

Febrúar 2023



Útgáfa tilhæfulausra sölureikninga

Eðli háttseminnar og mögulegt umfang

Tillögur til aðgerða



Stjórnarráð Íslands

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Útgefandi:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Útgáfa tilhæfulausra sölureikninga

Febrúar 2023

fjr@fjr.is

www.fjr.is

Umbrot og textavinnsla:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

©2023 Fjármála- og efnahagsráðuneytið

ISBN-13 978-9979-820-87-1

Efnisyfirlit

1. Skipun starfshóps	5
2. Samantekt og niðurstöður	7
2.1 Nánar um efni skýrslunnar og helstu niðurstöður	7
2.2 Önnur atriði sem starfshópurinn skoðaði	9
2.2.1 Hæfisskilyrði fyrirvarsmanna einkahlutafélaga	9
2.2.2 Hækkun á refsiramma skattalagabrota	10
3. Tilhæfulausir sölureikningar – verknaðaraðferð, umfang og notkun reiðufjár	12
3.1 Almenn atriði	12
3.2 Tilhæfulausir sölureikningar	13
3.2.1 Verknaðaraðferð	13
3.2.2 Rekstrarform og fyrirvarsmenn félaga	13
3.2.3 Mál hjá rannsóknadeild Skattsins	14
3.3 Umfang reiðufjárúttekta	14
4. Tillögur starfshópsins	16
4.1 Áhættumiðað skatteftirlit	16
4.1.1 Aðilar áhættumetnir við skráningu á virðisaukaskattsskrá	17
4.1.2 Gildandi heimildir Skattsins til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá samræmdar	20
4.1.3 Ársskil virðisaukaskatts felld brott	22
4.1.4 Heimild Skattsins til að skrá aðila í mánaðarskil rýmkuð	23
4.1.5 Heimild fyrir Skattinn til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá vegna áætlunar í virðisaukaskatti rýmkuð	24
4.1.6 Heimild fyrir Skattinn til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á virðisaukaskatti	25
4.1.7 Heimild fyrir Skattinn til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá vegna áætlunar eða vanskila á opinberum gjöldum	26
4.1.8 Heimild fyrir Skattinn til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá ef erindum Skattsins er ekki svarað	26
4.1.9 Heimild fyrir Skattinn til að loka virðisaukaskattsnúmeri tímabundið	27
4.2 Hömlur á notkun reiðufjár í atvinnurekstri	28
4.3 Öfug skilaskylda virðisaukaskatts (e. Reverse Charge System)	29
4.4 Rafræn upplýsingagjöf til skattyfirvalda	30
5. Viðauki	32
5.1 Fjöldi mála hjá rannsóknadeild Skattsins	32
5.2 Dæmi um rannsóknamál er varða útgáfu tilhæfulausra reikninga	33
5.2.1 Dæmi 1	33
5.2.2 Dæmi 2	35
5.2.3 Dæmi 3	35
5.3 Upplýsingar um reiðufjárúttektir lögaðila og einstaklinga	36

Myndaskrá

Mynd 1	34
--------	----

Mynd 2	36
--------------	----

Töfluskra

Tafla 1 - Fjöldi mála hjá SFL vegna reiðufjár og tilhæfulausra reikninga	32
Tafla 2 - Fjöldi mála frá öðrum sviðum Skattsins vegna reiðufjár og tilhæfulausra reikninga	33
Tafla 3 - Fjárhæðir sölureikninga og fjárhæðir reiðufjár í viðskiptunum skv. rannsókn	34
Tafla 4 - Fjöldi og fjárhæðir reikninga B og C og fjárhæðir reiðufjár í umferð skv. rannsókn.....	35

1. Skipun starfshóps

Hinn 12. apríl 2022 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp um aðgerðir til að sporna við misnotkun skattkerfisins, m.a. með útgáfu tilhæfulausra reikninga. Verkefni hópsins var að afla upplýsinga um úrlausnarefnið m.a. um umfang útgáfu tilhæfulausra reikninga, að hvaða marki reiðufé er notað við kerfisbundna misnotkun og hvernig ólík félagaför eru misnotuð. Átti hópurinn að móta raunhæfar tillögur til að bregðast við fjölgun brota þar sem skattakerfið og þá sérstaklega virðisaukaskattkerfið er misnotað m.a. með útgáfu á tilhæfulausum reikningum.

Í starfshópnum sátu Guðlaug María Valdemarsdóttir, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneytinu, formaður hópsins, Guðmundur Þórir Steinþórsson, tilnefndur af dómsmálaráðuneytinu, Guðný Bjarnarsdóttir, tilnefnd af Skattinum, Harpa Theodórsdóttir tilnefnd af mennta- og viðskiptaráðuneytinu og Steinar Örn Steinarsson, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Ragnheiður Guðnadóttir frá mennta- og viðskiptaráðuneytinu tók sæti Hörpu Theodórsdóttur í starfshópnum.

Skipan starfshópsins er liður í [aðgerðaráætlun](#) stýrihóps dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka fyrir árin 2021-2023 en aðgerðaráætlunin er viðbragð við gildandi [áhættumati](#)¹ ríkislögreglustjóra um sama efni. Samkvæmt áhættumatinu er áhætta af peningabætti í tengslum við skattalagabrot metin mikil en brotin eru talin meðal algengustu frumbrota peningabættis.² Þar segir enn fremur að helstu ógnir og veikleikar í tengslum við áhættuna af skattsvikum sem frumbrotum megi m.a. rekja til þess áhrifaþáttar að auðvelt aðgengi sé til staðar að ýmsum tegundum félaga sem að sama skapi sé auðvelt að misnota. Þá virðist viðhorf almennings til skattsvika vera mildara en til annarra brota og virðast viðurlög ekki hafa tilætluð varnaðaráhrif. Kemur þar einnig fram að málum tengdum skattalagabrotum hafi fjölgað og virðast nú alvarlegri en áður. Til rannsóknar séu til dæmis brotahópar sem noti félög til að misnota virðisaukaskattkerfið með því að gefa út tilhæfulausa sölureikninga sem svo eru nýttir áfram. Fjármunir séu svo að langstærstu leyti teknir út í reiðfé og ógerlegt sé að rekja slóð þeirra. Í aðgerðaráætlun stýrihópsins 2021-2023 eru útfærðar aðgerðir sem talið er að grípa þurfi til í því skyni að bregðast við niðurstöðum áhættumats ríkislögreglustjóra. Þar er m.a. ráðlagt að fjármála- og efnahagsráðuneytið skipi þann starfshóp sem hér um ræðir með fulltrúum hlutaðeigandi stjórnvalda til að móta raunhæfar tillögur um viðbrögð og aðgerðir til að bregðast við fjölgun á þessum brotum tengdu peningabætti.

¹ Áhættumatið var gefið út 25. mars 2021.

² Með frumbrotum peningabættis er átt við brot sem geta leitt af sér ólögmætan ávinning eða annan ágóða sem svo er reynt að þvætta með verknaðaraðferðum sem upptaldar eru í 1. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem er svohljóðandi: „Hver sem tekur við, nýtir eða aflar sér eða öðrum ávinnings af broti á lögum þessum eða af refsiverðu broti á öðrum lögum, eða meðal annars umbreytir slíkum ávinningi, flytur hann, sendir, geymir, aðstoðar við afhendingu hans, leynir honum eða upplýsingum um uppruna hans, eðli, staðsetningu eða ráðstöfun ávinnings skal sæta fangelsi allt að 6 árum.“

Með vísan til framangreinds og í ljósi þess tíma sem starfshópnum var gefinn til að vinna verkefnið ákvað starfshópurinn að afmarka það við þá tegund skattsvika sem felst í útgáfu á tilhæfulausum sölureikningum. Starfshópurinn starfaði á tímabilinu frá 3. maí 2022 til 24. febrúar 2023. Á fundi starfshópsins komu starfsmenn frá Skattinum, nánar tiltekið frá virðisaukaskattshluta álagningarsviðs og eftirlits- og rannsóknasviði. Starfshópurinn fundaði einnig með starfsmönnum héraðssaksóknara á rannsóknar- og saksóknarsviði auk skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Við mótun tillagna hefur starfshópurinn haft hliðsjón af því sem fram kom í samskiptum við fyrrnefnda aðila. Loks aflaði starfshópurinn upplýsinga frá skattyfirvöldum á Norðurlöndum.

2. Samantekt og niðurstöður

Skattyfirvöld gegna grundvallarhlutverki við tekjuöflun ríkisins. Hlutverk þeirra er að innheimta skatta og gjöld í samræmi við lög og reglur og með þeim hætti að traust almennings á skattkerfinu viðhaldist. Skattsvik³ leiða til tekjutaps fyrir ríkissjóð og skekkja samkeppnisstöðu. Þau grafa undan trúverðugleika skattkerfisins og trausti almennings á skattkerfinu. Skattsvikabrot geta valdið miklu samfélagslegu tjóni. Þau eru álitin alvarleg og hefur löggjafinn mælt fyrir um að þau geti varðað refsingu, sbr. 262. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.). Þá kann ráðstöfun á ávinningi slíkra brota að fela í sér peningabætti sem er refsivert skv. 264. gr. hgl.

2.1 Nánar um efni skýrslunnar og helstu niðurstöður

Ein tegund skattsvika er útgáfa á tilhæfulausum reikningum. Þá eru gefnir út sölureikningar, venjulega með virðisaukaskatti, sem eiga ekki við rök að styðjast. Þeir eru að jafnaði eingöngu gefnir út til að nýta þá sem rekstrargjöld og til færslu innskatts til frádráttar útskatti hjá meintum kaupanda. Hinn meinti kaupandi greiðir hinum meinta seljanda heildarandvirði sölureikningsins sem tekur það síðan út í reiðufé. Slóð fjármunanna hverfur og hinn meinti seljandi skilar ekki innheimtum virðisaukaskatti.

Starfshópurinn aflaði upplýsinga sem gefa vísbendingar um umfang útgáfu tilhæfulausra reikninga hér á landi. Starfshópurinn aflaði einnig upplýsinga um hvaða rekstrarform virðast helst misnotuð í tengslum við útgáfu á tilhæfulausum reikningum og hvert umfang reiðufjár sem notað er í tengslum við slíka háttsemi kunni að vera. Niðurstöðu gagnaöflunar er að finna í kafla 3 í skýrslunni og í sérstökum viðauka við hana. Í stuttu máli benda fyrirbyggjandi gögn til þess að umfang þessara skattsvika kunni að vera töluvert og þau rekstrarform sem helst eru nýtt til að stunda þessa misnotkun séu annars vegar einkahlutafélög og hins vegar einstaklingar í rekstri. Þá liggur fyrir að úttekt reiðufjár er aðaleinkenni þessara skattsvikamála. Ávinningur af slíkum skattsvikum ræðst af umfangi þeirra og liggja fyrir upplýsingar sem sýna að ávinningurinn er m.a. notaður til að greiða fyrir svarta atvinnustarfsemi í þágu þeirra aðila sem hafa raunverulegan ávinning af brotunum.

Í kafla 4 í skýrslunni er að finna tillögur starfshópsins. Þeim er fyrst og fremst ætlað að sporna við skattsvikum í formi útgáfu á tilhæfulausum reikningum, þó gera megi ráð fyrir að tillögurnar geti nýst í baráttunni við annars konar skattsvik. Tillögur starfshópsins snúa fyrst og fremst að því að efla og styrkja Skattinn sem fer með yfirstjórn skatteftirlits og skattrannsóknar og ber að vakta áhættuna af skattsvikum og bregðast við ef grunur um skattsvik vaknar. Tillögurnar starfshópsins eru sem hér segir:

³ Skv. 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 808/2022 um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsóknna teljast það skattsvik þegar aðili gefur af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangar eða villandi upplýsingar sem ætlaðar eru til grundvallar við skattákvörðunum. Sama gildir ef aðili vanrækir að veita upplýsingar sem kunna að hafa þýðingu, hvort heldur vegna eigin skattskila eða annarra, sbr. einnig 109. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og 40. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt.

- Innleiða að fullu áhættumiðað eftirlit í virðisaukaskatti
 - Meta þarf aðila, sem óskar eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá, m.t.t. áhættunnar af skattsvikum.
 - Niðurstaða úr slíku áhættumati leggur grunninn að því hvernig eftirlit Skattsins með starfsemi aðila verður háttað.
 - Endurskoða þarf áhættumat aðila reglulega.
 - Ljúka þarf sem fyrst við að færa eyðublað um skráningu á virðisaukaskattsskrá yfir á rafrænt form.
 - Samræma þarf gildandi heimildir Skattsins til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá.
 - Fella þarf brott ársskil í virðisaukaskatti.
 - Rýmka þarf gildandi heimildir Skattsins til að skrá aðila í mánaðarskil virðisaukaskatts í eftirlitsskyni.
 - Rýmka þarf gildandi heimild Skattsins til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá sem sætt hefur áætlun virðisaukaskatts, þannig að ekki sé lengur miðað við áætlanir í tvö samfelld uppgjörstímabil.
 - Veita þarf Skattinum heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á virðisaukaskatti.
 - Veita þarf Skattinum heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá sem sætt hefur áætlun á opinberum gjöldum og/eða er í vanskilum með opinber gjöld.
 - Veita þarf Skattinum heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá sem ekki svarar erindum Skattsins.
 - Veita þarf Skattinum heimild til að framkvæma tímabundna lokun á VSK-númeri ef rökstuddur grunur er um umfangsmikil skattsvik, peningþvætti o.fl.
- Setja þarf hömlur á notkun reiðufjár í viðskiptum í atvinnurekstri.
- Taka þarf til skoðunar hvort fyrirkomulag um öfuga skilaskyldu virðisaukaskatts geti nýst til að draga úr skattsvikum hér á landi.
- Taka þarf til skoðunar að innleiða rafræna upplýsingagjöf til skattyfirvalda.

