

Skilagrein

*starfshóps um gerð griðareglna
og úttekt á úrræðum skattyfirvalda
til að sporna gegn skattsvikum*



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Skilagrein

Þann 3. desember 2014 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp í kjölfar erindis sem barst skattransóknarstjóra ríkisins fyrir á árinu vegna tilboðs um kaup á upplýsingum um félög sem skráð eru í þekktum skattaskjólum og þar sem ráðuneytið hefur haft til skoðunar hvort lögfesta eigi svokallað „Amnesty“ ákvæði svipað og gert hefur verið í nokkrum nágrannalöndum. Í skipunarbréfi starfshópsins kemur m.a. fram að honum sé ætlað að leggja mat á það hvort ástæða sé til að taka „Amnesty“ ákvæði upp í íslensk skattalög og gera tillögur þar að lútandi meti starfshópurinn svo að slíkt ákvæði geti skilað árangri. Jafnframt var starfshópnum ætlað að leggja mat á hvort þörf væri á að treysta og skýra betur núverandi lagaheimildir skattfyrvalda sem ætlaðar eru til að sporna við skattsvikum og gera tillögur þar að lútandi ef ástæða væri til. Starfshópnum var ætlað að skila tillögum til ráðherra í formi lagafrumvarps eigi síðar en 15. febrúar 2015 en fékk viðbótarfrest til 6. mars 2015. Kæmist starfshópurinn að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til lagabreytinga bæri að skila niðurstöðum í formi greinargerðar.

Í starfshópnum áttu sæti Ása Ögmundsdóttir, lögfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem jafnframt var formaður, Guðni Ólafsson, fjármálastjóri embættis tollstjóra, Guðrún Jenný Jónsdóttir, sviðsstjóri alþjóðasamskipta ríkisskattstjóra og Líska K. Yoder, lögfræðingur hjá skattransóknarstjóra ríkisins.


Starfshópurinn hélt 9 fundi og skilaði tillögum sínum til ráðherra þann 6. mars 2015, annars vegar í formi meðfylgjandi draga að frumvarpi til laga um „griðareglur“ og hins vegar í formi greinargerðar um lagaheimildir skattfyrvalda til að sporna gegn skattsvikum og ábendingar um úrbætur á þeim lagaheimildum.

Meðfylgjandi:

Drög að frumvarpi um griðareglur

Greinargerð starfshóps um þörfina á að treysta og skýra betur núverandi lagaheimildir skattfyrvalda sem ætlaðar eru til að sporna gegn skattsvikum.

Reykjavík 6. mars 2015


Ása Ögmundsdóttir
formaður starfshóps

Breyting á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum.

1. gr.

Við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Hver sá skattaðili sem á tímabilinu frá 1. júlí 2015 til 30. júní 2016 óskar að eigin frumkvæði eftir leiðréttingu á álögdum opinberum gjöldum vegna óframtalinna tekna eða eigna erlendis skal ekki sæta þeim refsingum sem mælt er fyrir um í 109. gr. Ákvæði 1. mgr. á ekki við ef þegar er hafið skatteftirlit, skattrannsókn eða lögreglurannsókn á framtalsskilum skattaðilans vegna tekna eða eigna erlendis. Hið sama gildir ef rannsókn er hafin á skattaðila á grundvelli laga nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Beiðni um leiðréttingu skv. 1. mgr. skal send ríkisskattstjóra á því formi sem hann ákveður. Skattaðili skal leggja fram öll þau gögn og upplýsingar sem ríkisskattstjóri telur nauðsynleg svo unnt sé að taka afstöðu til beiðninnar. Telji ríkisskattstjóri að frekari gagna og upplýsinga sé þörf áður en unnt er að taka afstöðu til endurákvörðunar skal skattaðila skylt af því tilefni að verða við framlagningu umbeðinna gagna og upplýsinga. Reynist framlögð gögn og veittar upplýsingar enn ófullnægjandi eða fyrirspurn er ekki sinnt verður beiðni þegar af þeirri ástæðu ekki felld undir ákvæði 1. mgr. og skal ríkisskattstjóri við þær aðstæður senda gögn málsins til skattrannsóknarstjóra ríkisins til rannsóknar á grundvelli 1. mgr. 103. gr.

Að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. sbr. ákvæði 2. og 3. mgr. skal ríkisskattstjóri taka leiðréttingarbeiðni til afgreiðslu sem skatterindi skv. 2. mgr. 101. gr. Við afgreiðslu beiðnar skal ríkisskattstjóri eftir því sem við á taka mið af ákvæðum 4. og 5. mgr. 96. gr. Endurákvörðun ríkisskattstjóra er kæránleg til yfirskattanefndar sbr. 100. gr.

Ríkisskattstjóri skal leggja [X%] álag á vantalda skattstofna.

Endurákvörðuð opinber gjöld samkvæmt ákvæði þessu skal greiða að fullu 10 dögum eftir dagsetningu endurákvörðunar og er ekki heimilt að fresta greiðslu með samkomulagi við innheimtumann. Greiði skattaðili ekki endurákvörðuð opinber gjöld innan tilskilins tíma verður máli hans ekki lokið án refsinga skv. 109. gr. Skal skattrannsóknarstjóri ríkisins hlutast til um viðeigandi refsimeðferð vegna þeirra annmarka á skattskilum skattaðila er leiðréttingarbeiðnin tekur til í samræmi við 110. gr.

