

## Svar

fjármálaráðherra við fyrirspurn Lúðvíks Geirssonar um svarta atvinnustarfsemi og umfang skattsvika.

1. *Hver má áætla að tekjuauki ríkissjóðs verði á þessu ári af sameiginlegu átaki Alþýðusambands Íslands, Samtaka atvinnulífsins og ríkisskattstjóra gegn svartri atvinnustarfsemi?*

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við gerð kjarasamninga sl. vor segir: „Ráðist verður í tímabundið átaksverkefni til að sporna við svartri atvinnustarfsemi. Embætti ríkisskattstjóra, með fulltingi fjármálaráðuneytis, mun standa fyrir tímabundnu átaki, í samvinnu við ASÍ og SA, með það að markmiði að leiðbeina um tekjuskráningu, sporna við svartri atvinnustarfsemi og upplýsa um skyldur smærri og meðalstórra rekstraraðila. Skipulag leiðbeinandi þjónustueftirlits verður með þeim hætti að starfsmenn munu heimsækja rekstraraðila og verða niðurstöður slíkra heimsókna skráðar og unnið úr þeim af hálfu RSK. Átakið er tímabundið og mun standa yfir í a.m.k. fjóra mánuði sumarið 2011, undir stjórn vettvangs- teymis RSK. Skýrslu verður skilað um eftirlitið og árangur þess.“ Umrædd skýrsla liggur nú fyrir ásamt niðurstöðum úr því átaksverkefni sem ráðist var í undir formerkjunum „Leggur þú þitt af mörkum?“

Í sameiginlegri rannsókn ríkisskattstjóra (RSK), Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Samtaka atvinnulífsins (SA), sem framkvæmd var í tengslum við átakið „Leggur þú þitt af mörkum?“, voru kannaðir þættir í rekstri og bókhaldi fyrirtækja. Á grundvelli úrtaks fyrirtækja með ársveltu undir 1 milljarði kr. var einkum litið til tekjuskráningar, skila á virðisaukaskatti, staðgreiðslu og reiknaðs endurgjalds af vinnu í því skyni að kanna hvort framkvæmd þessara atriða væri ábótavant, jafnframt því að meta mögulegt tap samfélagsins af frávikum frá rétttri framkvæmd. Við það mat var miðað við gjaldárið 2009.

Niðurstöður matsins benda til þess að samfélagið í heild verði árlega af tekjum að fjárhæð 13,8 milljarðar kr. vegna svartrar atvinnustarfsemi. Hér er um að ræða tap ríkissjóðs og sveitarfélaga vegna vangoldinna skatta, taps lífeyrissjóða og stéttarfélaga vegna vangoldinna iðgjalda og taps launþega vegna skertra réttinda á vinnumarkaði. Áætlað er að rúmlega 45% tapsins falli á ríkissjóð í formi lægri skatttekna eða sem nemur um 6,3 milljörðum kr. á ári. Þessir útreikningar taka eingöngu mið af rekstraraðilum með undir 1 milljarði kr. í veltu. Ef litið er til allra rekstraraðila óháð stærð má áætla að tap ríkissjóðs vegna vantalinna vinnu geti numið allt að 10 milljörðum kr. Slíkir útreikningar velta þó á forsendum um hlutfall vantalinna vinnu og heildarlaunakostnaðar hjá rekstraraðilum en rannsóknin sýnir að umfang svartrar vinnu er yfirgnæfandi mest meðal smárra rekstraraðila. Framangreindar tölur ber því að skoða með þeim fyrirvara.

Nær útilokað er að meta af einhverri nákvæmni endanlegan tekjuauka ríkissjóðs af átakinu á yfirstandandi ári. Í úrtakinu voru 2.024 rekstraraðilar og reyndust um 12% starfsmanna þeirra vera í svartri vinnu. Reikna má með að flest þeirra félaga sem urðu uppvís að slíkum starfsháttum sæti endurálagningu skatta og einhver hluti vantalinna gjalda muni innheimtast í formi tekjuauka fyrir ríkissjóð í framhaldinu, í einhverjum mæli á þessu ári, en þó frekar

á komandi ári. Á hinn bóginn þarf að hafa í huga að úrtak rannsóknarinnar myndar ekki nema 11% af heildarfjölda rekstraraðila á Íslandi með undir 1 milljarði kr. í ársveltu. Endanlegur tekjuauki ríkissjóðs af átakinu felst þó engan veginn í niðurstöðu þessa átaks eingöngu, heldur ekki síður í því aðhaldi sem slíku átaki er ætlað að skapa og þar með viðbrögðum rekstraraðila sem lentu ekki í úrtakinu. Fyrir ríkissjóð skiptir mestu að rekstraraðilar fari að settum reglum og skili þeim sköttum og gjöldum sem lögð eru á þá, ella skapast hætta á ójafnræði milli aðila. Öll viðleitni í þá átt að fara að reglum skapar tekjuauka fyrir ríkissjóð og samfélagið í heild.