Markmiðið með áhættumiðuðu eftirliti hvað skattsvik varðar er að draga sem fyrst fram í dagsljósið þá aðila sem eru að misnota skattkerfið svo hægt sé að bregðast við háttseminni án tafar og þannig um leið draga verulega úr því tjóni sem þessir aðilar geta valdið samfélaginu með háttsemi sinni. Þess er vænst að virkt áhættumiðað eftirlit hjá Skattinum leiði til þess að fleiri skattsvikamálum ljúki fyrr á stjórnáslustugi og þeim málum sem sæta skattrannsókn eða er vísað til lögreglu muni þar af leiðandi fækka.

Í tillögum starfshópsins felast auknar heimildir fyrir Skattinn til að bregðast við hættunni af skattsvikum. Gengið er út frá því að framkvæmd Skattsins við beitingu heimildanna verði í

Samræmi við reglur stjórnarsýslulaga og almennar stjórnarsýslureglur. Verði þeim þannig beitt í lögmætum tilgangi með jafnræði að leiðarljósi og ekki verði gengið lengra en nauðsynlegt þykir. Mál verða rannsökuð og aðilum máls gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en tekin er ákvörðun af hálfu Skattsins..

Það er mikið í húfi fyrir samfélagið að koma í veg fyrir skattsvik í virðisaukaskatti. Séu þau látin óátalin grefur það undan trúverðugleika virðisaukaskattkerfisins og umfang þeirra eykst. Ríkislögreglustjóri metur sem fyrr segir áhættuna af skattsvikum sem frumbrot peningabvættis mikla. Samkvæmt Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins (e. Europol) geta svik í virðisaukaskatti tengst skipulagðri glæpastarfsemi.⁴ Við þessu verður að bregðast. Stjórnvöld verða að treysta varnir gegn peningabvætti og fjármögnum hryðjuverka og koma í veg fyrir skattsvikabrot þar sem ráðstöfun af ávinningi slíkra brota kann að fela í sér peningabvætti. Að öðrum kosti getur Ísland átt það á hættu að FATF, alþjóðlegur fjármálaaðgerðarhópur ríkja um aðgerðir gegn peningabvætti og fjármögnun hryðjuverka, telji landið ekki uppfylla skuldbindingar sínar um varnir gegn peningabvætti og fjármögnun hryðjuverka samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum sínum.

2.2 Önnur atriði sem starfshópurinn skoðaði

2.2.1 Hæfiskilyrði fyrirvarsmanna einkahlutafélaga

Samkvæmt 4. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.) getur dómari dæmt einstakling í atvinnurekstrarbann vegna brota samkvæmt 1. eða 2. mgr. ákvæðisins. Honum er þá óheimilt að stofna félag með takmarkaðri ábyrgð félagsmanna, sitja í stjórn, starfa sem framkvæmdastjóri eða koma með öðrum hætti að stjórnun eða fara með meiri hluta atkvæðisréttar í slíku félagi í þann tíma sem atvinnurekstrarbannið er í gildi. Getur bannið varað í allt að þrjú ár frá dómi.

Í desember sl. samþykkti Alþingi frumvarp er varð að lögum nr. 133/2022 um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. Með lögnum er dómstólum nú gert kleift að kröfu skiptastjóra að úrskurða þann sem ekki telst hæfur til að stýra hluta- eða einkahlutafélagi í atvinnurekstrarbann vegna skaðlegra eða óverjandi viðskiptahátta. Með slíku banni er þeim sem því sætir óheimilt að stjórna félagi sem rekið er með takmarkaðri ábyrgð og fara með prókúru eða annað umboð slíks félags. Getur atvinnurekstrarbann varað að meginreglu til í þrjú ár. Starfshópurinn telur að lagasetningin sé til mikilla bóta.

Í samtölum innan starfshópsins og við fundargesti var því reglulega velt upp hvort þörf væri á breytingum er varða hæfiskröfur stofnenda og fyrirvarsmanna einkahlutafélaga, með það fyrir augum að þeir sem hafa persónulega eða sem fyrirvarsmenn einkahlutafélaga verið þátttakendur í því að gefa út eða nýta tilhæfulausa reikninga í rekstri sínum eða gerst sekir um annars konar skattsvik, en ekki verið dæmdir eða úrskurðaðir í atvinnurekstrarbann, sbr. 4. mgr. 262. gr. hgl. og nú 180. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991, sem tók gildi með

⁴ Útgáfa á tilhæfulausum reikningum er þekkt alþjóðlegt vandamál. Sambærileg háttsemi þekkest í öðrum löndum og er hún gjarnan nefnd The Missing Trader Fraud. Venjulega á hún sér þar stað í viðskiptum milli ríkja. Sjá t.d. [skýrslu Europol](#) frá 2021 um áhættumat vegna alvarlegrar og skipulagðrar glæpastarfsemi.

fyrirnefndum breytingalögum nr. 133/2022, fái ekki að stofna einkahlutafélög að nýju með auðveldum hætti. Almennar hæfiskröfur stofnenda og fyrirsvarsmanna félaga, sem m.a. er að finna í lögum um einkahlutafélög nr. 138/1994 og lögum um hlutafélög nr. 2/1995, hafa verið til skoðunar af hálfu menningar- og viðskiptaráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins og fyrirtækjaskrár á vegum stýrihóps dómsmálaráðherra um varnir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka og er gert ráð fyrir að niðurstaða þeirrar vinnu liggi fyrir á næstunni.

Það er álit starfshópsins að ekki sé unnt að útiloka að þrengri hæfisskilyrði kunni að draga úr líkum á því að þeir sem hafa ítrekað gerst sekir um skattsvik, en ekki verið dæmdir eða úrskurðaðir í atvinnurekstrarbann, geti stofnað ný einkahlutafélög með auðveldum hætti. Á hinn bóginn þurfa að vera til staðar skilvirkari úrræði til að draga sem fyrst fram í dagsljósið þá sem eru að misnota skattkerfið svo unnt sé að bregðast við háttseminni án tafar. Með þeim hætti væri unnt að draga verulega úr því tjóni sem þessir aðilar geta valdið samfélaginu með háttsemi sinni. Slík úrræði þyrftu, eðli máls samkvæmt, að vera liður í rauntíma skatteftirliti og því væri þeim best fyrir komið hjá því stjórnvaldi sem gegnir því hlutverki, þ.e. Skattinum.

Starfshópurinn leggur því áherslu á að sértækari úrræða sé þörf s.s. skýrari heimildir fyrir Skattinn til að beita áhættumiðuðu eftirliti með það að markmiði að stoppa umrædda háttsemi sem fyrst.

2.2.2 *Hækkun á refsiramma skattalagabrota*

Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. vskl. skal sá sem ekki afhendir virðisaukaskatt sem hann hefur innheimt eða honum bar að innheimta greiða fésekt allt að tífalt þeirri skattfjárhæð sem undan var dregin eða vanrækt var greiðsla á. Fésekt getur aldrei verið lægri en sem nemur tvöfalt þeirri skattfjárhæð. Samkvæmt 262. gr. hgl. er hámarksrefsing vegna skattsvikabrota, sem teljast meiri háttar, allt að sex ára fangelsi.

Viðurlög vegna skattalagabrota eru til umfjöllunar í nýrri skýrslu Ríkisendurskoðunar um innheimtu dómssekta.⁵ Í skýrslunni kemur fram að á árunum 2017-2021 féllu 118 dómur í skattsvikamálum. Í öllum tilvikum var sektum beitt en það heyrir hins vegar til undantekninga að óskilorðsbundin fangelsisvist sé dæmd fyrir skattsvikabrot þrátt fyrir ákvæði 262. gr. hgl. Þá segir í skýrslunni að dómssektir hafi farið hækkandi síðan refsilágmark (tvöföldun skattfjárhæðar) var sett með lögum nr. 42/1995. Af 118 málum eru 62 (52,5%) enn í innheimtu. Samkvæmt skýrslunni tekur fullnustuferli dómssekta í flestum tilvikum fimm ár, þar af fjögur ár í innheimtu og megi leiða að því líkum að hluti þeirra dóma sem eru nú í innheimtufarli muni fyrnast. Í skýrslunni kemur fram að dómssektir voru aðeins greiddar í níu tilvikum (7,6%) og í 44 tilvikum (37%) hefur vararefsing verið fullnustuð með samfélagsþjónustu í stað fangelsisvistar (fullnustu lokið, í gangi eða væntanleg). Í engu tilviki hefur vararefsing verið fullnustuð með fangelsisvist, enn sem komið er. Í skýrslunni er því velt upp hvort dregið hafi úr varnaðaráhrifum þeirra refsinga sem almennt eru dæmdar vegna skattalagabrota þar sem dæmdar sektir eru í undantekningartilfellum greiddar og vararefsing er í yfirgnæfandi tilvikum fullnustuð með samfélagsþjónustu í stað fangelsisvistar.

⁵ [Skýrsla Ríkisendurskoðunar um innheimtu dómssekta](#), desember 2022, bls. 33 og áfram.

Að mati starfshópsins kynni það mögulega að auka varnaðaráhrif refsinga ef vararefsing yrði í auknum mæli fullnustuð með fangelsisvist í stað annarra úrræða. Á móti kemur kann slíkt að reynast ómögulegt m.a. vegna viðvarandi skorts á fangelsisrymum en í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að vegna forgangsröðunar fangelsisryma hafa dómþolar sekta verið neðarlega á boðunarlistum Fangelsismálastofnunar.

Starfshópurinn skoðaði hvort varnaðaráhrif refsinga kæmu til með að aukast ef gildandi refsirammi yrði hækkaður. Í samtölum starfshópsins við starfsmenn héraðssaksóknara kom fram að þeir telja að þyngri viðurlög komi ekki til með að hafa aukin og tilætluð varnaðaráhrif. Meðferð þeirra mála sem fara til rannsóknar hjá lögreglu taka umtalsverðan tíma auk þess sem sönnunarkröfur í refsimálum eru mjög ríkar. Að þeirra mati dregur það úr varnaðaráhrifum viðurlaganna.

Starfshópurinn tekur undir þau sjónarmið starfsmanna héraðssaksóknara. Það er álit starfshópsins að til staðar þurfi að vera skilvirkari úrræði til að draga sem fyrst fram í dagsljósið þá sem eru að misnota skattkerfið svo unnt sé að bregðast við háttseminni án tafar. Að mati starfshópsins er því áhrifaríkara að ljúka málum sem fyrst á stjórnslustigi. Byggir sú afstaða á því að varnaðaráhrif viðurlaga og annarra ráðstafana vegna lögbrota eru að jafnaði sterkust þegar þeim er fram komið stuttu eftir lögbrot. Að mati starfshópsins má gera ráð fyrir að varnaðaráhrif af snemmtækum ráðstöfunum yrði meiri en ef beðið væri niðurstöðu í refsimáli.

Að virtu framansögðu er það álit starfshópsins að ekki sé þörf á að gera breytingar á refsiramma vegna þeirra skattsvikabrota sem geta varðað refsingu, a.m.k. að svo stöddu.

3. Tilhæfulausir sölureikningar – verknaðaraðferð, umfang og notkun reiðufjár

Starfshópurinn aflaði upplýsinga um verknaðaraðferðina í málum sem varða tilhæfulausa reikninga og hvaða rekstrarform eru helst misnotuð í tengslum við útgáfu á tilhæfulausum reikningum. Þá aflaði starfshópurinn upplýsinga sem gefa vísbendingar um hvert umfang háttseminnar kunni að vera þ.m.t. umfang þess reiðufjár sem fer manna á millum í þessum málum.

3.1 Almenn atriði

Eftirlits- og rannsóknasvið Skattsins annast eftirlit og rannsókn mála þar sem grunur leikur á útgáfu tilhæfulausra reikninga.⁶ Koma slík mál ýmist upp við almennt eftirlit eða í kjölfar [tilkynninga](#) frá SFL.⁷ Það eru ýmiskonar útfærslur á þessum skattsvikum sem virðast, miðað við upplýsingar sem starfshópnum hafa borist frá rannsóknadeild Skattsins og SFL, vera algengust í byggingariðnaði en einskorðast þó alls ekki við þá starfsemi.⁸

Í viðauka með skýrslunni er gerð grein fyrir niðurstöðum rannsókna tveggja mála sem voru tekin til rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, nú rannsóknadeild Skattsins. Annars vegar er um að ræða félag sem nýtti tilhæfulausa sölureikninga samtals að fjárhæð 260 milljónir frá þremur erlendum aðilum og var reiðufé í umferð í því máli um 200 milljónir. Hins vegar er um að ræða félag sem nýtti tilhæfulausa sölureikninga útgefna í nafni tveggja félaga samtals að fjárhæð 543 milljónir og var reiðufé í umferð sem tengdist því máli um 396 milljónir. Félögin voru bæði skráð í byggingastarfsemi.

Þá er í viðaukanum þriðja dæmið sem sýnir á myndrænan hátt dæmi um sama einstaklinginn er komið hefur að rekstri fimm fyrirtækja sem öll hafa verið tilkynnt til SFL vegna óeðlilegra reiðufjárúttekta hans. Fyrir liggur að frá miðju ári 2016 tók þessi einstaklingur út 412,7 milljónir kr. í reiðufé af bankareikningum umræddra félaga.

Dæmin varpa skýru ljósi á þá misnotkun sem viðgengst í virðisaukaskattskerfinu.

⁶ Hinn 1. maí 2021 var skattrannsóknarstjóri ríkisins færður undir Skattinn með lögum nr. 29/2021 um breytingu á lögum er varða rannsókn og saksókn skattalagabrota. Þann 1. febrúar 2022 tók gildi nýtt skipulag innan Skattsins með sameiningu tveggja sviða í svið Eftirlits og rannsókna. Eftirlits- og rannsóknasvið hvílir á þremur stöðum sem kallast Eftirlit, Rannsóknir og Viðurlög.

