

Skattrannsóknir, grið og glæpahagfræði

Í vefritinu herdubreid.is birtust frá september 2014 til mars 2015 þrjár stuttar greinar í tilefni af umræum um kaup á upplýsingum um hugsanleg skattundanskot íslenskra borgara og viðbragða íslenskra stjórnvalda við þeim. Greinarnar báru nöfnin *Hver stjórnar skattrannsóknnum?*, *Enn um kaup á skattsvikagögnum* og *Skattsvik, grið og glæpahagfræði*. Þær vöktu nokkra athygli, e.t.v. vegna svohljóðandi stöku sem hengd var við þá síðustu þeirra:

*Hinum íslenska útrásamerði
með aura í skattparadís
býðst nú aflausn á útsöluverði
og æra á tombóluprís*

Þær hafa hér að breyttu breytanda verið verið felldar í eina grein.

I. Hver stjórnar skattrannsóknnum?

Íslenskum skattyfirvöldum býðst að kaupa upplýsingar sem snerta hugsanleg lagabrot íslenskra skattborgara. Í fréttum hefur komið fram að það sé í höndum fjármálaráðherra að ákveða hvort af kaupunum verður.

Eitt mikilvægasta efnisatriði íslenskra skattalaga og reyndar skattalaga flestra réttarríkja er að framkvæmd skattalaga á að vera óháð pólitískua valdi. Ráðherra má ekki skipta sér af skattlagningu einstakra aðila eða hafa afskipti af skatteftirliti eða skattrannsóknnum. Það er því sérkennilegt ef það er nú talið hlutverk fjármálaráðherra að taka ákvörðun um hvort aflað skuli upplýsinga sem skattyfirvöld þurfa á að halda til að sinna verkefnum sínum. Skiptir þá engu hvort álitamál séu uppi um hvernig gagnanna hafi verið aflað.

Ákvæði laga um verksvið skattyfirvalda og ráðherra eru skýr í þessu efni sbr. eftirfarandi greinar í lögum um tekjuskatt:

“102. gr.

Ríkisskattstjóri annast skatteftirlit samkvæmt lögum þessum og lögum um aðra skatta og gjöld sem honum er falin framkvæmd á. Skatteftirlit tekur til hvers konar könnunar á réttmæti skattskila fyrir og eftir álagningu opinberra gjalda og samtímaeftirlits með rekstraraðilum, svo og annarra aðgerða sem ætlað er að tryggja að skattaðilar standi skil á lögboðnum skýrslum og upplýsingum um skattstofn eða skattskyldu manna og lögaðila.

103. gr.

(1) Skattrannsóknarstjóri ríkisins skal hafa með höndum rannsóknir samkvæmt lögum þessum og lögum um aðra skatta og gjöld sem á eru lögð af ríkisskattstjóra eða honum falin framkvæmd á.

(2) Skattrannsóknarstjóri ríkisins getur að eigin frumkvæði eða eftir kæru hafið rannsókn á hverju því atriði er varðar skatta lagða á samkvæmt lögum þessum eða aðra skatta og gjöld, sbr. 1. mgr. þessarar greinar. Hann skal annast rannsóknir í málum sem til hans er vísað, sbr. 6. mgr. 96. gr.

(3) Skattrannsóknarstjóri ríkisins skal við rannsókn samkvæmt þessari grein hafa aðgang að öllum framtölum og skýrslum í vörslu [ríkisráðgjafa]3) og getur hann krafist allra upplýsinga og gagna sem hann telur þörf á frá ríkisskattstjóra og aðilum sem um ræðir í 94. gr.”

“106. gr.

(1) Ráðherra hefur eftirlit með því að ríkisskattstjóri og skattrannsóknarstjóri ræki skyldur sínar. Hann hefur rétt til að fá til athugunar skattframtöl og gögn varðandi þau og krefja framangreinda aðila skýringa á öllu því er framkvæmd laga þessara varðar.”

Framangreint ber með sér að það er skattyfirvalda, ríkisskattstjóra og skattrannsóknastjóra, að ákveða með hvaða hætti skatteftirlit og skattrannsóknir fara fram. Ráðherra hefur enga aðkomu að þeim ákvörðunum skattyfirvalda en ber að hafa eftirlit með að þau ræki skyldur sínar. Í því felst varla það að hindra nauðsynlegt skatteftirliti.

