

# Skatteftirlit í aðdraganda hrunsins Skattsvik í boði hverra?

Jóhannes Hraunfjörð Karlsson  
skattasagnfræðingur, MBA

1. tbl. 6. árg. 2010  
Almennar greinar





### Útdráttur

*Hér er fjallað um skatteftirlit í aðdraganda kerfis- og bankabrunnsins haustið 2008. Gerð er grein fyrir þremur úttektum sem gerðar hafa verið hérlendis um skatteftirlit síðasta aldarfjórðung, þ.e. 1986, 1993 og 2004. Nefndarálitin eru borin saman við aðgerðir stjórnvalda til að sporna við skattsvikum. Sýnt er fram á að stjórnvöld hafi ekki eingöngu virt nefndarálitin að vettugi heldur ólu þau á ugg meðal embættismanna skattkerfisins með óskýrri stjórnsýslu. Þá eru færð fyrir því rök að stjórnvöld hafi vísvitandi dregið úr skatteftirliti, einkum í kringum aldamótin 2000. Stefna stjórnvalda var að koma á fót alþjóðlegri fjármálamiðstöð, en sterkt og öflugt skatteftirlit stangaðist á við það markmið. Lykillinn að fjármálamiðstöðinni var bankaleyndin svokallaða, sem Indriði H. Þorláksson, fyrrverandi ríkisskattstjóri, barðist einna hardest gegn.*

*Hafi fursta ekki tekist að ná vinsældum, ber honum samt að haga svo orðum sínum og gerðum um leið og hann vekur mönnum ótta, að hann baki sér ekki hatur. Og furstinn getur ávallt komist hjá hatri ef hann lætur í friði eignir samborgara sinna og þegna svo og eiginkonur þeirra.*

*Niccolò Machiavelli, Furstinn, Ásgrímur Albertsson þýddi, 79.*

### 1. Inngangur

Við athugun á skatteftirliti í aðdraganda hrunsins er ekki laust við að Machiavelli og bók hans, Furstinn, komi upp í hugann. Machiavelli leggur mest upp úr svokallaðri óttastjórnun. Hann hefur ekki mikið álit á mannskepnunni og telur að ætli stjórnmalamaður sér að halda völdum verði hann að vekja ótta meðal þegna sinna, ótta um refsingu. Þó verði hann að gæta þess að óttinn breytist ekki í hatur. Slíkt gerir hann með litlum eða lágum sköttum, einkum gagnvart eignamönnum.

Áþekkt stefna varð ríkjandi í Stjórnarráðinu með stjórnarsetu Sjálfstæðisflokksins árið 1991 en flestar þær breytingar sem urðu á þjóðfélaginu á 18 ára valdatíð flokksins snúa að einhverju leyti að skattalögum. Hér má nefna frjálst flæði vinnuafis og fjármagns í kjölfar EES-samningsins og kaup og sölu eigna, hvort heldur hérlendis eða erlendis, kvótadóminn 1994 og einkavæðingu bankanna 2002. Gífurlegir fjármundir söfnuðust á fáar hendur og í kjölfarið jókst misskipting í þjóðfélaginu. Allt hefur þetta áhrif á skattskyldar tekjur og kemur skattyfirvöldum við. Það hefði mátt ætla að skatteftirlit ykist á þessum tíma, einkum í kringum aldamótin 2000, en þegar litið er á þátt skatteftirlits í hruninu er engu líkara en stjórnvöld hafi vísvitandi dregið úr eftirliti á undangengnum árum. Stöðugildum í eftirlitsdeildum fækkaði mjög. Mest varð fækkunin um aldamótin 2000 en þá unnu orðið álíka margir við skatteftirlit og árið 1992, eða 34 (1998-2003 fækkaði stöðugildum úr 53,3 í 34,7, eða um 35%). Skattstjórar með Indriða H. Þorláksson ríkisskattstjóra í broddi fylkingar höfðu miklar

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

áhyggjur af þessari þróun. Á skattstjórafundum í Hveragerði árið 2001 var skatteftirlit aðalumræðuefnið og taldi ríkisskattstjóri þörf á að laga skatteftirlit að breyttum heimi. Einkum nefndi Indriði:<sup>1</sup>

„samþjöppun og samþættingu í atvinnulífinu,  
heimsvæðingu fjármálaviðskipta,  
breytt viðhorf almennings og samtaka,  
breytta hegðun fagmanna og ráðgjafaaðila og  
breytta upplýsingatækni.“

Í kjölfarið var Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytis, spurður um afstöðu ráðuneytisins. Hann taldi enga ástæðu til aðgerða og sagði: „Þetta eru mál sem eru í jafnri og stöðugri þróun og mér sýnist að það sé ekki þörf á neinum sérstökum aðgerðum af hálfu ráðuneytisins.“<sup>2</sup> Þessa spurningu ítrekaði Jóhanna Sigurðardóttir haustið 2003 þegar hún innti fjármálaráðherra eftir því hvort skattýfirvöld þyrftu ekki að auka eftirlit vegna breytinga á einstaklingsrekstri yfir í einkahlutafélög. Ekki taldi ráðherra ástæðu til þess.<sup>3</sup> Annað sem vekur athygli er að héraðsstarfa 10-12% mannafla skattkerfisins við skatteftirlit en annars staðar á Norðurlöndunum um 30%. Ef íslensk stjórnvöld hefðu haft sömu áherslur og stjórnvöld annars staðar á Norðurlöndum árið 2003 hefðu starfsmenn skatteftirlits átt að vera 150 í stað 35. Í stað þess að breyta áherslum og færa starfsmenn til með aukinni tæknivæðingu skattkerfisins hefðu starfsmönnum þess fækkað. Nú ættu t.d. um 100 manns að fást við skatteftirlit miðað við forsendurnar hér á undan.<sup>4</sup>

Við skulum aðeins staldra við og skoða nánar þróun skatteftirlits og afstöðu stjórnvalda til þess í aðdraganda hrunsins, en skatteftirlit og skipulag þess er hornsteinn að starfsemi alls skattkerfisins.

### 2. Skattsvikanefndir

Á síðasta aldarfjórðungi hafa verið skipaðar fjórar nefndir til að fjalla um þessi mál og koma með tillögur um þau, þar af eru þrjár svokallaðar skattsvikanefndir, sem skiluðu álitum 1986, 1993 og 2004, og ein svokölluð virðisaukaskattnefnd, sem skilaði álitum árið 2000. Þá starfaði á vegum fjármálaráðuneytis framkvæmdanefnd gegn skattsvikum 1994-1997. Nefndin lét m.a. gera bækling sem dreift var til almennings. Bæklingurinn bar heitið „Stöndum saman gegn skattsvikum“.

1 Tíund, nóvember 2001, 9.

2 Tíund, nóvember 2001, 4.

3 Alþingistíðindi, 2003-2004, þskj. 646, svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um skatttekjur og skatteftirlit vegna stofnunar einkahlutafélaga.

4 Ríkisskattstjóri, Skýrsla um skatteftirlit 2002 og 2003.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

Hér verður aðeins fjallað um skattsvikanefndirnar og tillögur þeirra um skatteftirlit.

### 2.1 Skattsvikanefndin 1984-1986

Fyrsta nefndin sem kannaði umfang skattsvika var skipuð 8. nóvember 1984 í kjölfar ályktunar Alþingis 3. maí 1984. Var nefndinni aðallega ætlað að kanna umfang skattsvika og lauk hún störfum með skýrslu sem var lögð fyrir Alþingi 18. apríl 1986. Þar gerði hún ítarlega grein fyrir störfum sínum þar sem kannaðir voru helstu áhættuþættir að þessu leyti, í hvaða atvinnugreinum skattsvik væri helst að finna og hversu mikill hluti af landsframléiðslu væri talinn falla undir dulda starfsemi. Sömu leiðis kannaði nefndin ástandið í ýmsum löndum og leitaðist við að leggja mat á hvort ástandið væri betra eða síðra hér á landi. Þá fjallaði nefndin um hvort breyta skyldi löggjöf, skipulagi svo og áherslum skattyfirvalda og hvernig væri árangursríkast að verjast skattsvikum.

