

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Þorsteini Sæmundssyni um skattundanskot.

1. *Hversu háum upphæðum er áætlað að hafi verið skotið undan skatti hér á landi árlega frá og með árinu 2015?*

Eðli máls samkvæmt liggja ekki fyrir greinargóð gögn um starfsemi sem fer á svig við lög og reglur samfélagsins. Eftirlitsaðgerðir skattfyrivalda hafa m.a. leitt í ljós að starfsemi sem ætti með réttu að vera skattlögð er það ekki en hins vegar gefa þær aðferðir sem notaðar eru til að meta umfang hennar óhjákvæmilega aðeins vísbendingar um raunverulegt umfang og tekjutap hins opinbera sem af hlýst. Undanskot eru af ýmsum toga og taka til mismunandi skatta og mismunandi aðferðum má beita til að meta umfang undanskotanna. Skattundanskot hér á landi eru ekki áætluð með neinum reglulegum eða samræmdum hætti.

Í febrúar 2017 var starfshópi á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins falið að greina umfang og áhrif skattundanskota og skattsvika á íslenskan þjóðarbúskap og að horfa einnig til peningabættis og þess hvort takmarka ætti notkun reiðufjár, ásamt því að gera tillögur til úrbóta. Starfshópurinn vann ekki nýtt mat á heildarfjárhæðum undanskota hérlendis heldur studdist við eldri fyrirliggjandi úttektir um efnid auk erlendra rannsókna. Í 5. kafla skýrslu starfshópsins,¹ sem skilað var 20. júní 2017, er gerð grein fyrir aðferðum og niðurstöðum ýmissa úttekta sem gerðar hafa verið á vegum stjórnvalda hérlendis á síðustu áratugum og ná til mismunandi þátta undanskota og skattsvika. Hin nýjasta þeirra nær til undanskota á tímabilinu 2010–2013. Ekki var gefin út skýrsla um þá úttekt en niðurstaða hennar var sú að umfang skattsvika gæti hafa numið um 80 milljarða kr. árlegu tekjutapi ríkis og sveitarfélaga á tímabilinu.

2. *Hafi umfang slíkra undanskota ekki verið áætlað, hyggst ráðherra láta gera það? Ef ekki, hvers vegna ekki?*

Áform og aðgerðir í þeim tilgangi að draga úr skattundanskotum til að draga úr eða koma í veg fyrir þau verða ekki markviss nema með víðtækri greiningu á umfangi þeirra þannig að áform og aðgerðir verða að haldast í hendur. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 er lögð áhersla á að uppræta undanskot og svik í skattkerfinu bæði með verkefnum innan lands og alþjóðlegu samstarfi. Á alþjóðavettvangi hefur samstarf þjóða á undanförunum árum, m.a. undir formerkjum BEPS-aðgerðaáætlunar OECD² (Base Erosion and Profit Shifting; rýrnun skattstofna og tilfærsla hagnaðar), skilað fjölmörgum hugmyndum og aðgerðum til að sporna við undanskotum með tilfærslu yfir landamæri. BEPS-aðgerðaáætlunin sem birtist síðla árs 2015 skiptist í 15 mismunandi hluta. Má þar helst nefna nýjar leiðbeiningar að milliverðlagningu, aukna upplýsingagjöf milli landa (ríki-fyrir-ríki skýrslur) um starfsemi fjölþjóðlegra fyrirtækjasamstæðna, ný ákvæði í tvísköttunarsamningum sem sporna eiga við misnotkun

¹ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5ea38a59-572d-11e7-941c-005056bc530c>

² <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm>

þeirra, takmörkun á vaxtafrádrætti af lánnum innan fyrirtækjasamstæðna, styrkingu á CFC-reglum sem kveða á um skattlagningu hagnaðar í lágskattaríki, skýrari skilgreiningu á hugtakinu föst starfsstöð og kröfu um að upplýsingar liggi fyrir um hver sé raunverulegur eigandi fjármunalegra eigna.

