

Minnisblað 18. apríl 2016

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Sendandi: Ríkisskattstjóri
Efni: Skýrsla nefndar sem kannaði umfang skattundanskota 2004, athuganir á framvindu tillagna o.fl.

I.

Almennt

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar með fulltrúum skattyfirvalda þann 13. apríl sl. var óskað eftir að ríkisskattstjóri sendi minnisblað með helstu lagabreytingatillögum sem hefðu það að markmiði að sporna gegn skattundanskotum einkum með tilliti til notkunar aflandsfélaga. Jafnframt hefur formaður nefndarinnar óskað eftir að ríkisskattstjóri geri grein fyrir hver hafi verið framvinda tillagna starfshóps sem kannaði umfang skattsvika á árinu 2004.

Í skýrslu þess starfshóps sem kom út á árinu 2004 er að finna ýmsar tillögur um aðgerðir til að sporna við skattsvikum sem margar hverjar snúa að fjármagnsflutningum milli landa og notkun aflandsfélaga. Ríkisskattstjóri hefur á undanförunum árum tekið undir sjónarmið starfshópsins og telur að löggjöfin beri að endurspeglar þá afstöðu að notkun aflandsfélaga í skattaskjólum sé óæskileg og af þeim sökum er nauðsynlegt að gera ýmsar breytingar á gildandi löggjöf.

II.

Tillögur skattsvikanefndar 2004

- CFC löggjöf.** Á árinu 2009 var lögfest nýtt ákvæði í tekjuskattslögin 57. gr. a sem fjallar um skattlagningu vegna eignarhalds á lágskattasvæðum. Lítil reynsla er komin á beitingu ákvæðisins. Engu síður telur ríkisskattstjóri að hægt sé að breyta ákvæðinu til að endurspeglar það sjónarmið að aflandsfélög séu óæskileg. Ríkisskattstjóri telur æskilegt að orðalag ákvæðisins sé umorðað þannig að ekki fari á milli mála að þeir sem séu með aflandsfélag á sínum vegum beri að telja fram tekjur og eignir þess á sínu skattframtali og sæta skattlagningu á þeim eins og um ósjálfstæðan skattaðila sé að ræða sbr. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 90/2003. Jafnframt þarf að gæta þess að við þessar aðstæður verði áfram takmörkun á nýtingu taps. Þá væri ennfremur unnt að takmarka enn frekar nýtingu á tapi og frádrátt kostnaðar hjá umræddum félögum.
- Skattur á vexti sem greiddast úr landi.** Á árinu 2009 var lögð skattskylda á þá erlendu aðila sem fá greidda vexti frá íslenskum aðilum sbr. lög nr. 70/2009. Sú löggjöf hefur þó tekið all miklum breytingum á þann veg að fjöldi undanþága hefur verið lögfestur. Í dag er því tæplega hægt að segja að um skattskyldu að ræða.
- Aðgangur að ýmsum fjármálaupplýsingum.** Miklar framfarir hafa orðið á upplýsingagjöf til skattyfirvalda frá því að skýrslan frá 2004 var skrifuð. Áfram stendur þó leynd í kringum aflandsfélög. Eitt verkfæri í þeirri baráttu er beinn aðgangur að svokölluðum Swift greiðslum. Ríkisskattstjóri bendir á það úrræði að breyta 92. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þannig að slíkar upplýsingar sendist sjálfkrafa til ríkisskattstjóra ásamt upplýsingum um erlenda kredikortanotkun. Norsk

skattyfirvöld hafa aðgang að upplýsingum sem þessum. Þá er ljóst er að hér á landi starfa aðilar í nokkurs konar umboði fyrir erlend rafeyrisfyrirtæki. Erlendi aðilinn er útgáfuaðili greiðslukorta en íslenski aðilinn sér um markaðssetningu og kemur á viðskiptasambandi milli íslenska skattaðilans og erlenda útgáfuaðilans. Íslensk skattyfirvöld hafa ekki greiðan aðgang að upplýsingum um þá íslensku aðila sem nýta sér þessa þjónustu og því væri réttast að skylda íslenska umboðs-/dreifingaraðilann til að halda utan um allar upplýsingar hér á landi og skila með reglubundnum hætti til ríkisskattstjóra sbr. 92. gr. tekjuskattslaga.