Fjármála- og efnahagsráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari reglur um framkvæmd og frekari skilyrði leiðréttingar samkvæmt ákvæði þessu.

2. gr.

Gildistaka

Lög þessi öðlast gildi þegar í stað og koma til framkvæmda 1. júlí 2015.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarpið er samið af starfshópi sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Þann 3. desember 2014 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp í kjölfar erindis sem barst skattrannsóknarstjóra ríkisins fyrr á árinu vegna tilboðs um kaup á upplýsingum um félög sem skráð eru í þekktum skattaskjólum og þar sem ráðuneytið hefur haft til skoðunar hvort lögfesta eigi svokallað „Amnesty“ ákvæði svipað og gert hefur verið í nokkrum nágrannalöndum. Í skipunarbréfi starfshópsins kemur m.a. fram að honum sé ætlað að leggja mat á það hvort ástæða sé til að taka „Amnesty“ ákvæði upp í íslensk skattalög og gera tillögur þar að lútandi meti starfshópurinn svo að slíkt ákvæði geti skilað árangri. Jafnframt er starfshópnum ætlað að leggja mat á það hvort þörf sé á að treysta og skýra betur núverandi lagaheimildir skattfyrvalda sem ætlaðar eru til að sporna við skattsvikum og gera tillögur þar að lútandi ef ástæða er til. Kæmist starfshópurinn að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til lagabreytinga bæri að skila niðurstöðum í formi greinargerðar. Starfshópnum var ætlað að skila tillögum til ráðherra í formi lagafrumvarps eigi síðar en 15. febrúar 2015 en fékk viðbótarfrest til 6. mars 2015.

Í starfshópnum áttu sæti Ása Ögmundsdóttir, lögfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem jafnframt var formaður, Guðni Ólafsson, fjármálastjóri embættis tollstjóra, Guðrún Jenný Jónsdóttir, sviðsstjóri alþjóðasamskipta ríkisskattstjóra og Líska K. Yoder, lögfræðingur hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Starfshópurinn hélt 9 fundi og skilaði tillögum sínum til ráðherra þann 5. mars. 2015, annars vegar í formi draga að lagafrumvarpi um „griðaákvæði“ og hins vegar í formi greinargerðar um lagaheimildir skattyfirvalda til að sporna gegn skattsvikum og ábendingar um úrbætur á þeim lagaheimildum.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum, sem lúta að því að skattaðilum þ.e. lögaðilum og einstaklingum, sé veitt tækifæri til að leiðrétta áður álögð opinber gjöld vegna vanframtalinna tekna og / eða eigna erlendis án þess að þeim refsingum sem kveðið er á um í lögnum verði að fullu beitt.

Nánar tiltekið er lagt til að tímabundið verði fallið frá refsimeðferð hjá þeim skattaðilum sem óska eftir að álagning opinberra gjalda verði endurákvörðuð þar sem fyrri framtalsskil eða áætlanir hafi verið rangar vegna vanframtalinna tekna og eigna erlendis. Hið sama á við um skattaðila sem af einhverjum ástæðum hafa ekki sætt álagningu opinberra gjalda hér á landi en hefðu átt að gera það.

Refsimeðferð samkvæmt gildandi lögum felst í álagningu sekta og mögulega fangelsi allt eftir alvarleika brots. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að lagt verði X% álag á vanframtalda skattstofna. Þá er gert ráð fyrir í frumvarpinu að endurákvörðuð opinber gjöld verði skilyrðislaust greidd eigi síðar en 10 dögum eftir dagsetningu endurákvörðunarinnar. Vanræksla á því leiðir til þess að mál skattaðilans fer til refsimeðferðar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Endurákvörðunin stendur þó áfram og reiknast dráttarvextir á vangreidd gjöld samkvæmt almennum reglum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að þessa heimild verði hægt að nýta í eitt ár. Í því felst að beiðni um leiðréttingu frá skattaðila verður að berast innan þess frests sem tilgreindur er í ákvæðinu. Ríkisskattstjóri annast endurákvörðun opinberra gjalda við þessar aðstæður. Aftur á móti er ekki gert að skilyrði að endurákvörðun sé lokið innan þeirra tímamarka sem frumvarpið kveður á um.

Þá er byggt á því að skattaðili veiti allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn. Verði misbrestur á því eru ekki forsendur fyrir því að fallast á beiðnina og er því eigi heimilt að falla frá refsimeðferð. Endurákvörðun ríkisskattstjóra er kæránleg til yfirséttanefndar samkvæmt almennum reglum þar um.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að skattaðilar geti ekki nýtt þessa heimild hafi ríkisskattstjóri eða skattrannsóknarstjóri ríkisins eða lögreglu yfirvöld t.a.m. sérstakur saksóknari, þegar hafið eftirlitsaðgerðir eða skattrannsókn á skattskilunum og að það eftirlit eða rannsókn beinist að tekjum og / eða eignum erlendis.

