri háu hlutfallstölu er hér er sýnd. Samtímis er rétt að benda á að háa tölu mætti styðja þeim rökum að lífeyrisþegar kunna að hagnast hlutfallslega meira af að dylja tekjur fyrir skattyfirvöldum en aðrir þegnar landsins. Tekjur ellilífeyrisþega hafa ekki einasta áhrif á væntanlegar skattgreiðslur heldur einnig væntanlegar greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins þar eð upphæð svokallaðrar tekjutryggingar er háð tekjum liðins árs.

Svörin sýna að algengara er að ungt fólk taki á móti óframtöldum tekjum en eldra fólk. Tæp 22% þeirra sem eru 18—19 ára svara spurningunni játandi. Sama á við um 13—16% þeirra er eru á aldursbilinu 20—40 ára. Heiðarlegast hvað þetta snertir er fólk á aldrinu 50—59 ára, en aðeins tæp 3% þeirra svara spurningunni játandi.

Ekki var fundinn marktækur munur á atferli fólks hvað þetta snertir eftir búsetu eða heimilistekjum.

4.4.4 Tilraun til mats á umfangi nótulausra viðskipta

Þeir aðilar er svöruðu spurningunni varðandi kaup á afurðum utan skattakerfisins voru jafnframt spurðir um heildarupphæð slíkra kaupa undangengna 12 mánuði. Yfirlit yfir niðurstöður er gefið í töflu 2:

Tafla 2: Nótulausar greiðslur eftir greiðsluupphæð

Upphæð	Hlutfall
< 1.000	5,4
1.000— 4.999	14,7
5.000— 9.999	16,3
10.000— 14.999	9,3
15.000— 19.999	3,9
20.000— 24.999	6,2
25.000— 29.999	7,0
30.000— 49.999	8,5
50.000— 99.999	9,3
100.000—149.999	5,4
150.000—199.999	1,6
> 200.000	0,8

Til að reyna að meta þessar tölur var aflað upplýsinga frá Danmörku varðandi niðurstöður sams konar athugunar þar. Kom í ljós að tæp 90% svöruðu sams konar spurningu á þá leið að kaupupphæð væri undir DKK 5.000 sem samsvarar u.þ.b. 20.000 krónum íslenskum. Samkvæmt Isachsen og Ström (1981) má ráða að tekjur einstaklinga af nótulausum viðskiptum hafi í 78% tilfella verið undir NOK 5.000 á ári.

Upphæðirnar virðast þannig vera hærri í hverju tilviki fyrir sig hér á landi. Sú skoðun styrkist þegar tafla 2 er skoðuð nánar. Athygli vekur að tíðnidreifingin sem þar kemur fram hefur tvo toppa, annan við tiltölulega lága upphæð (5—10 þús.kr.) og hinn við mun hærri upphæð (50—100 þús. kr.).

Gerð var tilraun til að nota þær upplýsingar er að ofan koma fram til að meta heildarumfang nótulausra viðskipta í þjóðfélaginu. Var það gert með þeim hætti að úrtakinu var skipt eftir fæðingarári. Fundin var tíðnidreifing kaupupphæðar fyrir hvern árgang. Þá var

gengið út frá að alhæfa mætti um atferli hvers árgangs allra Íslendinga miðað við þær upplýsingar er lágu fyrir varðandi úrtakið. Þannig mátti áætla heildarfjölda kaupa í hverjum greiðsluflokki. Heildarupphæð kaupa var síðan fundin með því að áætla að meðalupphæð greiðslu í hverjum greiðsluflokki væri sem næst miðju bilsins. Þannig var áætlað að meðalgreiðsla í bilinu 5—10 þús. kr. væri 7.500 krónur.

Tafla 3: Heildarumfang nótulausra viðskipta

Upphæð greiðslu	Kaup, áætlaður heildarfjöldi	Kaup, áætluð heildarupphæð M.kr.
< 1.000	1.276	0,5
1.000— 4.999	4.004	12,0
85.000— 9.999	4.644	34,8
10.000— 14.999	2.627	32,8
15.000— 19.999	990	17,3
20.000— 24.999	1.730	38,9
25.000— 29.999	1.748	48,1
30.000— 49.999	1.639	65,6
50.000— 99.999	3.110	233,3
100.000—149.999	1.382	172,8
150.000—199.999	757	132,0
> 200.000	101	20,2
Veit ekki	2.908	93,1
Samtals	27.416	901,9

Samkvæmt ofangreindu áætlast heildarumfang nótulausra viðskipta u.þ.b. 902 m.kr. á tímabilinu maí 1984 til jafnlengdar 1985. Átla má að verg þjódarframleiðsla á sama tímabili hafi numið sem næst 85 milljörðum króna. Nótulaus viðskipti hafa því numið ríflega 1% af vergri þjódarframleiðslu.

Nú er oft haldið fram að þau viðskipti er að framan greinir yrðu fyrst og fremst til að hækka launalið þjódartekna ef bókhaldarar þjódarhags kæmu tölum yfir. Gerum nú ráð fyrir að vantaldar tekjur vegna rekstrarhagnaðar fyrirtækja væru hlutfallslega jafnmiklar og samkvæmt ofangreindu á við um launaþáttinn. Þá má hækka fyrrnefnda áætlun um 225 milljónir króna. Heildarumfang nótulausra viðskipta yrði skv. því ríflega 1.100 milljónir króna. Þetta svarar til 1,3% af vergum þjódartekjum á tímabilinu maí 1984 til maí 1985.

Nú er á það að líta að 54% þeirra er kaupa vöru og þjónustu með þessum hætti telja sig hafa fengið hana ódýrar en ef skattalega væri staðið rétt að málum. Einföld ágiskun gengur útá að hækka megi töluna hér að ofan um 25—50%. Þetta má m.a. rökstyðja með að þó nokkur hluti þeirrar þjónustu sem um ræðir er söluskattsskyld. Seljandi getur þá veitt 25% afslátt að lágmarki án þess að „skaða“ sjálfan sig. Í öðru lagi er almennt álitid að í könnunum af þessu tagi séu upphæðir vantaldar. Kemur til gleymiska og auk þess hugsanlega takmarkaður vilji til að viðurkenna verknað sem jafnvel gæti reynst ólöglegur. Til áréttingar má nefna að Isachsen og Ström (1981) reikna út heildarumfang nótulausra viðskipta með mörgum aðferðum, hafa enda aðgang að greinargóðum upplýsingum. Minnst umfang kemur einmitt upp þegar þeir beita aðferð svipaðri þeirri sem hér er notuð. Munnlegar upplýsingar þeirra er staðið hafa að samskonar könnunum í Danmörku hníga í sömu átt. Loks má nefna skiptiverslun. Að svo miklu leyti sem svarendur hafa haft slíkt í huga má átla að tölulegar stærðir í slíku dæmi séu verulega vanmetnar.

Þegar allt er talið gæti því umfang nótulausra viðskipta numið allt að 2% af vergri þjódarframleiðslu.

Til samanburðar má geta þess að niðurstöður Isachsens og Ström (1981) í sambærilegum útreikningum með norskum gögnum voru að heildarumfang nótulausra viðskipta (óleiðréttra) næmi 1,5% af vergri þjóðarframleiðslu. Óleiðrétta tölurnar fyrir Ísland er 2/3 hlutar þess.

4.4.5 Þjónusta sem keypt var

Spurt var hvers eðlis þjónusta sem keypt var hafi verið. Sú regla var viðhöfð að spyrjendur Hagvangs skrifuðu niður svörin. Reynt var að meta í hvaða atvinnugrein uppgefin viðskipti ættu heima. Á grundvelli þeirra upplýsinga og upplýsinga um upphæð greiðslu var umfang nótulausra sölu eftir atvinnugreinum áætlað.

Ef miðað er við svokallaðan 2ja stafa ISIC staðal dreifast viðskiptin á 10 til 12 þessara atvinnugreina. Tvær greinar skera sig verulega úr. Það eru byggingargreinar og persónuleg þjónusta. Innan persónulegu þjónustunnar voru bílaþjónustugreinarnar áberandi. Á grundvelli úrvinnslu nefndarinnar á fyrrnefndum upplýsingum má setja upp eftirfarandi yfirlit:

Tafla 4: Nótulaus viðskipti eftir atvinnugreinum

Atvinnugrein	Áætluð heildarsala
Byggingargreinar	440 Mkr
Bílaþjónustugreinar	110 Mkr
Aðrar greinar persónulegrar þjónustu	88 Mkr
Aðrar greinar	264 Mkr
Samtals	902 Mkr

Gerð hefur verið tilraun til að meta talnalega breytingu á umfangi byggingar- og þjónustugreina, tækist að færa þessi viðskipti til bókar í þjóðhagtreikningum. En áður en slíkir útreikningar eru gerðir þarf að gera upp við sig hvers eðlis þær tölur eru sem upp eru gefnar. Er um að ræða greiðslu fyrir vinnu einvörðungu eða vinnu og efni? Spurningin var vísitandi orðuð þannig að spurt var um greiðslur fyrir þjónustu (vinnu). Ekki er þó hægt að útiloka að einhverjir hafi gefið hvort tveggja upp. Þegar almennt mat er lagt á niðurstöður er þetta eitt atriði er gæti dregið uppgefnar tölur upp fyrir raunverulegar. En eins og bent hefur verið á eru veigamiklar röksemdir fyrir að frekar sé vantalið en of. Því var ekki tekið tillit til þessa þegar mat var lagt á sennileika útreiknaðrar upphæðar í kafla 4.4.4. En þar sem verulegur hluti þessara viðskipta beinist að takmörkuðum atvinnugreinum þykir rétt að gera ráð fyrir þeim möguleika að umfang viðskipta **einstaka** atvinnugreina gæti verið ofmetið.

Því eru reiknuð tvö tilvik: Í öðru tilvikinu er gert ráð fyrir að uppgefin viðskipti eigi bæði við um efnisútleiðing og vinnu, í hinu tilvikinu er gert ráð fyrir að uppgefin viðskipti eigi einvörðungu við vinnulaun. Niðurstöður eru sýndar í töflu 5 hér á eftir:

Tafla 5: Hækkun vergs vinnsluvirðis og rekstrartekna í völdum atvinnugreinum væru nótulaus viðskipti hrein viðbót við þessar stærðir

Atvinnugrein	Nótulaus viðskipti sem hlufall af:	
	vergu vinnsluvirði	rekstrartekjum
Byggingargreinar	29%	16%
Bifreiðagreinar	13%	5%
Aðrar þjónustugreinar	16%	6%

Af töflu 5 má ráða að nokkur munur sé á hvort miðað er við vergt vinnsluvirði eða rekstrartekjur. Ætla má að „rétt“ hlutfall sé einhvers staðar á milli þeirra talna sem sýndar eru í töflunni, þó sennilega nær hærri tölunni en þeirri lægri.

Af ofangreindu verður að draga þá ályktun að nótulaus viðskipti séu verulegt vandamál innan ákveðinna atvinnugreina þó svo að heildarumfangið sé tæpast umtalsvert sé miðað við niðurstöðurnar hér að framan.

