



**SKATTRANNSÓKNARSTJÓRI
RÍKISINS**

Ársskýrsla 2017

Mái 2018

Efnisyfirlit

1. Starfsemi skattrannsóknarstjóra ríkisins	3
1.1. Hlutverk	3
1.2. Skipulag	3
2. Uppruni mála	6
3. Refsiverð skattalagabrot.....	9
3.1. Skattsvikamál.....	9
3.2. Vanskilamál	10
3.3. Kyrrsetning eigna.....	10
4. Mál til meðferðar hjá ríkisskattstjóra	11
5. Refsimeðferð mála	12
5.1. Sektarmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.....	12
5.2. Sektarmeðferð hjá yfirskattanevnd	13
5.3. Mál til ákærumeðferðar hjá héraðssaksóknara	13
6. Annað	16
6.1. Mannauðsmál	16
6.2. Innlent og erlent samstarf	17
6.3. Fjárheimildir	18
7. Markmiðasetning	19
8. Framtíðin	21
9. Lokaorð	22

1. Starfsemi skattrannsóknarstjóra ríkisins

1.1. Hlutverk

Hlutverk embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins er lögum samkvæmt að hafa með höndum rannsóknir á skattsvikum og öðrum refsiverðum brotum á lögum um skatta og gjöld sem á eru lögð af ríkisskattstjóra eða honum falin framkvæmd á, ásamt rannsókn á brotum á lögum um bókhald og ársreikninga. Jafnframt er það hlutverk embættisins að hlutast til um refsimeðferð mála, þ. á m. koma fram af hálfu skattyfirvalda gagnvart lögreglu og ákærvaldi og búa mál í þeirra hendur, eða eftir atvikum að krefjast sekta fyrir yfirs kattane fnd þegar skilyrði eru ekki uppfyllt til að mál sæti meðferð að hætti opinberra mála. Í minni málum, þegar brot teljast að fullu upplýst, er það hlutverk skattrannsóknarstjóra ríkisins að bjóða skattaðilum eða eftir atvikum fyrirvarsmönnum þeirra að ljúka refsipætti máls með því að gangast undir sekt hjá embættinu.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins leitast við að skapa almenn og sérstök varnaðaráhrif og hafa þar með hamlandi áhrif á skattsvik hér á landi. Það verður helst gert með lögbundnum verkefnum en einnig á þann hátt að sem flestum verði ljósar afleiðingar af þeirri brotastarfsemi sem skattsvik eru. Eru það einna helst ákærur og dómur fyrir skattalagabrot sem almenningur verður helst var við en verulegur hluti mála hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins er þó lokið með sekt vegna brota annaðhvort fyrir yfirs kattane fnd eða með sektargerð hjá embættinu sjálfu. Á skattyfirvöld er lögum samkvæmt lögð rík þagnarskylda. Eru þær upplýsingar sem unnt er að veita um einstök mál sem eru til meðferðar hjá embættinu því takmarkaðar af þeim sökum.

1.2. Skipulag

Skattrannsóknarstjóri er yfirmaður stofnunarinnar. Verkefnum stofnunarinnar er skipt á milli þriggja sviða og eru þrír forstöðumenn sem stýra hver sínu sviði, rannsóknarsviði, stoðsviði og lögfræðisviði. Verkefni rannsóknarsviðs eru fólgin í rannsókn mála þar sem grunur er uppi um brot gegn skattalögum. Rannsóknir einstakra mála eru unnin í verkþópum. Með þessu skipulagi er leitast við að verkefnin séu unnin í samvinnu starfsmanna en um leið að allar daglegar ákvarðanir séu teknar af rannsakendum í samráði við forstöðumann. Þannig er leitast við að ákvarðanataka sé dreifð og ákvarðanir jafnframt teknar í réttu samhengi við mikilvægi verkefnanna. Er verkefnum útteilt til rannsóknarhópa eftir eðli þeirra hverju sinni,

þannig að eðlislík verkefni séu unnin af sama hópnum. Með því skapast aukin sérhæfing og skilvirkni við meðferð mála.