Skattyfirvöld verða í þessu máli að taka ákvörðun um hvort hinna umræddu gagna verður aflað og með hvaða hætti. Fram hefur komið að þau telja þau geta haft mikla þýðingu fyrir skatteftirlit og skattframtöl. Að vísa þeirri ákvörðun til annarra rýrir traust á skattyfirvöldum og gefur tilefni til að draga sjálfstæði þeirra í efa.

Íslensk skattyfirvöld eru nú í sömu stöðu og skattyfirvöld í Þýskalandi voru þegar þau keyptu upplýsingar um þýska skattborgara á árinu 2006. Það voru skattayfirvöld en ekki hin pólitísku stjórnvöld sem ákváðu kaupin. Efasemdum um lagalega heimildir skattyfirvalda til að nota þessi gögn við ákvörðun skatta var rutt úr vegi með dómi þýska stjórnlagadómstólsins í nóvember 2010.

Það er eðlilegt að skattyfirvöld hafi áhyggjur af kostnaði við þessi kaup. Til hans þurfa þau að líta með tilliti til hugsanlegra tekna af endurákvörðun skatta. Séu þær meiri en kostnaðurinn ættu kaupin ekki að vera áhorfsmál. En þau þurfa einnig að velja fyrir sér afleiðingunum af því að kaupa gögnin ekki og gera upp við sig hvaða skilaboð þau senda skattsvikum og heiðarlegum skattborgurum með því.

Skattyfirvöld þurfa að endurskoða forgangsroðun í þeim tilgangi að látið kaupin koma í stað annarra verkefna sem þykja síður áriðandi. Reynist ekki mögulegt að fresta neinu hljóta þau að leita til yfirvalda um auknar fjárheimildir svo að þau geti sinnt verkefnum sínum. Aðkoma fjármálaráðherra eða annarra pólitískra stjórnvalda að þessu máli á ekki að vera á neinum öðrum grundvelli en þeim að tryggja skattyfirvöldum nægilegt fé til að sinna verkefnum sem þeim er falið lögum samkvæmt. Fordæmi eru fyrir veitingu sérstakra fjárheimilda vegna skattrannsókna þegar mikið þótti liggja við. Í þessu máli ætti það að vera létt ákvörðun þar sem það er fjárhagslegra hagkvæmara að stuðla að réttri skattlagningu en að gefa skattsvikum aflausnarbréf. Það er ekki verkefni pólitískra yfirvalda að ákveða hvaða skattrannsóknir eru stundaðar og hverjar ekki.

II. Kaup á skattsvikagögnum.

Hér að framan er bent á að lögum samkvæmt er það skattyfirvalda að taka allar ákvarðanir um eftirlit og rannsóknir í skattamálum. Það er skattyfirvalda, ríkisskattstjóra og skattrannsóknastjóra, að ákveða með hvaða hætti skatteftirlit og skattrannsóknir fara fram. Ráðherra hefur enga aðkomu að þeim ákvörðunum skattyfirvalda en ber að hafa eftirlit með að þau ræki skyldur sínar.

Sú töf á ákvörðun um kaupa upplýsingar sem snerta hugsanleg lagabrot íslenskra skattborgara hefur eðlilega verið mörgum undrunarefni. Tilkynning sem birtist á heimasíðu fjármálaráðuneytisins 3. des. hefði átt að taka af allan vafa um að farið yrði að lögum og eðlilegum stjórnsýsluháttum í þessu efni. En er það svo?

Það er að vísu ánægjulegt að *”Ráðuneytið hefur komist að þeirri niðurstöðu að skattrannsóknarstjóri hafi sjálfstæða skyldu til að leggja mat á virði eða mikilvægi gagnanna fyrir þau verkefni sem embættið sinnir.”* eins og segir í tilkynningunni. Það er tímabært að þessari *“sjálfstæðu skyldu”*, sem hefur verið í lögum í marga áratugi sé gaumur gefinn. En felst í þessu staðfesting ráðuneytisins á því að það sé verkefni skattrannsóknastjóra að ákveða hvort gögnin verða keypt? Hvað þýðir að leggja mat á virði eða mikilvægi gagnanna? Hver tekur ákvörðun um kaup eða ekki á grundvelli þess mats?