4.4.6 Vilji til að taka á móti óskattlögðum tekjum

Afstaða viðmælanda til þess að taka á móti tekjum sem ekki þyrfti að telja fram til skatts var könnuð með spurningu er hljóðaði þannig: „Ef þú ættir kost á tekjum, sem þú þyrftir ekki að gefa upp til skatts, myndir þú þá þiggja það?“

Niðurstaðan er ótvíræð. 70,3% aðspurðra segist munu taka móti slíkum tekjum, 11,1% segja kannski, og aðeins 14% neita ótvírætt.

Hlutfallslega fæstir þeirra er hafa skyldunáms- og háskólamenntun svara þessari spurningu með afdráttarlausu jái, eða 64 og 53%. Hins vegar svara 80,5% þeirra sem eiga að baki iðnnám, vélstjóranám eða stýrimannaskóla svara spurningunni játandi. Flest neiin eru hjá skyldunámsfólkinu og fæst hjá iðnmenntaða fólkinu. Afstaða háskólamenntaða hópsins er mjög hentistefnukennd. Þannig segjast 32,7% þeirra munu kannski taka á móti óskattlögðum tekjum!

Ein athyglisverðasta niðurstaða könnunarinnar tekur til dreifingar svara við þessari spurningu eftir aldri. Vísast til töflu 6 hvað talnalegar upplýsingar varðar:

Tafla 6: Vilji til að taka á móti óskattlögðum tekjum

Aldurshópur	Hlutfall er svarar:		
	Já	E.t.v.	Nei
18—19 ára	90,6	6,3	3,1
20—24 ára	90,0	4,0	6,0
25—29 ára	77,8	11,1	11,1
30—39 ára	74,2	12,4	13,4
40—49 ára	73,1	14,2	12,7
50—59 ára	61,6	14,1	24,2
> 60 ára	55,8	16,3	27,9

Hlutfall svarenda undir 25 ára aldri sem svarar spurningunni játandi er ótrúlega hátt. Vera kann að sú staðreynd að margir þeirra er þar um ræðir þurfa að greiða skyldusparnað ráði nokkru um afstöðu þeirra. Sé svo kann að vera að þessi hópur upplifi opinbera skattheimtu þyngrri en aðrir hópar.

4.4.7 Möguleikar skattyfirvalda á að uppgötva skattundandrätt

Spurt var hverjir möguleikar skattyfirvalda séu á að uppgötva skattundandrätt að mati svarenda. Niðurstöður voru þær að tæp 46% töldu að skattyfirvöld hefðu mjög mikla eða fremur mikla möguleika á að uppgötva skattsvik. Álíka stór hópur taldi möguleika skattyfirvalda fremur eða mjög litla.

Í þeirri norsku könnun sem nokkrum sinnum hefur verið vitnað til svöruðu 36% því til að þeir teldur möguleika skattyfirvalda fremur eða mjög mikla.

4.4.8 Aðgerðir til að draga úr skattsvikum

Spurt var hvaða aðgerðir væru líklegastar til að draga úr skattsvikum. Svör féllu þannig að 2,4% töldu áróður og auglýsingar áhrifaríkastar aðgerða, 34,4% vildu aukið eftirlit, 3,3%

einfaldara skattakerfi, 8% vildu lækka skatta og draga úr velferðarkerfinu, 4,3% vildu auka viðurlög við skattabrotum og 47,6% nefndu aðra hluti eða tóku ekki afstöðu.

4.4.9 Afstaða til fullyrðinga um skatta og skattundandrätt

Síðast var spurt um afstöðu fólks til þriggja fullyrðinga um skattaleg málefni.

Fyrsta fullyrðingin var: Það er skiljanlegt að fólk vilji vinna fyrir tekjum sem það getur skotið undan skatti.

75% aðspurðra voru alveg eða frekar sammála þessari fullyrðingu.

Önnur fullyrðingin var: Það eiga að vera þung viðurlög við að skjóta tekjum undan skatti.

Ríflega 85% aðspurðra voru alveg eða frekar sammála þessu.

Þriðja fullyrðingin var: Það er nauðsynlegt að hafa skatta svo háa sem raun ber vitni til að halda uppi velferðarþjóðfélaginu sem við búum við.

62% aðspurðra voru frekar eða alveg ósammála þessari fullyrðingu.

Rétt er að benda á að erfitt er að túlka svör við spurningum sem þessum. En draga má fram að fólk virðist vilja þung viðurlög við skattsvikum þó svo það virðist ekki telja viðurlög hafa varnaðaráhrif að gagni. Benda má á að margir telja sig fá lítið fyrir skattana sína.

Sem niðurstöðu varðandi afstöðu svarenda við ofangreindum fullyrðingum mætti segja að könnunin vekji fleiri spurningar en hún svarar.

4.4.10 Niðurstöður

Helstu niðurstöður þessarar könnunar tengjast annars vegar upplýsingum um tíðni nótulausra viðskipta og hins vegar umfangi þeirra. Í töflu 7 eru nótulaus viðskipti á Íslandi skv. könnuninni borin saman við niðurstöður sams konar kannana í Noregi, Danmörku og Svíþjóð:

Tafla 7: Tíðni nótulausra viðskipta á Norðurlöndum

	Ísland 1985	Noregur 1980	Noregur 1983	Svíþjóð 1979	Danmörk 1983-4
Fékk tekjur er ekki voru taldar fram	11,0	20	16	14	13
Greiddi öðrum aðila	15,9	29	25	19	20
Keypti og seldi	3,5	9	8	—	—
Samtals	23,4	40	33	—	—

Taflan ber með sér að tíðni kaupa er verulega lægri hér á landi en í Noregi og þó nokkru lægri en virðist vera í Danmörku og Svíþjóð. Sama gildir um tíðni sölu þó svo munurinn varðandi Danmörku og Svíþjóð sé ekki jafnafráttarlaus. Í heild virðist mega álykta að fjöldi þeirra er eiga nótulaus viðskipti sé nokkru lægri hér en í þeim þrem löndum sem nefnd voru.

Niðurstöður varðandi umfang nótulausra viðskipta er erfiðara að bera saman. Þó virðist mega álykta að okkar viðskipti séu $\frac{2}{3}$ af viðskiptum Norðmanna.

5 Umfang söluskattssvika

Nefnd sú sem starfar vegna fyrirhugaðrar upptöku á virðisaukaskatti á árinu 1987 hefur áætlað skiptingu söluskatts á árinu 1980 eftir stærstu liðum þjóðarútgjaldanna það ár. Niðurstöður eru sem hér segir:

	Söluskattur 1980
Einkaneysla	m.kr.
Samneysla	1.034
Íbúðabyggingar	72
Opinberar byggingar	101
Samgöngumannvirki	23
Skattskyld aðföng atvinnuvega o.fl.	39
	201
	1.470

Áætlunin er gerð með þeim hætti, að söluskattur er áætlaður sérstaklega fyrir einkaneyslu, samneyslu, íbúðabyggingar og fjárfestingu hins opinbera. Samanlagður söluskattur samkvæmt þessari áætlun er borinn saman við tekjufærðan söluskatt í ríkisreikningi og mismunurinn er talinn vera söluskattur á aðföng og fjárfestingu atvinnuveganna. Hér er því ekki leitt fram það sem kann að vera dregið undan í söluskatti. Það er hins vegar ætlunin að gera með starfi þessarar nefndar. Hún hefur því leitast við að áætla beint þær fjárhæðir sem greiða ætti söluskatt af í fjárfestingu atvinnuveganna og aðföngum. Áætlun af þessu tagi hlýtur ávallt að verða afar lausleg því að óvissa kann að vera bæði í mati á hlutfalli söluskatts í einstökum liðum aðfanga og fjárfestingar og eins kunna liðirnir sjálfir að vera óvissir. En hvað sem þeim fyrirvörum liður urðu niðurstöður þessarar beinu áætlunar þær að söluskattur í fjárfestingum atvinnuveganna reyndist verða um 172 milljónir og söluskattur í rekstrarkostnaði um 219 milljónir. Samkvæmt því yrði söluskatturinn 1.660 milljónir. Samkvæmt ríkisreikningi er tekjufærður söluskattur að fjárhæð 1.469 milljónir. Þá er búið að draga frá 24 milljónir sem er endurgreiddur uppsafnaður söluskattur. Vangreiddur söluskattur samkvæmt þessu ætti því að vera mismunurinn á 1.660 milljónum króna og 1.493 milljónum eða 167 milljónir, sem eru rúm 11% af skiludum söluskatti. Rétt er að benda á að þessi niðurstaða er ekki nákvæmlega sú sama og fæst skv. þjóðhagsreikningsaðferðinni, sbr. kafla 4.2.

Sú skoðun er nokkuð ríkjandi að hætta á undandrætti á söluskatti sé mest hjá smærri fyrirtækjum þar sem selt er beint til neytenda og eigendur sjá mest um viðskiptin og skráningu þeirra. Hins vegar er talið að hætta minnki þegar umsvif fyrirtækjanna verða meiri, bókhald stærri fyrirtækja sé oft betra en þeirra smærri og almennir launþegar annast viðskiptin og skráningu þeirra.

Ríkisskattsjóráembættið hefur látið gera fyrir virðisaukaskattsnefnd yfirlit yfir fyrirtæki á söluskattsskrá, þar sem þau eru flokkuð eftir stærð miðað við heildarveltu og jafnframt sýnd söluskattsskyld velta. Yfirlit þetta er fyrir árið 1981 og sundurliðast þannig í milljónum króna:

Veltubíll	Heildarvelta	Fjöldi fyrirtækja	Söluskattsskyld velta	Fjöldi fyrirtækja
m.kr.	m.kr.		m.kr.	
0 —1	1.361	6.251	935	4.753
1 —2	1.377	963	845	921
2 —10	5.812	1.327	3.107	1.276
10 —50	6.548	326	2.981	312
50 —100	2.574	36	1.028	34
100 og hærra	6.061	24	3.242	24
	23.733	8.927	12.138	7.320

Hlutföll af heild:

Veltubil m.kr.	Heildarvelta	Fjöldi fyrirtækja	Söluskatts- skyld velta	Fjöldi fyrirtækja
0 —1	%	%	%	%
1 —2	5,7	70,0	7,7	64,9
2 —10	5,8	10,8	7,0	12,6
10 —50	24,5	14,9	25,6	17,4
50 —100	27,6	3,7	24,6	4,3
100 og hærra	10,8	0,4	8,5	0,5
	25,5	0,3	26,7	0,3
Samtals	100,0	100,0	100,0	100,0

Samkvæmt þessu skila um 5% af fjölda þeirra fyrirtækja sem skila söluskatti tæpum 60% af skattinum en um 65% af fyrirtækjum tæpum 8%. Ef sú skoðun er rétt að stór fyrirtæki séu góðir skilendur ætti söluskattur ekki að skila sér eins illa og umræðan um söluskattssvik gefur tilefni til að ætla, en mjög erfitt er að gera einhvern samanburð við þær rannsóknir sem gerðar hafa verið hjá opinberum aðilum.