IV. Þróun á alþjóðavettvangi.

Með reglum um grið vegna sjálfviljugrar upplýsingagjafar vegna vanframtalinna erlendra tekna og/eða eigna veita skattyfirvöld þeim aðilum sem ekki hafa talið fram allar eignir sínar og/eða tekjur tækifæri til að leiðrétta skattframtöl sín að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Þessar reglur eru taldar eðlileg afleiðing og stuðningur við þá öru þróun sem orðið hefur á síðustu árum og þá auknu möguleika sem stjórnmöld hafa í dag til þess að afla upplýsinga um tekjur og eignir skattaðila sinna með upplýsingaskiptum við erlend skattyfirvöld. Ýmist eru þessar reglur tímabundnar eða varanlegar og almennar. Á undanförmum árum hafa mörg ríki lögfest tímabundnar reglur eða eru að undirbúa slíka lagasetningu og helst það í hendur við aukinn fjölda upplýsingaskiptasamninga sem gerðir hafa verið við lágskatta- og bankaleyndarríki á síðustu árum, breytingar sem gerðar hafa verið á upplýsingaákvæðum tvísköttunarsamninga og síðan en ekki sist vegna fyrirhugaðrar sjálfvirkrar¹ upplýsingagjafar á grundvelli hins nýja samræmda upplýsingastaðals (Common Reporting Standard²) Efnahags- og framfarstofnunar Evrópu (OECD) og bandaríska FATCA³ samningsins um sjálfvirk upplýsingaskipti sem mörg ríki hafa gert við bandarísk stjórnmöld.

¹ e. Automatic Exchange of Information

² <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Common-Reporting-Standard.pdf>

³ FATCA er bandarísk löggjöf sem samþykkt var í mars 2010 og sem kveður á um upplýsingaskyldu erlendra fjármálafyrirtækja vegna fjármagnseigna bandarískra skattþegna. Bandarískt heiti laganna er „Foreign Account Tax Compliance Act“ (FATCA). Samkvæmt FATCA lögnum ber erlendum fjármálafyrirtækjum að senda árlega nánar

Regluleg árleg upplýsingaskipti um allar eignir og tekjur skattaðila sem stafa frá eða eru staðsettar í erlendum fjármálastofnunum munu hefjast á árinu 2016 skv. FATCA og ári síðar á grundvelli hins nýja samræmda upplýsingastaðals. Í kjölfar átaks á vegum OECD og G20 ríkjanna um gerð upplýsingaskiptasamninga hafa fjöldamörg ríki breytt innanlandslöggjöf sinni á þann hátt að bankaleynd á nú að vera úr sögunni þegar kemur að upplýsingagjöf vegna skattamála.

Ísland hefur undirritað tvísköttunarsamninga við 41 ríki og fyrir liggja árituð drög að tvísköttunarsamningi við 4 ríki til viðbótar. Tvísköttunarsamningar innihalda ákvæði um upplýsingaskipti sem uppfylla kröfur OECD. Að auki hafa verið undirritaðir alls 41 samningur um upplýsingaskipti um skattamál við lágskattaríki.⁴ Frá árinu 1996 hefur Ísland verið aðili að samningi OECD og Evrópuráðsins um gagnkvæma stjórnsýsluadstoð í skattamálum og undirritaði viðauka við samninginn árið 2011 sem endurspeglar þær breytingar sem höfðu orðið á upplýsingaskiptaákvæði tvísköttunarmódelis OECD. Íslensk stjórnvöld hafa jafnframt komist að samkomulagi við bandarísk stjórnvöld um gerð samnings milli stjórnvalda á grundvelli FATCA og má vænta þess að sá samningur verði undirritaður á næstunni.

Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur tekið saman upplýsingar frá 39 löndum um sjálfviljuga upplýsingagjöf og gefið niðurstöðurnar út í skýrslu⁵ ásamt tilmælum um það hvernig best sé að haga gerð slíkra reglna fyrir þau ríki sem íhuga að setja slíkar reglur. Í greiningu OECD kemur fram að meiri hluti þessarra ríkja eru með almennar reglur um sjálfviljuga upplýsingagjöf þar sem fallið er frá refsingum og sektum upp að ákveðnu marki ef skattaðili upplýsir um áður vanframtaldar tekjur/eignir hvort sem þær eru staðsettar í heimilisfestarríki eða erlendis. Tímabundnar reglur beinast hins vegar nánast eingöngu að upplýsingagjöf um tekjur/eignir erlendis og ákveðin skilyrði þurfa að vera uppfyllt svo að skattaðilar geti nýtt sér slíkar reglur til að komast hjá refsimeðferð. Almenn er gerð sú krafa að skattyfirvöld hafi ekki þegar hafið rannsókn á framtalsskilum skattaðila og komi í ljós síðar að skattaðili hafi ekki talið fram allar framtalsskyldar tekjur/eignir samkvæmt reglunum þá falla öll grið á brott og fullri refsimeðferð er beitt. Sameiginlegt með reglum flestra ríkjanna er að fallið er frá kröfu um fangelsisvist ef um refsivert athæfi er að ræða. Sum ríki lækka dráttarvaxtakröfur á vangoldna skattstofna og þá er oft gerð sú krafa að endurákvörðuð skattskuld sé gerð upp innan mjög skamms tíma. Heimild til fjársekta er einnig oft lækkuð eða fallið er frá beitingu þeirra að öllu leyti. Í flestum tilfellum falla grið niður ef í ljós kemur að upplýsingagjöf til skattyfirvalda hefur verið ábótavant.