Þetta orðalag vekur ekki síst furðu vegna þess hve annað orðfæri í tilkynningunni er loðið og óljóst svo sem það *“að ekki verði gerðir samningar við aðra en þá sem til þess eru bærir”*. Hvað bærir merkir í þessu samhengi er fullkomlega óljóst. Ennfremur segir að heimildin sé veitt með *“eðlilegum fyrirvörum um samráð áður en til skuldbindinga er gengið.”* Ber þetta ekki með sér að fjármálaráðuneytið ætlar sér aðkomu að málinu og hafa hönd í bagga með lokaákvörðuninni? Er þá líklegt að gengið verði gegn ráði ráðherra.

Þýðir tilkynningin í reynd nokkuð annað en að skattrannsóknastjóri, sem *nota bene* fer með lögregluvald í rannsóknum á skattalagabrotum, megi náðarsamlegast leggja mat á virði gagnanna en ákvörðunin um kaup á þeim sé ráðuneytisins? Ætla mætti að fréttir af afskiptum innanríkisráðherra af lögreglurannsókn í lekamálinu hafi ekki náð eyrum þeirra í Arnarhvíli.

III. Skattagrið og glæpahagfræði

Þegar ljóst var að ekki yrði undan kaupum á skattsvikagögnunum vikist varð að ráði að undirbúa löggjöf að fyrirmynd annarra landa sem linað gæti kárinnur þeirra komist upp kemst og þeir um leið hvattir til iðrunar. Hópur var settur til starfa 3. desember sl. skilaði hann tillögum 6. mars. Má telja það vel að verki staðið.

Tillögur hópsins virðast við fyrstu sýn ekki slæm lagatæknileg lausn. Skattsvikarar taka fé ófrjálsri hendi og það er ekki einfalt að uppfylla kröfu um jafnræði gagnvart þeim sem uppvísir hafa orðið að fjádrætti eða þjófnaði með öðrum hætti. Markmiðið er um leið að bæta almannahag með betri skatthlítni og auknu jafnræði í skattframkvæmd í framtíðinni. Tillögur hópsins eru líklega hugsaðar sem leið að því marki í umhverfi þar sem viðurlög við ólíkum tegundum fjársvika eru þegar með mismunandi hætti. Þess þarf þó að gæta að hjá skattyfirvöldum og úrskurðaraðilum um skattamál hafa verið, eru og verða til úrlausnar mál þar sem beitt er viðurlagaákvæðum skattalaganna án tilslakana. Skattagrið til handa þeim sem iðrast eða óttast refsingu geta sett þá framkvæmd í uppnám ef ekki er farið fram af gát.

Tillögurnar starfshópsins virðast byggja á þeim forsendum að framteljandinn hafi af vangá, vanþekkingu eða vanrækslu ekki talið fram tekjur svo sem laun, þóknanir eða lífeyri sem hann hafi fengið erlendis og hafi vilja til úrbóta. Í því samhengi eru tillögurnar ekki óeðlilegar. En eru þessar forsendur réttar?

Flest bendir til að það fé íslenskra skattborgara í skattaskjólum sé af öðrum toga. Það er líklega að uppistöðu til fé sem komið hefur verið úr landi án skattlagningar. Til þess eru hafa verið margar leiðir svo sem kaup á erlendum hlutabréfum og stofnun félaga erlendis til frestunar á skattalegum söluhagnaði, arðgreiðslur ísl. hlutafélaga til eigenda sem skráðir eru erlendis, vextir, þjónusugreiðslur og þóknanir til tengdra aðila erlendis o.s.fr. Þetta er fé sem ekki hefur sætt neinni skattlagningu hér á landi. Það að telja ekki fram tekjur af því hefur ekkert með vangá eða minni háttar vanrækslu að ræða heldur er liður í skipulagðri starfsemi sem með einbeittum skattsvikaásetningi.