Albert Guðmundsson fjármálaráðherra skipaði eftirtalda menn í nefndina:

Pröstur Ólafsson hagfræðingur, formaður nefndarinnar,  
Eyjólfur Sverrisson, löggiltur endurskoðandi,  
Jónatan Þórmundsson prófessor,  
Ólafur Davíðsson framkvæmdastjóri,  
Þórólfur Matthíasson hagfræðingur, sem jafnframt var ritari nefndarinnar.

Nefndin starfaði náið með Garðari Valdimarssyni skattrannsóknarstjóra og Ævari Ísberg vararíkisskattstjóra auk þess sem hún leitaði álits fjölda embættis-  
manna.

### 2.2 Skattsvikanefndin 1992-1993

Önnur nefndin sem kannaði umfang skattsvika skilaði af sér skýrslu 16. september 1993. Sú nefnd var skipuð í 18. nóvember 1992 í tilefni af gerð kjarasamninga samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar. Hlutverk þeirrar nefndar var m.a. að leggja mat á umfang skattsvika, einkum með því að endurmeta niðurstöður nefndarinnar sem lauk störfum í apríl 1986. Enn fremur að gera athugun á því hvaða breytingar hefðu orðið á skattalögum og í skattframléiðslu frá 1985 sem hefðu haft áhrif á möguleika til skattsvika. Loks var hlutverk nefndarinnar að kanna hvaða breytingar þyrfti að gera á ákvæðum skattalaga til að draga úr skattsvikum. Gerði nefndin tillögur um ýmsar ráðstafanir sem hún taldi að mundu sporna við skattsvikum.

Friðrik Sophusson, fjármálaráðherra, skipaði eftirtalda menn í nefndina:

Snorri Olsen, tilnefndur af fjármálaráðherra, formaður,  
Grétar Þorsteinsson, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands,  
Hannes G. Sigurðsson, tilnefndur af Vinnuveitandasambandi Íslands,  
Hjörtur Eiríksson, tilnefndur af Vinnumálasambandi Samvinnufélaga,

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (almennar greinar)

Jóhannes Jóhannesson, tilnefndur af Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja,  
Ragnar M. Gunnarsson, án tilnefningar, frá RSK,  
Skúli Eggert Þórðarson, án tilnefningar, frá RSK.

Ritari nefndarinnar var Jóhann Baldursson, lögfræðingur og starfsmaður fjármálaráðuneytis. Sigurður Ólafsson, hagfræðingur og starfsmaður fjármálaráðuneytis, og Jónatan Þórmundsson prófessor aðstoðuðu nefndina.

### 2.3 Skattsvikanefndin 2002-2004

Með samþykkt þingsályktunartillögu 3. maí 2002 ályktaði Alþingi að gera bæri úttekt á umfangi skattsvika, skattsnidgöngu og dulinni efnahagsstarfsemi. Í kjölfar ályktunarinnar skipaði Geir H. Haarde fjármálaráðherra nefnd 16. júlí 2002 til að gera úttekt á skattsvikum.

Í erindisbréfi nefndarinnar sagði m.a. svo:

Fjármálaráðherra hefur í samræmi við þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi 3. maí 2002 ákveðið að láta gera úttekt á umfangi skattsvika, skattsnidgöngu og dulinni efnahagsstarfsemi.

Athuguð verði m.a. eftirfarandi atriði:

Hvernig skattsvik, skattsnidganga og dulin efnahagsstarfsemi hafa, frá því að nefnd sem kannaði umfang skattsvika skilaði skýrslu á árinu 1993, þróast eftir skatttegundum, atvinnugreinum, landsvæðum og í samanburði við aðrar þjóðir og hvert tekjutap ríkis og sveitarfélaga hefur verið af þessum sökum.

Helstu ástæður skattundráttar og að hve miklu leyti megi rekja hann til skattalaga annars vegar og skattframkvæmdar hins vegar.

Til þess að annast framangreinda úttekt er skipaður 3ja manna starfshópur. Starfshópurinn skal jafnframt leggja fram tillögur til úrbóta og meta hvort og á hvaða sviðum efla þurfi skatteftirlit og skattrannsóknir og hvaða ávinningi það geti skilað í auknum skatttekjum.

Eftirtalir menn sátu í nefndinni:

Snorri Olsen tollstjóri, formaður,  
Indriði H. Þorláksson ríkisskattstjóri,  
Skúli Eggert Þórðarson, skattrannsóknarstjóri ríkisins.

Ritari nefndarinnar var Ólafur Páll Gunnarsson, lögfræðingur í fjármálaráðuneytinu.

### 2.4. Meginniðurstöður skattsvikanefndanna

Tekjutap ríkis og sveitarfélaga vegna skattsvika var áætlað 7-8% árið 1986, 9% 1993 og 8,5-11,5% 2004. Fyrri tvær nefndirnar reiknuðu skattsvik út frá þjóðhagsreikningum, en sú síðastnefnda áætlaði þau út frá sambærilegum tölum frá Norðurlöndum, þar sem ekki voru til tölur sambærilegar þeim sem fyrri nefndir höfðu notað. Þjóðhagsstofnun útbjó fyrri gögnin en Hagstofan, sem tók við þessu hlutverki hennar, hafði þau ekki tiltæk. Reikna má með því að það skýri að einhverju leyti þá skekkju sem er á niðurstöðum hennar og fréttum af skattsvikum fjármálafyrirtækja í kjölfar skýrslu rannskóknarnefndar Alþingis og starfsemi embættis sérstaks saksóknara, en komið hefur í ljós að fjármálafyrirtækin hafa rekið gríðarlega öflugt neðanjarðarhagkerfi. Upplýsingar um slík kerfi eru ekki skráð í þjóðhagsreikninga frekar en sala fíkniefna, smygl eða vændi, en skattsvik bera sömu einkenni og fyrrnefndar neðanjarðaratvinnugreinar. Þau eru hvergi skráð og allt gert til að hylja verksummerkin, enda erfitt að mæla starfsemi sem hvergi er skráð út frá skráðri starfsemi. Skattsvik eru jafnan skilgreind sem refsiverð háttsemi í hagnaðarskyni, en hafa víðtækari skilgreiningu. Þannig má segja að öll efnahagsbrot flokkist sem skattsvikamál en ekki öll skattsvik sem efnahagsbrot. Sala fíkniefna, vændi eða smygl fellur hins vegar ekki undir hugtakið skattsvik, heldur er um ólöglega starfsemi að ræða.

### 3. Ábendingar nefndanna og aðgerðir stjórnvalda

Fyrsta nefndin skilaði niðurstöðum til Alþingis vorið 1986. Nefndin var á því að lélegt skatteftirlit væri ein alvarlegasta brotalömin í skattkerfinu og taldi að byrja ætti á að styrkja fjármálaráðuneytið sjálft en að skattamálum störfuðu aðeins tveir menn. Í þær breytingar var ekki ráðist fyrr en 1990 þegar fjárlaga- og hagsýslustofnun var lögð niður og sameinuð ráðuneytinu sem tekju- og lagaskrifstofa. Flestar tillögur nefndarinnar, eins og hinna nefndanna reyndar líka, sneru að ýmsum lagabreytingum, svo sem auknum refsingum o.þ.h. Það sem hér er ætluð er að skoða er fyrst og fremst yfirstjórn skattkerfisins, einkum með eftirlitið í huga.