### 2. Hvað er áætlað að tekjuaukinn geti orðið á næsta fjárlagaári 2012?

Eins og fram kemur hér að framan veltur tekjuauki ríkissjóðs af átakinu á fjárlagaárinu 2012 á mörgum þáttum, þó ekki síst hvernig tekst til með innheimtu þeirra skatttekna sem leiðir af leiðréttingum í átakinu og síðan bættum skilum vegna aðhaldsáhrifa átaksins. Takist átakinu sem dæmi að lækka hlutfall starfsmanna í svartri vinnu hjá rekstraraðilum með veltu undir 1 milljarði kr. um eitt prósentustig má gróflega áætla að árlegur tekjuauki ríkissjóðs gæti orðið allt að 500 millj. kr. Þannig má áætla að tekjuaukinn geti orðið rúmlega milljarður króna á næsta ári takist að lækka hlutfall starfsmanna í svartri vinnu úr 12% í 10% hjá fyrirtækjum með undir 1 milljarði kr. í veltu. Ef átakið verður til þess að hlutfall einstaklinga í svartri vinnu hjá umsvifameiri rekstraraðilum lækkar einnig má áætla að tekjuaukinn verði ívið hærri. Við útreikninga er gert ráð fyrir að laun þeirra sem stunda svarta atvinnu hækki í takt við hagspá Hagstofunnar sem er lögð til grundvallar við gerð fjárlaga.

Loks skal árétta að þróun annarra hagstærða og ytri þættir geta einnig haft áhrif á umfang svartrar atvinnustarfsemi. Spár um tekjuauka ríkissjóðs af átakinu eru því háðar mikilli óvissu. Auk þess byggist rannsóknin í tengslum við átakið á tiltölulega einfaldri aðferðafræði og því gefa niðurstöður aðeins grófa vísbendingu um umfang svartrar atvinnustarfsemi hér á landi. Hægt er að nálgast viðfangsefnið eftir ýmsum leiðum og ljóst að niðurstöður eru háðar þeirri nálgun sem beitt er.

### 3. Hvað má áætla af niðurstöðum þessa átaks að stórt hlutfall einstaklinga á vinnumarkaði sé utan staðgreiðsluskrár?

Í rannsókninni voru skráðir 6.167 starfsmenn hjá 2.024 rekstraraðilum með undir 1 milljarði kr. í ársveltu. Þar af reyndust 717 starfsmenn, eða 12%, vera í svartri vinnu og fundust dæmi um slíkt fyrirkomulag hjá 16% rekstraraðila. Með svartri vinnu er átt við að fyrirtæki standi ekki skil á staðgreiðslu og öðrum gjöldum vegna þeirra starfsmanna sem um ræðir. Afgerandi flestir starfsmenn voru í svartri vinnu hjá fyrirtækjum með undir 150 millj. kr. í ársveltu. Þar sem umfang svartrar vinnu fellur verulega með umsvifum fyrirtækja er ljóst að hlutfall einstaklinga í svartri vinnu á vinnumarkaði er lægra en gögn um fyrirtæki með undir 1 milljarði kr. í veltu gefa til kynna.

Ef gert er ráð fyrir að á bilinu 0,5–5% starfsmanna hjá fyrirtækjum með yfir 1 milljarði kr. í veltu séu í svartri vinnu má áætla á grundvelli rannsóknarinnar að á bilinu 6–8% einstaklinga á vinnumarkaði séu utan staðgreiðsluskrár. Þessar niðurstöður ríma í grófum dráttum við skýrslu starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi sem fjármálaráðherra lagði fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005 (pskj. 664, 442. mál).

4. *Er fyrirhugað að halda þessu átaki áfram í sömu mynd eða þá fylgja því eftir með breyttum áherslum?*

Skatteftirlit, skattrannsóknir og innheimta skatta eru lögbundin og viðvarandi verkefni skattyfirvalda og átak af einhverjum toga því ætíð í gangi á hverjum tíma. Starfsmönnum við skatteftirlit og skattrannsóknir hefur fjölgað umtalsvert, eða um 15–20 ársverk, undanfarin ár, meðal annars vegna fjölgunar skattalagabrota í tengslum við efnahagshrunið. Eft samstarf skattyfirvalda við aðila vinnumarkaðarins af því tagi sem að framan greinir er hins vegar afar mikilvægt og brýnt að halda því áfram í einhverri mynd. Fjármálaráðherra telur því nauðsynlegt að fylgst sé grannt með árangri átaksins á næstu mánuðum í samvinnu allra aðila, jafnframt því að lagðar verði línur um framhald þess.