Samkvæmt skýrslu OECD er nauðsynlegt að stjórnvöld finni rétt jafnvægi við gerð reglnanna þannig að hin tímabundnu grið sem í þeim felast bjóði upp á nægilegan hvata til þess að skattaðilar, sem ekki hafa talið fram tekjur/eignir upprunnar/staðsettar erlendis, telji hag sínum betur borgið með því að telja þær fram. Jafnframt þarf að fylgja slíkri áætlun vel eftir með auknu eftirliti skattyfirvalda og stjórnvöld þurfa að nýta vel þau tækifæri sem skattaupplýsingasamningar bjóða upp á í því skyni að efla framtalsskil.

Hér á eftir fer stutt yfirlit yfir reglur um sjálfviljuga upplýsingagjöf í helstu nágrannalöndum:

Danmörk: Í júlí 2012 tóku í gildi í Danmörku lög um tímabundna lækkun á refsingu vegna brota á skattalögum. Lögunum var markaður gildistími frá 1. júlí 2012 til 30. júní 2013. Í lögunum var kveðið á um að fallið væri frá almennum ákvæðum um viðurlög við skattalagabrotum að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

- að skattaðili, lögaðili eða einstaklingur, hafi ekki talið fram fjármuni á bankareikningum eða önnur verðmæti sem geymd hafa verið í ríkjum sem ekki voru á sérstökum lista sem fylgdi lögunum;
- að fjárhæð vanframtalinna tekna / verðmæta væri yfir DKK 100.000;
- að skattaðili hafi gefið sig fram áður en skattyfirvöld tóku skattskil hans til skoðunar;
- að skattaðilinn aðstoðaði skattyfirvöld við að upplýsa málið;
- að skattar og álag (þ.m.t. sektir) væru greiddar innan 15 daga frá endurákvörðun.

tilgreindar upplýsingar beint til bandarískra skattyfirvalda. Fallist erlend fjármálafyrirtæki ekki á að senda slíkar upplýsingar eiga þau á hættu að lagður verði 30% afdráttarskattur á tiltekna greiðslur til þeirra sem upprunnar eru í Bandaríkjunum. Lögin gera ráð fyrir því að bandarísk stjórnvöld geti gert samkomulag við erlend stjórnvöld um að fjármálafyrirtæki sendi upplýsingarnar beint til sinna eigin skattyfirvalda sem síðan koma þeim áfram til bandarískra skattyfirvalda. Með slíku samkomulag er unnt að komast hjá því að sæta 30% afdráttarskatti.

⁴ <http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettir2014/Yfirlit-yfir-tvískottunar--og-upplýsingaskiptasamninga-jan-2015.pdf>

⁵ <http://www.oecd.org/tax/administration/46244704.pdf>

Að uppfylltum þessum skilyrðum voru almenn lögbundin viðurlög lækkuð allt eftir því hve fjárhæð vanframtalinna tekna var há. Sem dæmi má nefna að næmi fjárhæð vanframtalinna tekna á bilinu DKK 100.000 – 250.000 var lagt álag á vanframtalda fjárhæð til viðbótar álöggðum skatti. Ef fjárhæðin var á bilinu DKK 250.000 – 500.000 var álag lagt á vanframtalda fjárhæð og 6 mánaða fangelsi.

Noregur: Í Noregi er í gildi almennt ákvæði sem heimilar að fallið sé frá álagningu viðbótarskatts á laun og fjármagnstekjur ef viðkomandi skattaðili, lögaðili eða einstaklingur, leiðréttir sjálfviljugur framtalsskil sín. Viðbótarskattur getur verið á bilinu 30-60% allt eftir grófleika brotanna. Skilyrðin fyrir því að heimilt sé að fella niður nefndan viðbótarskatt eru að:

- skattaðilinn hafi frumkvæði að leiðréttingu;
- skattyfirvöld hafa ekki fyrirleggjandi upplýsingar um vanframtaldar tekjur.

Þetta gríðaákvæði í norskum lögum hefur ekki áhrif á mögulegar refsingar samkvæmt öðrum lögum t.d. ef fjármunir eru fengnir með ólögumætum hætti.

Svíþjóð: Í sænskum lögum hafa verið í gildi í tæp hundrað ár ákvæði um almenna heimild skattaðila, lögaðila og einstaklinga, til að leiðrétta fyrri framtalsskil án þess að eiga von á álagi eða refsingu. Skattgreiðendur geta upplýst um vanframtaldar eignir eða tekjur sex ár aftur í tímann án þess að eiga það á hættu að fara í refsimeðferð. Skilyrði fyrir þessu er þó að skattyfirvöld hafi ekki óskað eftir upplýsingum eða með öðrum beinum hætti gefið til kynna að þau hafi fengið upplýsingar um hinar vanframtöldu tekjur eða eignir. Endurákvæðan skatt þarf að greiða innan 30 daga frá endurákvörðun.

Finnland: Í Finnlandi er ekki að finna löggjöf um gríð skattaðila sem sjálfir óska eftir leiðréttingu. Þar í landi er í skoðun að lögfesta slíkar reglur.