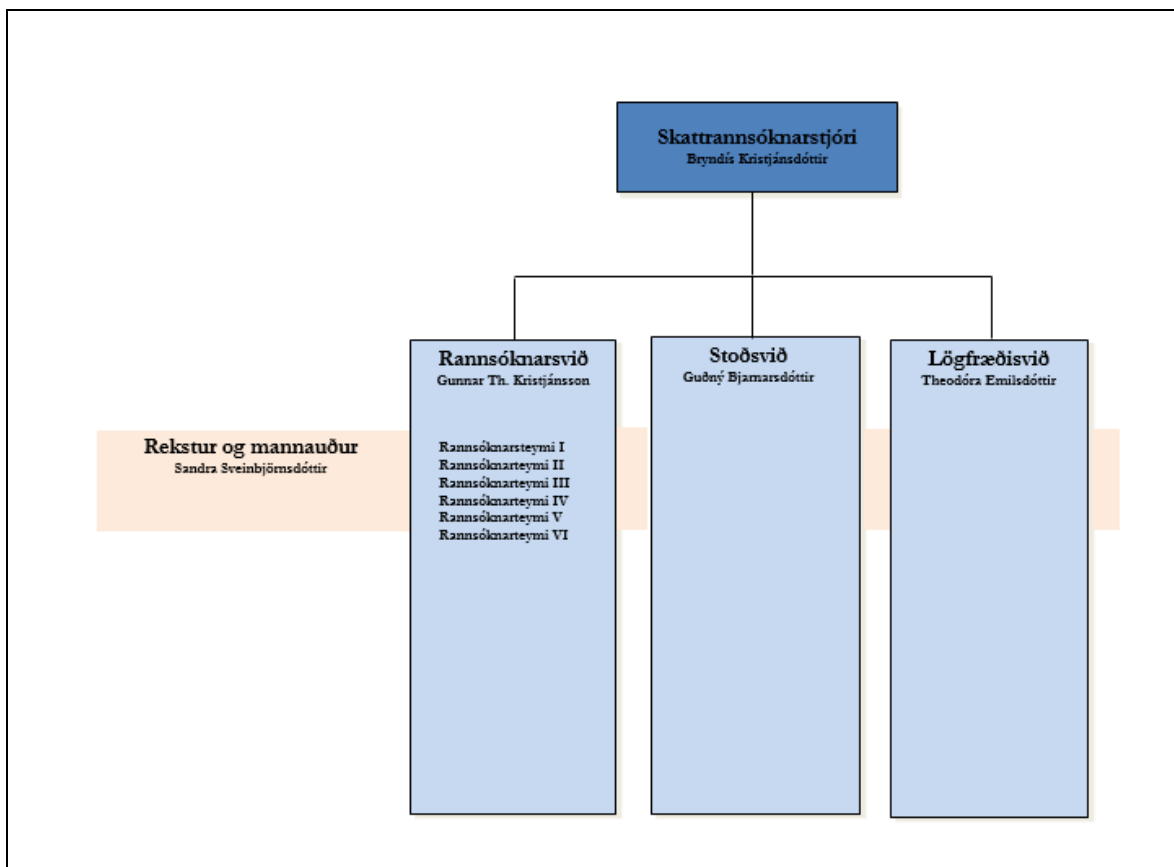
Stoðsvið er til aðstoðar rannsóknarmönnum við afmarkaða þætti í rannsóknum mála þar sem reynir á sértæka þekkingu, en á stoðsviði starfa einstaklingar með yfirgripsmikla þekkingu á m.a. viðskiptum og alþjóðlegu skattaumhverfi. Verkefni stoðsviðs eru einnig að greina einstök mál áður en þau eru fengin rannsóknarsviði til meðferðar, þ. á m. greina fyrirbyggjandi gögn og í hverju ætluð brot felast. Með þessu skipulagi er leitast við að auka skilvirkni við rannsóknir mála þannig að rannsóknarmenn hafi greiðan aðgang að sérfræðingum eftir því sem þörf er á hverju sinni og málum markaður ákveðinn farvegur strax við upphaf meðferðar, að því marki sem það er unnt.

Lögfræðisvið tekur við málum frá rannsóknarsviði að rannsókn lokinni og hlutast til um viðeigandi refsimeðferð vegna ætlaðra brota sem rannsóknin hefur leitt í ljós. Jafnframt sér sviðið um kyrrsetningu eigna á meðan rannsókn máls stendur í samráði við tollstjóra. Þá sinnir lögfræðisvið ýmsum öðrum lögfræðiverkefnum hvort heldur er tengd einstökum málum er sæta rannsókn eða sem snúa að stofnuninni sjálfri. Á undanförunum árum hefur sviðið í auknum mæli komið að úrlausnarefnum sem upp koma við rannsóknir einstakra mála er krefjast aðkomu sérþekkingar lögfræðinga.

Hlutverk forstöðumanna er einkum að annast eftirfylgni, leysa úr álitamálum og samræma aðgerðir. Forstöðumaður rannsóknarsviðs er jafnframt staðgengill skattrannsóknarstjóra. Fjármálastjóri sinnir ýmsum fjárhagstengdum verkefnum fyrir stofnunina, þ.m.t. gerð rekstraráætlunar og eftirfylgni hennar.

Á árinu 2017 störfuðu hjá stofnuninni 28 starfsmenn. Stöðugildin greinast þannig á einstök svið; 14 á rannsóknarsviði, 5 á stoðsviði, 4 á lögfræðisviði, auk þess sem þrír starfsmenn sinntu skrifstofustörfum, auk fjármálastjóra og skattrannsóknarstjóra.

Mynd 1. Skipurit skattrannsóknarstjóra ríkisins.