Aðaltillaga nefndarinnar í þeim efnunum var „að breyta embætti ríkisskattstjóra í stofnun, sem fari með faglega stjórnun og verkstjórnarvald í skattamálum á öllu landinu. Skattstofurnar í núverandi mynd yrðu þá óþarfar. Með tilkomu slíkrar stofnunar gæfist tækifæri til mikillar verkaskiptingar og samræmdra vinnubragða varðandi einstaklingsframtöl, en ekki síður rekstrarframtöl.“ Samkvæmt þessari tillögu var lagt til að embætti skattstjóra yrðu lögð niður og landið gert að einu umdæmi. Skattstofurnar yrðu umboðsskrifstofur fyrir ríkisskattstjóra, þ.e. tækju við framtölum og veittu ráðgjöf. Til vara lögðu nefndarmenn til að verkstjórnarvald ríkisskattstjóra yfir skattstofunum yrði aukið verulega og skattstofum fækkað í fimm. Þessar tillögur voru oft til umræði í skattkerfinu, m.a. á skattstjórafundi í Vestmannaeyjum árið 1996 og í Hvergerði 2001. Þær komust ekki til framkvæmda fyrr en 25 árum síðar, eða 1. janúar 2010. Samhliða lagði nefndin

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

til að gert yrði verulegt átak í menntunarmálum starfsmanna skattkerfisins en þróttur skattkerfisins liggur í mannauðnum. Einkum lagði nefndin til að skattaskólinn yrði endurvakinn. Skattaskólinn hafði starfað innan veggja ríkisskattstjóra frá því í nóvember 1976 og fram til ársloka 1981 og stóð skólaárið frá því í nóvember og fram í febrúar ár hvert. Hvert námskeið stóð í 3-5 vikur og voru u.þ.b. 15 nemendur á hverju námskeiði, sem lauk með prófi. Hrefna Einarsdóttir tók við stjórn fræðslunnar 1. október 1992 og stýrði henni í aldarfjórðung. Námskeiðin urðu hnitmiðari undir stjórn hennar og var fjöldi nemenda á bilinu 300-500 á ári.<sup>5</sup>

Jafnframt lagði nefndin til að komið yrði á fót „sérstakri eftirlitssveit 5-7 sérþjálfaðra og hæfra skattrannsóknarmanna“, eins og það var orðað. Sveitin skyldi m.a. hafa það hlutverk að gera skyndikannanir á bókhaldi fyrirtækja og tæki einkum að sér flókin og erfið framtöl og byggi sér m.a. til gagnabanka sem nota mætti í baráttunni við skattsvik. Þessi deild tók ekki til starfa fyrr en 2004 þegar Indriði H. Þorláksson ríkisskattstjóri stofnaði sérstaka eftirlitseiningu með stórfyrirtækjum innan eftirlitssviðs embættisins. Stofnun deildarinnar mætti strax mikilli andstöðu innan ríkisstjórnarinnar sem fannst greinilega að embætti ríkisskattstjóra væri að fara á skjön við stefnu stjórnarinnar. Forsætisráðherra, Halldór Ásgrímsson, skipaði m.a. nefnd um alþjóðlega fjármálastarfsemi í nóvember 2005, sem skilaði skýrslu í október árið eftir um það hvernig mætti breyta Íslandi í skattaparadís. Formaður nefndarinnar var Sigurður Einarsson, stjórnarformaður Kaupþings, stærsta fyrirtækis Íslands. Aðrir í nefndinni voru:

Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu,  
Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu,  
Kristján Skarphéðinsson, ráðuneytisstjóri í iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu,  
Pálmi Haraldsson framkvæmdastjóri,  
Ásdís Halla Bragadóttir, forstjóri BYKO,  
Jón Sigurðsson seðlabankastjóri,  
Haukur Hafsteinsson, framkvæmdastjóri Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR),  
Hulda Dóra Styrmissdóttir ráðgjafi,  
Guðjón Rúnarsson, framkvæmdastjóri Samtaka banka og verðbréfa-fyrirtækja,  
Halldór B. Þorbergsson, hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands,  
Katrín Ólafsdóttir, lektor við Háskólann í Reykjavík.

Í nefndinni sátu þrír ráðuneytisstjórar og því greinilegt að hún átti að koma stefnumálum stjórnarinnar í framkvæmd. Tillögur nefndarinnar voru á gráu svæði miðað við skattareglur Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu, OECD, og

<sup>5</sup> Tíund, nóvember 1995, 14.



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (almennar greinar)

greinilegt að búa átti til aðalsstétt í upphafi 21. aldar. Í tillögum nefndarinnar sagði m.a. um verðbréfalán:

Skilgreina mætti frekar í lögum um verðbréfavíðskipti hvernig fari um „lán“ á verðbréfum og svipuð afleiðuvíðskipti, svo og um skattalega meðferð þeirra. **Breyta mætti lögum um lífeyrissjóði þannig að ekki leiki vafi á hvort sjóðunum sé kleift að stunda þessi víðskipti eða ekki** [feitlettrun JK]. Þá væri rétt að skilgreina heimildir fjármála-fyrirtækja til að hafa milligöngu um víðskiptin. ... Verðbréfalán geta aukið skilvirkni á markaði, þar sem skuldbinding til afhendingar verðbréfa getur átt sér stað með skömmum fyrirvara. Þá geta verðbréfalán auðveldað uppgjör félaga, t.d. þegar vilji er til að eyða tiltekinni markaðsáhættu með því að selja bréf á lánamarkaði. Jafnframt getur slíkur markaður komið lífeyrissjóðum vel, t.d. ef þeir vilja tímabundið minnka áhættu vegna hlutabréfastöðu, o.s.frv.

Þá lagði hin stjórnskipaða nefnd forsætisráðherra til að stofnuð yrði uppgjörsmiðstöð verðbréfa að bandarískri fyrirmynd, en slíkt fyrirkomulag tókast einnig á Ermarsundseyjum, þ.e. Jersey og Guernsey. Í tillögunum segir m.a.:

Einnig eru uppi skoðanir um að heimila þurfi stofnun safnskráningarreikninga erlendra aðila hjá vörslufyrirtækjum á einni kennitölu og að setja þurfi skýrari reglur um atkvæðisrétt undirliggjandi eiganda á safnreikningi og fjármagnstekjuskatt af vöxtum og arði af eignum á safnreikningi. Þá væri af því mikið hagræði fyrir fjárfesta ef skattfyrivöld myndu viðurkenna ábyrgð og skyldur vörslufyrirtækja til að sjá um rétta innheimtu staðgreiðslu og afdráttarskatta, þ.m.t. að ákvarða hvort innheimta eigi slíka skatta af erlendum aðilum í ljósi undirliggjandi skattskyldu og tvísköttunarsamninga [feitlettrun JK].

Flestar hugmyndir nefndarinnar varða að einhverju leyti skattamál. Nefndin vildi lækka skatthlutfall fyrirtækja, gera verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum kleift að starfa undir sérstökum einkahlutafélögum, breyta staðgreiðslulögum og lögum um takmarkaða skattskyldu, þ.e. 3. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, m.a. að fella niður skatt af *royalties*, breytta afdráttarskatti af arði til erlendra félaga, hætta skattlagningu svokallaðra *ex-patriates* og reyndar miðuðust alla tillögur nefndarinnar við að minnka skattlagningu auðmanna. Markmið nefndarinnar var að búa til skattaparadís fyrir örfáa auðmenn og/eða auðvelda þeim flutning á fjármagni til og frá landinu. Grundvöllur þess var bankaleyndin en um hana sagði nefndin:

Almennt verður að telja að ákvæði íslenskra laga um bankaleynd séu í nokkuð góðu horfi. Þó er ástæða til að huga að því hvort rétt sé að takmarka aðgang skattfyrivalda að gögnum þegar um er að ræða

