

**Sp. 310. Tillaga til þingsályktunar [169. mál]**

um úttekt á umfangi skattsvika.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Kjartan Jóhannsson, Eiður Guðnason,  
Jón Baldvin Hannibalsson, Karl Steinar Guðnason, Karvel Pálmason.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að koma á fót starfshópi sem hafi það verkefni að gera grein fyrir og leggja mat á eftirfarandi:

1. Umfang skattsvika hérlandis miðað við upplýsingar um þjóðartekjur í þjóðhagsreikningum og öðrum opinberum gögnum annars vegar og upplýsingar um framtaldar tekjur í skattframtölum hins vegar.
2. Í hvaða atvinnustéttum og atvinnugreinum skattsvik eiga sér helst stað.
3. Umfang söluskattsvika hér á landi.
4. Helstu ástæður fyrir skattsvikum og hvaða leiðir eru vænlegastar til úrbóta.

Starfshópurinn skal skipaður einum fulltrúa skattyfirvalda, einum fulltrúa Þjóðhagsstofnunar og einum fulltrúa viðskiptadeildar Háskóla Íslands.

Niðurstöður skal leggja fyrir Alþingi eigi síðar en 1. janúar 1985.

**Greinargerð.**

Á yfirstandandi Alþingi hefur verið flutt tillaga til þingsályktunar um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum (98. mál 106. löggjafarþings). Sú tillaga miðar að því að fela ríkisstjórninni tafarlausa framkvæmd ákveðinna verkefna í þeim tilgangi að koma í veg fyrir skattsvik og gera alla skattheimtu ríkissjóðs skilvirkari og hraðvirkari en nú tíðkast. Meginverkefni samkvæmt þeirri tillögu er að endurskoðuð verði ýmis lög er lúta að skattamálum og meðferð ákærumála í skattsvikamálum, svo og að veita aukið fjármagn til skattrannsóknna.

Með þeirri tillögu, sem hér er lögð fram, er aftur á móti lagt til að sérstök úttekt fari fram á umfangi skattsvika. Telja flutningsmenn þessarar tillögu að rétt sé að flytja um það mál sérstaka tillögu þar sem gert er ráð fyrir skipun starfshóps sem hafi þetta ákveðna verkefni með höndum. Sú úttekt, sem hér er lögð til, gæti tvímælalaust haft mikið upplýsingagildi og greitt fyrir framkvæmd fyrrgreindrar tillögu.

Ljóst er að engin skipuleg úttekt hefur verið gerð á því hér á landi hversu umfangsmikil skattsvik eru eða í hvaða atvinnustéttum og atvinnugreinum þau tíðkast helst. Benda má þó á að í ítarlegri grein, sem prófessor Ólafur Björnsson skrifar í Vísi 8. október 1975, er reynt að varpa ljósi á umfang skattsvika. Þar segir m. a.:

„Sú aðferð hefur í seinni tíð einkum verið notuð til þess að gera sér grein fyrir þessu að bera saman þjóðartekjurnar gerðar upp á grundvelli upplýsinga um magn og verðmæti þjóðarframleiðslunnar annars vegar og skattframtöl hins vegar. Sá samanburður hefur verið gerður hér á landi og samkvæmt þeim upplýsingum, sem mér eru um þetta kunnar, skakkar hér 10–11% sem skattframtölin eru lægri en þjóðhagsreikningstölurnar. Þótt hafa beri hugfast við slíkan samanburð að við mat tekna til skatts er ekki fylgt nákvæmlega sömu reglum og við mat verðmætis þjóðarframleiðslunnar í þjóðhagsreikningum, auk þess sem niðurstöður þjóðhagsreikninga verða aldrei fullkomlega áreiðanlegar, þá ætti hér þó að vera um nothæfan, grófan mælikvarða að ræða um það hversu miklu skattsvikin nema fyrir þjóðarbúið í heild.“

Í grein Ólafs Björnssonar kemur einnig fram að samsvarandi athugun í Noregi hafi leitt í ljós nákvæmlega það sama, að 10–11% þjóðartekna væru dregin undan skatti.

Þær upplýsingar, sem prófessor Ólafur Björnsson byggir mat sitt á, eru fengnar úr riti Framkvæmdabankans, „Úr þjóðarbúskapnum“, 12. hefti, sem út kom í júní 1962, og koma fram í grein eftir Torfa Ásgeirsson og Bjarna Braga Jónsson sem ber heitið „Þjóðarframleiðslan, verðmætaráðstöfun og þjóðartekjur 1945–1960“. Í þessari grein kemur fram að jafnhliða tekjuframtalsaðferðinni voru þjóðartekjur fjögurra síðustu ára, 1957–1960, áætlaðar sérstaklega samkvæmt ráðstöfunaraðferðinni. Niðurstöðurnar sýndu hærri þjóðartekjur samkv. ráðstöfunaraðferðinni en tekjuframtalsaðferðinni öll árin og voru þjóðartekjur 6–14% hærri samkvæmt ráðstöfunaruppgjöri en tekjuframtalsuppgjöri.

Eins og fram hefur komið má áætla að skattsvik séu um 11% af þjóðartekjum. Hafa ber í huga að þær forsendur, sem byggt er á, eru þjóðartekjur og verðmætaráðstöfun árána 1945–1960. Hér er því um margra áratuga gamlar tölur að ræða og er ljóst að margt hefur breyst í þjóðfélaginu frá þeim tíma, auk þess sem í þeim upplýsingum, sem fram koma, er ekki gerð tilraun til þess að meta skattsvik eða undandrætt tekna eftir atvinnustéttum og atvinnugreinum.