Slóðin að vefsíðu fyrir embættið er www.skattrannsoknarstjori.is þar sem er að finna upplýsingar um starfsemina, lög og reglugerðir sem snúa að starfsemi embættisins og leiðbeiningar vegna rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra sem og vegna ákvörðunar um refsimeðferð. Allir hæstaréttardómar og héraðsdómar vegna skattalagabrota svo og úrskurðir yfirskattanefndar í skattsektamálum eru ýmist reifaðir eða birtir á vefsíðu embættisins. Mannauðs- og jafnréttisstefna embættisins er einnig birt á vefsíðunni sem og upplýsingar um starfsmenn skattrannsóknarstjóra ríkisins. Hægt er að koma ábendingum um skattsvik á framfæri á vefsíðu embættisins.

2. Uppruni mála

Skattrannsóknarstjóra berast mál frá ýmsum aðilum; ríkisskattstjóra, innheimtumönnum ríkissjóðs, lögreglu, hagsmunaaðilum og almenningi. Öll mál er berast embættinu sæta skoðun og eftir atvikum greiningu hjá embættinu. Að því loknu er ákvörðun tekin um framhald málsins, hvort það verði tekið til rannsóknar eða fái aðra meðferð; t. a. m. lagt upp eða vísað til ríkisskattstjóra. Þó grunur liggir fyrir um skattalagabrot að lokinni greiningu er allt að einu ekki unnt, miðað við umfang þeirra verkefna og mannafla sem embættið býr yfir, að ljúka öllum málum þannig að þau sæti viðeigandi rannsókn.

Tafla 1. Uppruni nýrra mála á málaskrá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Uppruni	2017	2016	%
Ábendingar til SRS	17	11	120,0
Mál frá RSK	68	25	172,0
Mál frá lögreglu	74	78	-5,1
Mál frá innheimtumönnum	4	2	100,0
Mál frá peningaþvættisskrifstofu	10	-	-
Eigið úrtak SRS	60	94	-36,2
Samtals	233	210	11,0

Ríkisskattstjóra ber að lögum að vísa málum til skattrannsóknarstjóra vakni grunur um skattsvik í störfum hans. Var alls 68 málum vísað þaðan til skattrannsóknarstjóra á árinu, sem er veruleg aukning frá árinu á undan. Mál sem berast skattrannsóknarstjóra frá lögreglu eru einkum tilkynningar skiptastjóra um ætluð skattalagabrot er upp komast undir gjaldþrotaskiptum lögaðila. Eru þær tilkynningar framsendar skattrannsóknarstjóra ríkisins til meðferðar. Flestar þær tilkynningar varða ætluð vanskil á vörslufé, þ.e. virðisaukaskatti eða staðgreiðslu opinberra gjalda launamanna. Einnig berast frá lögreglu mál þar sem grunur vaknar um skattalagabrot við rannsókn annarra brota hjá lögreglu. Eru það ætluð skattundanskot af ýmsum toga. Fjöldi mála er bærust skattrannsóknarstjóra frá lögreglu á árinu var svipaður og á árinu þar á undan.

Ábendingar berast embættinu með ýmsum hætti, þ. á m. í gegnum vefsíðu embættisins, bréflaga, með símtali eða við komu á skrifstofu embættisins. Allar sæta þær skoðun og ákvörðun tekin um afgreiðslu þeirra eftir eðli og alvarleika. Alls bærust embættinu 153

ábendingar á árinu. Á árinu 2016 voru þær 152 talsins. Af þeim 153 ábendingum er bárust voru flestar framsendar ríkisskattstjóra eða 118 talsins, þar eð þær þóttu ekki gefa tilefni til aðgerða af hálfu skattrannsóknarstjóra, en þó allt að einu þessu eðlis að skattskil kynnu að vera athugunarverð.

Tafla 2. Uppruni fullbúinna skýrslna hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Uppruni	2017	2016	%
Ábendingar til SRS	5	5	0,0
Mál frá RSK	38	14	171,4
Mál frá lögreglu	11	5	120,0
Mál frá innheimtumönnum	3	0	300,0
Eigið úrtak SRS	62	50	24,0
Samtals	119	74	60,8

Þegar rannsókn hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins leiðir í ljós undanskot frá skatti eða önnur refsiverð skattalagabrot lýkur þeirri rannsókn með því að tekin er saman skýrsla um rannsóknina og niðurstöður hennar. Í öðrum tilvikum kann að vera fallið frá rannsókn, t. a. m. reynist grunur um brot ekki á rökum reistur. Verulegur fjöldi mála sem lokið er rannsókn í ár hvert á uppruna sinn hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, í kjölfar skoðunar og greiningar starfsmanna embættisins. Má þar t.a.m. nefna að við rannsókn máls getur vaknað grunur um refsiverð skattalagabrot annars aðila eða umfjöllun í fjölmiðlum hefur leitt til rannsóknar á skattskilum viðkomandi. Flest þau mál er lokið var við á árinu eiga rót sína að rekja til eigin úrtaks skattrannsóknarstjóra. Mál tengd aflandssvæðum hafa verið umsvifamikil hjá embættinu allt frá bankahrúni. Er svo enn þó nokkuð hafi dregið úr. Allt að einu er ekki annað fyrir séð en mál af þeim toga verði áfram til meðferðar a.m.k. um hrið.

Tafla 3. Skipting skýrslna hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins eftir rekstrarformi.