6 Ástæður skattsvika

Sé reynt að gera sér grein fyrir ástæðum skattsvika virðist nærtækast að líta fyrst á skattkerfið sjálft og framkvæmd og eftirlit með skattlagningu. Þannig má gera ráð fyrir að einföldu skattkerfi með tiltölulega lágum skatthlutföllum, sem auðvelt er að hafa eftirlit með, fylgi minni skattsvik en flóknu skattkerfi með háum skatthlutföllum, sem erfitt er að hafa eftirlit með.

Hið opinbera leggur á skatta til að standa undir útgjöldum, bæði vegna opinberrar starfsemi og til ýmiss konar tilfærslna. Það skiptir því miklu máli að hið opinbera sýni fyllstu aðgát og ráðdeild við ákvarðanir um útgjöld. Ætla má að útgjöld til mála, sem af þorra fólks eru ekki talin vera hlutverk hins opinbera, eða útgjöld sem ívilna einstökum hópum á kostnað annarra, geri mörgum auðveldara fyrir að réttlæta skattsvik. Þessi útgjöld þurfa ekki að vera stór hluti af heildarútgjöldum hins opinbera til þess að þau hafi þessi áhrif.

Íslenska skattkerfið er almennt talið vera flókið og mörkin milli þess sem er löglegt og hins sem er ólöglegt því oft óljós. Lög um tekjuskatt eru flókin, m.a. af tveimur ástæðum. Annars vegar er ein meginregla skattalaganna sú að kostnaður við öflun tekna er frádráttarbær. Hér undir fellur allur venjulegur rekstrarkostnaður fyrirtækja. Slík regla hlýtur alltaf að verða flókin í framkvæmd og fela í sér margvísleg matsatriði. Hún er hins vegar óhjákvæmileg þegar skattur er lagður á hreinar tekjur, þ.e. tekjur að frádregnum kostnaði. Hér skiptir meginmáli að eftirlit með álagningunni sé þannig að skattþegnar beri virðingu fyrir því. Hins vegar eru í skattalögunum margvísleg ákvæði sem ætlað er að ívilna einstökum hópum eða hvetja til tiltekinna athafna. Slík ákvæði íþyngja mjög framkvæmd skattalagningar. Eftir því sem löglegir möguleikar til að komast hjá skatti eru meiri þeim mun minni verður virðing skattþegna fyrir skattalögunum. Slíkir sniðgöngumöguleikar gera skattheimtuna flóknari og erfiðari í framkvæmd og þeir grafa undan réttlætiskennnd skattgreiðenda.

Samkvæmt því sem að framan segir getur skattkerfið sjálft haft veruleg áhrif á það hvernig viðhorf til skattsvika er. Þetta gildir tvímælaust um núverandi söluskattkerfi. Söluskattur í núverandi mynd var fyrst lagður á hér á landi árið 1960 og var þá nokkuð almennur 3% skattur. Frá þessum tíma hafa aðstæður allar breyst mikið og viðskiptahættir tekið stakkaskiptum. Mikil fjölgun undanþága og aukin sérhæfing í atvinnulífinu samhliða

margföldun skatthlutfallsins veldur því að skattyfirvöld eiga í sívaxandi erfiðleikum með að koma á eðlilegri og réttlátri innheimtu skattsins. Gjaldendur eru í sífellt meiri óvissu um skattskyldu og markatilvikum fer ört fjölgandi. Það nálgast því að innheimta söluskatts í núverandi mynd verði óframkvæmanleg en slíkt getur haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir tiltrú skattþegnanna á réttláta framkvæmd skattheimtu.

Há skatthlutföll hafa áhrif á umfang skattsvika. Eftir því sem skatthlutföll eru hærri þeim mun meiri er ávinningurinn af því að komast hjá skatti. Há skatthlutföll hvetja til þess að nýta sér sniðgöngumöguleika til hins ýtrasta og þá er oft stutt yfir í ólöglegt athæfi. Sambandið milli skatthlutfalla og skattsvika er ekki einhlítt. Athuganir erlendis hafa ótvírætt sýnt fram á það tölfræðilega að hærri skatthlutföll þýða meiri skattsvik en á hinn bóginn er ekki við því að búast að verulega dragi úr skattsvikum þótt skatthlutföll séu lækkuð, nema um verulega lækkun væri að ræða. Ástæður fyrir þessu geta verið ýmsar. Þannig má nefna að ávinningur af skattsvikum verður áfram umtalsverður þótt skatthlutföll væru lækkuð nokkuð. Hér má nefna að mikilvægasta ákvörðunin í þessu sambandi er væntanlega fyrsta ákvörðunin, þ.e. í fyrsta skipti sem skattsvik eru framin. Þegar ísinn er einu sinni brotinn er framhaldið auðveldara. Lækkun skatthlutfalla hefur þannig fyrst og fremst áhrif í þá átt að draga úr fjölda þeirra sem fara út í skattsvik.

7 Varnir gegn skatta- og bókhaldsbrotum

7.1 Inngangur

Til þess að unnt sé með einhverri skynsemi að benda á úrræði til varnar gegn skattabrotum er nauðsynlegt að gera grein fyrir þeim úrræðum sem nú eru tiltæk, hvernig þau hafa reynst, svo og fyrir einkennum þeirrar háttsemi sem úrræðunum er beint gegn. Rétt þykir, að þessi umfjöllun taki ekki einungis til skattabrotanna sjálfra, heldur og til bókhaldsbrot, bæði vegna þess að einkenni þessara brotaflokka eru svipuð og af því að náíð samband er milli þeirra í flestum meiri háttar skattsvikamálum, þar sem skattabrot eru framin í tengslum við atvinnurekstur einstaklinga og lögaðila. Bókhaldsbrot eru yfirleitt nauðsynleg til að dylja skattabrot, eða með öðrum orðum sagt: rétt fært bókhald auðveldar alla sönnun fyrir skattabrotum.

7.2 Einkenni efnahagsbrota

Skatta- og bókhaldsbrot hafa mörg einkenni svokallaðra efnahagsbrota og eru oft flokkuð með þeim.¹⁾ Brot þessi eru alla jafna skilgreind sem ólögðmætar og refsiverðar athafnir, sem framdar eru kerfisbundið og reglulega í annars löglegri atvinnustarfsemi lögaðila eða einstaklinga.

Starfsemin og þar með brotin eru yfirleitt flókin og torskilin fyrir allan þorra almennings og því aðeins á færi sérfræðinga að átta sig á þeim til fulls og fjalla um þau við rannsókn mála. Rannsóknaraðilar hafa fáum nægilega færum sérfræðingum á að skipa. Jafnframt er um háar fjárhæðir að ræða, miklu hærri en í velflestum þjófnaðar- og fjárvikamálum. Kannanir benda til að tjón þjóðfélagsins af efnahagsbrotum sé talsvert meira en af hefðbundnum brotum eins og ofbeldisbrotum og auðgunarbrotum.

1) *Economic Crime* (útg. af Evrópuráðinu 1981), bls. 11—12, Appendix to Recommendation No. R(81)12; P.O. Trskman: „*Economic Criminality*“, Crime and Crime Control in Scandinavia 1976—80 (útg. af Norræna sakfræðiráðinu 1980), bls. 7—15; P.O. Trskman: „*En modell för forskning av ekonomins kriminalitet*“, Ekonomisk brottslighet (Rapport 1979:1), bls. 51-60; Jörgen Jepsen o.fl.: Ökonomisk kriminalitet (Khöfn 1980); Bo Svensson: „*Economic Crime in Sweden*“, Scandinavian Criminal Policy and Criminology, 1980—85 (1985).

Viðhorf almennings eru tvíbent gagnvart efnahagsbrotum. Menn upplifa þau ekki sem afbrot á sama hátt og t.d. þjófnað eða líkamsárás. Tengslin við löglegan atvinnurekstur, þar sem margir njóta góðs af, eiga sinn þátt í þessu viðhorfi, sömuleiðis að fórnarlömbin eru gjarna óljós eða ótiltekin og tjónið óskilgreint.

Lítið er vitað um efnahagsbrot í samanburði við hin hefðbundnu brot eins og ofbeldisbrot og auðgunarbrot. Fá brot koma upp á yfirborðið og sæta rannsókn. Stafar það sumpart af því að fáir telja sig hafa tilefni til eða hafa áhuga á að kæra brot. Sumpart stafar það af því hversu erfitt er að staðreyna og meta tjón fyrir þjóðfélagið og einstaklingana. Þá má og nefna að hinir kærðu eru oft fjársterkir aðilar er láta einskis ófreistað að fá sér eins góða vörn og aðstoð og kostur er á.

Ríkið, sem virkur aðili í efnahagslífinu, á stundum erfitt um vik í eftirlitshlutverki sínu gagnvart keppinautum og öðrum. Slakt eftirlit kemur m.a. fram í rannsókn mála, málsmeðferð og ákvörðun viðurlaga.

Rannsóknir erlendis benda til að starfsemi sé mikil á sviði efnahagsbrota. Ýmis rök eru til að álykta að slík brot séu einnig tíð á Íslandi, kannski hlutfallslega tíðari en hin hefðbundnu brot, þar sem fámenni og kunningsskapartengsl hér á landi stuðla fremur að efnahagsbrotum, þar sem aftur á móti slíkar aðstæður styrkja hið félagslega taumhald nærhópsins þegar um hefðbundin brot er að tefla. Ætla má að hér á landi ríki talsvert umburðarlyndi gagnvart ýmsum tegundum efnahagsbrota. Einnig má nefna óeðlilega þenslu í efnahagslífinu samfara mikilli verðbólgu, mikilli yfirvinnu og aukaverkefnum, sem eru í ríkari mæli óskráð en almenn dagvinna. Loks má nefna gífurlegan fjölda smáfyrirtækja með takmarkað ytra sem innra eftirlit.¹⁾

7.3 Skattalög og skattabrot

7.3.1 Heimildir

Athugun á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt og lögum nr. 10/1960 um söluskatt, með áorðnum breytingum, leiðir í ljós, að skattyfirvöld og dómstólar ráða yfir margs konar úrræðum til eftirlits, rannsóknar og viðurlaga vegna brota á umræddum skattalögum. Skulu nokkur atriði þeirra rakin.

a) *Refsiákvæði* laganna eru mjög víðtæk að því er verknáðarlýsingar þeirra varðar, þar sem þau taka til allra háttarnisreglna laganna, eftir því sem við getur átt, að því tilskildu að athöfn eða athafnaleysi skipti máli um skattákvörðun eða varði framtal skattaðila, og það þótt upplýsingar hafi ekki áhrif á skattskyldu hans eða skattgreiðslur, sjá 107. gr. laga nr. 75/1981 og 25. gr. laga nr. 10/1960. Sum ákvæði laganna eru mjög háð mati og því illa löguð til að vera refsheimildir, m.a. af því að þau kunna að vera háð reikningskilavenjum, t.d. 31. gr. og 59. gr. laga nr. 75/1981.

(b) *Eftirlits- og rannsóknarheimildir skattyfirvalda* eru víðtækar, sbr. 94. og 102. gr. laga nr. 75/1981 og 15. — 17. gr. laga nr. 10/1960. Ekki er þó heimild til húsleitar án sérstaks dómsúrskurðar. Ýmiss konar þagnarskylda verður að víkja fyrir rannsóknarheimildum skattyfirvalda, sbr. 3. mgr. 94. gr. laga nr. 75/1981 og Hrd. XXXVI (1965), bls. 930, en þar var því slegið föstu að stjórnendum banka væri skylt að láta skattyfirvöldum í té upplýsingar er þau beiðast og unnt er að gefa. Gengi sú sérstaka skylda framar hinu almenna ákvæði 17. gr. laga nr. 11/1961 um bankaleynd Landsbanka Íslands.