Annað sem hópnum virðist hafa yfirsést er að vanframtaldar tekjur af fé í skattaskjólum er líklega í formi vaxta, arðs eða annarra fjármagnstekna, sem báru 20% skatt. Meginforsendur þess lága skatts voru annars vegar að verðbólga hefði rýrt höfuðstól vaxta og hins vegar að hlutafélagið hefði greitt tekjuskatt af hagnaði sínum. Hvorugt á við í þessum tilvikum. Eignirnar eru í erlendum gjaldeyri, þ.e. eru gengistryggðar og tekjuskattar eru ekki lagðir á félög í skattvinjum. Lágt álag á skattstofninn gegn niðurfellingu sektar verður heldur hláleg niðurstaða sé dæmið reiknað til enda. Þegar við bætist að álagningin yrði reiknuð með gengi hvers árs er ljóst að í mörgum tilvikum yrði raunskattur lægri en ef rétt hefði verið talið fram í upphafi.

Þá verður að benda á að skilyrði fyrir skattgriðum eru einungis sett þau að ekki sé áður hafið formlegt skatteftirlit, skattrannsókn eða lögreglurannsókn. Þessi skilyrði eru vægari en í löndum sem verið hafa að glíma við þetta vandamál t.d. Þýskaland. Þar er þess krafist að upplýsingar um meint skattalagabrot séu ekki í höndum skattyfirvalda þegar játning berst. Hafi skattyfirvöld t.d. þegar keypt eða fengið upplýsingar frá uppljóstrara eða millilið um vanframtaldar eignir eða tekjur skattaðila getur hann ekki hlaupið til og játað brot sitt til að fá griðin. Skipuleg skattsvik eru yfirleitt gerð með milligönguaðilum, rágjöfum og fjármálastofnunum. Þessir aðilar eru líklega þeir fyrstu sem verða varir við ef upplýsingum er lekið og eiga hægt með að koma því til kunnans að tími iðrunar sé upp runninn. Annað algengt skilyrði er að ekki sé einungis gerð grein fyrir einstökum tilteknum tilvikum heldur séu veittar upplýsingar um öll “afbrigðileg” skattskil viðkomandi skattaðila. Sé það ekki gert og komi aðrar misfellingar í ljós síðar falla skattagriðin niður. Þá er rétt að benda á að frumvarpið virðist eiga að taka til vanframtaldra tekna allra fyrri ára en endurákvörðun einungis til áranna 2009 til 2014. Virðist því eiga að veita algera “sakaruppgjöf” vegna eldri brota sem falla undir 109 gr tekjuskattlaganna en brot skv. þeirri grein fynast nú ekki fyrir en sex árum eftir að skattrannsókn hefst.

Gary Becker hagfræðingur við Chicagoháskóla birti árið 1968 ritgerðina “Crime and Punishment” í Journal of Political Economy. Þar er í fyrsta sinn gerð hagfræðileg greining á glæpum sem á einkum vel við skipulega fjársvikagläpi eins og skattsvik. Líkan hans er að “hagnaður” af glæp séu tekjurnar sem hann skapar að frádregnum kostnaði þ.m.t. viðurlögum við glæpnum að teknu tilliti til áhættunnar á því að hann komist upp. Hagnaður eða tap af “játuðum” skattsvikum er þannig vangoldni skatturinn að frádregnum endurákvörðuðum skatti viðbættum fjársektum og eftir atvikum að viðbætti hugsanlegri fangelsisvist og æruskerðingu. Það ræðst af mati viðkomandi á kostnaði við fangelsisvist og verðmat á eigin æru hvort skattsvik borgi sig. Niðurfelling refsímals og þar með að komið er í veg fyrir að málið verði opinbert sakamál er vafalaust mikils virði fyrir þá skattsvikara sem slíkt eiga á hættu og þeir líklega tilbúnir að greiða vel fyrir það. Þau viðurlög sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu verða að teljast lágt verð fyrir lausn frá fangavist og ærutjón.

Starfshópurinn hefur líklega gert sér grein fyrir þessum vanda. Hann gerir ekki beina tillögu um viðurlögin en eftirlætur hinu pólitíska valdi það til úrlausnar. Því verður vart trúað að frumvarp þetta verði lagt fram án þess að fram fari ítarleg greining á áhrifum þess, ráðin bót á augljósum göllum þess og viðurlögin rökstudd m.a. í ljósi mikillar refsilækkunar. Ekki er óhugsandi að í skjóli sterkrar stjórnar verði frumvarpið lítt breytt að lögum. Verði svo er hér með gerð tillaga að auglýsingu á framkvæmd þess:

Hinum íslenska útrásamerði
með aura í skattparadís
býðst nú aflausn á útsöluverði
og æra á tombóluprís