⁷ SFL tekur á móti tilkynningum m.a. frá lánastofnunum um viðskipti þar sem grunur leikur á peningþvætti eða fjármögnun hryðjuverka, sbr. lög nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

⁸ Sbr. dómur Héraðsdóms Reykjavíkur þann 17. maí 2021 í máli nr. S-5315/2020 og varðar tilhæfulausa reikninga í rekstri í bakaríi. Fjallað var um dóminn á mbl.is þann 26.12.2022 en dómurinn hafði þá ekki verið birtur. Þá hefur héraðssaksóknari ákært mann fyrir að nýta sér ranga og tilhæfulausa reikninga í bókhaldi einkahlutafélags í hans eigu en reikningarnir voru gefnir út af bresku félagi, sbr. frétt MBL 29.9.2022. Sjá einnig frétt á vef RÚV 25. desember 2022 um útgáfu á tilhæfulausum reikningum og svokallaða útfararstjóra.

3.2 Tilhæfulausir sölureikningar

3.2.1 Verknáðaraðferð

Verknáðaraðferð í málum sem varða tilhæfulausa reikninga má með nokkurri einföldun lýsa með viðskiptasambandi milli aðila A, sem gefur út reikning með virðisaukaskatti til handa B fyrir þjónustu sem ekki var innt af hendi. Báðir eru skráðir á virðisaukaskattsskrá. Aðili B greiðir reikninginn með millifærslu til A og nýtir reikninginn til færslu innskatts og rekstrargjalda í rekstri sínum. A tekur síðan fjármunina út úr rekstrinum með úttekt í reiðufé, t.d. af eigin reikningi eða í kjölfar millifærslu til þriðja manns (venjulega þá fyrirsvarsmanns ef A er lögaðili) og slóð fjármunanna hverfur.

Í þessum málum er grunur um að þeir aðilar sem greiða tilhæfulausa reikninga fái þá fjármuni sem teknir eru út í reiðufé að mestu leyti til baka. Ávinningi háttseminnar sé svo gjarnan ráðstafað í svarta atvinnustarfsemi í þeirra þágu. Þannig séu það þeir sem hafa raunverulegan ávinning af brotunum. Um leið nýta þeir sölureikningana til færslu innskatts og til frádráttar sem rekstrargjöld.⁹

Það sem almennt einkennir þessi mál er að aðili A vanrækir skil á virðisaukaskatti og skattskil almennt uns skattyfirvöld hefja rannsókn á viðkomandi eða hann er skráður af virðisaukaskattsskrá ellegar bú hans tekið til gjaldþrotaskipta. Þá taki gjarnan nýr aðili við því hlutverki að gefa út tilhæfulausa reikninga og háttsemin heldur áfram. Þá eru dæmi um að útgáfuaðilum reikninga sé skipt út fyrir aðra, þ.e. á meðan reksturinn þar sem reikningar eru nýttir er enn í gangi, í þeim tilgangi að fela háttsemina. Þá er það tíðkað að fyrirsvarmönnum A er skipt út fyrir aðra þegar ljóst þykir að A er á leið í gjaldþrot. Þessir nýju fyrirsvarsmenn eru gjarnan kallaðir útfararstjórar. Fyrrum fyrirsvarsmenn A stofna síðan nýtt félag og öll framangreind atburðarrás endurtekur sig. Hið svokallaða kennitölufلاك er því í mörgum tilvikum samofið þessari svikastarfsemi.

3.2.2 Rekstrarform og fyrirsvarsmenn félaga

Samkvæmt upplýsingum frá rannsóknadeild Skattsins eru þau rekstrarform sem helst hafa verið notuð við útgáfu tilhæfulausra sölureikninga annars vegar einkahlutafélög og hins vegar einstaklingar í atvinnurekstri.¹⁰ Aðilar sem fengnir hafa verið til að vera í fyrirsvari eru oft á tíðum einstaklingar í viðkvæmri stöðu, t.d. vegna mikillar óreglu. Þá hefur borið á því að notaðar séu kennitölur einstaklinga með erlent ríkisfang, til skráningar á virðisaukaskattsskrá eða sem fyrirsvarsmenn lögaðila. Varðandi framangreinda einstaklinga í viðkvæmri stöðu hafa þeir borið á sama veg um aðdraganda þess að þeir fóru í viðkomandi rekstur. Þeim hafi verið kynnt hvernig þeir gætu auðgast með því að stofna eða útvega félag í þeim tilgangi að gefa út tilhæfulausa reikninga og stofna bankareikning til að móttaka greiðslur. Innborganir hafi að

⁹ Með dómi [Héraðsdóms Reykjaness í máli S-1474/2022, frá 8. nóvember 2022](#), var aðili sakfelldur fyrir meiriháttar brot gegn skattalögum og lögum um bókhald í rekstri einkahlutafélagsins X með því að hafa sem stjórnarmaður og daglegur stjórnandi, m.a: "1. Staðið skil á efnislega röngum skattframtölum [...] gjaldárin 2016 og 2017, vegna rekstraráranna 2015 og 2016, með því að hafa offramtalið eignir og rekstrargjöld félagsins á grundvelli átta rangra og tilhæfulausra sölureikninga, útgefnum í nafni einkahlutafélagsins [Y]" og þannig offramtalið rekstrargjöld um samtals 19.404.000 krónur og komið félaginu undan greiðslu tekjuskatts að fjárhæð samtals 3.585.112 krónur.

¹⁰ Sbr. tölur 1 og 2 í viðauka.

mestu verið teknað út í reiðufé og afhentar þriðja manni að frádreginni þóknun þess sem er skráður fyrirsvarsmáður félagsins. Varðandi kennitölur aðila með erlent ríkisfang hefur komið í ljós að margir þeirra eru farnir af landi brott þegar rannsókn hefst og tilraunir til að hafa upp á þeim ekki borið árangur. Þá hefur vaknað grunur um auðkennastuld í einhverjum tilvikum.

3.2.3 Mál hjá rannsóknadeild Skattsins

Í viðauka með skýrslunni koma fram tölulegar upplýsingar frá rannsóknadeild Skattsins um fjölda mála, tengd útgáfu tilhæfulausra sölureikninga og reiðufé. Samkvæmt þeim voru stofnuð 132 mál í framhaldi af tilkynningum frá SFL á tímabilinu frá janúar 2020 til og með september 2022. Þar af eru 51 mál eða 39% af málum tengd útgáfu tilhæfulausra reikninga og reiðufjárúttektum. Þá var 135 málum vísað til rannsóknadeildar frá öðrum sviðum Skattsins á árunum 2020 og 2021, þar af voru 65 eða um 48% málanna vegna gruns um útgáfu tilhæfulausra reikninga og reiðufjárúttektir.

Það er samdóma álit þeirra sem starfshópurinn hefur átt samtöl við að í þeim málum sem tekin hafi verið til rannsóknar hafi umfang tilhæfulausra reikninga verið töluvert og varðað mikla fjármuni, líkt og sjá má í dæmunum sem nefnd eru hér að framan og nánar er gerð grein fyrir í viðauka. Þá er ýmislegt sem bendir til þess að þau mál sem tengjast útgáfu tilhæfulausra reikninga og ratað hafa inn á borð rannsóknadeildar Skattsins séu aðeins toppurinn á ísjakanum. Aðaleinkenni málanna eru eins og fram hefur komið úttektir í reiðufé í kjölfar greiðslna frá meintum kaupendum á sölureikningunum, en þær úttektir eru einmitt ein af grundvallarforsendum fyrir því að aðilar hagnast á þessari háttsemi þar sem slóð fjármunanna hverfur.

Mál af þessum toga eru tímafrek og erfið í rannsókn. Útfærslan á hinni svíksamlegu háttsemi virðist oft á tíðum verða sífelld flóknari þar sem notast er við ýmiskonar keðjur félaga, m.a. í þeim tilgangi að fjarlægja þann sem raunverulega nýtur ágóðans af brotunum. Þá koma sömu aðilar aftur og aftur við sögu í þessum málum. Enn fremur getur reynst erfitt að færa nægar sönnur á að reikningar séu tilhæfulausir. Þegar ekki er talið að sönnun um slíkt takist er farið með málið gagnvart útgefanda sölureikninga annað hvort sem hefðbundið skattsvikamál, þ.e. ef ekki hafa verið staðin skil á virðisaukaskattsskýrslum, eða sem vanskilamál ef staðin hafa verið skil á virðisaukaskattsskýrslum án greiðslu. Þá er aðilinn, eða fyrirsvarsmáður félags ef um það er að ræða, ákærður fyrir annað hvort að hafa vanrækt að gera grein fyrir skattskyldri veltu og útskatti eða að hafa ekki staðið skil á innheimtum virðisaukaskatti. Sé málum lokið með þessum hætti er tilvist þessara sölureikninga viðurkennd og því að jafnaði ekki mögulegt að hefja mál gagnvart móttakanda sölureiknings (kaupanda) um lækkun gjaldfærslu og færslu innskatts.

3.3 Umfang reiðufjárúttekta

Önnur aðgerð í aðgerðaráætlun stýrihóps dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka varðaði greiningu á umfangi reiðufjárúttekta hér á landi. Aflaði rannsóknadeild Skattsins upplýsinga um reiðufjárúttektir af bankareikningum lögaðila og einstaklinga í gegnum hraðbanka og hjá bankagjaldkerum á árunum 2019, 2020 og 2021. Upplýsingaöflunin afmarkaðist við úttektir lögaðila sem voru yfir 3 milljónum kr. á hverju ári og úttektir einstaklinga sem voru yfir 5 milljónir kr. á hverju ári. Samkvæmt upplýsingum sem bárust frá viðskiptaböndkunum miðað við framangreindar forsendur námu þessar

reiðufjárúttektir einstaklinga og lögaðila samtals rúmum 40,3 milljörðum á umræddum árum. Af þeirri fjárhæð eru reiðufjárúttektir einstaklinga 19,3 milljarðar og lögaðila 21 milljarður. Nánari sundurliðun á þessum fjárhæðum kemur fram í töflu 5 í viðauka skýrslunnar.

Það er mat starfshópsins að frekari úrvinnsla á þeim gögnum sem aflað hefur verið um umfang reiðufjárúttekta lögaðila og einstaklinga kunni m.a. að leiða í ljós hvort úttektirnar varði útgáfu tilhæfulausra reikninga og geti þar með varpað enn skýrara ljósi á umfang þessarar háttsemi.

4. Tillögur starfshópsins

Í undirköflum hér á eftir er að finna tillögur starfshópsins sem fyrst og fremst er ætlað að sporna við skattsvikum í formi útgáfu á tilhæfulausum reikningum þó gera megi ráð fyrir að tillögurnar geti jafnframt nýst skattayfirvöldum í baráttu við annars konar skattsvik.

Eins og fyrr segir snúa tillögur starfshópsins fyrst og fremst að Skattinum sem fer með yfirstjórn skatteftirlits og skattrannsóknna. Tillögunum er ætlað að efla og styrkja Skattinn í að sinna eftirlitshlutverki sínu en við mótun tillagna starfshópsins var m.a. tekið mið af því sem fram kom í samtölum við starfsmenn Skattsins og héraðssaksóknara.

4.1 Áhættumiðað skatteftirlit

Skattayfirvöld þurfa að beita áhættustýringu sem felur í sér að greina og mæla áhættur í starfsemi sinni og hvernig eigi að bregðast við áhættum ef þær fara út fyrir skilgreind mörk. Bæði OECD og Evrópusambandið hafa gefið út leiðbeiningar um áhættumiðað skatteftirlit.¹¹ Mannauðurinn er takmörkuð auðlind og verða skattayfirvöld því að forgangsraða í störfum sínum. Hvað eftirlitshlutverk þeirra varðar verða skattayfirvöld að beina eftirliti þangað þar sem þörf er á, nánar tiltekið þar sem hættan er hvað mest á að skattskil aðila séu ekki í samræmi við lög og reglur. Markmiðið með áhættumiðuðu eftirliti hvað skattsvik varðar er að draga sem fyrst fram í dagsljósið þá aðila sem eru að misnota skattskerfið svo hægt sé að bregðast við háttseminni án tafar og draga þannig um leið verulega úr því tjóni sem þessir aðilar geta valdið samfélaginu með háttsemi sinni.

Í samtölum starfshópsins við starfsmenn Skattsins kom fram að eftirlit í virðisaukaskatti er áhættumiðað að vissu marki þar sem eftirlitsverkefnum er forgangsraðað eins og kostur er. Aðilar sem óska eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá eru ekki metnir sérstaklega með hliðsjón af áhættunni af skattsvikum. Hins vegar getur fyrri háttsemi aðila í ákveðnum tilvikum ráðið því hvaða uppgjorsreglur gilda um starfsemi hans. Í 3. mgr. 27. gr. A laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt (vskl.) er kveðið á um að aðili sem felldur hefur verið af virðisaukaskattsskrá vegna áætlana í tvö uppgjörstímabil samfelld skuli nota almanaksmánuð sem uppgjörstímabil í að minnsta kosti tvö ár frá endurskráningu, en almenna reglan um uppgjörstímabil virðisaukaskatts er að hvert tímabil er tveir mánuðir. Þá segir í 4. mgr. 27. gr. A vskl. að eins mánaðar uppgjorsreglan skuli gilda fyrir aðila sem skráður er á virðisaukaskattsskrá (nýskráningu eða endurskráningu) ef aðili sjálfur, eigandi, framkvæmdastjóri eða stjórnarmaður, sé um félag að ræða, hefur orðið gjaldþrota á næstliðnum fimm árum fyrir skráningu á virðisaukaskattsskrá.

