

Tillaga til þingsályktunar

um úttekt á umfangi skattsvika, skattsnidgöngu og dulinni efnahagsstarfsemi.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Rannveig Guðmundsdóttir,
Svanfríður Jónasdóttir, Sigríður Jóhannesdóttir.

Alþingi ályktar að fela fjármálaráðherra að láta gera úttekt á umfangi skattsvika, skattsnidgöngu og dulinni efnahagsstarfsemi. Leggja skal mat á hvernig þau hafi þróast frá árinu 1993 eftir skatttegundum, atvinnugreinum og í samanburði við aðrar þjóðir og hvert tekjutap ríkis og sveitarfélaga hafi verið af þessum sökum.

Jafnframt er markmiðið að greina helstu ástæður skattundandráttar og að hve miklu leiti megi rekja hann til skattalaga annars vegar og skattfrankvæmda hins vegar. Leggja skal fram tillögur til úrbóta og meta hvort og á hvaða sviðum efla þurfi skatteftirlit og skattrannsóknir og hvaða ávinningi það geti skilað í auknum skatttekjum.

Í þessu skyni skal skipa starfshóp, m.a. með aðild ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra, sem skila skal niðurstöðu fyrir árslok 2002.

Greinargerð.

Markmið þessarar tillögur er að fram fari heildarúttekt á skattsvikum, skattsnidgöngu og dulinni efnahagsstarfsemi. Úttektin gæti orðið til að draga úr skattsvikum og aukið þannig umtalsvert tekjur ríkis og sveitarfélaga.

Tvívegis hefur umfang skattsvika hér á landi verið kannað. Í samræmi við þingsályktun Alþingis frá árinu 1984 var skipaður starfshópur til að sinna því verkefni og aftur á árinu 1992. Niðurstaðan í fyrri úttektinni var sú að ætla mætti að umfang dulinnar starfsemi hérlandis væri á bilinu 5–7% af landsframleiðslu. Tap hins opinbera vegna vangoldinna beinna skatta og söluskatts var þá áætlað um 2,5–3 milljarðar króna á verðlagi þess árs.

Enn var skipaður starfshópur til að gera úttekt á skattsvikum í framhaldi af yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við gerð kjarasamninga vorið 1992. Niðurstaða starfshópsins var sú að áætlaðar óframtaldar tekjur hafi numið sem samsvarar tæpum 4¼% af landsframleiðslu fyrir árið 1992. Þetta samsvaraði því þá að 16 milljarðar króna hefðu ekki verið gefnir upp til skatts. Sennilegt tap ríkis og sveitarfélaga vegna þessara skattsvika, auk ofáætlaðs innskatts var metið um 11 milljarðar króna. Samkvæmt niðurstöðu nefndarinnar var áætlað tekjutap hins opinbera á árinu 1992 svipað og árinu 1985 á sama verðlagi.

Ýmsar tillögur til úrbóta voru settar fram á árinu 1985 sem lutu að skattalögum og skattafrankvæmd, m.a. um að einfalda skattalögin, fækka undanþágum og afnema margs konar

Prentað upp.

frádráttarliði til að gera skattskil og skattefirlit virkara. Meðal þess sem gera átti var að herða bókhaldsefirlit og veita skattrannsóknarstjóra auknar heimildir, svo sem sektarheimild vegna bókhaldsbrota, og endurskoða ákvæði um skattalega meðferð hlunnindagreiðslna. Niðurstaða þessarar nefndar var á ýmsan hátt mjög athyglisverð og tillögur sem settar voru fram um aðgerðir býsna ákveðnar til að sporna við skattsvikum. Gerði nefndin mjög skýrar at-
hugasemdir við framkvæmd söluskatts, en á árunum þar á eftir var tekjuöflunarkerfi ríkis-
sjóðs breytt í grundvallaratriðum með upptöku virðisaukaskatts í stað söluskatts og upptöku
staðgreiðslu opinberra gjalda.

Í janúar 1993 var komið á fót embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins en einn megintilgangur þess var að skilja rannsóknir á meintum skattalagabrotum frá almennri stjórnslu í skattamálum. Mikill árangur hefur náðst í hertu skattefirliti og fjölgun mála sem tekin hafa verið til rannsóknar og hefur það skilað umtalsvert auknum tekjum í ríkissjóð, en sektarfjárhæðir í ríkissjóð hafa margfaldast.