4. **Frestun á skattlagningu söluhagnaðar af hlutabréfum og frádráttur vegna móttækis arðs.** Frestun á söluhagnaði hlutabréfa er ekki lengur heimil í lögum. Nú hafa tilteknir lögaðilar heimild til að draga móttækin söluhagnað frá tekjum. Ríkisskattstjóri telur ástæðu til að huga að því hvort ekki sé unnt að herða þau skilyrði sem nú eru lögfest fyrir umræddum frádrætti. Til dæmis að félagið sem greiði arðinn þurfi að hafa verið í raunverulegum atvinnurekstri og að á félaginu hvíli sams konar skyldur til að standa skil á ársreikningum og öðrum nauðsynlegum gögnum til þarlandra yfirvalda og hvílir á félögum hér á landi. Að sama skapi væri hægt að setja skilyrði um lágmarkseignarhald og lágmarkseignarhaldstíma. Að mati ríkisskattstjóra er núgildandi löggjöf of rúm og horfa má til Noregs í þessum efnum. Hið sama á við um frádrátt vegna móttækis arðs sbr. 9. tölul. 31. gr. tekjuskattslaga.
5. **Styrking ákvæða um skattasniðgöngu.** Milliverðlagsreglur þær sem lögfestar voru á árinu 2013 horfa til framfara. Ríkisskattstjóri telur þó að herða megi þessa löggjöf þannig að skýrt komi fram að viðskipti við lögaðila á lágskattasvæðum (skattaskjól) verði ekki meðhöndluð eins og önnur viðskipti. Slík viðskipti myndu þá heyra undir almennu regluna í 1. mgr. 57. gr. tekjuskattslaga. Þá væri unnt að kveða á um aðrar og strangari sönnunarreglur þegar um viðskipti við félög á lágskattasvæðum er að ræða þannig að eigendur þeirra beri aukna sönnunarbyrði fyrir að viðskipti hafi átt sér stað með eðlilegum hætti. Löggjöf þessi kallar þó töluverðan mannskap og er dýr í framkvæmd.
6. **Lág eiginfjármögnun.** Í skýrslunni frá 2004 er lagt til að ákvæði um lága/þunna eiginfjármögnun verði lögfest. Starfsmenn ríkisskattstjóra hafa verið til ráðuneytis í fjármála- og efnahagsráðuneytinu þar sem málið hefur verið til athugunar. Þá hafa verið lögð fram frumvörp á Alþingi um sama efni sem hafa ekki náð fram að ganga. Tillaga þessi hefur þannig ekki náð fram að ganga.
7. **Upplýsingaskylda fjármálastofnana og annarra.** Ríkisskattstjóri telur að ákvæði 6. mgr. 92. gr. tekjuskattslaga mætti styrkja með því að bæta inn í ákvæðið að upplýsingaskyldan sé ekki eingöngu vegna álagningar skatta og til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar heldur einnig vegna skatteftirlits.
8. **Skattgreiðsluábyrgð ráðandi eigenda og stjórnenda.** Tillögur skattsvikahópsins frá 2004 hvað þetta varðar hafa ekki náð fram að ganga.
9. **Fyrning skattsvika.** Breytingar sem hafa verið gerðar á þessu sviði varða eingöngu sakar- og refsipáttinn. Í þessu sambandi leyfir ríkisskattstjóri sér að benda á að ástæða sé til að við vissar aðstæður sé eðlilegt að endurákvörðunarheimildir skattyfirvalda verði lengdar. Það á við þegar málsmeðferð beinist að aflandsfélagi. Slík mál eru

umfangsmikil og tímafrek bæði vegna flókinna félagatengsla og samskipta við erlend skattyfirvöld.

III.