¹¹ Fyrstu leiðbeiningar OECD voru gefnar út 2004 ([Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance](#)). Árið 2006 gaf framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (ESB) út sínar fyrstu leiðbeiningar ([Risk Management Guide for Tax Administrations](#)) en þær voru uppfærðar 2010 ([Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations](#)). Fleiri leiðbeiningar og greiningar hafa verið gefnar út sem fjalla með einum eða öðrum hætti um áhættustýringu hjá skattayfirvöldum s.s. eins og leiðbeiningar OECD frá 2009 ([General Administrative Principles: Corporate governance and tax risk management](#)) og leiðbeiningar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 2020 ([Outcome Measurement in Tax Administration](#)).

Starfshópurinn telur mikilvægt að Skatturinn innleiði að fullu áhættumiðað eftirlit í virðisaukaskatti og fái þar með allar nauðsynlegar heimildir og úrræði til að geta annars vegar vakt að áhættuna af skattsvikum með fullnægjandi hætti og hins vegar brugðist hratt og örugglega við ef grunur vaknar um skattsvik. Nýta þarf tæknina og stafræn gögn eins og kostur er við framkvæmd eftirlits.¹² Rétt er að nefna að skattyfirvöld í Noregi, Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi viðhafa áhættumiðað eftirlit í virðisaukaskatti.

Gera má ráð fyrir að virkt áhættumiðað eftirlit leiði til þess að fleiri skattsvikamálum muni ljúka fyrr á stjórnýslustigi. Þar með mun þeim málum fækka sem sæta skattrannsókn eða er vísað til lögreglu. Með því að ljúka málum sem fyrst á stjórnýslustigi eiga varnaðaráhrif ráðstafana Skattsins að styrkjast enda eru varnaðaráhrif viðurlaga og annarra ráðstafana vegna lögbrotu að jafnaði sterkust þegar þeim er fram komið stuttu eftir lögbrot.

- Innleiða þarf að fullu áhættumiðað eftirlit í virðisaukaskatti hjá Skattinum.
- Skatturinn þarf að hafa yfir að ráða öllum nauðsynlegum heimildum og úrræðum til að geta annars vegar vakt að áhættuna af skattsvikum með fullnægjandi hætti og hins vegar brugðist hratt og örugglega við ef vaknar grunur um skattsvik.

Í köflum 4.1.1-4.1.9 er að finna tillögur starfshópsins um heimildir og úrræði sem nauðsynlegt er fyrir Skattinn að hafa til að geta vakt að áhættuna af skattsvikum og brugðist við ef grunur um skattsvik vaknar.

4.1.1 Aðilar áhættumetnir við skráningu á virðisaukaskattsskrá

Ein af grundvallarforsendum áhættumiðaðs eftirlits hjá skattyfirvöldum er að þau þekki til aðila, og þeirrar starfsemi, sem þeim ber að hafa eftirlit með og geti þar með m.a. lagt mat á hver hættan af skattsvikum kunni að vera. Niðurstaðan úr slíku áhættumati leggur síðan grunninn að því hvernig eftirliti skattyfirvalda verður háttað með viðkomandi aðilum.

Líkt og áður hefur komið fram eru aðilar við skráningu á virðisaukaskattsskrá ekki metnir sérstaklega með hliðsjón af áhættunni af skattsvikum. Yfirferð Skattsins á umsókn um skráningu á virðisaukaskattsskrá er að jafnaði takmörkuð við þau hlutlægu atriði sem tilgreind eru í 5. gr. vskl., sbr. reglugerð nr. 515/1996 um skráningu virðisaukaskattsskyldra aðila, og 2. mgr. 27. gr. A vskl.¹³ Önnur atriði eru að jafnaði ekki skoðuð nema fyrirliggjandi upplýsingar gefi sérstaklega tilefni til.

¹² Á heimasíðu Skattstofunnar í Danmörku kemur eftirfarandi fram: „Gennem de seneste år har Skattestyrelsen i større grad anvendt data til at udvikle intelligente udsøgninger, hvor risiko og væsentlighed kombineres med indsigter i virksomheders evne og vilje til at angive og betale korrekt moms og skat. Skattestyrelsen bliver derfor løbende bedre til at opdage fejl i virksomheders angivelser og betalinger.“ <https://www.sktst.dk/skattestyrelsen-it/ta/skattekontrol/momskontrol/>

¹³ Nánar tiltekið er skoðað hvort starfsemi aðila sé skattskyld, hvort samanlagðar tekjur af skattskyldri sölu séu að jafnaði lægri en kostnaður við aðföng sem keypt eru með virðisaukaskatti til starfseminnar (uppfylli aðili ekki þetta skilyrði er skoðað hvort hann stundi starfsemi á þróunar- eða undirbúningsstigi og uppfylli skilyrði fyrir fyrirfram skráningu á virðisaukaskattsskrá), hvort opinber gjöld aðila séu áætluð á einhverju ári á næstliðnum þremur tekjuárum. Ef um er að ræða aðila, sem var felldur af skrá vegna áætlunar í virðisaukaskatti í tvö uppgjörstímabil samfellt. en óskar nú eftir

Aðilar sem óska eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá eru að óska eftir því að gerast innheimtumenn fyrir ríkissjóð. Í því felst að þeim ber að innheimta virðisaukaskatt (útskatt) af seldum vörum og þjónustu og skila í ríkissjóð. Stöðu innheimtumanns fyrir ríkissjóð fylgja einnig ákveðin réttindi, nánar tiltekið rétturinn til að draga frá innheimtum virðisaukaskatti (útskatti) þann virðisaukaskatt (innskatt) sem greiddur er við kaup á vörum og þjónustu fyrir reksturinn. Þannig skila aðilar aðeins skatti af virðisaukanum sem hjá þeim myndast, þ.e. mismuninum á útskatti og innskatti. Að áliti starfshópsins er grundvallaratriði að Skatturinn þekki þá aðila sem óska eftir því að gerast innheimtumenn fyrir ríkissjóð.

Að virtu framansögðu leggur starfshópurinn til að Skatturinn framkvæmi mat á þeim sem óska eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá með tilliti til hættunnar á skattsvikum. Skilgreina þarf þau viðmið sem koma til skoðunar við framkvæmd áhættumats. Viðmiðin geta verið mismunandi eftir því hvort umsækjandi er einstaklingur eða lögaðili og í hvaða starfsemi hann er. Í tilviki lögaðila er ekki nóg að taka til skoðunar atriði er varða félagið sjálft heldur verður einnig að skoða ýmis atriði sem varða fyrirsvarsmenn félagsins. Niðurstaða áhættumats leggur síðan grundvöllinn að því hvernig eftirliti Skattsins með starfsemi viðkomandi aðila verði háttað.¹⁴

Til þess að áhættumat gefi raunhæfa niðurstöðu þarf að tryggja að Skatturinn hafi aðgang að þeim upplýsingum sem nauðsynlegar eru til að framkvæma áhættumat. Mikið af þeim upplýsingum hafa skattyfirvöld nú þegar í sínum vörslum, eins og t.d. upplýsingar um skattskil og vanskil á sköttum. Þá hefur Skatturinn aðgang að upplýsingum frá fyrirtækjaskrá. Öðrum upplýsingum þyrfti að kalla eftir eins og t.d. frá dómstólum. Leiki vafi á því hvort skattyfirvöldum sé heimilt að kalla eftir upplýsingum og, eftir atvikum, að vinna úr þeim er nauðsynlegt að styrkja lagastoðina fyrir því.

Til hliðsjónar má nefna að í Noregi er viðhaft aukið eftirlit með aðilum sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá ef talin er hættu á að þeir fari ekki að skattareglum annað hvort af ásetningi eða vegna þekkingarskorts. Í Svíþjóð ræður m.a. atvinnugreinaflokkun og fjárhagslegt mynstur aðilans því hverskonar eftirlit er viðhaft með aðilanum. Í Finnlandi eru m.a. skoðuð tengsl milli einstaklinga og lögaðila og í Danmörku eru m.a. skoðaðar persónulegar aðstæður aðila og allar skattaskuldir hans yfir ákveðið tímabil.

Til að tryggja viðunandi skilvirkni og afgreiðsluhraða umsókna um skráningu á virðisaukaskattsskrá þarf framkvæmd áhættumats að vera sjálfvirk og það unnið með aðstoð reikniritra/algóritma (e. algorithm) þar sem nauðsynlegar upplýsingar fyrir úrvinnsluna eru sóttar með rafrænum hætti. Slík sjálfvirkni við afgreiðslu á umsóknum um skráningu á virðisaukaskattsskrá og framkvæmd áhættumats á að leiða til þess að afgreiðslutími umsókna styttest verulega í flestum tilvikum. Þá auðveldar það sjálfvirka framkvæmd áhættumats enn

endurskráningu er skoðað hvort hann hafi gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum og virðisaukaskatti, sbr. 2. mgr. 27. gr. vskl. A.

¹⁴ Skoða þarf hvort þörf sé á að festa sérstaklega í lög ákvæði sem mælir fyrir um að eftirlit Skattsins sé áhættumiðað, líkt og t.d. er að finna í 6. og 7. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.¹⁴

frekar ef þær upplýsingar sem viðkomandi aðili veitir í umsókn um skráningu á virðisauka-skattsskrá eru veittar með rafrænum hætti.

Í samtölum starfshópsins við starfsmenn Skattsins kom fram að umsókn um skráningu á virðisaukaskattsskrá er ekki á rafrænu formi. Hægt er að fylla í reiti eyðublaðsins í tölvu sem þarf síðan að prenta út, undirrita og senda til Skattsins. Unnið er að því hjá Skattinum að gera umsóknareyðublaðið rafrænt sem umsækjandi undirritar með rafrænum skilríkjum og er stefnt að því að taka nýtt eyðublað í notkun á fyrri hluta árs 2023.

Í samtölum starfshópsins við starfsmenn Skattsins kom einnig fram að yfirferð á umsókn um skráningu á virðisaukaskattsskrá er að öllu leyti handvirk og því tímafrek. Mikill fjöldi skráningartilkyninga berast Skattinum á hverju ári. Á árinu 2021 bárust Skattinum um 18 þúsund umsóknir um skráningu á virðisaukaskattsskrá og/eða launagreiðendaskrá (RSK 5.02) og á sama tíma voru um 4.700 aðilar skráðir á virðisaukaskattsskrá (nýskráning og endurskráning). Samkvæmt vskl. er gert ráð fyrir að umsókn um skráningu á virðisaukaskattsskrá sé að jafnaði afgreidd innan átta daga og því þarf Skatturinn að hafa hraðar hendur við yfirferð og afgreiðslu umsókna.¹⁵

Starfshópurinn telur mikilvægt að ljúka sem fyrst vinnunni við að færa umsókn um skráningu á virðisaukaskattsskrá yfir á rafrænt form. Rafræn upplýsingagjöf kemur til með að auðvelda og flýta verulega framkvæmd áhættumats þegar framkvæmdin hefur verið gerð sjálfvirk með aðstoð reikniritra/algótma. Þá hefur upplýsingagjöf á rafrænu formi fleiri kosti í för með sér. Með henni er komið í veg fyrir auðkennisstuld þar sem gert ráð fyrir að undirrita þurfi umsóknina að jafnaði með rafrænni undirskrift, þ.e. með rafrænum skilríkjum. Rafræn upplýsingagjöf gefur Skattinum einnig möguleika á að taka ekki við umsóknum þar sem upplýsingagjöf er ófullnægjandi. Það mun leiða til verulegs tímasparnaðar hjá starfsmönnum Skattsins sem í dag eyða umtalsverðum tíma í að kalla eftir upplýsingum sem skortir í innsendum umsóknum.

Á hinum Norðurlöndunum er umsóknin rafræn en í undantekningartilvikum er hægt að skila inn umsókn á pappírformi. Samkvæmt upplýsingum frá skattyfirvöldum í Noregi, þar sem áhættumat er framkvæmt með sjálfvirkum hætti, fara um 5% af umsóknum í frekari skoðun og rýni hjá skattyfirvöldum. Ef slíkt hið sama ætti við hér á landi kann það að reynast ómögulegt að afgreiða umsókn um skráningu innan þess tímafrests sem tilgreindur er í lögum um virðisaukaskatt, sem er eins og fyrr segir 8 dagar. Mögulega þarf að skoða hvort lengja þurfi afgreiðslufrestinn í vskl. í tilvikum sem þessum.

Að lokum skal þess getið að ekki er nóg að aðili sé áhættumetinn eingöngu við það tímamark þegar hann óskar eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá. Mikilvægt er að Skatturinn **endurskoði áhættumat** hans **með reglubundnum hætti**. Einnig þegar breytingar verða, eins og t.d. breytingar á fyrirsvarsmönnum félags. Enda kann endurskoðun að leiða til breytinga á niðurstöðum fyrra áhættumats og þar með forsendum eftirlits.

¹⁵ Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. skal hver sá sem er skattskyldur samkvæmt lögum um virðisaukaskatt ótilkvaddur og eigi síðar en átta dögum áður en starfsemi hefst tilkynna atvinnurekstur sinn eða starfsemi til skráningar hjá ríkisskattstjóra.

- Meta þarf aðila, sem óskar eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá, m.t.t. áhættunnar af skattsvikum.
- Tryggja þarf að Skatturinn hafi fullnægjandi lagaheimildir til að afla nauðsynlegra upplýsinga til grundvallar áhættumati.
- Niðurstaða áhættumats leggur grunninn að því hvernig eftirliti Skattsins með starfsemi viðkomandi aðila verður háttað.
- Endurskoða þarf áhættumat aðila reglulega.
- Ljúka þarf sem fyrst við að færa eyðublað um skráningu á virðisaukaskattsskrá yfir á rafrænt form.

4.1.2 *Gildandi heimildir Skattsins til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá samræmdar*

Auk heimildarinnar til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá þar sem hann telst ekki vera í atvinnustarfsemi, sbr. 5. mgr. 5. gr. vskl. (sala á vöru og þjónustu eru að jafnaði lægri en kostnaður við aðföng sem keypt eru með virðisaukaskatti til starfseminnar) er að finna sérstakar heimildir fyrir Skattinn til að synja um skráningu í 6. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 27. gr. A vskl.