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

fyrirspurnir sem ekki tengjast sérstökum rannsóknum á skattamálum viðviðskiptamanna [þ.e. 92. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt]. Dómastólar hafa í vissum tilvikum heimilað slíka almenna upplýsingagjöf frá fjármálafyrirtækjum til skattyfirvalda. Mikilvægt er að tryggja rétt fjárfesta til trúnaðar samhliða því sem í lögum séu skýrar og vel skilgreindar heimildir yfirvalda, t.d. lögreglu og skattyfirvalda, til þess að afla upplýsinga sem varða einstök rannsóknartilvik, til að unnt sé að koma í veg fyrir misnotkun á bankaleyndinni [þ.e. 94. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt].<sup>6</sup>

Með öðrum orðum lagði nefndin til að fjármálaupplýsingar féllu ekki undir 92. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, en 94. gr. yrði látin standa óbreytt. Á þessum tíma stóð ríkisskattstjóri í málaferlum við banka og fjármálastofnanir, sem neituðu að veita honum upplýsingar um hlutabréfaeign skv. 92. gr. laga nr. 90/2003 vegna forskráningar á skattframtöl. Sigurður Einarsson fjallaði um málaferlin í ræðu á fundi hjá Fjármálaeftirlitinu í janúar 2005 og sagði m.a.: „Almennt tel ég að skattyfirvöldum á Íslandi yrði betur ágengt ef þau ynnu með erlendum fjárfestum og stóru fyrirtækjunum okkar, meira í ætt við það sem Fjármálaeftirlitið gerir, þ.e. með því að leiðbeina þeim, frekar en að draga þau fyrir dómstóla.“<sup>7</sup> Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur féll 30. mars 2006, ríkisskattstjóra í vil.<sup>8</sup> Hálfu ári síðar var Indriði H. Þorláksson ríkisskattstjóri hættur störfum. Hæstiréttur staðfesti héraðsdóminn 8. mars 2007 en upplýsingarnar berast ríkisskattstjóra ekki fyrr en í mars 2010, eða þremur árum síðar.

Við skulum rifja upp að þegar ríkisskattstjóri hóf málaferlin við bankana var það tvennt sem vakti fyrir honum. Í fyrsta lagi vildi hann auðvelda framteljendum skattskil og láta ekki flókinn útreikning fæla fólk frá því að gera rétt og heildarlegt framtal með því að forskrá upplýsingarnar á skattframtöl. Í öðru lagi eru upplýsingar frá þriðja aðila mikilvægasti þátturinn í skatteftirliti. Vitneskjan ein og sér um slíka upplýsingagjöf bætir skattskil. Hún gerir jafnframt eftirlit og ágættugreiningu auðveldari. Árið 2004 létu aðeins 14 fjármálafyrirtæki ríkisskattstjóra í té upplýsingar um heildarviðskipti sín við einstaklinga vegna ársins 2003, ásamt heildarfjölda einstaklinga sem í viðskiptunum áttu. Ríkisskattstjóri bar þær upplýsingar saman við upplýsingar í gagnabanka sínum. Þegar eingöngu var litið til sambærilegra talna kom í ljós að fjármálafyrirtækin töldu fram 24 miljarða króna en framtalin sala einstaklinga var um 19 miljarða króna. Þannig vantaði 5 miljarða upp á að einstaklingar teldu sölutekjur af hlutabréfum rétt fram, eða

6 Forsætisráðuneyti, Alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi.

7 Ræða Sigurðar Einarsson 10. janúar 2005 er á heimasíðu fme.is. Ræðan var á ensku og hljóðar textinn svo: „In general I think the tax authorities in Iceland would be more effective by reasoning with foreign investors as well as our big companies and – more in the style of FSA – guiding them to adapt acceptable procedures, rather than taking them to the courts.“

8 Hrd. nr. 345/2007.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

rúmlega 20%. Heildarsöluverð hlutabréfa var um 58 milljarðar og ályktaði ríkisskattstjóri að vanframtalið söluverð hlutabréfa væri um 15 milljarðar króna. Stofnverð hlutabréfa er að jafnaði 55% söluverðsins en söluhagnaður um 45% og áætlaði ríkisskattstjóri að undandreginn skattstofn væri um 7 milljarðar og vanreiknaður skattur um 700 milljónir króna.<sup>9</sup>

Nú hefur hins vegar komið í ljós að ekki voru það 15 milljarðar króna sem voru vanframtaldir heldur 127 milljarðar,<sup>10</sup> og þó svo að helmingur þeirra upphæðar hefði verið gefinn upp af einkahlutafélögum, þá stæðu 65 milljarðar eftir, sem þýddi að vanreiknaður skattur væri 3.000 milljónir króna, í stað 700 milljóna króna. Það má áætla að vanframtalinn skattur vegna hlutabréfaviðskipta sé á bilinu 3-6 milljarðar króna. Hvað um hin árin?

Í maí 2008, þ.e. þremur og hálfu ári eftir að síðasta skattsvikaskýrslan kemur út og tveimur árum eftir aðurnefndan hæstaréttardóm og aðeins fjórum mánuðum fyrir hrúnið, fær Árni Mathiesen fjármálaráðherra fyrirspurn á Alþingi um viðbrögð sín við tillögum skattsvikanefndarinnar. Í svari sínu um aðgang að bankaupplýsingum segir hann m.a.:<sup>11</sup>

Skv. 94. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, er öllum aðilum, bæði framtalsskyldum og öðrum, skylt að láta skattyfirvöldum í té ókeypis og í því formi sem óskað er, allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn er þau beiðast og unnt er að láta þeim í té. ... Má þar í því sambandi benda á dóm Hæstaréttar í máli nr. 345/2006 þar sem upplýsinga-skylda viðskiptabanka er ótvírætt staðfest. Þessi upplýsingagjöf gerist hins vegar ekki sjálfkrafa heldur verða skattyfirvöld að eiga frumkvæði að því að biðja sérstaklega um slíkar upplýsingar í tilviki hvers viðskiptavinar, ólíkt því sem gildir annars staðar á Norðurlöndum þar sem upplýsingarnar berast frá bönkunum sjálfvirkt.

Það er athyglisvert að ráðherra skuli vísa í dóm Hæstaréttar nr. 345/2006 til stuðnings máli sínu. Dómurinn er um 92. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, eins og áður sagði, ekki 94. gr. sömu laga, en skv. 2. málsl. 92. gr. segir m.a.:

Allir aðilar, þar með taldir bankar, sparisjóðir og aðrar peningastofnanir ... skulu ótilkvaddir afhenda ríkisskattstjóra skýrslu um slík viðskipti og aðila að þeim, ókeypis og í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður.

Munurinn á 92. gr. og 94. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, er sá að 94. gr. á við sértæk tilfelli en 92. gr. á almennt við um allar upplýsingar vegna framtals-

9 Tíund, apríl 2005, Jóhannes Hraunfjörð Karlsson, Forskráning upplýsinga og skatteftirlit, 10-11.

10 Mbl., 18. mars 2010.

11 [Http://www.althingi.is/alttext/135/s/1031.html](http://www.althingi.is/alttext/135/s/1031.html).

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

gerðar, eins og nefnd um alþjóðlega fjármálastarfsemi gerði sér fullkomlega ljóst. Launagreiðendur senda t.d. ríkisskattstjóra upplýsingar um laun vegna skattframtals á grundvelli 92. gr. en þegar þarf sértækar upplýsingar vegna skatteftirlits eða skattrannsóknar þá er 94. gr. beitt. Skúli Eggert Þórðarson ríkisskattstjóri óskaði t.d. upplýsinga um notkun erlendra krítarkorta tiltekkinna einskaklinga á grundvelli 94. gr. vegna gruns um vantaldar tekjur. Krítarkortafyrirtækið neitaði ríkisskattstjóra um upplýsingarnar á grundvelli lögboðinnar þagnarskyldu sem á því hvílir skv. 1. mgr. 58. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, en var dæmt til að láta upplýsingarnar af hendi, sbr. Hrd. nr. 514/2008. Þegar ráðherra er spurður um afstöðu sína til hutabréfaviðskiptanna vísar hann í svarið um bankaupplýsingarnar og spyrdur 94. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, saman við 92. gr. Svo virðist sem hvorki dómurinn né grunur um stórfelld skattsvik hafi vakið athygli ráðherra. Hitt er þó ljóst að svokölluð bankaleynd lagði hugmyndafræðilegan grunn að skattaparadís stjórnvalda, einkum fyrirhugaðar breytingar á 92. gr. Í áður nefndu svari fjármálaráðherra segir síðan:

Engar breytingar hafa verið gerðar eða eru fyrirhugaðar á þessu lagaumhverfi að stöddu, en benda má að á síðustu árum hefur það færst í vöxt að bankarnir sendi umræddar upplýsingar til skattfyrivalda samkvæmt beiðni viðskiptavina sinna, á grundvelli samkomulags sem skattfyrivöld hafa gert við þá. Að mati fjármálaráðherra er það sú leið sem eðlilegt er að fara í þessum efnum.