1) Sjá Hildigunnur Ólafsdóttir: „Kriminalitetstendenser i Island“, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 1985, bls. 88.

(c) *Rannsókn og meðferð skattsvikamála* ætti að geta verið skjótvirk og vönduð ekki síður en í öðrum refsímálum, sbr. ákvæði 108. gr. laga nr. 75/1981 og 26. gr. laga nr. 10/1960 um valkvæða meðferð hjá ríkisskattanefnd eða hjá rannsóknarlögreglu ríkisins og sakadómi. Með lögum nr. 27/1985 um breytingu á lögum nr. 74/1974, um meðferð opinberra mála, var kveðið svo á að „mál vegna meiri háttar skatta- og efnahagsbrota“ skuli að jafnaði sæta meðferð í Reykjavík og að nægilegt sé að kveðja til dómsstarfa einn kunnáttumann sem meðdómanda þar sem sérkunnáttu þykir sérstök þörf. Ættu þessar breytingar að stuðla að skilvirkari meðferð mála, svo langt sem þær ná.

(d) Til viðbótar venjulegum refsingum, skattsektum og refsivist, *má* — og stundum *skal* beita svo kölluðu *álagi*, eins konar refsiskatti, sem ekki er háð jafnströngum skilyrðum og refsingarnar, sbr. 106. gr. laga nr. 75/1981 (heimild) og 21. gr. laga nr. 10/1960 (skylda). Skattur af álagi dregst frá sektarfjárhæð vegna tekju- og eignarskattsbrota, en álagið sjálft dregst frá sekt fyrir söluskattsbrot, sbr. 107. gr. og 25. gr. ofangreindra laga.

(e) *Refsimörk* skattalaga hafa verið rýmkuð nægilega með lögum nr. 40/1978 um tekjuskatt og eignarskatt, lögum nr. 10/1974 og lögum nr. 33/1982 um breytingar á söluskattslögum nr. 10/1960. Gefa lögin nú svigrúm til að refsa fyrir skattabrot svipað og fyrir auðgunarbrot samkvæmt almennum hegningarlögum. Sé brot ítrekað eða sakir miklar að öðru leyti varðar brot auk sektar varðhaldi eða fangelsi allt að 6 árum. Fésekt má ákveða allt að tífaldri þeirri skattfjárhæð sem undan var dregin eða sem áætlun reyndist of lág, sbr. nánar 107. gr. laga nr. 75/1981 og 25. gr. laga nr. 10/1960.

(f) Allstrangar reglur gilda um *fyrningu* skattabrota, sbr. 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 og 5. mgr. 26. gr. laga nr. 10/1960, sbr. einnig 2. mgr. 81. gr. almennra hegningalaga eins og henni var breytt með lögum nr. 20/1981. Fullnægjandi heimildir eru til að bera niður á *tilraun* og *hlutdeild* í brotum, sjá 4. og 7. mgr. 107. gr. laga nr. 75/1981 og 4. og 7. mgr. 25. gr. laga nr. 10/1960.

(g) Heimildir eru til að *sekta lögaðila* á hlutrænum grundvelli (án sakar). Jafnvel þótt refsíárbyrgð sé aðallega lögð á fyrirsvarsmann lögaðilans, má til viðbótar gera lögaðilanum sekt og sviptingu starfsréttinda, enda sé brotið drýgt til hagsbóta fyrir lögaðilann eða hann hefur notið hagnaðar af brotinu, sjá 5. mgr. 107. gr. laga nr. 75/1981 og 5. mgr. 25. gr. laga nr. 10/1960. Sjá dóma sakadóms Reykjavíkur 2. og 10. desember 1985 (söluskattsbrot).

(h) *Svipting starfsréttinda* er heimil skv. 68. gr. (einkum 2. mgr.) almennra hegningarlaga og 5. mgr. 107. gr. laga nr. 75/1981 og 5. mgr. 25. gr. laga nr. 10/1960. Einungis dómstólar geta beitt þessum viðurlögum, sbr. Hrd. XLI (1970), bls. 834 (svipting heildsölu- og smásöluleyfis). Í framangreindum dómum sakadóms Reykjavíkur þóttu ekki næg efni til sviptingar starfsréttinda, þótt sakir þættu miklar.

7.3.2 Framkvæmd

Ekki þarf langrar athugunar við til að sjá að óhemjubreitt bil er milli lagaheimilda annars vegar og réttarframkvæmdar hins vegar, þ.e. hjá skattyfirvöldum, rannsóknarlögreglu, ákærvaldi og dómstólum. Ástæður linkindar á þessu sviði réttarins eru a.m.k. að hluta til þær sem lýst var í 2. kafla um einkenni efnahagsbrota. Skulu hér reifuð þrjú megineinkenni framkvæmdarinnar.

(a) *Skortur á tækjum og vinnuafli*. Lengi hefur verið skortur á starfsfólki, einkum sérmenntuðu fólki með nægilega reynslu, til þess að hafa með höndum skatteftirlit, endurskoðun framtala og rannsókn bókhalds. Hefur jafnvel ekki reynst unnt að halda í horfinu vegna aukins vinnuálags á skattyfirvöld. Krafist er æ meiri upplýsinga úr skattframtölum handa ýmsum stofnunum, skatttegundum fer fjölgandi og skattalög verða sífellt flóknari, m.a. vegna ýmissa valkosta fyrir skattaðila. Skattyfirvöld hafa æ minni tíma til að yfirfara og endurskoða skattframtöl. Dregur þannig smám saman úr áhættu skattaðila og ótta við afleiðingar vanrækslu eða rangrar skýrslugjafar. Talsvert vantar á að skattyfir-

völd hafi yfir nægilega fullkomnum og stórvirkum tölvubúnaði að ráða til þess að annast endurskoðun skattframtala.

(b) *Rannsókn og meðferð skattsvikamála* einkennist talsvert af tregðu og áhugaleysi, ekki síst hjá ákærvaldi og dómstólum. Undirrót þeirrar tregðu virðist þó fyrst og fremst vera áhugaleysi og tvíþent viðhorf almennings og fjölmiðla.

(c) *Heimildir til ákvörðunar refsinga og annarra viðurlaga* eru mjög sparlega notaðar, svo að ekki sé meira sagt. Ríkisskattanevnd beitir sjaldan álagi eða skattsektum. Sárafá mál koma fyrir dómstólana. Viðurlög eru væg, hvort sem eru sektir eða refsivist. Refsivist er ætíð skilorðsbundin, nema um hegningarlögreglu sé jafnframt að ræða, t.d. skjalafals, rangfærslu skjala, fjársvik eða fjárdrátt, sbr. Hrd. XLI, bls. 834.

7.4 Bókhaldslög og bókhaldsbrot

7.4.1 Heimildir

Um bókhald og bókhaldsskyldu gilda lög nr. 51/1968, sbr. lög nr. 47/1978, og reglugerð nr. 417/1982. Víðtæk ákvæði um bókhaldsskyldu eru í 2. gr. laganna, sbr. 3. og 4. gr. þeirra. Að öðru leyti hafa lögin að geyma ákvæði um bókhaldið sjálft og ársreikninga. Nánari ákvæði um bókhaldið, notkun hjálpargagna, fylgiskjöl og geymslu bókhaldsgagna er að finna í reglugerðinni. Hér á eftir verður dregið á nokkur atriði varðandi málsmeðferð og viðurlög.

(a) *Ekkert sjálfstætt refsíákvæði er í bókhaldslögunum*. Í 25. gr. þeirra segir það eitt, að fyrir brot gegn lögunum skuli refsað samkvæmt ákvæðum í almennum hegningarlögum. Er þar einkum átt við 158. gr. um rangfærslu skjala og 262. gr. um vanrækslu að halda lögskyldar bækur og stórfellda óreglusemi í bókhaldi. Sérákvæði eru í 2. mgr. 25. gr. laga nr. 10/1960, sbr. 4. gr. laga nr. 33/1982, og 4. mgr. 107. gr. laga nr. 75/1981.

(b) *Hið almenna refsíákvæði 262. gr. almennra hegningalaga* er að ýmsu leyti ófullkomið. Það tekur ekki til vanrækslu um einstakar færslur, nema um „stórfellda óreglusemi“ sé að ræða. Slíkt er mjög matskennt, auk þess sem sakborningur nýtur túlkunarvafans og nokkuð mikið þarf til samkvæmt orðalagi þessu. Ef vanrækt er að halda lögskyldar bækur þarf að sýna fram á ásetning. Jafnvel stórkostlegt hirðuleysi dugir ekki, nema slík vanræksla verði flokkuð undir stórfellda óreglusemi. Þá eru *refsimörk* ákvæðisins mjög væg: sektir eða varðhald. Fyrir grun um slík bókhaldsbrot verður maður því ekki úrskurðaður í gæsluvarðhald, nema eitthvað annað komi til, svo sem rangfærsla skjala skv. 158. gr. almennra hegningalaga.

(c) *Einstaklingur eða lögaðilar verða ekki sektaðir á hlutrænum grundvelli* (án sakar) fyrir bókhaldsbrot.

(d) *Ákvæði almennra hegningalaga um tilraun, hlutdeild og fyrningu eiga beinlínis við*, þar sem um þessi bókhaldsbrot er mælt í lögunum sjálfum. Fyrningarfrestur er nú ekki skemmri en 5 ár um sök samkvæmt 262. gr., sjá 2. mgr. 81. gr. almennra hegningalaga, sbr. 5. gr. laga nr. 20/1981.

(e) *Svipting starfsréttinda* er heimil samkvæmt almenna ákvæðinu í 68. gr. (einkum 2. mgr.) almennra hegningalaga Einungis dómstólar geta beitt slíkri réttindasviptingu.

(f) *Eftirlits- og rannsóknarheimildir skattyfirvalda* gilda því aðeins, að um skatteftirlit sé að ræða eða rannsókn á ætluðum skattabrotum. Með erindisbréfi frá fjármálaráðherra hefur skattrannsóknarstjóra verið falin umsjón með framkvæmd bókhaldslaga með skírskotun til laga nr. 51/1968, með því m.a. að virkja starfsfólk skattstofanna til bókhaldseftirlits og efna til námskeiða eða annarrar þjálfunar í samráði við ráðuneytið.

Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. laga nr. 10/1960, sbr. 7. gr. laga nr. 33/1982, og 2. mgr. 119. gr. laga nr. 75/1981 getur fjármálaráðherra með reglugerð sett nánari fyrirmæli um m.a. sérstakt bókhald framtalsskyldra aðila, fylgiskjöl þess og færslu, þar með talið birgðabók-

hald, skráningu í bókhald, á reikninga o.fl., form reikningsskila, löggildingu bóka og gagna, færslu þeirra og geymslu, sbr. reglugerð nr. 486/1982 um söluskatt og reglugerð nr. 417/1982 um bókhald.