Samkvæmt 6. mgr. 5. gr. vskl. er Skattinum heimilt að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá ef hann hefur ekki skilað skattframtali fyrir eitt eða fleiri af síðustu þremur tekjuárum á undan því ári sem sótt er um skráningu á virðisaukaskattsskrá. Í ákvæðinu er ekki kveðið á um að aðili þurfi áður að hafa gert fullnægjandi skil á opinberum gjöldum.

Í 2. mgr. 27. gr. A vskl., er kveðið á um að aðili sem felldur hefur verið út af virðisaukaskattsskrá á þeim grundvelli að hann hafi sætt áætlun í samfellt tvö uppgjörstímabil getur ekki skráð sig aftur nema hann hafi gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum og virðisaukaskatti. Í stað fullnægjandi skila á virðisaukaskatti getur Skatturinn heimilað skattaðila að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir endurákvörðuðum virðisaukaskatti að viðbættu álagi, vöxtum og öðrum innheimtukostnaði. Ákvæðið er bundið við þau tilvik þegar Skatturinn hefur áður að eigin frumkvæði felldu aðila út af skrá. Ákvæðið nær ekki til þeirra sem hafa skráð sig af virðisaukaskattsskrá að eigin frumkvæði.

Starfshópurinn telur að samræma þurfi betur framangreindar synjunarheimildir þannig að þær nái báðar með almennari hætti yfir fyrri skattskil og vanskil aðila. Að mati starfshópsins er réttmætt að gera þá kröfu til aðila sem óskar eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá að hann hafi gengið frá fyrri skattskilum og vanskilum. Slík krafa þrengir einnig verulega að þeim sem verða sér út um kennitölu félags í þeim eina tilgangi að gefa út tilhæfulausa reikninga með virðisaukaskatti til annarra aðila. Þeim verður þá ekki mögulegt að nýta sér kennitölur félaga þar sem ekki hefur verið gengið frá fyrri skattskilum og vanskilum. Til hliðsjónar mætti horfa til framkvæmdarinnar í Danmörku en aðili sem skuldar þar opinber gjöld og óskar eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá getur þurft að leggja fram bankaábyrgð til tryggingar skuldum sínum, ella er honum synjað um skráningu.

Með vísan til framangreinds leggur starfshópurinn til að ofangreindar heimildir verði samræmdar sem hér segir:

Að Skattinum verði heimilt að synja aðila, lögaðila sem og einstaklinga, um skráningu á virðisaukaskattsskrá þegar opinber gjöld hans eru í vanskilum á einhverju ári af næstliðnum þremur tekjuárum. Sé í gildi greiðsluáætlun við Skattinn telst aðili ekki vera í vanskilum.

Að Skattinum verði heimilt að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá hafi aðili sætt áætlun á virðisaukaskatti og hefur ekki gert fullnægjandi skil á skýrslum eða hefur ekki gert fullnægjandi skil á vangreiddum virðisaukaskatti. Starfshópurinn leggur til að engin tímamörk verði á þessari heimild. Til að koma til móts við aðila sem er í vanskilum með virðisaukaskatt leggur starfshópurinn til að þeim verði gefinn kostur á að fá skráningu á virðisaukaskattsskrá gegn því að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir vanskilum, líkt gildir um þau tilvik sem falla undir 2. mgr. 27. gr. A vskl.

Starfshópurinn tekur fram að með framangreindum tillögum eru ekki lagðar of íþyngjandi kvaðir á einstaklinga sem hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota vegna skattaskulda. Samkvæmt 2. mgr. 165. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti ber einstaklingurinn ábyrgð á skuldum sínum í tvö ár frá gjaldþrotaskiptum og á því tímabili telst hann vera í vanskilum með skattaskuldirnar. Að tveimur árum liðnum fynast þær og vanskil hans eru þar með úr sögunni. Hafi einstaklingur verið úrskurðaður gjaldþrota og hefur ekki tök á því að ganga frá vanskilum sínum við Skattinn, eins og greinir hér að framan, þarf hann einungis að bíða í tvö ár frá gjaldþroti þar til hann getur fengið skráningu aftur á virðisaukaskattsskrá.

➤ Samræma þarf gildandi heimildir Skattsins til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá þannig að þær nái til eftirfarandi tilvika:

- Að heimilt verði að synja aðila um skráningu ef hann er í vanskilum með opinber gjöld á einhverju ári af næstliðnum þremur tekjuárum á undan því ári sem sótt er um skráningu á virðisaukaskattsskrá. Aðili telst ekki vera í vanskilum ef í gildi er greiðsluáætlun við Skattinn.
- Að heimilt verði að synja aðila um skráningu ef hann hefur áður sætt áætlun virðisaukaskatts og hefur ekki gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum.
- Að heimilt verði að synja aðila um skráningu ef hann er í vanskilum með áður álagðan virðisaukaskatt. Aðili verður að gera fullnægjandi skil á virðisaukaskattinum eða leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir vanskilum.

Í tengslum við umræðu um kennitöluflakk og samfélagið hefur því verið velt upp hvort synja eigi aðilum, sem grunaðir eru um að stunda kennitöluflakk, um skráningu á virðisaukaskattsskrá, ýmist endanlega eða í ákveðinn tíma.

Í samtölum starfshópsins við starfsmenn Skattsins kom fram að Skatturinn telur ekki þörf á að herða skilyrði fyrir skráningu aðila á virðisaukaskattsskrá umfram það sem tilgreint er í þessum kafla. Í staðinn ætti að efla heimildir Skattsins til áhættumiðaðs eftirlits þ.m.t. heimildir til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá ef háttsemi hans fer í bága við lög og reglur.

Starfshópurinn tekur undir með Skattinum. Að mati starfshópsins gæti reynst flókið að útfæra slíka reglu um bann við skráningu á virðisaukaskattsskrá þannig að hún standist atvinnufrelsis-ákvæði stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 75. gr. hennar, en um leið þjóni því markmiði að koma í veg fyrir að virðisaukaskattskerfið sé misnotað. Í fyrsta lagi yrði að kveða skýrt á um slíka synjunarheimild í lögum. Í öðru lagi þyrfti að tilgreina þar með nákvæmum hætti hvaða háttsemi geti leitt til slíkrar synjunar um skráningu á virðisaukaskattsskrá. Í þriðja lagi yrði að vera hægt að meta háttsemina út frá eins skýrum og hlutlægum mælikvörðum eða viðmiðum og mögulegt er þannig að Skatturinn yrði ekki settur í þá stöðu að þurfa að byggja ákvörðun sína um að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá á mjög matskenndum atriðum. En því hefur verið haldið fram að þess háttar matskenndar ákvarðanir falli illa að lögbundnu hlutverki Skattsins.¹⁶

Að mati starfshópsins er hægt að ná því markmiði sem að er stefnt með öðrum hætti. Annars vegar með virku áhættumiðuðu eftirliti hjá Skattinum, þar sem meira eftirlit er haft með aðilum þar sem hættan á skattsvikum er talin vera meiri, og hins vegar með því að styrkja heimildir Skattsins til að geta brugðist við án tafar þegar grunur vaknar um skattsvik.

➤ Ekki er þörf á herða skilyrði um skráningu aðila á virðisaukaskattsskrá umfram það sem tilgreint er í kafla 4.1.2 hér að framan.

4.1.3 Ársskil virðisaukaskatts felld brott

Almenna reglan um uppgjörstímabil virðisaukaskatts er að hvert tímabil eru tveir mánuðir. Einstaklingar sem hefja rekstur í fyrsta sinn byrja að jafnaði á því að nota almanaksárið sem uppgjörstímabil.¹⁷ Hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög eða sameignarfélög fara ekki í ársskil við upphaf rekstrar. Þau geta hins vegar flust yfir í ársskil eftir fyrsta almanaksárið í rekstri hafi skattskyld velta á almanaksárinu á undan verið lægri en 4.000.000 kr. og reiknað endurgjald á mánuði sé lægra en 200.000 kr.

Í samtölum starfshópsins við starfsmenn Skattsins kom fram að reglan um ársskil gefi aðilum, sem skráðir eru í slík skil, og hafa í hyggju að stunda skattsvik með útgáfu á tilhæfulausum sölureikningum, svigrúm til að starfa óáreittir í allt að rúma 13 mánuði án þess að þurfa að gera grein fyrir starfsemi sinni til Skattsins. Til eru mörg dæmi um að á því tímabili hafi aðilar

¹⁶ Sjá nánar umfjöllun í kafla 2.1 í [greinargerð](#) með frumvarpi sem varð að lögum nr. 56/2019.

¹⁷ Ef reiknað endurgjald þeirra á mánuði er 200.000 kr. eða meira geta þeir óskað eftir því að fá að gera upp virðisaukaskatt eftir almennu uppgjorsreglunni.

gefið út umtalsverðan fjölda tilhæfulausra sölureikninga fyrir háar fjárhæðir. Virðisaukaskattsskýrslu er ekki skilað fyrir tímabilið og sæta þessir aðilar því áætlun á virðisaukaskatti. Þegar Skatturinn hefst handa við að athuga nánar starfsemi aðilanna eru margir hverjir, eða fyrirsvarmenn þeirra þegar um félög er að ræða, farnir af landi brott eða finnast ekki. Í sumum tilvikum gangast þeir við brotum sínum en þá er skaðinn þegar skeður.

Starfshópurinn tekur undir með Skattinum. Að mati starfshópsins eru reglur um uppgjörstímabil nauðsynlegt úrræði til að vakta og stýra áhættu af skattsvikum. Til þess að geta dregið sem fyrst fram í dagsljósið þá aðila sem mögulega eru að misnota virðisaukaskattskerfið þarf að fella brott möguleika aðila til að gera upp virðisaukaskatt árlega. Í staðinn ættu aðilar, óháð umfangi á starfsemi, að vera í 2ja mánaða skilum. Það er sérstaklega mikilvægt þegar aðilar eru að koma nýir inn á virðisaukaskattsskrá og eiga sér enga forsögu eða forsagan ber með sér að hættan af skattsvikum telst vera meiri. Til að koma til móts við þá aðila sem eru í umfangslítilli starfsemi mætti í staðinn setja reglu um að aðilar undir tilteknum veltumörkum, sem hafa verið á virðisaukaskattsskrá samfelld síðastliðin þrjú ár og eru með flekklausan feril varðandi skil og uppgjör á virðisaukaskatti, geti óskað eftir því að fá að skila virðisaukaskatti árlega. M.ö.o. aðilar þurfa að ávinna sér traust til að fá að gera upp virðisaukaskatt einu sinni á ári.

► **Fella þarf brott ársskil í virðisaukaskatti.**

4.1.4 Heimild Skattsins til að skrá aðila í mánaðarskil rýmkuð

Í 4. mgr. 27. gr. A vskl. er kveðið á um að ef aðili sjálfur, eigandi, framkvæmdastjóri eða stjórnarmaður, sé um félag að ræða, hefur orðið gjaldþrota á næstliðnum fimm árum fyrir skráningu á virðisaukaskattsskrá skal hann nota hvern almanaks mánuð sem uppgjörstímabil í að minnsta kosti tvö ár frá og með því tímabili sem nýskráning eða endurskráning á sér stað að nýju. Þegar aðili hefur gert fullnægjandi skil á þessu tímabili skal hann að því tímabili loknu standa skil á virðisaukaskatti samkvæmt almennu uppgjörstímabili.

Hér hefur löggjafinn metið að í ofangreindum tilvikum sé hættan almennt meiri á að virðisaukaskattsskil verði ekki fullnægjandi en ófullnægjandi skil kunna að fela í sér eða leiða til skattsvika.

Að mati starfshópsins er þörf á að rýmka framangreinda heimild Skattsins skv. 4. mgr. 27. gr. vskl. til að skrá aðila í mánaðarskil þannig að hún nái yfir fleiri tilvik sem gefa tilefni til að ætla að hættan sé meiri á að virðisaukaskattsskil verði ófullnægjandi. Líkt og greinir í kafla 3 eru mörg dæmi um að skipt er um eigendur og aðra fyrirsvarsmenn í félagi þegar ljóst þykir að félagið stefnir í gjaldþrot. Þessi háttsemi hefur verið áberandi í þeim málum sem Skatturinn hefur verið með til rannsóknar og varða útgáfu á tilhæfulausum reikningum og reiðufjárúttektir. Af þeim sökum er að mati starfshópsins mikilvægt að Skatturinn geti einnig litið til forsögu félaga sem eru eða hafa verið tengd viðkomandi aðila eða fyrirsvarsmönnum hans ef viðkomandi aðili er félag.

Starfshópurinn leggur því til að heimildin í 4. mgr. 27. gr. vskl. verði rýmkuð sem hér segir: Í fyrsta lagi er lagt til að heimildin, í tilviki einstaklings sem óskar eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá, nái ekki aðeins til einstaklings sem hefur orðið gjaldþrota á sl. 5 árum heldur einnig til einstaklings sem hefur á síðastliðnum 5 árum verið eigandi, framkvæmdastjóri

eða stjórnarmaður í félagi sem hefur orðið gjaldþrota einhvern tímann á síðastliðnum 5 árum. Í öðru lagi að heimildin, í tilviki félaga sem óska eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá, nái ekki aðeins til þeirra tilvika þegar fyrirsvarsmenn hafi orðið gjaldþrota á sl. 5 árum heldur einnig til þess ef fyrirsvarsmenn félagsins eru með áætlaðan virðisaukaskatt og/eða vanskil á virðisaukaskatti. Í þriðja lagi að heimildin nái yfir félag sem óskar eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá og eigandi þess, framkvæmdastjóri eða stjórnarmaður þess hefur á síðastliðnum 5 árum verið eigandi, framkvæmdastjóri eða stjórnarmaður í félagi sem hefur orðið gjaldþrota einhvern tímann á síðastliðnum 5 árum. Framangreindar tillögur starfshópsins eru ekki bundnar við það að viðkomandi aðili hafi verið fyrirsvarsmaður félags á þeim tímapunkti þegar félagið var úrskurðað gjaldþrota.