Rekstrarform	2017	2016	%
Lögaðilar	81	50	62,0
Einstaklingar í rekstri	21	16	31,3
Einstaklingar utan rekstrar	17	8	112,5

Flest mál sem sæta rannsókn hjá embættinu varða skattskil lögaðila, í flestum tilvikum einkahlutafélaga. Mál einstaklinga utan rekstrar sem rannsókn var lokið í á árinu eru t.a.m. mál er varða undanskot erlendra tekna.

3. Refsiverð skattalagabrot

Skattalagabrot er hægt að greina í flokka með ýmsum hætti. Sú flokkun sem oftast er stuðst við af hálfu embættisins er að greina mál í tvo meginflokka; skattsvikamál og vanskilamál. Önnur brot geta t.a.m. verið ýmis formbrotamál þar sem grunur er uppi um vanrækslu á skilum á gögnum til skattýfirvalda án þess að grunur sé jafnframt uppi um skattundanskot.

Tafla 4. Mál til meðferðar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Fjöldi mála	2017	2016	%
Mál í vinnslu í ársbyrjun	264	210	25,7
Nýskráð mál	233	210	11,0
Samtals mál til rannsóknar	497	420	18,3
Rannsókn lokið með skýrslu	119	74	60,8
Rannsókn lokið með öðrum hætti	162	82	97,6
Mál í vinnslu í árslok	216	264	-18,2

3.1. Skattsvikamál

Stærsti málaflokkurinn hvað mannafla og umfang mála varðar eru skattsvikamál. Til þess málaflokks teljast öll önnur mál en vanskilamál og formbrotamál. Skattsvikamál eru fyrst og fremst undanskot tekna, oftast atvinnurekstrartekna. Málum af þessari tegund fylgja gjarnan bókhaldsbrot og ýmis óregla á gögnum og varðveislu þeirra. Að umfangi eru mál sem teljast til þessa flokks mjög mismunandi, allt frá því að vera tiltölulega einföld þar sem öll gögn liggja fyrir upp í það að vera flókin og krefjandi úrlausnar, hvort heldur er út frá reglum skatta- eða refsiréttar. Þannig fellur undir þennan málaflokk t.a.m. mál þar sem reikningar hafa verið gefnir út í atvinnurekstri en engum skýrslum né skatti skilað til skattýfirvalda, mál þar sem gefnir eru út tilhæfulausir reikningar sem ganga kaupum og sölum í þeim tilgangi að ná út fjármunum úr ríkissjóði í formi innskatts og mál þar sem tekjum er skotið undan í gegnum flókin net félaga, innlendra og erlendra. Þessi mál einkennast oft á tíðum á því að gögn eru mjög af skornum skammti og gagnaöflun takmörkunum háð. Dæmi eru um að skortur á gögnum hafi leitt til þess að rannsókn hafi verið felld niður þótt grunur liggi fyrir um brot. Þá eru ávallt dæmi um að rannsókn ljúki með því að mál sé sent til

endurákvörðunar skattstofna hjá ríkisskattstjóra en sætir ekki refsimeðferð þar sem það er ekki talið líklegt til sakfellis, þrátt fyrir undanskot og endurálagningu skatta.

3.2. Vanskilamál

Með vanskilamálum er átt við að ekki séu staðin skil á staðgreiðslu opinberra gjalda launamanna og/eða virðisaukaskatti. Í daglegu tali er talað um vanskil á vörslusköttum. Þessi mál taka að jafnaði skemmri tíma í rannsókn en skattsvikamál þar sem leynd er yfirleitt ekki yfir meintum brotum og gagnaöflun umfangsminni. Á árinu 2017 var tæplega helmingur fullbúinna skýrslna mál af þessum flokki.

Tafla 5. Rannsóknir skattrannsóknarstjóra ríkisins á vanskilum á vörslufé.

Vanskil á vörslufé	2017	2016	%
Fullbúnar skýrslur hjá SRS	46	48	-4,2
Höfuðstóll vanskila (þús.kr.)	791.052	641.168	23,4

3.3. Kyrrsetning eigna

Kyrrsetning eigna undir rannsókn máls hjá skattrannsóknarstjóra er úrræði sem beitt hefur verið í auknum mæli undanfarin ár. Hefur það reynst vel og leitt til aukinnar innheimtu. Er kyrrsetningu ætlað að tryggja greiðslu væntanlegrar skattkröfu, fésektar og sakarkostnaðar vegna ætlaðra brota. Tilkyinnir skattrannsóknarstjóri tollstjóra um mál þar sem hann telur að rannsókn hans muni leiða til þess að skattar verði hækkaðir en fésekt beitt. Sér tollstjóri í framhaldinu um framkvæmd gerðarinnar. Á árinu var tollstjóra tilkynnt um 22 mál með þessum hætti. Lét tollstjóri samtals kyrrsetja eignir fyrir ríflega tvo milljarða kr. á árinu í alls 15 málum.