Það er ekki fyrr en eftir hrúnið að ráðuneytið breytir um stefnu um bankaupplýsingarnar, þ.e. með 7. gr. laga nr. 164 frá 23. desember 2008, en þar segir:

Bankar, sparisjódir, önnur fjármálafyrirtæki og aðrir þeir aðilar skv. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 94/1996, sem taka við fjármunum til ávöxtunar, skulu ótilkvaddir veita skattfyrivöldum ókeypiss og í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður upplýsingar um greidda eða greiðslukræfa vexti á árinu skv. 8. gr. laga þessara og afdregna staðgreiðslu og innstæður eða inneignir á bankareikningum í árslok.

Það er athyglisvert að jafnvel á þessum tíma dró efnahags- og skattanefnd Alþingis úr upphaflegu tillögunni með því fella niður orðin „og um skuldir“ og „og hvers konar sjóðsreikningum“ úr 7. gr. til að sætta öndverð sjónarmið skattfyrivalda og Samtaka fjármálafyrirtækja, eins og það var orðað.

Í kjölfarið voru innstæður í bönkum forskráðar á skattframtöl. Afstaða ráðherra til hlutabréfaviðskiptanna breyttist hins vegar ekki og því komust skattsvikin ekki upp fyrr en í mars 2010. Skattsvik upp á 3-6 miljarða króna eru ekki lítil en spurningin hér er hverjir eiga þessa 127 miljarða króna sem vantaði upp á að rétt væri talið fram á tímabilinu 2004-2008. Er verið að hylma yfir einhverju? Hér má rifja upp orð Gylfa Þ. Gíslasonar, ráðherra í Viðreisnarstjórninni, sem sagði:

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (almennar greinar)

„Stjórnmalaflokkar eru innviðir lýðræðisþjóðfélags. Þeir verða að vera óspillt og þjóðholl samtök. Annars fær lýðræði ekki staðizt til frambúðar. Þess vegna hvílir mikil ábyrgð á stjórnmalaflokkum og forystumönnum þeirra. Ef hófsemi og heidarleiki, ásamt virðingu fyrir sannleika og réttlæti, eru hornsteinar stjórnmalalífs, verður árangurinn gott þjóðfélag. Og góður stjórnmalamaður má aldrei gleyma því, að mikilvægari en kerfi, mikilvægari en stjórnkerfi, mikilvægari en hagkerfi er maðurinn sjálfur.“<sup>12</sup>

Víkjum nú aftur að stórfyrirtækjaeftirlitinu og afstöðu fjármálaráðuneytisins til þess. Á áðurnefndum skattstjórafundum í Hveragerði 2001 taldi Indriði H. Þorláksson ríkisskattstjóri nauðsynlegt að auka eftirlit og nefndi einkum að stofnuð yrði sérstakt stórfyrirtækjaeftirlit. Með nýju skipuriti sumarið 2004 var slík deild stofnuð við embætti ríkisskattstjóra, eins og sjá má í ársskýrslum embættisins. Deildin skilaði strax talsverðum árangri og var starf hennar rætt á skattstjórafundum á Ísafirði fyrstu helgina í september 2005, en þar var m.a. Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytis, og hann sat einnig í nefnd um alþjóðleg fjármálafyrirtæki. Stofnun deildarinnar var því á allra vitorði innan stjórnkerfisins. Ráðuneytið virtist hins ekkert kannast við deildina. Í október 2005 spyr t.d. Jóhanna Sigurðardóttir fjármálaráðherra hvernig skatteftirliti með stórfyrirtækjum sé háttað. Í svari ráðherra kemur hvergi fram að slík deild sé starfandi heldur aðeins að ekki sé hafinn undirbúningur að lagafrumvarpi um slíka deild.<sup>13</sup> Ágreiningur ráðuneytisins og ríkisskattstjóra um hvernig túlka bæri skattalög hafði reyndar lengi verið viðloðandi. Indriði H. Þorláksson ríkisskattstjóri taldi t.d. að skattleggja ætti meiriháttar hlunnindi sem laun og vísaði þar í skattsvikaskýrsluna frá 1986, en hún tók sérstaklega á skattgreiðslum hlunninda. Ráðuneytið var ekki sama sinnis og færði hlunnindamatið frá ríkisskattstjóra til fjármálaráðuneytis jafnframt sem ráðuneytið ákvað að sami skattstjóri gæti farið með skatteftirliti í fleiru en einu kjördæmi, sbr. lög nr. 152/2002. Alþingismenn töldu að ef samstarfsörðugleikar væru á milli ráðuneytis og ríkisskattstjóra ætti að leysa þau á annan hátt. Þessi breyting væri ekki til góðs.<sup>14</sup> Ríkisskattstjóri hafði séð um hlunnindamatið frá því að embættið tók til starfa, en þar áður ríkisskattanefnd. Skatteftirlitið breyttist ekki fyrir árið 2005, sbr. auglýsingu fjármálaráðuneytis nr. 270/2005, en hlunnindamatið fór strax til fjármálaráðuneytis. Þessum ákvæðum var snúið til fyrri vegar með lögum nr. 128/2009. Afstaða fjármálaráðherra til skatteftirlits er því ansi tvíbent, svo ekki sé tekið dýpra í árinna, einkum til eftirlits á stórfyrirtækjum. Indriði var látinn hætta, eins og áður sagði, og eftirlitssvið embættisins lagt niður með nýjum ríkisskattstjóra. Hin sértæka eftirlitsdeild virðist hins vegar eitthvað hafa staðið í mönnum. Deildin hafði staðið sig mjög vel. Tekjur ríkissjóðs jukust um 3 miljarða króna vegna

12 Gylfi Þ. Gíslason, Viðreisnarárin, 263.

13 Alþingistíðindi, 2005-2006, þskj. 449, svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um skatteftirlit með stórfyrirtækjum.

14 <http://www.althingi.is/altext/128/12/r10164443.sgml>.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

skatteftirlits 2006, sem að miklum hluta má rekja til starfsemi deildarinnar árið 2006.<sup>15</sup> Ekki var því hægt að leggja hana niður þegjandi og hljóðalaust. Strax um haustið 2007 eru sett lög sem heimila fjármálaráðherra að flytja einstök verkefni milli skattumdæma, sbr. 10. gr. laga nr. 166/2007. Í frumvarpinu með lögunum segir svo: „Markmiðið með þessari breytingu sem hér er lögð til er að auka svigrúm fjármálaráðherra til að flytja einstök verkefna milli skattumdæma, m.a. í því skyni að nýta mannafla skattkerfisins með sem virkustum hætti á hverjum tíma.“ Með 3. gr. laga nr. 38/2008 er stofnuð sérstök deild um stórfyrirtækjaeftirlit. Í umræðum á þingi er hvergi minnst á að til sé deild sem sinnir þessu hlutverki og hafi starfað síðan 2004 heldur er látið eins og um nýja deild sé að ræða. Umræddir starfsmenn deildarinnar voru t.d. aldrei spurðir að því hvort þeir væru tilbúnir að flytjast á milli embætta en mjög erfitt var að fá reynda endurskoðendur á þessum tíma. Stofnun slíkrar deildar undir embætti skattstjórans í Reykjavík dreifði dýrmætum starfskrafti skatteftirlitsins og gerði eftirlitið reyndar bitlaust eins og áður hefur verið lýst. Embættismenn skattkerfisins skildu hvað klukkan sló. Í leiðara Tíundar í nóvember 2007 segir Skúli Eggert Þórðarson ríkisskattstjóri m.a.a.:

Fjármálaráðuneytið hefur kunnbert sem lið í einföldunaráætlun ráðuneytisins að komið verði á fót sérstakri stórfyrirtækjaeiningu, þar sem fram fari álagning, þjónusta og eftirlit með skilgreindum hópi stærri fyrirtækja. ... Með þessari breytingu er stigið merkt skref að breyttri verkaskiptingu hjá skattyfirvöldum í **samræmi við ný viðhorf** [feitletrun JK].