Í 2. mgr. 27. gr. A vskl. kemur fram að aðili sem hefur verið felldur út af virðisaukaskattsskrá vegna áætlana samfelldur í tvö uppgjörstímabil eða lengur, sbr. 1. mgr. ákvæðisins, og óskar eftir því að koma aftur inn á skrá, skuli nota hvern almanaksmánuð sem uppgjörstímabil í að minnsta kosti tvö ár frá og með því tímabili sem skráning á sér stað að nýju. Þegar aðili hefur gert fullnægjandi skil á þessu tímabili skal hann að því tímabili loknu standa skil á virðisaukaskatti samkvæmt almennu uppgjörstímabili.

Breyta þarf ákvæði 2. mgr. 27. gr. A vskl. til samræmis við þær breytingar sem starfshópurinn leggur til í kafla 4.1.5.

Þá telur starfshópurinn rétt að tekið verði til nánari skoðunar hvort mögulegt sé að veita Skattinum frekari heimildir til að ákvarða aðila í mánaðarskil með hliðsjón af niðurstöðu áhættumats. Þannig að ef aðilinn sjálfur eða starfsemi hans uppfylltir tiltekin viðmið, sem eru skilgreind fyrir fram og gefa til kynna að aðilinn sjálfur eða starfsemin teljist áhættusamari m.t.t. skattsvika, þá sé Skattinum heimilt að ákvarða hann í mánaðarskil. Skoða þarf sérstaklega hvort heimild af þessu tagi samræmist 40. gr. stjórnarskrárinnar um að engan skatt megi leggja á né breyta né af taka nema með lögum.

➤ **Rýmka þarf gildandi heimildir Skattsins til að skrá aðila í mánaðarskil í eftirlitsskyni.**

4.1.5 Heimild fyrir Skattinn til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá vegna áætlunar í virðisaukaskatti rýmkuð

Skil á fullnægjandi virðisaukaskattsskýrslum, og það á réttum tíma, er einn af grundvallarþáttum virðisaukaskattskerfisins. Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. A vskl. er Skattinum heimilt að fella aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann sætt áætlun virðisaukaskatts samfelldur í tvö uppgjörstímabil eða lengur. Ákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir að aðilar sem skila ekki virðisaukaskattsskýrslum haldi áfram að stunda rekstur og gefa út reikninga sem viðskiptavinir þeirra leggja til grundvallar gjaldfærslu og innskatts í bókhaldi sínu eða til grundvallar endurgreiðslu skv. 42. gr. vskl. Ákvæðinu er einnig ætlað að hvetja aðila til að bæta skil sín.

Skatturinn telur að reglan þjóni ekki tilgangi sínum nægilega vel þar sem auðvelt er fyrir aðila að fara framhjá reglunni með því að skila virðisaukaskattsskýrslum fyrir annað hvert tímabil. Að sögn Skattsins eru mörg dæmi um slíkt og í mörgum tilvikum tengjast þau málum þar sem grunur leikur á skattsvikum. Skatturinn hefur engin úrræði til að bregðast við slíkri háttsemi og

er nauðugur einn kosturinn að afgangi virðisaukaskattsskýrslur aðila þó að fyrir liggja tvær eða fleiri áætlanir á aðilann þar sem þær varða ekki tvö samfelld uppgjörstímabil.

Starfshópurinn leggur því til að heimildin í 1. mgr. 27. gr. A vskl. verði rýmkuð þannig að Skattinum verði gert mögulegt að fella aðila af virðisaukaskattsskrá sem hefur sætt áætlun virðisaukaskatts í eitt eða fleiri tímabil á síðastliðnum 12 mánuðum. Bæti aðili úr og skilar virðisaukaskattsskýrslum verður hann ekki felldur af virðisaukaskattsskrá eða hann færður

➤ Rýmka þarf gildandi heimild Skattsins til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá sem sætt hefur áætlun virðisaukaskatts, þannig að ekki sé lengur miðað við áætlanir í tvö samfelld uppgjörstímabil.

aftur inn á skrána.

4.1.6 Heimild fyrir Skattinn til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á virðisaukaskatti

Skil á fullnægjandi innheimtum virðisaukaskatti, og það á réttum tíma, er einn af grundvallarþáttum virðisaukaskattskerfisins. Samkvæmt 3. mgr. 28. gr. vskl. getur Skatturinn látið lögreglu stöðva atvinnurekstur aðila sem ekki gera fullnægjandi skil á skattinum, álagi eða dráttarvöxtum á tilskildum tíma með því m.a. að setja starfsstöðvar, skrifstofur, útsölur, tæki og vörur undir innsigli þar til full skil eru gerð. Hér er um verulega íþyngjandi úrræði að ræða sem er, eðli máls samkvæmt, eingöngu beitt í alvarlegustu vanskilamálunum, auk þess sem úrræðið felur ekki í sér skýra og afdráttarlausa heimild fyrir Skattinn til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila.

Í þeim tilvikum þegar vanskil eru til staðar, og eru jafnvel að aukast, en, að svo stöddu, eru ekki taldar forsendur fyrir því að beita úrræðinu í 3. mgr. 28. gr. vskl., er Skattinum ekki annað mögulegt en að afgangi virðisaukaskattsskýrslur aðila.

Að áliti starfshópsins þjónar það ekki markmiðum virðisaukaskattskerfisins að þar innanborðs séu aðilar sem halda áfram að stunda rekstur og gefa út reikninga sem viðskiptavinir þeirra leggja til grundvallar gjaldfærslu og innskatts í bókhaldi sínu eða endurgreiðslu skv. 42. gr. vskl. en skila ekki innheimtum virðisaukaskatti til ríkissjóðs. Að sögn Skattsins geta slík vanskil á virðisaukaskatti falið í sér skattsvik.

Starfshópurinn leggur til að Skattinum verði veitt heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á innheimtum virðisaukaskatti. Til að koma til móts við aðila, sem eru í tímabundnum greiðsluferðum, verður ekki gert ráð fyrir að heimildinni verði beitt ef í gildi er greiðsluáætlun við Skattinn. Sé greiðsluáætlun ekki til staðar eða hún fallin niður vegna vanefnda aðila getur Skatturinn hafið mál um að fella aðila brott af virðisaukaskattsskrá. Bæti aðili hins vegar úr vanskilum verður hann ekki felldur af virðisaukaskattsskrá eða hann færður aftur inn á skrána.

➤ Veita þarf Skattinum heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á virðisaukaskatti.

4.1.7 Heimild fyrir Skattinn til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá vegna áætlunar eða vanskila á opinberum gjöldum

Samkvæmt 6. mgr. 5. gr. vskl. er Skattinum heimilt að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá liggja fyrir að opinber gjöld hans séu áætluð á einhverju ári af næstliðnum þremur tekjuárum á undan því ári sem sótt er um skráningu á virðisaukaskattsskrá.

Skatturinn hefur ekki heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá ef opinber gjöld hans eru áætluð eftir að hann er kominn inn á skrána. Ef ástæða þykir að hafa slíkt skilyrði fyrir skráningu á virðisaukaskattsskrá ættu sömu rök að eiga við um áframhaldandi veru aðila á virðisaukaskattsskránni. Þá hefur Skatturinn ekki heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskránni vegna vanskila á opinberum gjöldum.

Einn grundvallar þáttur í eftirliti Skattsins með aðilum sem eru skráðir á virðisaukaskattsskrá er samanburður á upplýsingum sem koma fram í skattframtali, og eftir atvikum ársreikningi, og virðisaukaskattsskýrslum. Að sögn Skattsins kemur það reglulega fyrir að aðilar sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá skila virðisaukaskattsskýrslum og ársreikningum til ársreikningaskrár en láta hjá líða að skila skattframtali. Skatturinn áætla tekjuskatt á aðila, sem hann unni með því að greiða áætlunina í stað þess að skila skattframtali. Skatturinn hefur engar heimildir til að sporna við þessari háttsemi en að hans sögn geta vanhöld á skilum á skattframtali verið fylgifyskur skattsvika.

Það er álit starfshópsins að Skatturinn verði að hafa heildaryfirsýn yfir rekstur þeirra sem eru á virðisaukaskattsskrá. Upplýsingar sem koma fram á framtali eru nauðsynlegar í slíku eftirliti. Sé skattframtali ekki skilað er Skattinum gert erfitt fyrir að sinna lögbundnu eftirliti sínu. Að auki kann vanræksla á framtalsskilum að benda til þess að önnur skattskil geti einnig verið í ólestri. Starfshópurinn leggur því til að Skatturinn fái heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki skilað skattframtali og fengið á sig áætlun. Bæti aðili hins vegar úr verður hann ekki felldur af virðisaukaskattsskrá eða hann færður aftur inn á skrána.

Að sama skapi leggur starfshópurinn til að Skatturinn fái heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá ef hann er í vanskilum með opinber gjöld. Aðili telst ekki í vanskilum ef í gildi er greiðsluáætlun við Skattinn. Tillagan hér kallast á við tillögu sem fjallað er um í kafla 4.1.2. Til hliðsjónar má nefna að skattyfirvöld í Finnlandi geta lokað virðisaukaskattsnúmeri skattaðila ef hann skilar ekki virðisaukaskattsskýrslum eða skattframtölum eða hann hefur verið staðinn að svikum.

➤ **Veita þarf Skattinum heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá sem sætt hefur áætlun á opinberum gjöldum og/eða er í vanskilum með opinber gjöld.**

4.1.8 Heimild fyrir Skattinn til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá ef erindum Skattsins er ekki svarað

Lögbundnar heimildir Skattsins til að afla upplýsinga eru víðtækar. Samkvæmt 38. gr. vskl., sbr. einnig 94. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, er öllum aðilum, bæði virðisaukaskattsskyldum 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. Skiptir ekki máli í því sambandi hvort upplýsingarnar varða þann aðila sem beiðninni er beint til eða þau skipti annarra aðila við hann er hann getur veitt upplýsingar um og varða gjald- og skilaskyldu aðila

eða eftirlit með eða rannsókn á henni. Þá er Skattinum heimilaður aðgangur að starfsstöðvum skattaðila og getur lagt hald á gögn vegna rannsóknar á málum.

Einn liður í hefðbundnu skatteftirliti er að kalla eftir upplýsingum og gögnum frá aðila um rekstur hans. Þó að skýr skylda hvíli á aðila að veita Skattinum allar þær upplýsingar sem hann fer fram á, sbr. framangreint, hefur Skatturinn engin úrræði til að bregðast við ef aðili svarar ekki erindum Skattsins. Að sögn Skattsins kemur það ítrekað fyrir að aðilar svara ekki erindum varðandi virðisaukaskattsskil. Ef fyrirspurnin varðar fjárhæð innskatts á innsendri virðisaukaskattsskýrslu hefur Skatturinn gripið til þess ráðs að hafna innskattinum en afgreitt virðisaukaskattsskýrsluna að öðru leyti. Í öðrum tilvikum hefur Skatturinn að jafnaði ekki annarra kosta vöð en að afgreiða virðisaukaskattsskýrslur aðila. Að sögn Skattsins getur þessi háttsemi verið fylgifyskur skattsvika.

Líkt og áður hefur komið fram gerast þeir sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá innheimtumenn fyrir ríkissjóð og stöðunni fylgja ákveðin réttindi. Að mati starfshópsins verður það að teljast grundvallarforsenda fyrir skráningu á virðisaukaskattsskrá að eiga í góðum samskiptum við eftirlitsaðilann þ.e. Skattinn. Þeir sem sjá sér það ekki fært geta vart talist bærir til að njóta þeirra réttinda sem fylgja því að vera skráður á virðisaukaskattsskrá. Mikilvægt er að Skatturinn hafi til taks úrræði til að bregðast við því þegar erindum er ekki svarað. Að þessu sögðu leggur starfshópurinn til að Skattinum verði veitt heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá ef hann bregst ekki við erindum. Rétt er að geta þess að heimildin verður bundin við þau tilvik þegar Skatturinn óskar eftir upplýsingum um aðilann sjálfan, ekki þriðja aðila.

Að mati starfshópsins mun lögfesting á þessu úrræði ekki skarast á við réttindi aðila sem grunaður er um refsiverða háttsemi að tjá sig ekki um þá háttsemi sem honum er gefin að sök. Um er að ræða fyrirspurn frá Skattinum sem er sett fram í tengslum við hefðbundið eftirlit en ekki skattrannsókn. Á þeim tímapunkti ætti sú staða ekki að vera uppi að aðili sé grunaður um refsivert brot.

► **Veita þarf Skattinum heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá sem ekki svarar erindum Skattsins.**

4.1.9 Heimild fyrir Skattinn til að loka virðisaukaskattsnúmeri tímabundið

Ef við eftirlit eða rannsókn máls hjá Skattinum vaknar rökstuddur grunur um umfangsmikil skattsvik, peningabætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi sem tengjast virðisaukaskattsskyldri starfsemi aðila er mikilvægt að Skatturinn geti brugðist hratt við og lokað virðisaukaskattsnúmeri viðkomandi tímabundið á meðan frekari rannsókn fer fram. Sem dæmi um slíkt mál mætti nefna mál þar sem innborganir inn á bankareikning aðila sem skráður er á virðisaukaskattsskrá eru jafnóðum teknar út í reiðufé og sú háttsemi hefur viðgengist í einhvern tíma. Með því að loka virðisaukaskattsnúmeri í tilvikum sem þessum er komið í veg fyrir meinta áframhaldandi brotlega háttsemi og afleiðingar hennar. Þar sem um verulega íþyngjandi úrræði er að ræða verður að setja því skýr tímamörk eins og t.d. 4 vikur. Það þýðir að ef niðurstaða í rannsókn Skattsins liggur ekki fyrir innan fjögurra vikna verður Skatturinn að opna aftur virðisaukaskattsnúmerið. Ljóst er að þessari heimild verður eingöngu beitt í undantekningartilvikum enda skilyrðið að fyrir liggja rökstuddur grunur um umfangsmikil

skattsvik o.fl. Við mat á því hvenær meint skattsvik geti talist umtalsverð mætti sem dæmi hafa hliðsjón af þeim viðmiðum sem koma fram í [fyrirmælum ríkissaksóknara](#) um meðferð

➤ **Veita þarf Skattinum heimild til að framkvæma tímabundna lokun á VSK-númeri ef rökstuddur grunur er um umfangsmikil skattsvik, peningþvætti o.fl.**

skattalagabrota.