4. Mál til meðferðar hjá ríkisskattstjóra

Þegar skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur lokið sinni rannsókn er málinu vísað til ríkisskattstjóra, sem leggur sjálfstætt mat á rannsókn skattrannsóknarstjóra og endurákvörðar áður álagða skatta, sé tilefni til þess. Skýrsla skattrannsóknarstjóra um rannsókn máls verður þá grundvöllur endurákvörðunar. Í stað þess að mál sé sent ríkisskattstjóra til meðferðar er unnt að setja skattkröfu fram í refsímáli fyrir dómi, komi til ákærumeðferðar.

Tafla 6. Mál send ríkisskattstjóra til endurákvörðunar skattstofna.

Mál til endurákvörðunar	2017	2016	%
Mál send RSK til endurákvörðunar	19	25	-24,0

Að jafnaði leiðir rannsókn skattrannsóknarstjóra til endurákvörðunar skattstofna sem grundvallast á þeirri rannsókn. Málum getur þó lokið af hálfu ríkisskattstjóra án úrskurðar, t.a.m. hafi skattstofnar verið áætlaðir og sú áætlun rífleg og þar með látin standa óhöggud. Þá er alltaf nokkuð um að skattstofnar hafi þegar verið endurákvörðuðir hafi skattaðili staðið skil á leiðréttum framtölum eða öðrum skattskilagögnum undir rannsókn máls hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins og ríkisskattstjóri endurákvörðuð skatta á grundvelli þeirra gagna. Svonefnd vanskilamál, þar sem brot felst í vanskilum vörslufjár, eru ekki send ríkisskattstjóra til endurákvörðunar enda liggur í þeim málum þegar fyrir rétt álagning skattsins, byggð á innsendum skýrslum skattaðilans sjálfs.

5. Refsimeðferð mála

Annað af tveimur meginhlutverkum embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins er að hlutast til um refsimeðferð skattalagabrota í kjölfar rannsóknar. Refsimeðferð vegna brota á skattalögum er nú þrenns konar. Í fyrsta lagi opinber málsmeðferð fyrir dómstólum í kjölfar ákæru. Í öðru lagi sektarmeðferð fyrir yfirskattanefnd. Í þriðja lagi sektargerð hjá skattrannsóknarstjóra í kjölfar sektarboðs þar um.

5.1. Sektarmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins

Skattrannsóknarstjóri hefur heimild til að bjóða aðilum að ljúka refsimeðferð vegna brota á skattalögum með því að gangast undir sektarboð. Eftirfarandi skilyrði þurfa að vera uppfyllt:

- Brot þarf að vera talið skýlaust sannað.
- Sökunaut skal fyrirfram tilkynnt hver sektarfjárhæðin verður.
- Sökunautur þarf að fallast á að ljúka máli með þessum hætti.
- Sektarákvörðun skal lokið innan 6 mánaða frá því að rannsókn lauk.

Ljúki refsimeðferð máls með sektargerð hjá skattrannsóknarstjóra verður því hvorki vísað til opinberrar meðferðar né sektarmeðferðar hjá yfirskattanefnd. Sektir sem skattrannsóknarstjóri ákvarðar geta numið frá 100 þúsund krónum til 6 milljóna króna. Við ákvörðun sektar skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota. Vararefsing fylgir ekki ákvörðun skattrannsóknarstjóra um sektir. Með þessari leið gefst aðilum máls kostur á að ljúka refsimeðferð máls mun fyrr en áður var. Ríflega helmingur þeirra sem bauðst að ljúka refsipætti máls með því að undirgangast sekt hjá skattrannsóknarstjóra féllst á þann kost, eða 23 af alls 36.

Skattrannsóknarstjóri sendir ríkissaksóknara skrá yfir mál sem lokið er með þessum hætti tvisvar sinnum á ári.

Tafla 7. Sektargerðir skattransóknarstjóra ríkisins.

Sektargerðir	2017	2016	%
Sektarboð	36	19	89,5
Sektargerðir skattsvikamál	3	1	200,0
Sektargerðir vanskilamál	20	13	53,8
Skattsektir SRS (þús. kr.)	60.650	18.655	225,1

5.2. Sektarmeðferð hjá yfirskattanefnd

Sektarmeðferð hjá yfirskattanefnd er nokkru einfaldari í sniðum en opinber málsmeðferð. Skattransóknarstjóri kemur þá fram fyrir nefndinni og krefst sektar. Skattransóknarstjóri leggur fram kröfugerð og máli lýkur með því að nefndin ákvarðar sekt eða synjar um hana. Einnig getur máli lokið með frávísun t.a.m. vilji hlutaðeigandi ekki hlíta því að mál hans verði afgreitt af nefndinni. Það einkennir sektarmeðferðina að hún fer fram fyrir luktum dyrum og úrskurðir yfirskattanefndar í einstökum málum eru ekki birtir opinberlega. Sökunautur hefur rétt til að taka til varna fyrir nefndinni í framhaldi af kröfugerð skattransóknarstjóra í samræmi við lög um meðferð sakamála. Yfirskattanefnd úrskurðar ekki refsivist og vararefning er ekki ákvörðuð. Sektarmál hafa að jafnaði verið rekin skriflega fyrir nefndinni þótt heimild og dæmi séu fyrir því að mál séu munnlega flutt. Sektarúrskurður yfirskattanefndar um sektarfjárhæð er fullnaðarúrskurður.