Þegar hefur verið ráðist í margar breytingar sem tengjast aðgerðaáætlun BEPS. Með lögum nr. 112/2016 voru sett ákvæði um takmörkun á frádrætti vaxtagjalda af lánnum innan samstæðna, reglur um skil á ríki-fyrir-ríki skýrslum og ítarleg skilgreining á hugtakinu föst starfsstöð. Jafnframt voru gerðar breytingar á skattalögum sem ekki tengjast BEPS-áætluninni en teljast þó til aðgerða gegn skattsvikum. Heimildin til endurákvörðunar skatts var m.a. lengd úr sex árum í tíu ár vegna tekna og eigna í lágskattaríkjum og fyrningartími sakar lengdur úr sex árum í tíu ár vegna brota sem varða tekjur í lágskattaríkjum. Ísland er aðili að marghliða samningi frá árinu 2017 sem uppfærir tvísköttunarsamninga ríkja til samræmis við tilmæli BEPS þannig að eldri samningar munu innihalda lágmarksákvæði um varnir gegn misnotkun. Ný tvísköttunarsamningsfyrirmynd OECD kom út í byrjun árs 2018 og hafa þegar verið undirritaðir tveir tvísköttunarsamningar sem taka mið af tilmælum BEPS. Ákvæði um milliverðlagningu voru lögfest hér 2014 og vísa þau til leiðbeininga OECD. Að lokum má nefna að fyrir Alþingi hefur verið lagt frumvarp sem m.a. felur í sér endurskoðun á núgildandi CFC-ákvæði.

Upplýsingaskipti um skattamál er sterkt vopn í baráttunni við skattaundanskot og hefur samvinna milli ríkja í þeim efnum stóraukist á síðustu árum. Ísland á aðild að sameiginlegum staðli OECD um upplýsingaskipti um fjárhagsmálefni³ og hafa 108 ríki skuldbundið sig til að skiptast á upplýsingum um tekjur aðila frá fjármálastofnunum. Að auki eru fjöldi þróunar-ríkja að undirbúa sig fyrir slíka samvinnu.

Það er afar umfangsmikið verkefni að meta undanskot með áreiðanlegum hætti, eins og sést af fyrri úttektum. Eftirspurn eftir mælingum á umfangi undanskota hefur farið vaxandi víða um heim á undanförunum árum og töluvert hefur verið unnið að því að þróa aðferðir og líkön sem nýtast í þessu skyni. Til dæmis hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn þróað aðferðafræði (RA-GAP Analysis Program) sem sérfræðingar sjóðsins hafa beitt á síðustu árum til að meta undanskot að beiðni stjórnvalda í einstökum ríkjum.

Í þessu ljósi er tímabært að láta gera nýja úttekt á umfangi skattundanskota hér á landi, með áherslu á að greina uppruna undanskota með nýjum aðferðum, þannig að unnt sé að beina aðgerðum markvisst gegn þeim og meta árangur aðgerðanna.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 kemur fram að unnið verður að því að innleiða aukna ábyrgð í samráði við aðila á innlendum vinnumarkaði með fræðslu og leiðbeiningum, skýrum reglum, eftirliti og skattrannsóknum. Nú þegar hafa í fyrsta áfanga verið fest í lög ákvæði sem byggjast á tillögum starfshópa á vegum ráðuneytisins um aðgerðir gegn skattundanskotum og skattsvikum. Fyrirgreint frumvarp um endurskoðun á gildandi CFC-ákvæðum sem Alþingi hefur nú til meðferðar er annar áfangi þessa verkefnis. Í framhaldinu verður haldið áfram að hrinda í framkvæmd breytingum í þeim tilgangi að draga úr skattsvikum og skattundanskotum. Þar á meðal er horft til þess að aukin hlutdeild tölvutækni, þ.m.t. gervigreindar, og stafrænna lausna muni auðvelda stjórnvöldum að framkvæma skattheimtuna. Mjög erfitt reynist að leggja mat á áhrif hertra aðgerða á þessu sviði á skattskil, en ef vel tekst til gætu þær skilað viðbótartekjum sem um munar. Í forsendum fjármálaáætlunarinnar er áætlað að sú fjárhæð sé viðvarandi 1 milljarður kr. frá árinu 2020.