(g) *Bókhaldsbrot* sæta venjulegri meðferð opinberra mála, sbr. 24. gr. almennra hegningarlaga. Heimilt er að ljúka málum með dómsátt skv. 112. gr. 1. 74/1974. Rannsókn bókhaldsbrotanna fer alfarið fram hjá rannsóknarlögreglu ríkisins skv. 1., sbr. 2. gr. rgj. 253/1977, að því leyti sem hún tengist ekki rannsókn skattabrotanna hjá skattyfirvöldum. Engin örugg lagaheimild er til þess að viðhafa sömu stjórnslumeðferð á bókhaldsbrotum sem skattabrotum, sbr. frávísunarúrskurði ríkisskattaneftndar nr. 265/1984 og 428/1984. Ekki er þetta þó ótvíræð niðurstaða að því er varðar bókhaldsbrot söluskattsskyldra aðila, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 10/1960, sbr. 4. gr. laga nr. 33/1982, ákvæði söluskattsreglugerðar og Hrd. XLI, bls. 834. Það er ekki fullljóst hvort hið nýja ákvæði laga nr. 27/1985, þess efnis að mál vegna meiri háttar skatta- og efnahagsbrota skuli að jafnaði sæta meðferð í *Reykjavík*, eigi við um hrein bókhaldsbrotamál. Miðað við almennar skilgreiningar á efnahagsbrotum er eðlilegt að fella slík mál undir ákvæðið.

7.4.2 Framkvæmd

Almennt má segja um rannsókn og meðferð bókhaldsbrotanna, að þau séu ekki tekin alvarlega nema jafnframt sé um skattabrot að ræða, og þá nánast sem lítt áberandi fylgifiskar skattabrotanna. Í framkvæmd eru bókhaldsbrot yfirleitt ekki rannsökuð sérstaklega, heldur í tengslum við skattabrot, gjaldeyrisbrot eða önnur brot, sbr. Hrd. XLI, bls. 834; XXVIII, bls. 628. Ekki er vitað til þess að mál hafi verið rekið og dæmt út af bókhaldsbrotum einum sér.

7.5 Skatteftirlit

Starfshópurinn er þeirrar skoðunar að lélegt skatteftirlit sé ein alvarlegasta brotalömin í íslenskum skattamálum. Skatteftirlitið þarf því að styrkja og telur starfshópurinn í því skyni nauðsynlegt að breyta bæði skipulagi, starfsháttum og stjórnun skattkerfisins, þannig að starfsemi þess verði markvissari og eftirlit skilvísara.

Fjármálaráðherra hefur yfirumsjón með framkvæmd skattalaga í landinu. Til að sinna því verkefni hefur verið komið á fót deild í fjármálaráðuneytinu (tekjudeild) en að skattamálum starfa þar nú tveir menn. Færa má rök að því að svo fámennt deild sé lítt fær um að takast á við þá heildarstjórnun sem margbrotið skattkerfi þarfnast.

Hjá embætti ríkisskattstjóra liggja lagaheimildir til eftirlits með störfum skattstjóra og samræmingar á störfum þeirra. Þessar heimildir hafa í reynd verið túlkaðar á þann veg af stjórnvöldum, að hlutverk ríkisskattstjóra sé eingöngu að leitast við að samræma skýringar og gefa út leiðbeiningarreglur varðandi úrskurð vafaatriða. Í stjórnunarmálum skattkerfisins sé ríkisskattstjóri heimildalítill og það sé ekki hlutverk hans að hlutast til um innri málefni skattstofanna á nokkurn hátt svo sem um vinnubrögð eða verkaskiptingu.

Samkvæmt framanskráðu eru skattstofurnar í reynd sjálfstæður ákvörðunaraðili um eigin vinnubrögð og innri verkstjórn. Skattstofurnar lúta ekki verkstjórnarvaldi ríkisskattstjóra. Ákvörðunarvald skattkerfisins er því dreift og vinnubrögð ósamræmd og heildarskipulagi er ábótavant. Sem dæmi má nefna, að á hverri skattstofu er unnið úr þeim framtölum sem skattgreiðendur í viðkomandi skattumdæmi skila. Þannig er unnið úr atvinnurekendaframtölum í öllum skattstofum svo og einstaklingsframtölum, óháð því hvort hæfur mannskapur er fyrir hendi á öllum stöðum. Sérhæfing á sér eingöngu stað innan hvers skattstofu, en henni verður tæpast við komið nema á tveimur til þremur stærstu stofunum og það að takmörkuðu leyti. Skattkerfið hefur tölvuvæðst myndarlega undanfarin ár. Framtöl eru unnin til tölvuvinnslu og keyrðir út listar til frekari úrvinnslu sem sjaldan eða

aldrei er framkvæmd vegna skorts á menntuðu eða þjálfuðu starfsfólki. Skattstofunar hafa ekki megnað að ráða til sín nægilega hæft og menntað starfsfólk og er knýjandi nauðsyn að bæta hér úr, en það verður eflaust ekki gert nema með skipulagsbreytingu. Launamál koma hér einnig til sögunnar svo og skortur á markvissu fræðslustarfi. Löggjafinn sjálfur hefur og aukið á vandkvæði skattstofanna með margvíslegum upplýsingakvöðum og sífelldum skattalagabreytingum, sem bæði hafa truflað eðlilega starfsemi skattstofanna og í vissum tilvikum aukið undankomuleiðir skattaðila. Í stórum dráttum má fullyrða að skattstofurnar séu, eins og málum er háttáð nú, allsendis ófærar um að sinna eftirlitsskyldu sinni. Áhættan af skattsvikum er mjög lítil, refsing nánast engin en hagnaðurinn verulegur. Yfirstjórn skattamála er ábótavant og þarf að bæta. Það skortir á markvissa heildarstjórn og nútímaleg vinnubrögð og þjálfað, menntað starfsfólk. Hjá skattrannsóknarstjóra á sér nú stað eina raunhæfa skatteftirlitið í landinu. Þar hefur verið bætt við starfsfólki undanfarið og margt bendir til þess að árangur í starfi embættisins fari vaxandi.

8 Ábendingar um úrbætur

Augljóst er af því sem nú hefur verið rakið að mikið vantar á að skattsvik séu tekin þeim tókum sem tíðkast t. d. um hin hefðbundnu auðgunarbrot. Sæmilega er séð fyrir lagaheimildum, raunar betur í skattalögum en bókhaldslögum, en meinsemdanna er einkum að leita í skipulagi og framkvæmd þessara mála. Skal hér bent á nokkur atriði sem til úrbóta horfa.

8.1 Skattalög og skattaframkvæmd

(a) *Skattalög þarfnast einföldunar.* Aftur hefur sigið á ógæfuhliðina fyrir lögum um tekjuskatt og eignarskatt síðan 1978, sbr. stofnlögin nr. 40/1978, lög nr. 75/1981 og síðari breytingar. Undanþágum, frádráttarliðum og valkostum hefur sífellt fjölgað. Einfalda má lögum með því m. a. að koma til móts við mismunandi sérþarfir í tryggingalöggjöf, húsnæðislöggjöf og kjarasamningum í stað þess að gera það í skattalögum. Raunar var bent á það í skýrslu til fjármálaráðherra frá nefnd um tekjuöflun ríkisins (1973), að skattstofnar þurfi að vera skýrt afmarkaðir, undanþágur og sérreglur sem fæstar, og greiðsluskylda auðreiknanleg.¹⁾ Niðurfelling undanþága og fækkun frádráttarliða auðvelda öll skattskil, getur stýtt fresti, dregur úr vinnuálagi á skattstofunum og gerir þeim kleift að sinna betur endurskoðun skattframtala og rannsóknum. Með því eykst aðhald og upplýstum brotum fjölgar. Flest af því sem hér segir á einnig við um söluskattslögin og undanþágur frá söluskattsskyldu.

(b) *Gæta þarf þess að einstakir skattstofnar séu ekki ofnýttir.* Skattbyrði á Íslandi telst ekki þung borið saman við nálægustu lönd. Engu að síður er rétt að benda á að ofnýting einstakra skattstofna kann að hvetja til undandráttar og/eða draga óhóflega úr framtaki einstaklinga eða lögaðila á viðkomandi sviði.

(c) *Fækka þarf skatttegundum.* Að líkindum má spara talsvert fé og fyrirhöfn með því að leggja niður skatttegundir er litlu máli skipta og vinna upp að verulegu leyti skatttekjur þær er tapast.

(d) *Breyta þarf skipulagi skattyfirvalda.* Taka þarf til endurskoðunar allt skipulag skattyfirvalda, bæði embætti skattstjóra, ríkisskattstjóra og yfirstjórn þessara mála í

1) Skýrsla til fjármálaráðherra frá nefnd um tekjuöflun ríkisins (1973), bls. 43–44.

fjármálaráðuneyti með það fyrir augum að koma á virkari yfirstjórn og meiri sérhæfingu við vinnslu skattframtala. Sjá nánar um breytt skipulag og vinnubrögð í lið 8.3.

(e) *Nýtt refsíákvæði komi í almenn hegningarlög.* Lagt er til að lögfest verði nýtt ákvæði um stórfelld skattsvik í XXVII. kafla almennra hegningalaga og að refsimörk þess verði fangelsi allt að 6 árum. Falli brot undir slíkt ákvæði verði ekki beitt vægari refsingu en fangelsi, nema almennar refsilækkunarástæður eigi við (t.d. neyðarréttur, afsakanleg lögvilla). Fangelsisdómar geta þó orðið skilorðsbundnir í mörgum tilvikum. Hliðstætt ákvæði var lögfest í Danmörku 1971 (289. gr. hegningarlaganna dönsku). Hefur ákvæðið þótt gefast vel.

(f) *Endurskoðuð verði ákvæði um álag og sektir.* Refsimörk og viðurlagakostir laga nr. 75/1981 og laga nr. 10/1960 eru út af fyrir sig fullnægjandi, en þessar heimildir eru lítt notaðar. Má um þetta m.a. vísa í bréf fjármálaráðherra fyrstu árin eftir gildistöku laga nr. 75/1981, þar sem þess er óskað við ríkisskattstjóra, að álagi sé ekki beitt. Kanna þarf hvort ákvæðunum verði betur fyrir komið, t.d. þannig að tekið verði upp aftur skylda til álagsbeitingar í lögum nr. 75/1981.

8.2 Bókhaldslög og framkvæmd

(a) *Hert bókhaldseftirlit.* Forsenda öflugs skatteftirlits og rannsókna á skattabrotum er að bókhald sé fært jafnskjótt og viðskipti eiga sér stað, að fylgiskjöl séu fyrir hendi og geymd á skipulegan hátt. Eitthvert mikilvægasta úrræðið til að herða skatteftirlit og draga úr skattsvikum er hert bókhaldseftirlit og viðurlög við brotum bókhaldsskyldra aðila. Fela ætti skattrannsóknarstjóra bókhaldseftirlitið með lögum og veita honum ýmsar heimildir, sem nánar verður lýst hér á eftir.