Bretland: Í breskum lögum er heimilt að falla frá refsimeðferð (e. Criminal prosecution). Skattaðilinn greiðir að fullu álagðan skatt, dráttarvexti og sektir sem eru þó lægri en sektir sem lagðar eru á þegar skattaðilinn hefur ekki gefið sig sjálfur fram. Löggjöfin gerir ráð fyrir mismunandi viðurlögum allt eftir því hvar tekjurnar eða eignirnar eru staðsettar þannig eru hærri sektir ef tekjum eða eignum hefur verið komið fyrir í ríkjum þar sem mikil leynd hefur ríkt eða ríkir um skattamál.

Frakkland: Í frönsku lögum eru í gildi almennar reglur um gríð vegna sjálfviljugrar upplýsingagjafar sem gilda um þau tilvik þegar skattaðili sem sætir eftirliti eða skattrannsókn upplýsir sjálfur um vanframtaldar tekjur eða eignir. Í þeim tilvikum er fallið frá dráttarvöxtum að hluta eða fullu, sektir eru lagðar á en skattaðili sleppur við ákæru.

Þýskaland: Í þýskum lögum eru í gildi almennar reglur um gríð vegna sjálfviljugrar upplýsingagjafar þar sem fallið er frá sektarmeðferð að hluta eða öllu leyti. Sama á við um ákæru. Þetta á við þegar þýskir skattaðilar veita alla aðstoð og upplýsingar sem þörf er á og upplýsa um allar vanframtaldar tekjur eða eignir.

V. Núgildandi réttur.

A. Refsimeðferð samkvæmt gildandi lögum.

Refsimeðferð getur falist í sektarmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra; sektarmeðferð hjá yfirkattaneftnd; eða refsimeðferð hjá dómstólum eftir sakamálarannsókn hjá embætti sérstaks saksóknara.

Í 109. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, er að finna ákvæði um refsingar. Þar kemur fram í 1. mgr. að skýri skattskyldur maður af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangt eða villandi frá einhverju því sem máli skiptir um tekjuskatt sinn skuli hann greiða fésekt allt að tífaldrum skattfjárhæð af þeim skattstofni sem undan var dreginn og skal sektin aldrei vera lægri en sem nemur tvöfaldrum skattfjárhæð. Í 2. mgr. kemur fram að hafi skattskyldur maður af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi vanrækt að telja fram til skatts varði það brot fésektum sem aldrei skuli nema lægri fjárhæð en tvöfaldrum skattfjárhæð af þeim stofni sem á vantar ef áætlun reynist of lág. Ákvæði 3. mgr. kveður á um að skýri skattskyldur maður rangt eða villandi frá einhverju sem varðar framtal hans megi gera honum sekt þó svo að upplýsingarnar hafi ekki haft áhrif á skattskyldu hans eða skattgreiðslu. Í 8. mgr. kemur fram að gera megi lögaðila fésekt fyrir brot á lögnum óháð því hvort brotið megi rekja til saknæms verknaðar fyrirsvarsmanns eða starfsmanns. Gera má fyrirsvarsmanni eða starfsmanni lögaðila sem hefur gerst sekur um brot gegn lögnum refsingu og að auki má gera lögaðilanum sekt og sviptingu starfsréttinda. Stórfelld brot gegn lögnum varða við 1. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, með síðari breytingum, þar sem kveðið er á um allt að sex ára fangelsi.

B. Sektarmeðferð skattrannsóknarstjóra ríkisins

Skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur með höndum rannsóknir á skattsvikum og öðrum refsiverðum brotum á lögum um skatta og gjöld sem á eru lögð af ríkisskattstjóra. Í 7. gr. reglugerðar nr. 373/2001, um framkvæmd

skatteftirlits og skattrannsóknna, er hugtakið skattsvik skilgreint. Segir í 1. mgr. greinarinnar að það teljist skattsvik þegar aðili gefur af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangar eða villandi upplýsingar sem ætlaðar eru til nota við skattákvæðanir. Sama gildir ef aðili vanrækir að gefa upplýsingar sem kunna að hafa þýðingu við skattákvæðanir. Í 2. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar kemur fram að hafi ríkisskattstjóri rökstuddan grun um að skattsvik eða refsiverð brot á lögum um bókhald og ársreikninga hafi verið framin skuli hann tilkynna um það til skattrannsóknarstjóra ríkisins, sbr. 8. gr., sem ákveði um framhald málsins. Í 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar eru nánari ákvæði um hvenær vísa skuli máli til skattrannsóknarstjóra ríkisins. Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar skal þannig jafnan vísa máli til skattrannsóknarstjóra ríkisins þegar um er að ræða vanframtaldar tekjur af atvinnurekstri eða vanframtalda skattskylda veltu til virðisaukaskatts eða aðra vanframtalda skattstofna vegna atvinnurekstrar sem ríkisskattstjóri leggur á og sama gildir samkvæmt 3. tölul. málsgreinarinnar hafi frádráttur frá tekjum verið byggður á röngum gögnum, engum gögnum, gögnum sem tilheyri öðrum skattaðila eða þau hafi verið rangfærð. Sbr. 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar skulu mál skattaðila utan rekstrar jafnan tilkynnt til skattrannsóknarstjóra ríkisins ef rangfærsla stendur í nánnum tengslum við skattskil rekstraraðila, t.d. ef aðilar hafa sammælst um hana og hún hefur áhrif á skattskil beggja, enda séu skilyrði 7. og 8. gr. reglugerðarinnar uppfyllt. Sama gildir ef annmarkar varðandi skattskil aðila utan rekstrar teljast sérlega vítaverðir að öðru leyti, m.a. ef rangfærsla varðar þrjú ár eða fleiri eða ef um ítrekuð brot er að ræða.