Tafla 8. Mál frá skattransóknarstjóra ríkisins til sektarmeðferðar hjá yfirskattanefnd.

Mál send YSKN	2017	2016	%
Skattsvikamál send YSKN	13	6	116,7
Vanskilamál send YSKN	23	31	-25,8
Skattsektir YSKN (þús.kr.)	209.000	266.650	-21,6

5.3. Mál til ákærumeðferðar hjá héraðssaksóknara

Opinber málsmeðferð skattalagabrota hefst með því að skattransóknarstjóri vísar máli til lögreglu. Í framhaldi af því og eftir atvikum að lokinni frekari rannsókn hjá lögreglu tekur

saksóknari ákvörðun um hvort gefin skuli út ákæra eða ekki. Ef ákæra er gefin út fer málið til dóms og er rekið eins og hvert annað sakamál.

Tafla 9. Mál frá skattrannsóknarstjóra ríkisins til meðferðar hjá héraðssaksóknara.

Mál send héraðssaksóknara	2017	2016	%
Skattsvikamál send héraðssaksóknara	24	39	-38,5
Vanskilamál send héraðssaksóknara	16	11	45,5
Samtals	40	50	-20,0

Þau mál sem vísað er til embættis héraðssaksóknara eru fullrannsökuð af hálfu skattrannsóknarstjóra með sama hætti og önnur mál sem sæta rannsókn hjá embættinu og lokið er með sekt hjá skattrannsóknarstjóra eða fyrir yfirséttanefnd. Í því felst að hlutrænna og persónubundinna sönnunargagna hefur verið aflað bæði um efnisatriði máls og huglæga afstöðu. Í skýrslu skattrannsóknarstjóra um rannsókn málsins er ítarlega gerð grein fyrir rannsókninni og niðurstöðum hennar, þ. á m. um fjárhæðir undanskotinna skatta.

Þann 18. maí 2017 kvað Mannréttindadómstóll Evrópu upp dóm í máli Jóhannessonar o.fl. gegn ríkinu (mál nr. 22007/11) þar sem dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að meðferð máls hans hefði falið í sér brot gegn ákvæðum 7. mgr. 4. gr. sáttmálans þar eð endurákvörðunarþáttur málsins hjá skattyfirvöldum og refsimeðferð hjá lögreglu hefði ekki verið nægjanlega samþættur. Í kjölfar þessa var af hálfu dómsmálaráðuneytisins settur á fót starfshópur er ætlað var m.a. að móta afstöðu til þess hvort gera þurfi breytingar á lögum eða verklagi við meðferð mála. Átti skattrannsóknarstjóri sæti í þeim hóp. Lauk vinnu þess starfshóps á haustmánuðum 2017 m.a. með því að settar voru fram tillögur um æskilegar breytingar á núgildandi kerfi. Skiptar skoðanir voru innan starfshópsins um leiðir en af hálfu skattrannsóknarstjóra voru settar fram fjórar tillögur til úrbóta, sem í meginatriðum felast í eftirfarandi:

1. Ákærvald vegna brota á skattalögum verði á hendi skattrannsóknarstjóra.
2. Málum sem skattrannsóknarstjóri sendir héraðssaksóknara til ákærumeðferðar verði fækkað. Að sama skapi verði málum sem lokið er á stjórnsýslustigi innan skattkerfisins fjölgað.

3. Skattkrafa og refsimeðferð máls verði rekin samhliða fyrir dómi, í stað núverandi fyrirkomulags að endurákvörðun skatta fari fram innan stjórnslu skattkerfisins.
4. Horfið verði frá þeirri framkvæmd að beita álagi á stjórnslustigi við endurákvörðun skatta í þeim málum er sæta ákærumeðferð eða eftir atvikum sekt innan stjórnslunnar.

Í kjölfar nefnds dóms MDE og dóms Hæstaréttar frá 21. september 2017 (mál nr. 283/2016), er reyndi á sambærileg álitaefni, felldi héraðssaksóknari niður rannsókn eða ákæru í um 70 málum er skattrannsóknarstjóri hafði vísað til hans á árunum 2012 - 2016. Nam ætlaður undandreginn skattstofn þeirra mála samkvæmt niðurstöðum rannsóknar skattrannsóknarstjóra um 10 milljörðum kr. Er því ljóst að verulegir hagsmunir eru fyrir ríkissjóð að svo sé umbúið að tryggt sé að mál fái viðeigandi meðferð og úrlausn á öllum stigum. Einnig er mikilvægi þess út frá réttarvörslusjónarmiðum augljós. Af hálfu skattrannsóknarstjóra hefur verklag verið endurskoðað að því marki sem það er á forræði embættisins með þeim hætti að mál eru nú, í framhaldi af lok rannsóknar, send samtímis til endurákvörðunar hjá ríkisskattstjóra og til héraðssaksóknara til ákærumeðferðar.