Í upphafi áttu lög um skattumsýslu stórfyrirtækja að taka gildi í ársbyrjun 2009 en vegna hrunsins var gildistökkunni frestað um eitt ár með bráðabirgða-ákvæði í lögum nr. 173/2008. Með nýrri ríkisstjórn var skattkerfið endurskoðað og landið gert að einu umdæmi og voru þá ákvæði laga nr. 38/2008, um stórfyrirtækjaeftirlit, felld niður. Í framhaldi af því var eftirlitssvið ríkisskattstjóra endurvakið og eftirlit með stórfyrirtækjum fellt þar undir eins og það var 2004. Því má velta fyrir sér hvernig skipulag skatteftirlitsins væri hefðu ekki orðið stjórnarskipti. Meiri eftirtekt vekur hins vegar við athugun á framvindu þessa máls hvað skráð er hjá Alþingi og annars staðar í stjórnsýslunni. Engu er líkara en handritið hafi verið skrifað eftir á. Samsæri þolir illa dagsins ljós, eða eins og Rousseau, orðaði það: *Il a besoin que son complot me soit toujours caché*, sem vekur ótal spurningar um hvernig hægt er að stýra og móta söguvitundina.

Ekkert var gert með tillögur skattsvikanefndarinnar frá 1986 annað en að ráðist var í endurskipulagningu fjármálaráðuneytisins. Breytingar sem urðu á skattalögum, svo sem upptaka staðgreiðslunnar árið 1988 og virðisaukaskatts 1990, hafa

15 Tíund, nóvember 2009. Guðni Björnsson og Aðalsteinn Hákonarson, Hverju skilar skatteftirlit, 32-33.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (almennar greinar)

ekkert með tillögur nefndarinnar að gera. Aftur var blásið til leiks árið 1992 og árið eftir kemur ný skýrsla um skattsvik.<sup>16</sup> Sú nefnd er skipuð af fjármálaráðherra í framhaldi af yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga, en ekki Alþingi eins og hinar skattsvikanefndirnar, og ber álitid þess greinileg merki. Tillögur hennar eru mun almennari en tillögur hinna nefndanna og meira fjallað um það sem embættið var að gera á þeim tíma. Þá segir í tillögum hennar: „Þá þarf að auka þátttöku fjármálaráðuneytisins í samræmingu og skipulagningu skatteftirlits og skattrannsókna til þess að ná bættum árangri í baráttunni við skattsvik.“ Grundvöllur alls eftirlits, einkum skatteftirlits, er að það sé óháð pólitík og störfum stjórnmalamanna. Fáar eða engar stofnanir hafa eins mikið vald og stofnanir skattkerfisins. Skattkerfið geymir ævisögu manna. Þar er alltt skráð, frá vöggu til grafar, íbúðarkaup, bankainnstæður, bifreiðareign, happdrættisvinningar o.s.frv. Skattkerfið hefur svo til takamarkalaus inngríp í einkalíf fólk og ef skattgreiðandinn gleymir að skrá upplýsingar er hann sekur. Það er engin undankomuleið frá skattinum og ekki að ástæðulausu sem stjórnmalamenn eiga ekki að skipta sér af innra starfi skatteftirlits. Um leið og þeir gera það er vegið að réttarríkinu. Tillaga nefndarinnar þarf hins vegar ekki að koma eins mikið á óvart og ætla mætti. Með komu Sjálfstæðisflokksins í Stjórnarráðið árið 1991 var ekki laust við að andi Machiavellis svifi yfir Stjórnarráðinu. Skattkerfið fór ekki varhluta af þessu frekar en aðrar eftirlitsstofnanir. Stjórnmalamenn gagnrýndu stofnanir skattkerfisins og ekki síst gerðir þess og setti þetta mark sitt á embættismenn sem áttu allt sitt undir hinu pólistíska valdi. Ríkisskattaneftnd var lögð niður árið 1992 því stjórnvöld voru ósátt við úrskurð hennar og embætti skattrannsókna stjóra ríkisins stofnað í flýti sama ár. Skatteftirlitið og eftirlitsáætlanir voru komnar inn á borð efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis og ekki síst Viðskiptaráðs Íslands, sem gagnrýndu linnulaust hvernig ríkisskattstjóri stóð að vali á fyrirtækjum til eftirlits. Í framhaldinu bárust áætlanirnar til Friðriks Sophussonar fjármálaráðherra sem tók undir gagnrýni á vali fyrirtækja til skatteftirlits, eins og tillögur skattsvikanefndarinnar um aukna þátttöku fjármálaráðuneytis í skatteftirliti benda til.<sup>17</sup> Þetta kom ríkisskattstjóra, Garðari Valdimarssyni, í opna skjöldu. Garðar var skattrannsókna stjóri áður en hann varð ríkisskattstjóri og var þetta alveg nýtt fyrir honum.

Skattsvikanefndin frá 1986 hafði sett út á túlkun fjármálaráðuneytis á lagaheimildum ríkisskattstjóra til að hafa eftirlit með störfum skattstjóra. Ráðuneytið túlkaði það á þann veg að hlutverk ríkisskattstjóra væri eingöngu að samræma skýringar og gefa út leiðbeiningareglur varðandi úrskurð vafaatriða. Ráðuneytið leit því á að skattstofurnar tækju sjálfstæðar ákvarðanir um eigin vinnubrögð og innri verkstjórn. Slík túlkun var í algjörrri andstöðu við þá vinnuhefð sem Sigurbjörn Þorbjörnsson, fyrsti ríkisskattstjórinn, lagði við stofnun

16 Alþingistíðindi, 1996-1997, þskj. 272, svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um árangur af skatteftirliti og skattrannsóknum.

17 Dagblaðið Vísir – DV, 6. júlí 1993, 6. Mbl., 11. desember 1993, 12.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

embættisins árið 1962. Sigurbjörn setti skattstjórum lífsreglurnar um flest allt í skattkerfinu, jafnframt því sem hann hafði hönd í bagga um öll útgjöld embættanna til að byrja með enda var megintilgangurinn með stofnun embættis ríkisskattstjóra að einn og sami maður bæri ábyrgð á öllu skattkerfinu.