5. *Eru af hálfu stjórnvalda og ríkisskattstjóra uppi áform um frekari samræmdar aðgerðir gegn skattsvikum?*

Eins og fram kemur í svari við 4. tölul. fyrirspurnarinnar eru skatteftirlit og skattrannsóknir viðvarandi verkefni skattyfirvalda en markmið þeirra er aðhald eða vörn gegn skattsvikum. Aðkoma og stuðningur sem flestra aðila samfélagsins við þau verkefni skipta verulegu máli og geta raunar skipt sköpum varðandi árangur þeirra. Mikilvægur liður í baráttunni gegn skattsvikum er upplýsingagjöf og leiðbeiningarskylda skattyfirvalda í takt við breyttar aðstæður hverju sinni, ekki síður en sérstakar aðgerðir sem beinast að tilteknum aðilum. Mikið hefur áunnist í þeim efnum á undanförunum árum, með tilkomu rafræna formsins, og brýnt að haldið verði áfram á þeirri braut. Fjármálaráðherra mun því beina þeim tilmælum til ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra að snúa bökum enn frekar saman í samræmdum aðgerðum embættanna gegn skattsvikum.

6. *Hvert er mat stjórnvalda á heildarumsvifum skattsvika og hvað má ætla að sé heildartap samfélagsins vegna slíkra svika á ári hverju?*

Eðli málsins samkvæmt er erfitt að meta heildarumfang skattsvika þar sem aðilar sem stunda slíka starfsemi reyna eftir fremsta megni að halda brotum sínum leyndum. Einnig vakna upp spurningar um hvaða tegundir skattsvika falla undir hugtakið heildarumsvif eins og það er orðað í fyrirspurninni.

Erlendar samanburðarrannsóknir á svarta hagkerfinu, eða neðanjarðarhagkerfinu eins og það er gjarnan nefnt, taka ýmist til allrar óskráðrar starfsemi í efnahagslífinu eða einungis löglegrar starfsemi sem vísvitandi er haldið leyndri frá opinberum eftirlitsaðilum. Fyrri skilgreiningin er þannig rýmri og inniheldur til að mynda eiturlyfjasölu og aðra glæpastarfsemi. Seinni skilgreiningin fellur aftur á móti betur að því markmiði að einangra umfang skattsvika.

Í nýlegri rannsókn hagfræðinga sem tengjast Alþjóðagjaldeyrissjóðnum er lagt mat á umfang svartrar en jafnframt löglegrar efnahagsstarfsemi í 162 löndum, þ.m.t. á Íslandi („New Estimates for the Shadow Economies all over the World“, Schneider, Buehn & Montenegro, 2010). Um er að ræða skipulagða starfsemi sem vísvitandi er haldið leyndri frá opinberum aðilum til að forðast greiðslu skatta og opinberra gjalda, en einnig til að þurfa ekki að uppfylla ýmis önnur skilyrði, á borð við lágmarkslaun og öryggisstaðla. Niðurstaðan er sú að stærð svarta hagkerfisins á Íslandi hafi að jafnaði verið 15,6% á árunum 1999–2007. Til samanburðar nam stærð svarta hagkerfisins 17,7% að jafnaði í Danmörku á sama tíma, 17,7% í Finnlandi, 18,7% í Noregi og 18,8% í Svíþjóð. Meðal ríkja OECD nam stærð svarta hagkerfisins 17,1% að meðaltali. Athygli vekur að hlutfallið hefur haldist stöðugt á Íslandi á umræddu tímabili. Miðað við óbreytt umfang svarta hagkerfisins hér á landi má gróflega áætla að tekjutap ríkissjóðs geti verið á bilinu 30–50 milljarðar kr. árlega af völdum svartrar

starfsemi. Þessar tölur eru ívið hærri en niðurstöður skýrslu fjármálaráðherra frá 2004 gefa til kynna. Þó skal áreita að þessir útreikningar byggjast á grófum áætlunum og eru háðir mikilli óvissu.

Flókið er að meta heildartap samfélagsins vegna skattsvika. Eins og fjallað er um í svörum við 1. og 2. tölul. fyrirspurnarinnar er beint tap herra en nemur tekjutapi ríkissjóðs. Þannig tapa einnig sveitarfélög, lífeyrissjóðir og fleiri, sem og launþegar í formi skertra réttinda á vinnumarkaði. Þá getur svört starfsemi einnig haft skaðleg áhrif á samkeppni og dregið úr virkni skipulagðra markaða sem lúta opinberu eftirliti en taka verður tillit til slíkra þátta við mat á heildartapi samfélagsins.