(b) *Sektarheimild skattrannsóknarstjóra vegna bókhaldsbrot.* Æskilegt er að veita skattrannsóknarstjóra sektarheimild vegna bókhaldsbrot, t.d. vanrækslu um réttan frágang fylgiskjala. Heimildin yrði háð venjulegum skilyrðum fyrir sektargerðum stjórnvalda, þ.e. að brot sé skýlaust sannað, varði einungis fésekt upp að tilteknu marki og að hinn brotlegi játist undir þá ákvörðun, sbr. t.d. 1. mgr. 76. gr. laga nr. 59/1969, sbr. 10. gr. laga nr. 46/1984.

(c) *Sektarheimild ríkisskattanefndar.* Lagt er til að lögfest verði ótvíræð lagaheimild fyrir ríkisskattanefnd til þess að úrskurða sektir fyrir hrein bókhaldsbrot svipuð þeirri sem hún hefur til þess að úrskurða sektir fyrir skattabrot, sbr. 108. gr. laga nr. 75/1981 og 26. gr. laga nr. 10/1960, sbr. 5. gr. laga nr. 33/1982.

(d) *Sjálfstæð refsíákvæði komi í bókhaldslög.* Taka þarf til heildarathugunar í bókhaldslögnum sjálfum ákvæði um refsingar og önnur viðurlög. Æskilegt er að skilgreina helstu brotin sjálfstætt, eftir atvikum með mismunandi refsimörkum. Tekin verði afstaða til sagnæmis (ásætnings og gáleysis), tilraunar og hlutdeildar í brotum. Setja þyrfti í lög nýtt ákvæði um sviptingu starfsréttinda, ef almenna ákvæðið í 68. gr. almennra hegningalaga er ekki talið fullnægjandi, t.d. í tengslum við hlutræna refsíabyrgð.

(e) *Endurskoðun hegningarlagaákvæðis.* Ákvæði 262. gr. almennra hegningalaga þarfnast endurskoðunar, svo sem fram kemur í kafla 4, bæði verknaðarlýsing ákvæðisins og refsimörk. Til greina kemur líka að tilgreina stórfelld bókhaldsbrot ásamt skatta- og tollabrotum, ef til lögfestingar slíks ákvæðis kemur sem nefnt er í e-lið 8.1

(f) *Lögfest verði hlutræn refsíabyrgð lögaðila.* Lagt er til að lögfest verði í bókhaldslögum ákvæði um fésektaábyrgð lögaðila, án tillits til sakar, svipað ákvæðum þeim sem nú er að finna um skattabrot í 5. mgr. 107. gr. laga nr. 75/1981 og 5. mgr. 25. gr. laga nr. 10/1960. Ákvæðin þyrftu þó öll að vera nokkru hnitmiðaðri.

8.3 Bætt skattaeftirlit

8.3.1 Skipulag og vinnubrögð

Starfshópurinn telur brýna þörf á breyttri stjórnun og gjörbreyttum vinnubrögðum skattyfirvalda einkum við álagningu og eftirlit. Virðist umtalsverð skipulagsbreyting nauðsynleg til að framkvæma nútímalegri og markvissari vinnubrögð.

Tillögur okkar á þessu sviði eru eftirfarandi:

a) Aðaltillaga okkar er sú að breyta embætti ríkisskattstjóra í stofnun, sem fari með faglega stjórnun og verkstjórnarvald í skattamálum á öllu landinu. Skattstofurnar í núverandi mynd yrðu þá óþarfar. Með tilkomu slíkrar stofnunar gæfist tækifæri til mikillar vekaskiptingar og samræmdra vinnubragða varðandi einstaklingsframtöl, en ekki síður rekstrarframtöl. Með því yrði takmarkað starfslið betur nýtt. Einstaklingsframtöl eru að verulegum hluta nauðaeinföld, þar sem 10% frádrátturinn er nýttur af yfirgnæfandi meirihluta framteljenda. Þetta er skynsamlegt, — en þó ekki nauðsynlegt að vinna á einni stofnun. Um atvinnurekstrarframtöl gildir þetta í enn ríkara mæli. Þau á skilyrðislaust að vinna á einum stað, þar sem nægilega sérhæft starfsfólk er fyrir hendi, þ.e. í Reykjavík.

Skattstofurnar í núverandi mynd legðust niður skv. þessari tillögu. Þó mætti hugsa sér e.k. umboðsskrifstofur út um land. Þær gætu þjónað til upplýsinga- og gagnaöflunar á viðkomandi svæði. Einnig mætti hugsa sér að þær gætu haft með höndum eftirlit með bókhaldi og framkvæmd bókhaldslaga.

b) Til vara leggjum við til, að verkstjórnarvald ríkisskattstjóra yfir skattstofunum verði eftt og öll atvinnurekstrarframtöl hvaðanæva af landinu verði unnin hjá embættinu. Skattstofum verði fækkað, t.d. í fimm, og þar fari fram úrvinnsla einstaklingsframtala og álagning auk gagnaöflunar og upplýsingaþjónustu. Gæta verður þess að slíta ekki atvinnurekstrarframtölin og úrvinnslu þeirra frá söluskattsálagningu, og yrði hún því líka að flytjast til embættis ríkisskattstjóra. Þetta myndi leysa þann skort sem er nú á menntuðu starfsliði í hverri skattstofu fyrir sig, því að atvinnurekstrarframtöl úti á landi eru jafn flókin og erfið og í Reykjavík. Það er hins vegar mun auðveldara að ná í hæft og kunnáttumikið starfsfólk í Reykjavík en víða úti á landi. Slíkt fyrirkomulag hefði allar forsendur til betra eftirlits og virkari vinnubragða en núverandi kerfi, sem í reynd er of óvirkt og ómarkvisst. Meginkostur slíkra breytinga er samræmd ábyrgð og ótvíræð verkstýring, sem hlýtur að leiða til skilvísara og „réttlátara“ skattkerfis.

c) Gera þarf verulegt átak í menntunarmálum starfsmanna sem starfa að skattamálum. Skattkerfið fæst aldrei til að starfa með neinum þrótti fyrr en það hefur nægilegt úrval sérhæfðs, menntaðs starfsfólks. Endurvekja þarf skattaskólann og festa hann í sessi. Eflaust mun þurfa að huga að launakjörum þess fólks um leið ef ráða á hæfa og menntaða starfsmenn.

8.3.2 Eftirlitssveit

Starfshópurinn leggur til að komið verði á laggirnar við embætti skattrannsóknarstjóra sérstakri eftirlitssveit 5 — 7 sérþjálfaðra og hæfra skattrannsóknarmanna. Sveitin hafi það hlutverk m.a. að gera skyndikannanir bæði á bókhaldi fyrirtækja svo og á öðrum þeim sviðum í tengslum við skatteftirlit, sem hún telur nauðsynlegt að vinna að hverju sinni. Hún taki einnig til rannsóknar sérstök flókin og erfið framtöl og safni að sér vettvangsgögnum á hinum ýmsu sviðum atvinnulífsins sem nota mætti í baráttunni gegn skattsvikum.

8.3.3 Endurmat hlunninda

Það tíðkast í æ ríkari mæli að ýmiss konar hlunnindi komi í stað launahækkana og gerir það skatteftirlit allt erfiðara en ella. Þannig hafa ökutækjastyrkir hækkað úr 0,6% af framtöldum launum og launatengdum greiðslum árið 1980 í tæp 1,9% 1984. Þetta hefur gerst

í skjóli þess að slíkar launagreiðslur hafa fengið aðra skattalega meðferð en laun, vegna þess að erfitt er að meta, hvort þær eru vegna kostnaðar af starfinu eða dulbúnar launagreiðslur. Við leggjum til, að fjármálaráðherra láti fara fram gagngera athugun á hvers konar hlunnindagreiðslum, s.s. ökutækjastyrkjum, bifreiðaafnotum, dagpeningum, risnufé, námsferðum o.s.frv., með það fyrir augum að endurmeta skattameðferð þeirra og samræma betur venjulegum launagreiðslum. Rétt er að minna á, að heilum launakerfum hefur verið breytt til að auka hlunnindagreiðslur í stað beinna launahækkana.

Viðauki A:

Dr. Guðmundur Guðmundsson og dr. Þorkell Helgason:

Tölfræðilegt mat á ósamræmi milli eigna og tekna á skattframtölum sjálfstæðra atvinnurekenda árin 1984 og 1985.

Eignamyndun á rætur sínar að rekja til tekjuöflunar. Því má búast við að eignir manna vaxi með aldri, a.m.k. framan af starfsævi, og séu að jafnaði því hærri sem tekjur eru meiri.

Vitneskja um aldur einstaklings og tekjur í eitt ár duga þó skammt til að meta hve mikið hann eigi; fyrri tekjur, sparsemi og erfðir valda mikilli óreglu í eignadreifingu. En með því að kanna þetta hjá fjölda framteljenda er unnt að meta með tölfræðiaðferðum hvernig væntanlegar eignir fylgja aldri og tekjum.

Samband eigna við tekjur og aldur var kannað í þremur hópum skattgreiðenda eftir framtölum ársins 1984. Könnunin náði til kvæntra karla, 30 — 65 ára gamalla, búsettra í Reykjavík og nálægum sveitarfélögum. Í einum hópnum voru 453 opinberir starfsmenn, 466 aðrir launþegar í öðrum og 302 sjálfstæðir atvinnurekendur í hinum þriðja. Talsvert af reikningunum var síðar endurtekið fyrir úrtak af svipaðri stærð úr framtölum ársins 1985.

Beinast liggur við að bera saman nettóeignir manna (þ.e.a.s. brúttóeignir að frádregnum skuldum) við heildarráðstöfunartekjur heimilanna, þ.e.a.s. tekjur beggja maka (og barna þeirra) að frádregnum sköttum. Við nánari athugun reyndist ekki skipta máli í þessum samanburði hvort miðað var við brúttó- eða nettóeignir né heldur hvort teknar voru heimilistekjurnar eða tekjur eiginmannsins eins. Endirinn varð því sá að bornar voru saman brúttóeignir og ráðstöfunartekjur eiginmannsins eins. Til brúttóeigna voru þó ekki taldar eignir í atvinnurekstri.

Meðaleignir og tekjur í þessum skilningi eru sýndar í eftirfarandi töflu:

Brúttóeignir eiginmanns
(að undanskilinni eign í atvinnurekstri)

	1983	1984	Staðal- frávik	Hækkun milli ára %
Opinberir starfsmenn	2.506	3.269	1.681	30,4
Aðrir launþegar	1.527	3.305	1.839	30,8
Sjálfstæðir atvinnurekendur	3.088	4.204	2.631	36,1

Ráðstöfunartekjur eiginmanns

	1983	1984	Staðal- frávik	Hækkun milli ára %
Opinberir starfsmenn	284	366	125	28,9
Aðrir launþegar	267	366	143	37,1
Sjálfstæðir atvinnurekendur	263	350	215	33,1

(Allar upphæðir í þúsundum króna).

Lítill munur er á meðaltekjum hópanna, en sjálfstæðir atvinnurekendur eiga mun meira en launþegar.

Ef gert er ráð fyrir að í raun og veru sé sama samband milli eigna og tekna launþega og sjálfstæðra atvinnurekenda, en tekjur atvinnurekenda séu vantaldar á skattframtölum, þá vantar um 85.000 kr. á tekjur hvers atvinnurekenda árið 1983 og 165.000 kr. árið 1984.