6. Annað

6.1. Mannauðsmál

Embætti skattrannsóknarstjóra hefur það að markmiði að hafa á að skipa reyndum og góðum starfsmönnum. Embættið stefnir að því að vera eftirsóknarverður vinnustaður þar sem mannauður er metinn og jafnvægi er á milli starfs og einkalífs.

Tveir nýir starfsmenn hófu störf á árinu, lögfræðingur og sérfræðingur í skjalamálum. Einn lögfræðingur var ráðinn til tímabundinna starfa. Einn starfsmaður embættisins var í fæðingarorlofi hluta ársins.

Tafla 10. Vinnustundir á mál sem lokið var við með skýrslu.

Vinnustundir pr. mál (fjöldi mála)	2017	2016	%
1000 < Vinnustundir	1	0	100,0
500 < Vinnustundir < 1000	2	3	-33,3
300 < Vinnustundir < 500	7	7	0,0
100 < Vinnustundir < 300	25	10	150,0
Vinnustundir < 100	84	54	55,6
Samtals skýrslur	119	74	60,8
Meðaltal vinnustunda pr. skýrslu	156,2	106,0	

Tafla 11. Hlutfallsleg skipting vinnustunda á verkþætti.

Vinnustundir pr. verkþáttur	2017 (%)	2016 (%)	%
Rannsóknarstörf	63,1	64,7	-2,5
Stjórnun og skipulagning	7,4	6,9	7,2
Skrifstofustörf	8,9	6,4	39,1
Sektar – og refsimeðferð	9,9	8,9	11,2
Fundir- og fræðslumál	5,1	3,5	45,7
Önnur verkefni	5,6	9,6	-41,7
Alls	100	100	

Sem liður í að auka við þekkingu starfsmanna og þar með efla þá í starfi leggur skattrannsóknarstjóri áherslu á að starfsmenn sækji nauðsynlega menntun og fræðslu í því skyni. Er það gert með því hvort tveggja að fræðsluerindi eru haldin á starfsstöð embættisins af utanaðkomandi aðilum eða sérfræðingum innan embættisins, og með því að starfsmenn sækji ýmsa aðra fundi og námskeið innanlands og erlendis í því skyni að efla hæfni sína og þekkingu. Auk ýmissa námskeiða innanlands sóttu starfsmenn embættisins árlega

samnorrena ráðstefnu um skattaskjól auk námskeiða á vegum OECD um virðisaukaskattssvik og um stjórnun skattrannsókna. Þá var af hálfu embættisins sótt fimmta ráðstefna OECD um skattundanskot í London.

Starfsmannasamtöl eru fastur liður í starfsemi og fara fram árlega. Samtölin eru formlegur vettvangur til að ræða allt er lítur að starfi og starfsumhverfi og tilgangur þeirra er að nýting mannaúðs fari saman við stefnu og þróun stofnunarinnar. Eru samtölin vettvangur til umræðu um mat starfsmanna á starfsemi stofnunarinnar, eigin frammistöðu og endurgjöf til þeirra.

Skattrannsóknarstjóri veitir starfsmönnum embættisins samgöngustyrki sem ætlað er að stuðla að því að starfsmenn noti vistvæna og hagkvæma ferðamáta til og frá vinnu og á vinnutíma.

6.2. Innlent og erlent samstarf

Embætti skattrannsóknarstjóra á í margvíslegu samstarfi við ýmis önnur embætti hér á landi og þá einkum ríkisskattstjóra, tollstjóra, héraðssaksóknara og lögreglu höfuðborgarsvæðisins. Hefur það samstarf gengið vel. Árlega standa skattrannsóknarstjóri, ríkisskattstjóri og tollstjóri fjármála- og efnahagsráðuneytinu skil á greinargerð um samstarf stofnananna, en samsstarfssamningur embættanna var undirritaður á árinu 2016. Hefur sá samningur orðið til eflingar á samstarfi stofnananna.

Skattrannsóknarstjóri tekur einnig þátt í starfi norrænna og alþjóðlegra starfshópa og voru fundir sóttir í þeim á árinu, þ. á m. starfshópi á vegum OECD, TFTC (Task Force on Tax Crimes), aðgerðarhópi OECD er settur var á laggirnar vegna Panamalekans, JITSIC (Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration), samnorrenum starfshópi um afbrot tengd persónuauðkennum (ID Fraud) auk samnorrens starfshóps um skattundanskot (Tax Crime Nordic).

Starfsmenn embættisins taka einnig þátt í vinnuhópum m.a. á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins eftir því sem ástæða er til. Átti fulltrúi embættisins sæti í starfshóp fjármála- og efnahagsráðuneytisins er settur var á fót á árinu um frekari greiningu á niðurstöðum Aflandsskýrslunnar um milliverðlagningu í utanríkisviðskiptum, um mótun aðgerðaráætlunar gegn skattsvikum og skattaskjólum og í starfshóp um umfang og áhrif skattundanskota á íslenskan þjóðarbúskap. Skiluðu báðir þessi starfshópar skýrslum í

júnímánuði 2017. Þá átti fulltrúi skattrannsóknarstjóra sæti í starfshóp um skattskil af erlendri ferðaþjónustustarfsemi. Lauk störfum þess hóps með skýrslu í ársbyrjun 2018. Skattrannsóknarstjóri á einnig fulltrúa í starfshóp dómsmálaráðuneytisins um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

6.3. Fjárheimildir

Framlag á fjárlögum til embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins nam 388,7 m.kr. á árinu 2017.