Í síðari skýrslunni frá 1993 voru settar fram fjölmargar tillögur og komust margar þeirra til framkvæmda á næstu árum á eftir. Þar má nefna hert skattefirlit og auknar skattrannsóknir, breytt skipulag og starfshætti skattyfirvalda, endurskoðun á bókhaldslögum og hert refsí-
ákvæði í skattalögum. Almennt má segja að á síðasta áratug hafi orðið umtalsverðar framfarir í skattheimtunni, að því að talið er. Margt hefur verið gert til að sporna við skattsvikum. Sett hafa verið ný bókhaldslög, lög um virðisaukaskatt, lög um staðgreiðslu, lög um trygginga-
gjald, lög um bókhald og ársreikninga, auk þess sem sett hafa verið hert refsíákvæði í skatta-
lög og almenn hegningarlög. Málum í dómsmeðferð hefur einnig fjölgað. Reynsla liðinna ára sýnir að fjármagn veitt til skattrannsókna og skattefirlits skilar sér margfalt.

Fyrirnefndar úttektir á umfangi skattsvika voru gerðar með átta ára millibili. Ástæða er til að gera slíka könnun reglulega og því er þessi tillaga lögð fram. Hér eru gríðarlega miklir hagsmunir í húfi og ef áætlað er að undandráttur frá skatti sé um 5% af landsframleiðslu er um að ræða tæpa 34 milljarða króna miðað við verga landsframleiðslu ársins 2000. Einnig má benda á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um virðisaukaskatt, sem gefin var út í maí 1998, og nýlegri skýrslu um meðferð skattsvikamála koma fram verulegar efasemdir um að virðisaukaskattur skili sér nægjanlega vel í ríkissjóð. Ásetningur virðist að dylja brotin með skjalfalsi.

Ýmislegt hefur líka breyst í atvinnulífi og skattaumhverfi fyrirtækja á þessum tíma. Það mælir og með að á nýjan leik verði umfang skattsvika kannað. Umsvif fyrirtækja og fjármálaviðskipta hefur vaxið mikið og tekið verulegum stakkaskiptum með auknu frjálrsræði á fjármagnsmarkaði, opnara þjóðfélagi og sívaxandi alþjóðavæðingu.

Fjármagnsflæði milli landa er vaxandi þáttur atvinnulífsins og hafa skapast möguleikar á að skrá fyrirtæki erlendis og reikningsfæra umsvif fyrirtækja á erlendum vettvangi, m.a. til skattahagræðis. Rekstrarformi fyrirtækja hefur verið breytt og hlutafélagavæðing aukist, auk þess sem hægt hefur verið að stofna einkahlutafélög, sem hefur fjölgað gífurlega á undanförunum árum. Á það hefur verið ítrekað bent, m.a. af skattyfirvöldum, að með stofnun einkahlutafélaga skapist möguleiki á því að eigendur taki hluta launa sinna út í arðgreiðslum og greiði af þeim einungis 10% í stað 38% í skatt. Um það segir skattrannsóknarstjóri í ný-
legri umsögn sinni til Alþingis að mismunandi skattþróenta eftir uppruna tekna bjóði upp á ýmiss konar sniðgöngu frá skattlagningu.

Flutningsmenn telja að ný úttekt á umfangi skattsvika sé til þess fallin að veita aðhald og opna fyrir möguleika á endurbótum í öllu skattefirliti, því að sífellt þarf að endurskoða og meta nýjar baráttuaðferðir gegn skattsvikum. Ný úttekt á umfangi skattsvika, skattsníðgöngu

og duldum efnahagsbrotum gefur því færi á að endurmeta aðferðir, skattransóknir og eftirlit í ljósi niðurstöðu könnunarinnar, en skoða á sérstaklega hvaða breytingar hafa orðið í skattundandrætti og skattsvikum eftir skatttegundum á þessum árum og bera umfang skattsvika hér á landi saman við það sem gerist með öðrum þjóðum.

Jafnframt er markmiðið að greina helstu ástæður skattundandrátta og að hve miklu leyti megi rekja hann til skattalaga annars vegar og skattframkvæmda hins vegar. Leggja skal fram tillögur til úrbóta og meta hvort og á hvaða sviðum efla þurfi skatteftirlit og skattransóknir og hvaða ávinningi það geti skilað í auknum skatttekjum.