Brýnt er því orðið að úttekt fari fram á umfangi skattsvika og reynt verði að leggja mat á í hvaða atvinnustéttum og atvinnugreinum er mest hætt á undandrætti tekna. Slíkar upplýsingar gætu orðið mjög gagnlegar fyrir stjórnvöld við mat á leiðum til að koma í veg fyrir skattsvik. Mikið er í húfi og um gífurlegar fjárupphæðir að ræða.

Ef þær forsendur eru notaðar, sem áður er vitnað til, að 10–11% af þjóðartekjum séu ekki taldar fram til skatts, er hægt að fá nokkra mynd af því sem hér er um að ræða. Vergar þjóðartekjur árið 1982 á verðlagi ársins 1980 voru 13 milljarðar 378 millj. kr. Ef sú upphæð er færð fram til verðlags 1983 miðað við gengisvísitölu í nóvember 1983 nema vergar þjóðartekjur á verðlagi í nóvember 1983 48 milljörðum 27 millj. kr. Ef 11% af þeirri upphæð eru dregin undan skatti hafa skattsvikin á árinu 1983 verið 5 milljarðar 283 millj. kr. og eru þá söluskattssvikin ekki meðtalin. Hér er ekki um neina smáupphæð að ræða, eða um 33% af áætluðum heildartekjum ríkissjóðs árið 1984.

Flutningsmönnum þessarar tillögu er ekki kunnugt um að önnur tilraun en hér hefur verið lýst hafi verið gerð til þess að meta umfang skattsvika hér á landi. Þetta er svipað þeim tölum sem fram hafa komið opinberlega í öðrum löndum og skulu nokkrar þeirra nefndar hér.

Í General Report, útgefna 1983 af International Fiscal Association, kemur fram hvað áætlað er að undandrættur sé mikill í skatti í nokkrum löndum. Þar segir að í Bandaríkjunum sé undandrættur 10% af mögulegum skatttekjum; í Svíþjóð sé undandrætturinn 10% af

þjóðarframleiðslu; í Frakklandi er áætlað að 23% af tekjuskatti tapist vegna skattsvika; í Kanada tapist 10% af innheimtum tekjuskatti. Í Vestur-Þýskalandi er áætlað að skattsvikin samsvari 2% af þjóðarframleiðslunni (sú tala kemur fram í Business Week 13. 3. 1978).

Í þeim tilgangi að gera sér grein fyrir umfangi þessa verkefnis, sem starfshópnum er ætlað samkvæmt þingsályktunartillögunni, má benda á að nú þegar er verið að gera ýmsar þær athuganir og útreikninga sem nauðsynleg gætu reynst í athugunum starfshópsins. Í riti Þjóðhagsstofnunar, „Framleiðsluuppgjör þjóðhagsreikninga 1973–1978“ sem út kom í október 1982, kemur eftirfarandi fram:

„Í þessari skýrslu birtist í fyrsta sinn heildaruppgjör þjóðarframleiðslu eftir atvinnugreinum. Yfirlit þessi ná yfir tímabilið 1973–1978 að báðum árum meðtöldum og er áformað að þessi skýrslugerð verði framvegis liður í þjóðhagsreikningsgerð Þjóðhagsstofnunar. Jafnframt verði haldið áfram skýrslugerð um þjóðarútgjöld eða verðmætaráðstöfun en hún nær allt aftur til ársins 1945. Þessum tveimur uppgjörsaðferðum er ætlað að styðja hvor aðra og leiða til traustari niðurstöðu þjóðhagsreikninga. Auk þess er nú hafið í Þjóðhagsstofnun uppgjör þjóðhagsreikninga eftir þriðju uppgjörsaðferðinni, tekjuskiptingaraðferðinni. Tilgangur skýrslugerðar af því tagi, sem hér birtist, er margvíslegur. Má þar m. a. nefna að í skýrslunni er að finna svör við því í hvaða atvinnugrein verðmætasköpunin á sér stað. Enn fremur kemur fram hvernig skipting verðmætasköpunarinnar er milli þess sem launþegar bera úr bótum og hins sem fjármagnseigendur fá í sinn hlut vegna eigin vinnuframlags og til ávöxtunar og endurnýjunar þess fjármagns sem bundið er í framleiðslustarfseminni. Þá má nefna að framleiðsluuppgjörið sýnir heildarniðurstöður og verðmæti landsframleiðslunnar sem bera má saman við aðrar uppgjörsaðferðir.“

Slíkar upplýsingar, sem fram koma í þessu riti og unnar eru á vegum Þjóðhagsstofnunar, ættu að koma að verulegum notum við það verkefni sem hér er lagt til að unnið verði og flýta fyrir því að niðurstöður fái st.

Eins og fram hefur komið eru þær tölur, sem áður er greint frá og byggt hefur verið á um mat á skattsvikum hérlendis, orðnar margra áratuga gamlar. En með aukinni tölvuvæðingu og skráningu upplýsinga úr framtölum hafa skapast betri möguleikar til þess að leggja mat á skattsvik sem þjóðhagslega stærð. Athugun af þessu tagi, sem hér er lögð til, mundi skapa grundvöll fyrir opnari og upplýstari umræðu um þessi mál og gæti stuðlað að mótun markvissari heildarstefnu og aðgerðum gegn skattsvikum.