Nefndin benti á að ákvörðunarvald skattkerfisins væri dreift og vinnubrögð ósamræmd þar sem allt heildarskipulag vantaði. Ekkert var gert með tillögur skattsvikanefndarinnar frá 1986. Eina samræmda skatteftirlit landsins fór fram hjá skattrannsóknarstjóra fram að aðskilnaði skatteftirlits og skattrannsókna 1992. Skattsvikanefndin frá 1993 lagði til að að starfsmönnum yrði fjölgað verulega bæði í eftirliti og við skattrannsóknir, en embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins tók til starfa í ársbyrjun 1993. Starfsmönnum við eftirlit í skattkerfinu fjölgaði úr 34 í 54, eins og áður sagði. Mest munaði þar um nýja eftirlitsdeild skattstjórans í Reykjavík. Í kjölfarið var farið í eftirlitsátak sem tókst ekki sem skyldi. Sömu sögu var að segja af öðrum aðgerðum í skatteftirliti á næstu árum. Fyrst og fremst var það vegna ágreinings milli skattstjóra og ríkisskattstjóra. Skattstjórar virtu ekki framkvæmda- og starfsreglur sem ríkisskattstjóri setti þeim um skatteftirlit og engu líkara en að kynt væri undir ósætti innan sem utan skattkerfisins. Í skýrslu ríkisendurskoðunar segir t.d.: „Ekki er ósennilegt að óvæginn utanaðkomandi gagnrýni á framkvæmd eftirlitsins hafi dregið úr áhuganum.“<sup>18</sup> Allt skatteftirlit var því meira og minna lamað á þessum árum. Davíð Oddson forsætisráðherra hafði uppi stór orð um embætti ríkisskattstjóra. Þar hefur hann allt á hornum sér og lætur í veðri vaka að ríkisskattstjóri og skattstjórar misbeiti valdi sínu og telur nauðsynlegt að stofna embætti umboðsmanns skattgreiðanda, þ.e. umboðsmanns almennings gagnvart skattgyfivöldum. Um þessar mundir hafði Vífilfell, framleiðandi Coca Cola á Íslandi, lent í skattrannsókn.

Málið var rammpólitískt og nátengt báðum stjórnarflokkunum, þ.e. Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki. Aðalleikari þess var Hreinn Loftsson, hægri hönd Davíðs Oddssonar forsætisráðherra til margra ára. Hreinn var m.a. formaður framkvæmdanefndar um einkavæðingu 1992-2002 og stjórnarmaður í Vífilfelli ehf., framleiðanda Coca Cola á Íslandi, 1995-1997 en að grunni til snerist málið um að bjarga Framsóknarflokkun úr fjárhagskröggum gegn skattafslætti til Vífilfells ehf. Með öðrum orðum var hér á ferðinni helmingaskiptareglan gamalkunna. Málið var mjög umfangsmikið og vakti mikla athygli. Það hófst með fyrirspurnarbréfum skattstjórans í Reykjavík til Vífilfells ehf. árið 1993 vegna rekstrarkostnaðar fyrirtækisins, eftirlauna og rekstrartaps. Árið 1994 endurákvæðaði skattstjóri opinber gjöld fyrirtækisins vegna árána 1989-1992. Stærsti liðurinn var þó niðurfelling frádráttarliðarins ónotuð rekstrartöp vegna kaups Verksmiðjunnar Vífilfells hf. á fyrirtækjunum Farg hf. og Gamla Álafoss hf. í skattframtali 1989. Skattstjóri tók fram að ekki yrði séð að umrædd sameining stæðist 56. gr. laga nr. 75/1981 og að ekki yrði annað séð að eini tilgangurinn með sameiningunni hefði verið að nýta eftirstöðvar ónotaðrar rekstrartapa fyrirnefndra

18 Ríkisendurskoðun, Skatteftirlit á Íslandi. Samanburður við Norðurlönd, 70.



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

félaga. Gamli Álafoss var keyptur af Framkvæmdasjóði Íslands, en sjóðurinn átti upptök sín í Marshall-aðstoðinni, síðar Framkvæmdabankanum og Framkvæmdastofnun, og var notaður til pólitískrar fyrirgreiðslu þar til hætt var að lána úr honum með lögum nr. 3/1992. Í umræðunum með þeim lögum kom skýrt fram að sjóðurinn hafði tapað gífurlegu fé, sem mátti fyrst og fremst rekja til mikilla styrkja til fiskeldis á árunum 1986-1988 og kaupa sjóðsins á Gamla Álafossi og sameiningu hans við iðnaðardeild Sambandsins í stofnun Álafoss hf. Málið fór til yfirkattaneftndar og var úrskurður hennar staðfestur í héraði og loks í Hæstarétti 30. janúar 1997.<sup>19</sup> Málinu var þó ekki lokið. Hreinn Loftsson lögfræðingur krafðist endurupptöku þess fyrir Hæstarétti á þeirri forsendu að einn dómari, Pétur Kr. Hafstein, hefði verið í frambóði til embættis forseta Íslands og sótt um styrk til Vífilfells, en verið neitað, og hefði látið fyrirtækið gjalda þess í dómnum. Hæstiréttur hafnaði kröfunni.<sup>20</sup>

Ríkisskattstjóri bað ríkisendurskoðun um að athuga hvort eitthvað væri hæft í orðum forsætisráðherra.<sup>21</sup>

Í skýrslu ríkisendurskoðunar kemur fram að verulegur ágreiningur ríkir milli stofnana skattkerfisins. Skattstjórar vildu sinna eftirliti hver með sínu nefi og neituðu að hlíta valdi ríkisskattstjóra þrátt fyrir skýr lög þar um. Málið fór síðar til yfirkattaneftndar sem úrskurðuðu að skattstjórum bæri að fara að tilmælum ríkisskattstjóra. Ríkisendurskoðun taldi ekki aðeins að ráðuneytið drægi taum skattstjóra gegn ríkisskattstjóra, heldur tæki hann fram fyrir hendur hans, en í aðurnefndri skýrslu segir m.a.:<sup>22</sup>

„Samkvæmt framansögðu ber framangreind atburðarás ekki aðeins vott um ágreining heldur afhjúpar hún og tiltölulega veika stöðu ríkisskattstjóra þegar slíkur ágreiningur er uppi. ... Á hinn bóginn verður þó í ljósi lögskipaðs verkswiðs ríkisskattstjóra að telja óeðlilegt að bein verkfyrirmæli varðandi fagleg málefni komi frá fjármálaráðuneytinu. Hvort sem mönnum líkar það betur eða ver, hlýtur málsmeðferð af þessu tagi að veikja stöðu ríkisskattstjóra gagnvart skattstjórum.“

Skattsvikaskýrslan frá árinu 2004 lýsir allt öðru þjóðfélagi en hinar tvær skýrslurnar, sem ekki þarf að koma á óvart. Útrás íslenskra fyrirtækja var á fullu á þessum tíma og léku stjórnvöld með útrásarvíkingunum. Ríkisstjórnin aðhylltist íslenska útgáfu *Laissez faire* stefnunnar og vildi sem minnst skatteftirlit, eins og fram hefur komið. Davíð Oddsson forsætisráðherra sagði t.d. í viðtali við júlubladd Vísbandingar árið 2003: „Ég hef verið þeirrar skoðunar, allt frá því ég var ungur

19 Hrd. 3/1997.

20 Mbl., 22. febrúar 1997, 2. og 14. mars 1997, 36.

21 Mbl., 6. desember 1997.

22 Ríkisendurskoðun, Skatteftirlit á Íslandi. Samanburður við Norðurlönd, 76.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (almennar greinar)

maður, að því minni afskipti sem stjórnmalamenn, embættismenn eða eftirlitsmenn þyrftu að hafa af viðskiptalífínu því betra.“ Í sama viðtali segir forsætisráðherra:<sup>23</sup>

Það er enginn vafi á því að eftir að markaðurinn var frjáls og viðskiptaleg landamæri nánast hurfu þá eru þær stofnanir hér sem eiga að sjá til þess að lögum og reglum sé fylgt, s.s. Fjármálaeftirliti, ríkislögreglustjóri, skattrannsóknarstjóri, skattstofa og slíkir aðilar, mjög á eftir tímanum. Þeir sem starfa á markaðinum eru afar fljótir að finna nýjar leiðir sem hið gamla kerfi veit varla út á hvað ganga. Eftirlitsaðilarnir halda bara áfram að eltast við tuttugu og fimm kallinn hér og þjátúu kallinn þar hjá Jóni og Gunnu sem er mjög ósanngjarnt ef það er síðan raunin að stórar upphæðir fljóta framhjá eftirlitinu.