Við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra er gætt ákvæða sakamálalaga nr. 88/2008 eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi og eru rannsóknirnar ígildi lögreglurannsóknar á sviði skattamála.

Mál sem rannsökuð eru hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins sæta nærri því öll refsimeðferð enda er það öðrum þræði í samræmi við þann tilgang rannsóknarinnar að upplýsa um refsiverð brot. Í einstaka undantekningartilfellum kemur ekki til refsimeðferðar í samræmi við niðurstöðu rannsóknar.

Ef mál telst að fullu upplýst og brot varða ekki hærrí sektarfjárhæð en kr. 6 millj. getur skattrannsóknarstjóri boðið sakborningi að ljúka málinu með sekt. Boðuð sektarfjárhæð er þá tilkynnt sakborningi skriflega. Ef hann óskar eftir að ljúka máli með þessum hætti gengst hann skriflega undir sektargerð hjá skattrannsóknarstjóra. Verði máli ekki lokið með þessum hætti tekur skattrannsóknarstjóri ákvörðun um hvort málið verði sent til yfirsattanefndar eða því vísað til lögreglumeðferðar. Vararefsing fylgir hvorki sektarákvörðunum skattrannsóknarstjóra né sektarúrskurðum yfirsattanefndar, en þær sektir eru innheimtar eftir sömu reglum og gilda um skatta.

Sektarfjárhæðir nema að jafnaði ekki lægri upphæð en tvöfaldri fjárhæð undanskotins skatts. Skatt af álagi skal draga frá sektarfjárhæð. Sú fjárhæð kemur til viðbótar við þann skatt sem greiða skal eftir endurákvörðun.

C. Sektarmeðferð yfirsattanefndar

Ef skattrannsóknarstjóri tekur ákvörðun um að vísa máli til sektarmeðferðar hjá yfirsattanefnd, er sakborningi tilkynnt sú ákvörðun skriflega. Þegar kröfugerð skattrannsóknarstjóra hefur borist yfirsattanefnd, veitir nefndin sakborningi frest til að koma að andmælum og athugasemdum við kröfugerðina, áður en hún fellir úrskurð sinn. Skilyrði þess að yfirsattanefnd fjalli um mál sakbornings er að hann hafi gefið til kynna á sannanlegan hátt að hann vilji hlíta því að málið verði afgreitt af yfirsattanefnd. Yfirsattanefnd kveður upp úrskurð í sektarmálinu þess efnis að sakborningi sé annaðhvort gert að sæta sekt eða synjað er kröfu skattrannsóknarstjóra um sekt. Að jafnaði fer skattrannsóknarstjóri ekki fram með kröfu fyrir yfirsattanefnd um ákveðna sektarfjárhæð, heldur er fjárhæðin ákvörðuð af yfirsattanefnd.

D. Refsimeðferð hjá dómstólum

Skattrannsóknarstjóri vísar máli til lögreglumeðferðar hjá sérstökum saksóknara ef háttsemi er talin varða við 262. gr. almennra hegningarlaga. Getur skattrannsóknarstjóri af sjálfsdáðum vísað máli til lögreglu á hvaða stigi rannsóknar sem er. Óski sakborningur eftir því að máli hans verði vísað til meðferðar hjá embætti sérstaks saksóknara, ber skattrannsóknarstjóra þegar að vísa málinu þangað. Taki skattrannsóknarstjóri ákvörðun um að vísa máli til lögreglu er sakborningi að jafnaði tilkynnt sú ákvörðun skriflega. Eftir það er forræði málsins og allar ákvarðanir um áframhaldandi refsimeðferð í höndum embættis sérstaks saksóknara. Að lokinni lögreglurannsókn tekur saksóknari við embættið ákvörðun um hvort ákæra verði gefin út eða mál fellt niður, verði það ekki talið líklegt til sakfellis. Refsing hjá dómstólum getur verið fangelsi og/eða fésekt.

E. Heimild til álagsbeitingar samkvæmt 2. mgr. 108. gr. laga nr. 90/2003

Samkvæmt 2. mgr. 108. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, má bæta 25% álagi við áætlaða eða vanframtalda skattstofna ef annmarkar eru á framtali eða einstaka liðir ranglega fram taldir. Ákvæði 3. mgr.

108. gr. kveður svo á um að heimilt sé að fella niður álag færi skattaðili rök fyrir því að honum verði eigi kennt um annmarka á framtali eða að óviðráðanleg atvik hafi hamlað því að bætt hafi verið úr annmörkum á framtali eða leiðrétti einstaka liði.

VI. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

VII. Samráð.

Frumvarpið er samið af starfshópi sem í átta sæti fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, tollstjóra, ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra, sbr. umfjöllun í II. kafla.

VIII. Áhrif tillagna frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði tímabundnar breytingar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum.