4.2 Hömlur á notkun reiðufjár í atvinnurekstri

Aðgengi að reiðufé á Íslandi er gott og reiðufjárviðskipti umtalsverð líkt og kemur fram í töflu 5 í viðauka við skýrsluna. Auðvelt er að koma reiðufé í umferð þar sem ekki eru neinar hömlur á notkun þess í viðskiptum, hvorki hjá lögaðilum né einstaklingum. Þá eru ekki neinar hömlur á úttektum á reiðufé hjá gjaldkerum í bönkum.

Mikil reiðufjárnotkun tengist hættunni á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Það endurspeglast með skýrum hætti í lögum nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka þar sem settar eru kvaðir á þá sem taka á móti reiðufé í viðskiptum. Samkvæmt lögnum ber lögaðilum og einstaklingum, sem í atvinnuskyni eiga viðskipti sem greitt er fyrir með reiðufé, hvort sem viðskiptin fara fram í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri, að fjárhæð 10.000 evrur (1.515.000 ISK m.v. miðgengi Seðlabanka Íslands hinn 30. desember 2022) eða meira miðað við opinbert viðmiðunargengi eins og það er skráð hverju sinni, m.a. að framkvæma áreiðanleikakönnun á viðskiptavinum sínum áður en viðskipti fara fram.¹⁸ Þá hvílir á þeim skylda til að tilkynna til SFL um grunsamleg viðskipti og fjármuni sem grunur leikur á að rekja megi til refsiverðrar háttsemi.¹⁹

Líkt og kemur fram í áhættumati ríkislögreglustjóra, dags. 25. mars 2021, eru skattsvik ein algengustu frumbrot peningþvættis. Aðaleinkenni skattsvikamála sem hér eru til umfjöllunar eru úttektir í reiðufé í kjölfar greiðslna á sölureikningum frá meintum kaupendum. Þessar úttektir á reiðufé gera einmitt þessa brotlegu háttsemi mjög ábatasama og þar með eftirsóknarverða. Ógerningur er fyrir Skattinn að staðreyna og rekja greiðslur sem inntar hafa verið af hendi í formi reiðufjár. Um leið og fjármunir hafa verið teknir út af bankareikningi í formi reiðufjár hverfur slóð þeirra.

Þau úrræði sem starfshópurinn leggur til að Skatturinn fái í sínar hendur, sbr. umfjöllun í kafla 4.1., duga skammt í baráttunni við skattsvik í formi útgáfu á tilhæfulausum reikningum ef engar hömlur eru á notkun reiðufjár í viðskiptum. Að áliti starfshópsins er því sérstaklega aðkallandi að setja hömlur á notkun reiðufjár hjá þeim sem eru í atvinnustarfsemi, sér í lagi í atvinnustarfsemi sem fellur undir lög um virðisaukaskatt. Með því að setja hömlur á notkun

¹⁸ Sjá s-lið 1. mgr. 2. gr. og 8. gr. laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í ákveðnum tilvikum hvílir skylda til að framkvæma aukna áreiðanleikakönnun sbr. 13. gr. laganna.

¹⁹ Sjá 21. gr. laga nr. 140/2018.

reiðufjár í viðskiptum má gera ráð fyrir að væntur ábati af útgáfu tilhæfulausra reikninga komi til með að dragast saman.

Með vísan til framangreinds leggur starfshópurinn til að kveðið verði á um að hvers konar greiðslur í viðskiptum milli tveggja aðila sem eru í atvinnustarfsemi (e. Business to Business, B2B) verði að framkvæma með rafrænum og rekjanlegum hætti (bankamillifærslu, bankakröfu, greiðslu í gegnum greiðslukort og öðrum rekjanlegum greiðsluleiðum) og að greiðslan skuli rata beint til viðkomandi aðila eða aðila sem hann hefur sérstaklega samþykkt að megi taka á móti greiðslum í hans nafni.²⁰ Starfshópurinn leggur einnig til að kveðið verði á um að laun séu ávallt greidd með rafrænum og rekjanlegum hætti. Með þessu fækkar verulega þeim tilvikum þar sem heimilt verður að nota reiðufé í atvinnurekstri. Um leið verða þau tilvik þar sem reiðufé er notað meira áberandi. Það kann að vekja frekar athygli viðkomandi fjármálafrýrtækis sem ber samkvæmt lögum nr. 140/2018 að hafa eftirlit með að starfsemi þeirra sé ekki nýtt til peningaþvættis og fjármögnun hryðjuverka og tilkynna um öll grunsamleg viðskipti til lögreglunnar. Regluverk um hömlur við notkun reiðufjár í viðskiptum kann því að draga fleiri tilvik fram í sviðsljósið þar sem peningaþvætti kann að fara fram.

➤ **Setja þarf hömlur á notkun reiðufjár í viðskiptum í þeim tilgangi að sporna við útgáfu tilhæfulausra reikninga og peningaþvætti því tengdu.**

4.3 Öfug skilaskylda virðisaukaskatts (e. Reverse Charge System)

Lönd innan Efnahags- og framfararstofnunarinnar, OECD, eru í auknum mæli að innleiða ráðstafanir til að auka virðisaukaskattsskil og draga úr varnarleysi virðisaukaskattkerfa gagnvart vanefndum og svikum, einkum í tengslum við stafvæðingu hagkerfisins. Slíkar ráðstafanir fela m.a. í sér öfuga skilaskyldu virðisaukaskatts. Í sinni einföldustu mynd þá felst í öfugri skilaskyldu að kaupandi (venjulega miðað við kaupendur sem eru í virðisaukaskattsskyldum rekstri) skilar virðisaukaskatti af aðkeyptri vöru og þjónustu til ríkissjóðs í stað þess að seljandinn innheimti virðisaukaskattinn og skili til ríkissjóðs. Skil kaupandans á virðisaukaskatti er ófrávíkjanleg forsenda fyrir innskattsrétti hans samkvæmt almennum reglum. Það að kaupandinn skili virðisaukaskattinum til ríkissjóðs eyðir burt hvatanum fyrir seljendur að skila ekki innheimtum virðisaukaskatti til skattyfirvalda.

Af 37 OECD ríkjum sem starfrækja virðisaukaskattskerfi hafa 22 þeirra (rúm 59%) innleitt reglur um öfuga skilaskyldu í viðskiptum milli skattaðila innanlands og eru þær bundnar við tilteknar tegundir viðskipta eða atvinnugreinar sem teljast vera sérlega áhættusamar m.t.t. skattsvika. Þessi starfsemi getur verið af margvíslegum toga en m.a. má nefna byggingastarfsemi, þrif- og viðgerðarþjónustu, viðskipti með kolefni, verðmæta málma, brotajárn, farsíma, fartölvur o.fl.

²⁰ Sumir útgefendur sölureikninga fjármagna sig með því að selja kröfur skv. útgefnum reikningum. Skilyrðið fyrir slíkri sölu er að andvirði sölureikninganna renni inn á bankareikning þess sem hefur keypti kröfurnar. Þessir sölureikningar eru venjulega merktir sérstaklega um þetta – svo kaupandi viti að hann megi ekki greiða inn á reikning útgefanda – heldur verði að greiða inn á þann reikning sem tiltekinn er (annað hvort á sölureikningi eða í kröfu sem er stofnuð).

Af þeim 22 OECD ríkjum sem hafa innleitt þess háttar reglur um öfuga skilaskyldu eru 19 þeirra (rúm 86%) með slíkt regluverk í gildi fyrir byggingarstarfsemina. Af hinum Norðurlöndunum hafa Svíþjóð og Finnland innleitt reglur um öfuga skilaskyldu fyrir þá sem starfa í byggingariðnaði. Önnur OECD lönd innan Evrópu sem hafa innleitt slíkar reglur eru Austurríki, Belgía, Bretland., Frakkland, Grikkland, Holland, Írland, Ítalía, Lettland, Litáen, Portúgal, Slóvakía, Slóvenía, Spánn, Tékkland, Ungverjaland og Þýskaland.

Ísland hefur ekki innleitt slíka öfuga skattskyldu í viðskiptum milli skattaðila innanlands en er með í gildi reglu um öfuga skattskyldu í viðskiptum yfir landamæri, sbr. 35. gr. vskl. Er það álit starfshópsins að taka þurfi til ítarlegrar skoðunar hvort fyrirkomulag um öfuga skilaskyldu virðisaukaskatts geti nýst til að draga úr skattsvikum hér á landi. Sér í lagi ef það kemur í ljós að þær tillögur starfshópsins sem tilgreindar eru í köflum 4.1 og 4.2 dugi ekki til.²¹

▶ Taka þarf til skoðunar hvort fyrirkomulag um öfuga skilaskyldu virðisaukaskatts geti nýst til að draga úr skattsvikum hér á landi.

4.4 Rafræn upplýsingagjöf til skattyfirvalda

Aukin stafvæðing hagkerfisins hefur leitt til þess að sífellt fleiri gögn eru komin á rafrænt form sem auðvelt er að nálgast. Það opnar möguleika fyrir skattyfirvöld að nýta sér slík gögn frá skattaðilum sem eru í atvinnurekstri, sem og frá öðrum aðilum, í þeim tilgangi að gera eftirlit markvissara og styrkja framfylgni við skattareglur.

OECD hefur gefið út leiðbeiningar²² um rafræn gagnaskil skattaðila til skattyfirvalda þ.m.t. varðandi innheimtu og skil á virðisaukaskatti. Mörg OECD ríki hafa nú þegar²³ eða eru með það til skoðunar að leggja þá kröfu á skattaðila að hann sendi reglulega til skattyfirvalda gögn á rafrænu formi um starfsemi sína. Í sumum tilvikum er jafnvel um rauntímagögn að ræða. Þetta geta t.d. verið upplýsingar um útgefna sölureikninga og eftir atvikum önnur gögn sem liggja til grundvallar færslum í bókhaldi. Gagnaskil á rafrænu formi veita óendanlega möguleika á samkeyrslu gagna í eftirlitsskyni.

Nýlega kynnti Evrópusambandið til sögunnar metnaðarfulla áætlun um fyrirhugaðar endurbætur á virðisaukattslöggjöf sambandsins (ViDA – Vat in the Digital Age) í þeim tilgangi að bæta skattskil og lækka kostnað skattaðila. Í áætluninni felast umfangsmiklar breytingar sem snúa m.a. að útgáfu á rafrænum sölureikningum og rafrænni upplýsingagjöf til

²¹ Önnur leið til að draga úr varnarleysi virðisaukaskattskerfisins gagnvart skattsvikum er svokallað skipt greiðslufyrirkomulag (e. Split Payment Mechanisms). Fyrirkomulagið felur það í sér að seljandinn innheimtir virðisaukaskattinn af innlendum vörum til viðskiptavinarins samkvæmt hefðbundnu ferli en virðisaukaskatturinn sem viðskiptavinurinn greiðir fer ekki beint til seljandans heldur er skatturinn annað hvort greiddur beint til ríkisins eða inná sérstakan virðisaukaskattsreikning seljandans en fjármunum inn á þeim reikningi má aðeins ráðstafa til greiðslu á virðisaukaskatti vegna innkaupa og þá með greiðslu inn á sams konar virðisaukaskattsreikning þess seljanda. Fyrirkomulagið er til þess fallið að draga úr hvata seljenda til að innheimta virðisaukaskatt án þess að skila honum til ríkissjóðs. Það er hins vegar flóknara en öfuga skilaskyldan auk þess sem það hefur áhrif á fjárstreymi seljenda. Alls eru sjö ríki innan OECD sem notast við þess háttar fyrirkomulag í einhverri mynd og ber þar helst að nefna Pólland. Ekkert Norðurlandanna hefur innleitt reglur um skipt greiðslufyrirkomulag.

²² Sjá nánari upplýsingar á vefsíðu OECD: [SAF-T](#)

²³ Þau Evrópuríki sem hafa innleitt SAF-T eru Austurríki, Frakkland, Litháen, Lúxemborg, Noregur, Portúgal, Pólland og Rúmenía.

skattyfirvalda í svo gott sem rauntíma (e. Digital Reporting Requirements, DRR). Evrópusambandið fyrirhugar að hrinda áætlun sinni í framkvæmd á árunum 2025-2028.²⁴

Að mati starfshópsins þarf að taka til skoðunar að innleiða rafræna upplýsingagjöf til Skattsins, þ.m.t. varðandi skattskil, líkt og nú þegar hefur verið gert, eða er fyrirhugað, í nágrannaríkjum okkar. Aukin og betri upplýsingagjöf til skattyfirvalda bætir skattskil, bætir yfirsýn skattyfirvalda og einfaldar eftirlit auk þess að auðvelda samskipti á milli skattyfirvalda og skattaðila. Upplýsingagjöf af þessu tagi mun einnig leiða til þess að þeir aðilar sem eru að misnota skattskerfið eru fyrr dregnir fram í dagsljósið svo hægt sé að bregðast við háttseminni án tafar og þannig um leið draga verulega úr því tjóni sem þessir aðilar geta valdið samfélaginu með háttsemi sinni.