Tölfræðilega fæst álíka góð skýring með því að hækka tekjur sjálfstæðra atvinnurekenda um 11% og bæta síðan við 62.000 kr. hjá hverjum þeirra árið 1983, en 19% og 119.000 kr. árið 1984.

Eins og þegar hefur verið sagt er enginn teljandi munur á skuldum hópanna, og eiginkonur höfðu svipaðar tekjur. Áhrif aldurs voru metin sérstaklega og reyndar var aldursdreifing lík í öllum hópum.

Reiknað var út hve mikið tekjur ríkissjóðs myndi hækka við ofangreinda hækkun á tekjum atvinnurekenda. Reyndist sú upphæð nema um 160—170 millj. kr. í auknum tekjuskatti árið 1984, en þá var hann samtals 1817 milljón kr. Samsvarandi hækkun útsvarstekna væri um 80 millj. kr. Ekki hafa verið gerðir sömu reikningar fyrir álagningarárið 1985 en ljóst er að þá væru upphæðir verulega hærri.

Nánari lýsing á gögnum, tölfræðiaðferðum og niðurstöðum er í greininni „Tölfræðilegt samband eigna og tekna. Mat á vantöldum tekjum á skattframtölum einstaklinga“ eftir Guðmund Guðmundsson og Þorkel Helgason svo og í viðauka við þá grein vegna skattársins 1984.

Viðauki B:

Spurningarvagn Hagvangs í maí 1985:

Orðalag spurninga nefndar um könnun á umfangi skattsvika og dreifing svara eftir svarmöguleikum:

1. Spurning: Hefur þú á sl. tólf mánuðum greitt einhverjum fyrir þjónustu sem að þú telur að hafi ekki eða muni ekki gefin upp til skatts?

Svar	Fjöldi	%
Já	127	15,9
Nei	654	81,8
Veit ekki	19	2,4
Samtals	800	100,0

2. Spurning: Hvernig var greiðslu háttáð?
Var greitt?

Svar	Fjöldi	%
Fullu verði	53	41,4
Lægra verði	70	54,7
Á annan hátt	5	3,9
Samtals	128	100,0

3. Spurning: Hversu mikið á að giska hefur þú greitt fyrir slíka þjónustu á sl. 12 mánuðum?

Svar	Fjöldi	%
Minna en kr. 1000	7	6,1
1000—4999	19	16,7
5000—9999	21	18,4
10000—14999	12	10,5
15000—19999	5	4,4
20000—24999	8	7,0
25000—29999	9	7,9
30000—49999	11	9,6
50000—99999	12	10,5
100000—149999	7	6,1
150000—199999	11	1,8
200000 eða meira	1	0,9
Samtals	114	100,0
Veit ekki	15	

4. Spurning: Var auðveldara eða erfiðara að fá einhvern til að inna af hendi þjónustu þegar tekjurnar voru ekki gefnar upp til skatts en ella hefði verið?

Svar	Fjöldi	%
Auðveldara	42	40,0
Ámóta	60	57,1
Erfiðara	3	2,9
	Samtals	105 100,0
Veit ekki	23	

5. Spurning: Ef þú ættir kost á tekjum, sem þú þyrftir ekki að gefa upp til skatts myndir þú þá þiggja það?

Svar	Fjöldi	%
Já	562	73,7
Fer eftir atvikum	89	11,7
Nei	112	14,7
	Samtals	763 100,0
Veit ekki	37	

6. Spurning: Hefur þú sl. 12 mánuði haft tekjur sem þú hefur ekki gefið upp til skatts eða hyggst ekki gefa upp til skatts?

Svar	Fjöldi	%
Já	88	11,0
Nei	702	87,8
Neitar að svara	5	0,6
Veit ekki	5	0,6
	Samtals	800 100,0

7. Spurning: Telur þú að möguleikar skattfirvalda til þess að uppgötva skattundandrátt séu almennt miklir eða litlir?

Svar	Fjöldi	%
Mjög miklir	162	20,3
Fremur miklir	205	25,6
Fremur litlir	279	34,9
Mjög litlir	92	11,5
Veit ekki	62	7,8
	Samtals	800 100,0

8. Spurning: Hvaða aðgerðir telur þú að geti helst orðið til þess að draga úr skattundandrætti?

Svar	Fjöldi	%
Áróður/auglýsingar	19	2,4
Aukið eftirlit	275	34,4
Einfaldara skattakerfi	26	3,3
Lægri skattar/minni velferð	64	11,5
Þyngri viðurlög	34	4,3
Annað	140	17,5
Veit ekki	241	30,1
Samtals	799	100,0

9. Spurning: Ertu sammála eða ósammála eftirfarndi fullyrðingum?

a) Það er skiljanlegt að fólk vilji vinna fyrir tekjum sem það getur skotið undan skatti.

Svar	Fjöldi	%
Alveg sammála	439	54,9
Frekar sammála	162	20,3
Frekar ósammála	66	8,3
Alveg ósammála	107	13,4
Veit ekki	26	3,3
Samtals	800	100,0

b) Það eiga að vera þung viðurlög við að skjóta tekjum undan skatti.

Svar	Fjöldi	%
Alveg sammála	524	65,5
Frekar sammála	160	20,0
Frekar ósammála	51	6,4
Alveg ósammála	35	4,4
Veit ekki	30	3,8
Samtals	800	100,0

c) Það er nauðsynlegt að hafa skatta svo háa sem raun ber vitni til að halda uppi velferðarþjóðfélaginu sem við búum í.

Svar	Fjöldi	%
Alveg sammála	163	20,4
Frekar sammála	99	12,4
Frekar ósammála	153	19,1
Alveg ósammála	343	42,9
Veit ekki	42	5,3
Samtals	800	100,0

Viðauki C:

Atriði er máli skipta varðandi skattundandrätt í atvinnugreinunum:

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
11 Landbúnaður						
011 Almennur búrekstur	M	10145,J	S	J	J	T ³⁾
012 Alifuglabú	1)	58,J	F	J	J	T
013 Svinabú	1)	12,J	F,E	J	J	T
015 Loðdýrabú	Ú	7,J	S,Ú	J	J	T
016 Garðyrkjubú og gróðurh.		419,J	S,E	J/N	J/N	T,S
017 Fóðurframleiðslubú		3,J	F	J	J	T
020 Þjónusta við búrekstur		21,J				
030 Dýraveiðar		71,J				
13 Fiskveiðar						
120 Hvalveiðar		2	S	SJÁ 312		
140 Togarar	M ²⁾	69,J	S	J	J	T
150 Bátar	M	1137,NÓ	S	J	J	T
160 Vatnaveiði og fiskirækt		44,J	F,E	J/N	J/N	T

1) Smásöluáðilar eru upplýsingarskyldir um kaup.

2) Engin gögn um sölur togara í erlendir höfn.

3) Ef einvörðungu er um möguleika á undandrætti á tekjuskatti þarf seljandi að slá af verði vöru svo kaupandi hagnist.

Skýringar á skammstöfunum:

Eftirlitskerfi:

- M = Afurðamiðakerfi, þröngt skilgreint
 OP = Opinber rekstur
 Ú = Upplýsingar um útflutning frá Ríkisendurskoðun
 I = Upplýsingar um innflutning frá Ríkisendurskoðun
 L = Upplýsingar af launamiðum um verktaka

Stærðardreifing:

- J = 5% stærstu fyrirtækja greiða minna en 43,2% launa, 10% greiða minna en 58,4% og 25% greiða minna en 77,9%
 Ó = 5% stærstu fyrirtækja greiða meira en 43,3% launa, 10% greiða meira en 58,4% og 25% greiða minna en 77,9%
 NÓ = Þær atvinnugreinar er ekki falla undir ofangreint
 Tala fyrir framan skammstöfun merkir fjölda fyrirtækja í atvinnugreininni

Kaupendur þjónustu:

- S = Sölusamtök
 F = Fyrirtæki
 E = Einstaklingar
 OP = Hið opinbera
 Ú = Erlendir aðilar

Þátttaka kaupanda:

- J = Já
 N = Nei

Skattstofn:

- T = Tekjuskattur
 S = Söluskattur
 Framl. = Framleiðslugjald
 Msj. = Menningarsjóðsgjald.

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
30 Fiskiðnaður						
203 Frysting, söltun, hersl	Ú	459,0	S,Ú	J	J	T
204 Síldarsöltun	Ú	20,J	S,Ú	J	J	T
312 Hvalvinnsla	Ú	2	S,Ú	J	J	T
313 Lifraráræðsla, lýsishr.	Ú 1)	5	Ú	J	J	T
314 Fiskimjölsvinnsla	Ú 1)	26,J	Ú	J	J	T
31 Annar matvælaíðnaður						
201 Slátrun og kjötiðnaður	M	62,J	S	J	J	T
202 Mjólkuriðnaður	M	18,J	S	J	J	T
205 Niðursuðuiðnaður		21,NÓ	S	J	J	T
206 Brauð- og kökugerð		88,J	E	N	N	T
207 Kexgerð		3	F	J	J	T
208 Sælgætisgerð		34,NÓ	F	J	J	T,S
209 Annar matvælaíðnaður		44,NÓ	F	J	J	T
213 Öl- og gosdrykkjagerð		3	F	J	J	T
220 Tóbaksiðnaður	OP (?)	2	F			

1) Markaðsverð á erlendum mörkuðum skráð.

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
32 Vefjarið, skó- og fatagerð,						
231	Ullarþv., spuni, vefn. (Ú)	6	F	J	J	T
232	Þrjónavörufurframleiðsla	Ú	31,J	F	J	T
233	Veiðarfæraíðnaður		38,Ó	F	J	T
241	Skógerð		3	F	J	T
243	Fatagerð		139,Ó	F,E	J	T,S
244	Framl. á öðrum vefn.v.		11,J	F	J	T,S
291	Sútun	Ú	6	F,Ú	J	T
293	Leðurvörugerð		21,J	F	J	T
33 Trjávöruiðnaður						
252	Trétunnu, trékassa- og		2	F	J	T
259	Annar trjávöruiðnaður		41	F	J	T,S
261	Innréttingasmiði o.p.h.	L	359,NÓ	F,E	J/J	T,S
262	Húsgagnagerð og bólstrun		63,Ó	F	J	T
34 Pappírsiðnaður						
272	Pappa- og pappírsvörug.		7	F,E	J	T
281	Prentun		133,NÓ	F,E	J	T,S
282	Prentmyndagerð		5	F	J	T
283	Bókband		23,NÓ	F	J	T,(S)
284	Bóka- og blaðaútgáfa		113,Ó	F,E	J/N	T,S/T

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN	
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?	
35 Efnaiðnaður							
311	Kemískur undirstöðuiðn.	6	F	J	J	T	
315	Málningar-, lakk og límg	4	F,E,Ú	J	J	T,S	
319	Sápu- og þvottaefnagerð	12,J	F	J	J	T,S	
329	Asfalt- og tjörupappag.	1	F				
398	Plastvöruiðnaður	51,NÓ	F,E	J	J	T,S	
36 Steinefnaíðnaður							
332	Gleriðn., þ.m.t. speglag	15,J	F,E	J	J	T,S	
333	Leir- og postulínsiðn.	32,J	F,E	J/N	J/N	T,S	
334	Sementgerð	1	F,E				
335	Grjót-, malar- og sandn.	7	F,E	J	J	T,S	
339	Steinsteypug. annar stein	61,NÓ	F,E	J	J	T,S	
37 Ál- og kísiljárnframleiðsla							
341	Kísiljárnframleiðsla	1	Ú	J	J	T	
342	Álframleiðsla	1	Ú	J	J	FRAML.G.J.	
38 Málmsmiði, vélaviðg., skipasm.							
350	Málmsmiði, vélaviðg.	L	415,NÓ	F	J	J	T,S
381	Skipasmíði, skipaviðg.	L	60,Ó	F	J	J	T

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
39	Ýmis iðnaður og viðgerðir					
386	Flugvéla viðgerðir	8	F	J	J	T
391	Smiði og viðg. mælitækja	22,J	F	J	J	T,S
394	Skartvörugerð, góðm.smiði	43,NÓ	E	N	N	T,S
395	Smiði og viðgerðir hljóðf.	9	E	J	J	T,S
397	Burstagerð og fleira	6	F	J	J	T,S
399	Iðnaður ót.a.	36	E			
41	Rekstur rafmagns- og hitaveitna					
511	Rekstur rafst. og rafv. OP ¹⁾	25,NÓ				
513	Rekstur hitaveitna OP ¹⁾	33,NÓ				
42	Rekstur vatnsveitna					
521	Rekstur vatnsveitna OP ¹⁾	10				

1) Þessi fyrirtæki eiga að greiða söluskatt af viðgerðum á eigin verkstæðum.