Breytingar á öðrum lögum

1. **Skylda til að halda skrá yfir viðskiptavinum sem fá þjónustu eða ráðgjöf um aflandsfélög.** Ákvæði þessa efnis var lögfest með lögum nr. 46/2009.
2. **Auðkenning og skráning TIN.** Umrædd ábending úr skattsvikaskýrslunni 2004 hefur ekki verið lögfest. Ríkisskattstjóri leggur til að lögfest verði skylda á þá sem eiga í viðskiptum við erlenda aðila að skrá og afhenda ríkisskattstjóri upplýsingar um erlendar skattkennitölur (TIN).
3. **Upplýsingar í ársreikningum um greiðslur til stjórnenda o.fl.** Þessi ábending hefur ekki verið lögfest. Athygli er vakin á því að í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu stendur yfir frumvarpsvinna þar sem ekki er ósennilegt er að fram komi ákvæði um þetta.
4. **Staða og ábyrgð endurskoðenda, lögmanna og annarra ráðgjafa.** Engar breytingar hafa orðið á þessu atriði. Ríkisskattstjóri telur að horfa megi til Noregs og Danmerkur í þessum efnum.

IV.

Alþjóðasamvinna

1. **Virkari upplýsingaskipti.** Mikill árangur hefur náðst sbr. innleiðingu á svokölluðum CRS staðli sbr. lög nr. 124/2015 og reglugerð nr. 1240/2015. Upplýsingaskipti samkvæmt þessum staðli munu fara fram í fyrsta skipti á árinu 2017. Ljóst er þó að fjárskortur hefur hamlað þátttöku ríkisskattstjóra og komið í veg fyrir fulla þátttöku í þeim starfshópum, vinnuhópum og verkefnum sem OECD, norræn skattyfirvöld og fleiri hafa staðið fyrir.
2. **Fyrirbyggjandi ákvæði í tvísköttunarsamninga.** Ástæða er til að huga að endurskoðun tvísköttunarsamninga við tiltekin ríki þar sem áberandi þjónusta er við þá sem stunda fjármálaumsýslu svo sem Lúxemborg, Sviss, Holland, Belgíu o.fl.
3. **Virk barátta gegn skattaskjólum.** Ríkisskattstjóri hefur leitast við að taka þátt í þeirri alþjóðavinnu sem fram fer. Grípa þarf til róttækra ráðstafana til þess að aflétta leyndinni yfir eigendum aflandsfélaga eða gera aðrar ráðstafanir sem geri þá ekki jafnsetta eigendum annarra félaga. Ástæða er til að kanna hvort ekki sé hægt að takmarka að einhverju eða öllu leyti notkun aflandsfélaga með því að lögfesta ótvírætt að þau teljist almennt ósjálfstæðir skattaðilar enda hvíla allt aðrar skyldur á þeim hvað varðar bókhald, ársreikninga, innra skipulag og upplýsingagjöf.

V.

Niðurlag

Framangreind samantekt á við um þær tillögur sem fram komu í skýrslu um skattsvik á árinu 2004. Síðan þá hafa verið lögfest ýmis atriði sem að mati ríkisskattstjóra gæti þurft að endurskoða. Má hér nefna ákvæði um samruna og skiptingu yfir landamæri, yfirfærslu einkarekstrar yfir í einkahlutafélag og flutning heimilis eða eigna hlutafélags. Ennfremur

bendir ríkisskattstjóri á að úrræði þau sem fyrir hendi eru í nágildandi lögum eru ekki nægilega skilvirk þegar ekki er orðið við beiðni ríkisskattstjóra um upplýsingar skv. 92., 94. og 96. gr. Með lögum nr. 124/2015 var gerð breyting á tollalögum í þá veru að tollstjóri getur nú knúið fram upplýsingar með því að beita fyrirtæki eða einstaklinga sem brjóta gegn tiltekinni upplýsingaskyldu tilteknum viðurlögum. Ríkisskattstjóri telur að lögfesting sambærilegs eða svipaðs úrræðis í áðurnefnd ákvæði tekjuskattslaga yrði til mikilla bóta.