➤ Taka þarf til skoðunar að innleiða rafræna upplýsingagjöf til skattyfirvalda.

²⁴ Danmörk, Svíþjóð og Finnland koma til með að innleiða þær reglur sem Evrópusambandið setur undir formerkjum ViDA.

5. Viðauki

Hér á eftir er gerð grein fyrir fjölda rannsóknarmála hjá rannsóknadeild Skattsins sem tengjast tilhæfulausum sölureikningum og reiðufé. Þá er gerð grein fyrir niðurstöðum rannsókna tveggja mála sem voru tekin til rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, nú rannsóknadeild Skattsins, í framhaldi af tilkynningum sem bárust embættinu á árinu 2020 frá SFL. Þau varpa frekara ljósi á eðli og umfang þessara misnotkunar. Þriðja dæmið sýnir með myndrænum hætti einn og sama einstaklinginn sem hefur komið að rekstri fimm fyrirtækja sem öll hafa verið tilkynnt til SFL vegna óeðlilegra reiðufjárúttekta hans. Í lokin er að finna upplýsingar um umfang reiðufjárúttekta lögaðila og einstaklinga á ákveðnu tímabili.

5.1 Fjöldi mála hjá rannsóknadeild Skattsins

Eftirfarandi tafla hefur að geyma upplýsingar um fjölda mála hjá skattrannsóknarstjóra, nú rannsóknadeild Skattsins, á grundvelli tilkynning frá SFL á árunum 2020, 2021 og janúar til og með september 2022 og í hversu mörgum málum leikur grunur á um útgáfu á tilhæfulausum reikningum og úttekt á reiðufé. Þá kemur fram hvaða rekstrarform voru notuð.

Tafla 1 - Fjöldi mála hjá SFL vegna reiðufjár og tilhæfulausra reikninga

Ár	Fjöldi mála vegna tilk. frá SFL	Fjöldi mála v/tilhæfulausra reikninga og reiðufjár	Hlutfall	Ehf. - fjöldi	Einstaklingar - fjöldi
Jan.-sept. 2022	40	15	38%	7	8
2021	34	10	29%	5	5
2020	58	26	45%	17	9
Alls	132	51	39%	29	22

Taflan hér á eftir hefur að geyma upplýsingar um fjölda mála sem stofnuð voru á árunum 2020 og 2021 hjá skattrannsóknarstjóra, nú rannsóknadeild Skattsins, vegna tilkynninga frá öðrum sviðum Skattsins og hversu mörg málanna tengjast grun um útgáfu tilhæfulausra reikninga.²⁵

²⁵ Frá sameiningu tveggja sviða innan Skattsins hinn 1. febrúar 2022 hafa mál þar sem grunur leikur á útgáfu á tilhæfulausum reikningum verið að mestu til meðferðar hjá sérstökum aðgerðahópi innan eftirlitshluta sviðsins, en hann sinnir m.a. vettvangsheimsóknnum og beinir til aðila fyrirmælum um úrbætur ef með þarf.

Tafla 2 – Fjöldi mála frá öðrum sviðum Skattsins vegna reiðufjár og tilhæfulausra reikninga

Ár/tímabil	Fjöldi mála frá öðrum sviðum Skattsins	Fjöldi v/tilhæfulausra reikninga og reiðufjár	Hlutfall	Ehf.-fjöldi	Einstaklingar - fjöldi
2021	45	25	56%	23	2
2020	90	40	44%	29	11
Alls	135	65	48%	52	13

Samkvæmt þessu eru um það bil 39% af málum sem stofnuð voru hjá rannsóknadeild Skattsins á árunum 2020, 2021 og janúar til og með september 2022 í framhaldi af tilkynningum frá SFL tengd útgáfu tilhæfulausra reikninga og reiðufjárúttektum. Af 51 máli varða 29 mál einkahlutafélög og 22 mál einstaklinga.

Þá eru um það bil 48% af málum sem vísað var til rannsóknadeildar frá öðrum sviðum Skattsins slík mál og af þeim 65 málum er um að ræða einkahlutafélög í 52 málum og einstaklinga í 13 málum. Framangreindar niðurstöður gefa til kynna að það atvinnurekstrarform sem helst er nýtt við útgáfu tilhæfulausra sölureikninga sé einkahlutafélagiformið en þó tengist töluverður fjöldi mála einstaklingsrekstri.

5.2 Dæmi um rannsóknamál er varða útgáfu tilhæfulausra reikninga

5.2.1 Dæmi 1

Grunur var um að sölureikningar útgefnir í nafni þriggja erlendra einstaklinga, A, B og C, á hendur einkahlutafélaginu, D, á rekstrarárunum 2017 til og með 2019 hefðu ekki átt við rök að styðjast. Væru m.ö.o. tilhæfulausir. Forsendur voru m.a. þær að strax í kjölfar innborgana frá D inn á bankareikninga umræddra aðila voru fjárhæðirnar teknar út í reiðufé. A, B, og C skiluðu hvorki virðisaukaskattskýrslum né skattframtölum vegna tímabila sem sölureikningarnir voru gefnir út á. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir við rannsókn málsins reyndist ekki unnt að ná í A, B og C þar sem þeir virtust vera farnir af landi brott.

Á útgefnum sölureikningum A, B og C á hendur D kom fram að þeir væru vegna tímavinnu og/eða múrvinnu. Frekari lýsingu á vinnunni var þar ekki að finna. Í bókhaldi D var heldur ekki að finna frekari upplýsingar, svo sem vinnuskýrslur, tímaskýrslur eða önnur gögn.

Í töflunni hér á eftir koma fram nánari upplýsingar um þá reikninga sem gefnir voru út af A, B og C til D.

Tafla 3 - Fjárhæðir sölureikninga og fjárhæðir reiðufjár í viðskiptunum skv. rannsókn

Aðili	Tímabil útgefina reikninga	Fjöldi reikn.	Fjárhæð reikninga	Fjárhæð reikn. án vsk	Virðisauka-skattur	Fjárhæð reiðufjár
A	4.2.17-6.6.17	10	23.492.000	18.945.161	4.546.839	23.510.000
B	5.8.17-23.2.18	16	85.700.000	69.112.904	16.587.096	74.000.000
C	8.3.18-28.10.19	46	147.885.000	119.262.097	28.622.903	103.000.000
		72	257.077.000	207.320.162	49.756.838	200.510.000

Hér má sjá mynd af einum af þessum reikningum.

Mynd 1

REIKNINGUR

Nafn: [Redacted] Sendandi: [Redacted]

Heimili: [Redacted]

Póstfang: [Redacted]

Kennitala: [Redacted]

Dags. 08.08.2017 Lysing An.: MLIR VINNA Krónur 7.000.000

VSK 1.354.838

Greitt [Redacted] Par af VSK. Samtals kr. 7.000.000

Með peningum Með greiðsluk. nr. Með debetkorti

Nánari skoðun leiddi í ljós að enginn hafði verið skráður á launaskrá hjá A, B eða C. Nær allar greiðslur vegna sölureikninganna voru teknar út samdægurs í reiðufé. Mismunur á fjárhæð sölureikninga útgefnum í nafni C og greiðslum til hans var í bókhaldi D fyrst færður sem skuld D við C en var síðan færður sem skuld D við eigendur D. Líkt og eigendur D hefðu persónulega greitt eftirstöðvarnar til C og þar með sjálfir eignast kröfu á hendur D. D hafði gefið út launamiða vegna verktakagreiðslna til A, B og C, enda er útgáfa þeirra forsenda fyrir því að D gæti talið til innskatts virðisaukaskatt á reikningunum frá þeim.

Niðurstaða rannsóknar Skattsins var að umræddir sölureikningar útgefni í nafni A, B og C hefðu ekki átt við rök að styðjast. Tilgangurinn hefði verið að lækka greiðslu virðisaukaskatts og hækka rekstrargjöld D. Sölureikningarnir voru því ekki taldir hæfir sem grundvöllur til færslu innskatts og rekstrargjalda hjá D.

5.2.2 Dæmi 2

Um ræðir niðurstöðu rannsóknar skattrannsóknarstjóra á einkahlutafélagi A sem nýtti sölureikninga, sem útgefnir voru í nafni tveggja einkahlutafélaga, annars vegar B, skráð í byggingastarfsemi, og hins vegar C, skráð í múrhúðun, en sölureikningarnir voru ekki taldir hafa átt við rök að styðjast.

Tafla 4 - Fjöldi og fjárhæðir reikninga B og C og fjárhæðir reiðufjár í umferð skv. rannsókn

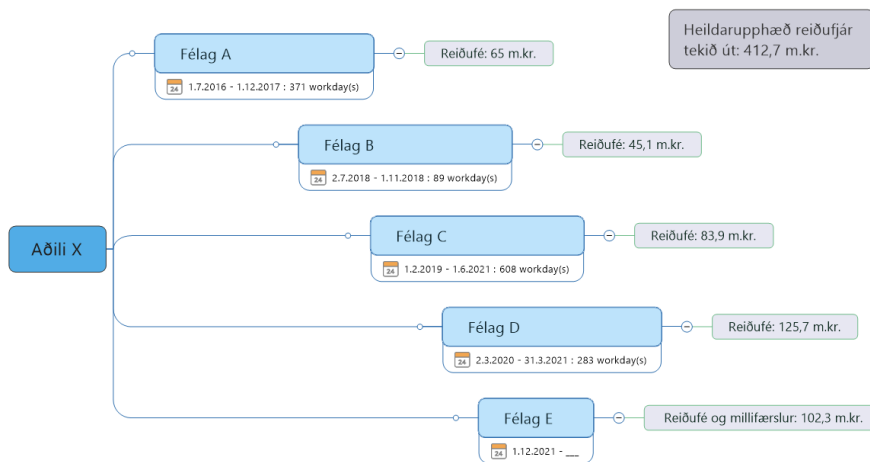
Aðili	Tímabil útgefina reikninga	Fjöldi reikn.	Fjárhæð reikninga	Fjárhæð reikn. án vsk	Virðisauka-skattur	Reiðufé úttekið af bankar. B, C og A
B	Júlí 2017-ág. 2018	53	213.690.861	172.331.340	41.359.521	121.365.000
C	Ág. 2018-ág. 2019	57	329.505.220	265.730.016	63.775.204	56.015.000
A						219.069.000
		110	543.196.081	438.061.356	105.134.725	396.449.000

Þetta mál svipar að nokkru leyti til dæmisins hér að framan. Grunur kom upp í tengslum við reiðufjárúttektir hjá útgefendum reikninga, B og C, sem áttu sér stað strax í kjölfar innborgana til þeirra. Við rannsókn málsins kom í ljós að ekki hafði verið um neina eiginlega starfsemi að ræða hjá B og C og sá einstaklingur sem skráður var í fyrirsvari fyrir bæði félögin hefði í raun ekki verið raunverulegur fyrirsvarsmáður þeirra. Sagðist hann hafa verið fenginn til þess að skrá sig í fyrirsvar fyrir félögin og fengið þóknun fyrir. Við rannsóknina kom í ljós að hluti af fjárhæð sölureikninganna var greiddur til útgefenda þeirra, B og C, með millifærslum og þær fjárhæðir voru að mestu teknar út í reiðufé. Við rannsókn á félaginu A kom í ljós að teknar höfðu verið út rúmar 219 milljónir í reiðufé og í bókhaldi félagsins var það m.a. bókað sem greiðslur til B og C, sem innborgun inn á eftirstöðvagnar. Með því að færa reikninga frá B og C í bókhald og skattskil sín hækkaði félagið A rekstrargjöld sín um rúmar 400 milljónir og lækkaði greiðslu virðisaukaskatts um rúmar hundrað milljónir.

5.2.3 Dæmi 3

Á myndinni hér á eftir er dæmi um einstaklinginn X. Hann var fyrirsvarsmáður félaganna A, B, C, D og E en lánastofnanir tilkynntu hann og félögin til SFL vegna úttekta á reiðufé af banka-reikningum félaganna. Greining SFL leiddi í ljós að samtals höfðu verið teknar út af bankareikningum félaganna tæpar 413 milljónir króna í reiðufé. Grunur var um útgáfu á tilhæfulausum sölureikningum.

Mynd 2



Samtals tók fyrirsvarsmaðurinn út 412,7 milljónir kr. í reiðufé af bankareikningum umræðra fimm félaga.

5.3 Upplýsingar um reiðufjárúttektir lögaðila og einstaklinga

Í töflunni hér á eftir koma fram upplýsingar um reiðufjárúttektir af bankareikningum lögaðila og einstaklinga í gegnum hraðbanka og hjá bankagjaldkerum á árunum 2019, 2020 og 2021 miðað við úttektir lögaðila sem voru yfir 3 milljónum kr. á hverju ári og úttektir einstaklinga sem voru yfir 5 milljónir kr. á hverju ári.

Tafla 5 - Reiðufjárúttektir lögaðila og einstaklinga

	2019	2020	2021	Alls
Einstaklingar				
Gjaldkerar	-5.448.597.096	-4.166.547.859	-3.562.411.130	-13.177.556.085
Hraðbankar	-1.469.360.130	-2.143.620.175	-2.517.549.956	-6.130.530.261
Alls	-6.917.957.226	-6.310.168.034	-6.079.961.086	-19.308.086.346
Lögaðilar				
Gjaldkerar	-3.651.297.043	-2.683.338.242	-4.259.224.943	-10.593.860.228
Hraðbankar	-3.070.776.249	-4.200.406.346	-3.141.845.878	-10.413.028.473
Alls	-6.722.073.292	-6.883.744.588	-7.401.070.821	-21.006.888.701
Samtals kr.	-13.640.030.518	-13.193.912.622	-13.481.031.907	-40.314.975.047