Það er mat starfshópsins að ákvæðið sem hér er lagt til að verði lögfest geti skilað árangri í bættum skattskilum. Það er jafnframt mat starfshópsins að til þess að það sé nægjanlegur hvati fyrir aðila til að gefa sig fram og leiðréttu tekjur sínar þá sé nauðsynlegt að gefa eftir eða falla frá tilteknum hluta refsinga sem áskildar eru í skattalögum. Í þessu sambandi þarf að gæta að því að ganga hvorki of langt né of skammt. Því er lagt til að beitt verði föstu sérstöku álagi á vantalda gjaldstofna en endanleg ákvörðun um hlutfall álags er á valdi löggjafans. Í staðinn verði fallið frá þeim refsheimildum sem tiltekna eru í 109. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Benda má á að skv. gildandi rétti eru ekki lagðir á dráttarvextir frá gjaldári til greiðsludags við endurákvörðun heldur er einungis beitt 25% álagi.

Til að útskýra áhrif frumvarpsins frekar er rétt að skoða dæmi miðað við að fast álag verði t.d. 35% :

Miðað er við álagningarárið 2016 (tekjuár 2015)

	Gildandi réttur :	Álag 35%:
Einkahlutafélag (ehf.):		
Vantaldar tekjur	Kr. 20.000.000	Kr. 20.000.000
Álag á vantalinum skattstofn	25%	35%
Álag á vantaldar tekjur	Kr. 5.000.000	Kr. 7.000.000
Tekjuskattur til greiðslu ⁶	Kr. 5.000.000	Kr. 5.400.000
Lágmarkssekt skv. 109. gr. tskl.	Kr. 7.000.000	Kr. 0
Hámarkssekt skv. 109. gr. tskl.	Kr. 39.000.00	Kr. 0
Einstaklingur:		
Vantaldar tekjur	Kr. 20.000.000	Kr. 20.000.000
Álag á vantalinum skattstofn	25%	35%
Álag á vantaldar tekjur	Kr. 5.000.000	Kr. 7.000.000
Tekjuskattur og útsvar til greiðslu ⁷	Kr. 11.560.000	Kr. 12.484.800

⁶ Skatthlutfall tekjuskatts 20%

⁷ Til einföldunar er gert ráð fyrir að allar vantaldar tekjur fari í efsta skattþrepið, 46,24 (tsk. og útsvar) og að persónuafsláttur sé fullnýttur vegna annarra tekna.

Lágmarkssekt skv. 109. gr. tskl.
Hámarkssekt skv. 109. gr. tskl.

Kr. 16.184.000
Kr. 90.168.000

Kr. 0
Kr. 0

Ávinningur skattaðilans fellst í því að ekki kemur til álagningar sekta sem samkvæmt framangreindu skýringardæmi geta numið í kringum kr. 7 m.kr. að lágmarki í tilviki lögaðila og liðlega 16 m.kr. í tilviki einstaklings, enda nemi vantaldar tekjur 20 m.kr. Að auki myndi skattaðilinn ekki sæta refsimeðferð fyrir dómi. Hafa skal í huga að þó að 109. gr. tekjuskattslaga geri ráð fyrir því að heimilt sé að dæma skattaðila til greiðslu sektar sem nemi allt að tífaldri skattfjárhæð af þeim skattstofni sem undan er dregin, þá finnast engin dómafordæmi fyrir svo háum sektum. Að jafnaði eru skattaðilar dæmdir til að greiða lágmarkssekt sem er tvöföld sú skattfjárhæð sem undan er dregin og í sérstökum tilvikum til greiðslu þrefaldrar sektar.

Eins og fram kemur í frumvarpinu þá er lagt til að fallið verði frá viðurlögum samkvæmt 109. gr. tekjuskattslaga. Rétt að er að taka það fram þetta ákvæði hefur ekki áhrif á refsingar sem ákvarðaðar eru í öðrum lögum, s.s. lögum um virðisaukaskatt o.fl.

Erfitt er að meta fyrirfram þau áhrif sem setning lagaákvæðis sem þessa muni hafa en gera má ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs aukist tímabundið í kjölfar þess að aðilar geri grein fyrir áður vanframtöldum tekjum og eignum. Ætla má að þetta ákvæði einfaldi málsmeðferð og hafi í för með sér sparnað sem svarar til þess kostnaðar sem ella hefði farið í skatteftirlit og skattrannsóknir.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að skattaðilar, þ.e. bæði einstaklingar og lögaðilar sem skattskyldir eru hér á landi geti af sjálfsdáðum óskað eftir leiðréttingu á fyrri framtalsskilum. Eingöngu er átt við tekjur eða eignir sem komið hefur verið fyrir erlendis og sem ekki hafa verið taldar fram áður. Á grundvelli hinnar sjálfviljugu upplýsingagjafar skattaðila og að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum er fallið frá þeim refsingum sem mælt er fyrir um í 109. gr. laganna og er gerð nánari grein fyrir því ákvæði í V. kafla A hér að framan. Í stuttu máli þá má skv. 109. gr. gera aðila fésekt allt að tífaldri skattfjárhæð af þeim skattstofni sem undan var dreginn og aldrei lægri sekt en sem nemur tvöfaldri skattfjárhæð að frádregnum skatti af álagi. Jafnframt geta stórfelld brot varðað við 1. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga þar sem kveðið er á um allt að sex ára fangelsi.