ISIC númer	EFTIRLITSÞÁTTURINN		MÓGULEIKADÁTTURINN		HAGNADARÞÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
50 Byggingarstarfsemi						
410 Bygging og viðg. mannv.	L	1090,Ó	F,E	J	J	T
491 Húsasmiði	L	549,J	E,F	J	J	T
492 Húsamálun	L	224,J	E,F	J	J	T
493 Múrun	L	238,J	E,F	J	J	T
494 Pípulagning	L	229,J	E,F	J	J	T,S ²⁾
495 Rafvirkjun	L	317,J	E,F	J	J	T,S ²⁾
496 Veggfóðrun, gólfúkal.	L	43,J	E,F	J	J	T
497 Teppalögn o.fl.	L	21,J	E,F	J	J	T
420 Bygging og viðg. mannv.		963,J ³⁾	E,F			
431 Vega- og brúargerð op.a.		57,J	OP ¹⁾			
432 Hafnar- og vitafr.kv.o.a		9	OP ¹⁾			
433 Raforkuvera- og raforku		7	OP ¹⁾			
434 Símaframkvæmdir		3	OP ¹⁾			
439 Önnur bygg. og viðgerðas		148,NÓ	E			
450 Unglingavinna sveitarfél	OP	51,NÓ	OP			
490 Starfsemi ræktunarsamb.		31,J	F			

1) Sveitarfélög eru þó eigi undanþegin söluskatti af viðgerðum o.p.l. á eigin verkstæðum.

2) Hér er um að ræða söluskatt af efnissölu.

3) Fjöldi aðila í þessari grein veur furðu.

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNABARÞÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
61 Heildverslun						
611	Útflutningsverslun	Ú	24,J	Ú		
612	Áfengis- og tóbaksv.	OP (?)	3	F		
613	Dreifing á bensíni og o.	I	52,Ó	F,E	J	J T,S
614	Byggingarvöruverslun	I	111,J	F,E	J/N	J/N T,S
615	Sala á bílum og bílav.	I	125,Ó	F,E	J/N	J/N T,S
616	Heildverslun ót.a.	I	829,Ó	F,E	J	J T,S
62 Smásöluverslun						
617	Fiskverslun í smásölu		54,J	E	N	N T
618	Kjöt og nýlenduv. mjólk		250,J	E	N	N T,S
619	Smásala tóbaks, sælgætis		367,J	E	N	N T,S
620	Blómaverslun í smásölu		48,J	E	N	N T,S
621	Smásala vefnaðarvöru, f.		300,Ó	E	N	N T,S
622	Smásala skófatnaðar		38,J	E	N	N T,S
623	Smásala bóka og ritfanga		98,NÓ	E	N	N T,S
624	Smásala lyfja og hjúkr.v		75,J	E	N	N T,S
625	Smásala búsáhalda, heim.		194,NÓ	E	N	N T,S
626	Smásala úra, skartvöru		79,J	E	N	N T,S
627	Smásala snyrti- og hrein		36,J	E	N	N T,S
628	Sérverslun ót.a. sportv.		128,J	E	N	N T,S
629	Blönduð verslun		195,Ó	E	N	N T,S

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÓGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tekjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
63	Veitinga- og hótelrekstur					
862	Veitingastaðir	246,Ó	E,F	N	N	T,S
863	Gististaðir	119,Ó	E,F	N	N	T,S
71	Samgöngur					
712	Rekstur strætisvagna	OP	102,Ó			1)
713	Aðrir fólksflutningar		950,J			
	Leigubílar			E,F	N	T ²⁾
	Bilaleiga			E,F	J	T,S
714	Vöruflytningar á landi		1349,J	E,F	N	T,(S)
715	Flutningar á sjó		81,Ó	F,E	J	T
716	Rekstur hafna og vita	OP	41,Ó			
717	Flugrekstur	LEYFI	31,Ó	F,E	J	T
718	Rekstur flugvalla og	OP	9			
719	Ferðaskrifstofur o.fl.		37,NÓ	E,F	J	T
720	Geymslustarfsemi		4	F	J	T
72	Rekstur pósts og síma					
730	Rekstur pósts og síma	OP	14,NÓ			1)
81	Peningastofnanir					
631	Bankar og fjárf.lánasj.	HÁLPOP	104,Ó			
632	Sparisjóðir		35,J			

1) Þessum aðilum er skylt að greiða söluskatt af vinnu á eigin viðgerðarverkstæðum.

2) Ekki innheimtur söluskattur vegna leigubílaaksturs.

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
82	Tryggingar					
641	Lífeyrissjóðir	63,Ó				
649	Vátryggingar, líftrygg. ¹⁾	76,Ó	F,E	(J)/N	(J)/N	T,S ²⁾
83	Fasteignarekstur og þjónusta					
651	Húsfélög	30,J	E			
841	Lögfræðipjónusta, faste. L	284,J	E	(J)/N,N	(J)/N,N	T
842	Bókhaldsþjónusta, endur L	283,J	F,E	(J)/N,N	(J)/N,N	T
843	Tæknileg þjónusta L	522,Ó	E	J	J	T
844	Fjölritun, vélritun	25,J	E	J	J	T,S
845	Auglýsingast. tiskuteikn	46,NÓ	F	J	J	T,(S) ³⁾
846	Fréttapjónusta	6	E,F	J	J	T,(S) ⁴⁾
847	Innheimtustarfsemi	7	E,F	N	N	T
849	þjón. við atvinnurekstur	114,Ó	F	J	J	T,S

- 1) Tryggingareftirlitið hefur margþætt eftirlit með starfsemi tryggingarfélaganna.
2) Tolkunaratriði margvisleg tengd sjóðamyndun í rekstri oþh.
3) Efnispátturinn söluskattskyldur, ekki aðrir þættir starfseminnar.
4) Sá þáttur úrklippna sem hefur með klippingu að gera er söluskattskyldur.

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
93	Heilbrigðisþjónusta á vegum e.					
826	Tannlæknar og starfslið (L)	239,J	E/(OP)	N	N	T
827	Læknar og starfslið L	513,J	E/OP	N	N	T
828	Dýralæknar og starfslið	51,NÓ	E/OP	N	N	T
829	Heilbrigðisþjónusta ót.a.	76,J	E	N	N	T
94	Menningarmál, skemmtanir og íþróttir					
633	Happdrætti	61	E			1)
851	Kvikmyndahús	62	E	N	N	T,S,Msj
852	Leiklistarstarfsemi, o.fl.	136	E	N	N	T,(S),Msj
853	Hljóðvarp og sjónvarp OP	3	E			1)
854	Íþróttastarfsemi	107	E	N	N	T,S
859	Skemmtanir áður ótaldar	135	E	J	J	T ²⁾
870	Rithöfundar	69	F			

1) Starfsemin er ekki tekjuskattskyld.

2) Sala listaverka ekki söluskattskyld er selt er beint úr vinnustofu listamanns.

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
95	Persónuleg þjónusta					
242	Skóviðgerðir	28	E	N	N	T,S
300	Gúmvöruiðgerðir	61	E	N	N	T,S
370	Smiði og viðg. raftækja	184	E	J	J	T,S
383	Bílaviðgerðir o.fl.	502	E	J	J	T,S
385	Reiðhjólaviðgerðir	9	E	N	N	T,S
393	Úra- og klukkuiðgerðir	14	E	N	N	T,S
861	Heimilisaðstoð	54	E	J	J	T ¹⁾
864	Þvottahús og efnalaugar	85	E	N	N	T,S
865	Rakarastofur	95	E	N	N	T,S
866	Hárgreiðslu og snyrtistofur	198	E	N	N	T,S
867	Ljósmyndastofur	71	E	N	N	T,S
868	Útfararþjónusta	12	E	J	J	T,(S)
869	Persónuleg þjónusta ót.	78	E	N	N	T,S
96	Varnarliðið og íslensk starfsemi erlendra sendiráða					
900	Í þjónustu varnarliðsins	3	F	J	J	T
814	Ísl. starfsl. erl. send	1	F/OP			

1) Vakin er athygli á að tekjutryggingarmörk ellilífeyrisþega kunna að hafa áhrif á atferli launþega á þessum markaði.

ISIC númer	EFTIRLITSPÁTTURINN		MÖGULEIKAPÁTTURINN		HAGNADARPÁTTURINN	SKATTSTOFN
	Eftirlits- kerfi skatt- yfirvalda	Stærðardreif- ing fyrir- tækjanna (innra eftir- lit).	Kaupendur þjónustu (fyr/einst/ sölusamt)	þarf þáttöku kaupanda svo að um skatt- undandrätt verði að ræða?	Gagnvart kaupanda þjónustu	Hvaða skatt- stofn er það sem skattsvik beinast að?
Starfsemi hins opinbera						
522	Götuheinsun sorph.	OP				
642	Sjúkrasamlög	OP				
811	Forsetaembættið	OP				
812	Utanríkisþjónustan	OP				
813	Stjórnýsla ríkisins	OP				
819	Stjórnýsla sv.fél	OP				
821	Háskóli Íslands	OP				
822	Menntaskólar	OP				
823	Grunnskólar	OP				
824	Sérskólar	OP				
825	Sjúkrahús	OP				
831	Rannsóknarstofnanir	OP				
836	Trúmalastarfsemi					
836	Bókasöfn o.a. söfn	OP				
Önnur starfsemi						
833	Elliheimili	OP	j			
834	Velferðastofnanir ót. a.	OP	ó			
835	Hagsmuna- og starfsgr.		j			
839	Ýmis þjón. aðall. starf		j			