³ <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/>

3. Hver var innheimtuárangur opinberra gjalda í prósentum talið, árlega frá og með árinu 2015?

Innheimtuárangur opinberra gjalda 2015–2018

	31. des. 2015	31. des. 2016	31. des. 2017	31. okt. 2018 ¹
Álagningarárið 2015	93,26%	98,54%	99,06%	99,23%
Álagningarárið 2016		93,98%	98,75%	99,06%
Álagningarárið 2017			93,87%	98,59%
Álagningarárið 2018 ²				86,74%

1. Tekin var sérstök talning á helstu gjaldflokkum m.v. stöðuna í lok október 2018 fyrir álagningarárin 2015–2018.

2. Staða innheimtu á álagningarárinu 2018 þann 31. okt. sl. var 86,74%. Þess ber að geta að tveir gjalddagar í þing- og sveitarsjóðsgjöldum einstaklinga og lögaðila voru þá ekki gjaldfallnir auk eins gjalldaga í greiðslufresti í tolli. Leiða má líkur að því að innheimtuárangur í árslok 2018 hafi verið á bilinu 93% til 94%.

Heimild: Tollstjóri.

Almennar skýringar við töfluna:

1. Innheimtuárangur er mældur fyrir hvert álagningarár, sem hlutfall heildargreiðslna af höfuðstól heildarálagningar til innheimtu í helstu gjaldflokkum sem innheimtumenn ríkissjóðs innheimta. Upplýsingar til grundvallar mælingunni eru fengnar úr tekjubókhaldskerfi ríkisins og sýna innheimtustöðu í kerfinu eins og hún var á tilgreindum tímapunkti.

2. Helstu gjaldflokkar eru: staðgreiðsla launagreiðenda, tryggingagjald, VSK, þing- og sveitarsjóðsgjöld einstaklinga, þinggjöld lögaðila, biðfreidagjöld, greiðslufrestur í tolli og vörugjöld af ökutækjum.

3. Þegar staða hvers gjaldflokks er tekin um áramót gildir eftirfarandi varðandi eindaga síðasta tímabils álagningarársins. Staðgreiðsla launagreiðenda og tryggingagjald: álagning síðasta tímabils álagningarársins er almennt skráð inn í janúar árið eftir og greitt á eindaga sem er 15. janúar. VSK: álagning síðasta tímabils álagningarársins er skráð inn í febrúar árið eftir og greidd á eindaga sem er 5. febrúar. Greiðslufrestur í tolli: álagning tímabilanna er skráð í tekjubókhaldskerfi ríkisins jafnóðum og innflutningsskýrslur eru afgreiddar en gjalddagi síðasta tímabils álagningarársins er 15. janúar árið eftir.

Við vinnslu svara við 3. og 4. lið óskaði ráðuneytið eftir upplýsingum frá embætti tollstjóra. Taflan sýnir innheimtuárangur opinberra gjalda, mældan sem hlutfall heildargreiðslna af höfuðstól heildarálagningar til innheimtu í helstu gjaldflokkum sem innheimtumenn ríkissjóðs innheimta. Upplýsingar til grundvallar mælingunni eru fengnar úr tekjubókhaldskerfi ríkisins og sýna innheimtustöðu í kerfinu eins og hún var á tilgreindum tímapunkti.

4. Hversu mörg stöðugildi má áætla að þurfi til að bæta innheimtuárangur um eitt prósentustig?

Erfitt er að áætla þörf fyrir mannafla í þessu samhengi þar sem margt getur haft áhrif á innheimtuárangur, svo sem almennt efnahagsástand, háar endurákvæðanir álagningar hjá einstökum skattaðilum o.s.frv. Í þessu sambandi ber jafnframt að hafa í huga að innheimtuárangur opinberra gjalda álagningaráranna 2015 til og með 2018, samkvæmt töflu í svari við 3. lið fyrirspurnarinnar, er að hluta til yfir 99% og því ekki svigrúm til að auka hana um eitt prósentustig. En nefna má að úrræði á borð við kyrrsetningu eigna skattaðila sem er undir skatransókn hjá skatransóknarstjóra ríkisins hefur gefist vel en það úrræði krefst mannafla og sérhæfðrar þekkingar hjá tollstjóra. Í því sambandi má nefna að tollstjóri kyrrsetti eignir hjá skattaðilum sem sættu rannsókn hjá skatransóknarstjóra fyrir rúma 2 milljarða kr. á árinu 2017.