Í 2. mgr. kemur fram að griðareglur ákvæðisins eigi ekki við hafi skattyfirvöld þegar hafið eftirlit eða skattrannsókn á skattskilum skattaðilans. Með þessu er átt við að skattyfirvöld hafi sent skattaðilanum fyrirspurnarbréf, bókhald hafi verið innkallað, honum hafi verið tilkynnt um skattrannsókn eða starfsstöð skattaðila hafi verið heimsótt af skattyfirvöldum. Griðareglur eiga heldur ekki við ef rannsókn er hafin á skattaðila á grundvelli laga nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Sæti skattaðili aftur á móti eftirliti eða skattrannsókn vegna annarra atriða í skattskilum en þeim sem lúta að vanframtöldum tekjum eða eignum erlendis útilokar það ekki að sá aðili geti nýtt sér ákvæðið. Í 3. mgr. kemur fram að beiðni um leiðréttingu skuli skilað til ríkisskattstjóra á sérstöku eyðublaði sem útbúið verður. Ríkisskattstjóri skal ganga úr skugga um að skilyrði 2. mgr. séu fyrir hendi og að skattaðili hafi lagt fram öll nauðsynleg gögn og upplýsingar. Í því skyni er nauðsynlegt að ríkisskattstjóri hafi samráð við skattrannsóknarstjóra og sérstakan saksóknara. Tilvísun til 2. mgr. 101. gr. leiðir m.a. til þess að ríkisskattstjóra er ekki heimilt að endurákværða opinber gjöld nema 6 ár aftur í tímann. Fari endurákvörðun fram á árinu 2015 er þannig heimilt að endurákværða opinber gjöld fyrir tekjuárin 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 og 2014.

Ríkisskattstjóri skal boða breytingar og úrskurða innan tveggja mánaða frá boðun sbr. 2. og 5. mgr. 96. gr. Endurákvörðun er kæraneleg til yfirkattanefndar eftir almennum reglum.

Gerð er krafa um að samhliða leiðréttingarbeiðni verði lögð fram öll þau gögn sem skattyfirvöld telja nauðsynleg til að sýna fram á uppruna og eðli teknanna /eignanna. Vanræksla á upplýsingaskyldu af hálfu skattaðila leiðir til þess að þetta úrræði verður ekki lengur tækt og að mál hans fari í skattrannsókn samkvæmt tekjuskattslögunum. Almenna reglan hefur verið talin sú að tekjur eða eignir sem aflað er með ólögumatri starfsemi eða háttsemi telst ekki vera skattandlag. Komi í ljós við afgreiðslu á leiðréttingarbeiðni skattaðila að hann hafi aflað sér tekna og/eða eigna með refsiverðum hætti er skattyfirvöldum skylt að tilkynna slíkt til réttra yfirvalda og synja um leiðréttingu. Slík tilkynning er í samræmi við þær skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir og byggja á lögum nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og

almennum og sérstökum leiðbeinandi tilmælum frá FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering).

Í 4. mgr. er lagt til að beitt verði föstu álagi á vantalda skattstofna sem yrði X%. Álagsbeiting er ekki valkvæð og hafa skattyfirvöld engar heimildir til að fella álagið niður og skiptir ekki máli hvort skattaðili geti fært einhverjar afsökunarástæður sér til málsbóta. Ávinningur skattaðilans liggur í þeim griðum að sleppa við refsimeðferð samkvæmt 109. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Þá þarf einnig að hafa í huga að um margra ára vanrækslu getur verið að ræða en samkvæmt 6. mgr. 112. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, fellur endurákvörðun opinbera gjalda í gjalddaga 10 dögum eftir að gjaldanda var tilkynnt um hækkun. Þannig reiknast ekki dráttarvextir á vangoldinn skatt aftur í tímann.

Skattaðila er skylt að greiða endurákvörðaðan skatt að fullu 10 dögum eftir að honum hefur verið tilkynnt um hann. Innheimtumönnum ríkissjóðs er ekki heimilt að veita greiðslufresti samkvæmt því sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Ef skattaðili greiðir ekki gjaldfallinn skatt á tilskildum tíma stendur endurákvörðun opinberra gjalda en ríkisskattstjóri sendir skattrannsóknarstjóra ríkisins málið til refsimeðferðar skv. 109. gr. tekjuskattslaga. Þannig myndu reiknast dráttarvextir á þau opinberu gjöld sem ekki eru greidd á tilskildum tíma samkvæmt almennum reglum. Ákvæði þetta kallar á samvinnu milli skattyfirvalda og innheimtumanna ríkissjóðs þannig að upplýsingar um endurákvörðun og greiðslur fari á milli þeirra opinberu aðila sem aðkomu hafa að málinu.

Gert er ráð fyrir að ákvæðið sé tímabundið og gildi til 30. júní 2016. Aðilar sem gefa sig fram eftir það tímamark falla utan ákvæðisins. Endurákvörðun ríkisskattstjóra þarf þó ekki að vera lokið fyrir umrætt tímamark.

Um 2. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku og þarfnast ekki nánari skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*