Með öðrum orðum vissu stjórnvöld hvar skórinn kreppti að. Þau vissu að skatteftirlit væri ekki nógu gott, einkum gagnvart stórfyrirtækjum. Áherslur skattsvikakýrslunnar frá 2004 hefðu því átt að falla í kramið. Orðum forsætisráðherra var hins vegar ekki ætlað að vekja athygli á því að styrkja þyrfti skatteftirlitið, heldur hinu, að nú ætti að láta sverfa til stáls gegn tilteknum aðilum, þ.e. Jóni Ólafssyni og Baugi. Um rannsókn Samkeppnisstofnunar á olúfélögnum hafði forsætisráðherra t.d. allt aðra skoðum: „Ég er ekki viss um að hún virki sem skyldi. Olúfélögin eru til dæmis til athugunar, öll þrjú, en ég sé ekki að það verði nein breyting gangvart almenningi eftir þessa athugun.“<sup>24</sup>

Skattsvikakýrslan frá 2004 leggur mest úr virkum upplýsingaskiptum milli landa samkvæmt fyrirmynd frá OECD og aðgangi að bankaupplýsingum, eins og áður var minnst á, og svokallaða CFC-löggjöf, þ.e. *Controlled Foreign Companies*. Slík löggjöf felur í sér að ef innlendir skattgreiðandi, maður eða félag, á fjármála-fyrirtæki eða ráðandi hlut í slíku fyrirtæki erlendis er heimilt að skattleggja tekjur og eignir slíks félags ef raunveruleg skattlagning hins erlenda félags er verulega lægri en skattlagning eigandans héraðs. Nefndin benti á að slíkar reglur torvelduðu mjög möguleika á stofnun félaga í skattaparadísnum, sem síðar kom í ljós að væru ein helsta aðferð útrásarvíkinga við skattsvik. Í svari fjármálaráðherra við áðurnefndri fyrirspurn á Alþingi, um afstöðu fjármálaráðherra til tillagna nefndarinnar, segir svo um CFC-löggjöfina:

Þessi tillaga var tekin til skoðunar í ráðuneytinu, m.a. í óformlegum starfshópi, í framhaldi af tillögum nefndarinnar. Niðurstaða þeirrar skoðunar varð hins vegar sú að ekki bæri brýna nauðsyn til að innleiða slíkar reglur í íslenskan skattarétt, í ljósi þess hversu lágt

23 Vísbending, desember 2003, 26-27.

24 Vísbending, desember 2003, 26.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (almennar greinar)

tekjuskattshlutfall fyrirtækja er hér á landi samanborið við okkar helstu samkeppnisþjóðir.

Hafa skal í huga að svar Árna Mathiesens fjármálaráðherra kom aðeins fjórum mánuðum fyrir hrunið. Stjórnvöldum var kunnugt um fjármagn í skattaparadísnum um heim allan. Hér ber að allt að sama brunni. Stefna stjórnvalda, þ.e. ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, var að hafa skatteftirlit sem minnst, einkum það sem sneri að bönkum, fjármálafyrirtækjum og skattaparadísnum.<sup>25</sup> Eitt það fyrsta sem ríkisstjórn Jóhönnu Sigurðardóttur og Steingríms J. Sigfússonar gerði var setja svokallaða CFC-löggjöf, sbr. lög frá 20. apríl nr. 46/2009.

### 4. Niðurstöður

Í upphafi greinarinnar er spurt hvort skattsvik sem nú eru að koma í ljós hafi verið í boði einhverra. Vissulega er erfitt að koma með óyggjandi sannanir fyrir slíku, enda ekki hlutverk höfundar, en stjórnvöld vissu hvar skórinn kreppti að. Þau vissu að fé var fært til skattaparadísa. Þau vissu að ekki var greiddur skattur af hlutabréfum. Þau vissu – en aðhöfðust ekkert.

Aldrei er hægt að koma í veg fyrir lögbrot eða skattsvik að öllu leyti. Slíku þjóðfélagi sækist heldur enginn eftir. Hins vegar eru óspilltir stjórnmalaflokkar innviðir lýðræðisþjóðfélags. Í nefndarálitunum sem hér hafa verið til umræðu eru tillögur um það hvernig hefði mátt koma í veg fyrir stærstu afbrotin. Lítið eða ekkert var gert með tillögur nefndanna og þeim jafnvel snúið í andhverfu sína. Samhliða gífurlegum þjóðfélagsbreytingum hefur starfsmönnum í skatteftirliti stanslaust fækkað. Mest er þetta áberandi eftir að Geir Haarde varð fjármálaráðherra en 1998-2003 er um beina fækkun að ræða þegar starfsmönnum í eftirliti fækkar úr 54 í 34, eða um 35%. Fækkunin verður um sama leyti og einkavæðing banka og hlutverk fjármálaþjónustu sem hlutfall af landsframleiðslu eykst stórum, en ríkisstjórnin dró lappirnar eins og hægt var með stofnun stórfyrirtækjaeftirlitsins. Störfum í eftirliti fjölgaði aftur á árunum 2004-2006, en eftir að Indriði H. Þorláksson ríkisskattstjóri lét af störfum var aftur dregið úr eftirlitinu. Stefna stjórnvalda, fyrst og fremst þeirra Halldórs Ásgrímssonar og Geirs Haarde, var að draga úr skatteftirliti svo draumur þeirra um alþjóðlega fjármálaparadís yrði að veruleika. Bankaleynd skyldi aukin og skattsvik á bilinu 3-6 milljarðar króna látin óátalin. Alið var á ugg embættismanna og aukið á sundurþykkju meðal þeirra með óskýru stjórnskipulagi skattkerfisins. Eftirlitsleysið var greinilega í boði stjórnvalda en í sögulegu samhengi er umgengni stjórnmalaflokka við skattkerfið, einkum Sjálfstæðisflokks, sérkennileg, eins og nánar er vikið að í sögu skatta Íslands, sem höfundur vinnur að.

25 [Http://www.visir.is/article/2010549870540#](http://www.visir.is/article/2010549870540#): Undir þetta tekur m.a. settur skatt-rannsóknarstjóri ríkisins í viðtali 9. mars 2009 vegna rannsókna á hvað fór úrskeiðis í skattkerfinu.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (almennar greinar)

### Heimildir

*Alþingistíðindi*, Alþingi.

Dagblaðið *Vísir* – DV.

Forsætisráðuneyti (2006, október). „Alþjóðleg fjármálastarfsemi á Íslandi. Nefnd skipuð af forsætisráðherra um alþjóðlega fjármálastarfsemi.“

Gylfi Þ. Gíslason (1993). *Viðreisnarárin*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.

Heimasíður Alþingis, fjármálaeftirlits og ríkisskattstjóra.

Hæstaréttadómar.

Machiavelli, N. (1987), *Furstinn*. Þýðandi Ásgrímur Albertsson. [Kom fyrst út 1532.]  
Reykjavík: Mál og menning.

*Morgunblaðið*.

Ríkisendurskoðun (1998). *Skatteftirlit á Íslandi. Samanburður við Norðurlönd*. Reykjavík.

Ríkisskattstjóri (2003). *Skýrsla um skatteftirlit 2002*. Reykjavík.

Ríkisskattstjóri (2005). *Skýrsla um skatteftirlit 2003*. Reykjavík.

Skýrsla fjármálaráðherra um störf nefndar sem kannaði umfang skattsvika, lögð fyrir Alþingi  
18. apríl 1986.

Skýrsla starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi (2004, desember). Lögð fyrir Alþingi af  
fjármálaráðherra á 131. löggjafarþingi.

*Umfang skattsvika og tillögur um aðgerðir gegn þeim*. Fjármálaráðuneyti, rit nr. 1 1993.

*Tíund Fréttablað RSK*.

*Vísibending*.

Visir.is