7. Markmiðasetning

Í árangursstjórnunarsamningi fjármálaráðherra og embættis skattrannsóknarstjóra er kveðið á um gagnkvæmar skyldur við útfærslu á lögbundnu hlutverki skattrannsóknarstjóra ásamt því að leggja grunn að áætlanagerð og mati á árangri af starfsemi embættisins. Markmið og forsendur samningsins eru skilgreind árlega. Langtímaáætlun er unnin sem hluti endurskoðunar á árangursstjórnunarsamningnum. Sömuleiðis er tilgangurinn sá að tryggja að öllum starfsmönnum embættisins sé ljóst hver skuli vera helstu markmið og áherslur þess og að hverju embættið stefni.

Í upphafi hvers árs eru að jafnaði gerðar áætlanir um störf embættisins og markmið ársins. Sú áætlun byggist m.a. á reynslu nýliðinna ára, nýjum forsendum hverju sinni og öðru er máli skiptir, svo sem stöðu fjárveitinga, mannafla og fleiru. Hafa þannig verið sett töluleg markmið um fjölda mála sem stefnt er að ljúka rannsókn í og fjölda mála sem send eru í refsimeðferð.

Tafla 12. Niðurstöður tölulegra markmiða fyrir árið 2017.

Niðurstöður markmiða	2017	Markmið	%
Fullbúnar skýrslur hjá SRS	119	105	13,3
- þar af skattsvikamál	73	60	21,7
- þar af vanskilamál	46	45	2,2
Mál send til refsimeðferðar	103	100	3,0

Töluleg markmið sem sett voru fyrir árið 2017 í fjölda fullbúinna skýrslna í hvoru tveggja skattsvikamálum og vanskilamálum náðust. Hið sama á við um fjölda mála í refsimeðferð, sem var yfir markmiðum ársins.

Tafla 13. Töluleg markmið fyrir árið 2018.

Markmið 2018	
Málum lokið með skýrslu	95
- þar af skattsvikamál	50
- þar af vanskilamál	45
Mál send til refsimeðferðar	100

Gert er ráð fyrir að ljúka rannsókn í alls 50 skattsvikamálum á árinu. Eins og áður hefur verið vikið að kunna mál þó að reynast flóknari og umfangsmeiri rannsóknar en ráð er fyrir gert í upphafi. Eru þá ótalin þau mál sem sæta greiningu eða annarri úrvinnslu af hálfu embættisins en annað tveggja ekki þykir ástæða til frekari aðgerða af hálfu embættisins eða rannsókn er felld niður á einhverju stigi hennar. Gert er ráð fyrir að ljúka 45 rannsóknnum vegna vanskila á vörslufé, sem er nær sami fjöldi og á árinu 2017. Markmið um fjölda mála í refsimeðferð er það sama og fyrir markmið síðastliðins árs, eða 100 talsins.

8. Framtíðin

Á undanförnum misserum hafa þau mál sem komið hafa til kasta skattrannsóknarstjóra verið mun fjölbreyttari en áður var. Þótt verulegur hluti mála varði ætluð undanskot atvinnurekstrartekna, hefur orðið aukning í málum er varða önnur skattalagabrot, þ. á m. ætluð undanskot einstaklinga, hvort heldur er á almennum tekjum eða fjármagnstekjum. Þau mál er til rannsóknar eru hverju sinni eru misjöfn að umfangi. Ljóst er þó að umfang mála hefur að jafnaði aukist og eru fleiri umfangsmeiri mál til rannsóknar á hverjum tíma nú en áður. Þá hefur þeim málum sem hafa tengingar með einum eða öðrum hætti út fyrir landsteinana fjölgað.

Mikilvægt er að stofnuninni sé búinn sá mannaflí og hafi til ráðstöfunar þær fjárveitingar að hún geti sinnt verkefnum sínum með góðu móti. Er óhætt að segja að auknar kröfur séu gerðar til þeirra er sinna rannsóknum skatta- og efnahagsbrota um sérþekkingu og sérhæfingu í einstökum málaflokkum. Ekki síður er nauðsynlegt að embættinu sé búinn sá fjöldi starfsmanna að unnt sé að sinna ekki einvörðungu einföldum og fljótunnari málum, heldur einnig þeim sem umfangsmeiri eru þ. á m. í mannafla. Stofnunin nær ekki að taka til rannsóknar öll þau mál sem til hennar berast þar sem grunur er uppi um skattundanskot. Er brugðist við því með því að forgangsraða málum eftir alvarleika hverju sinni. Með því er þó ljóst að ekki í öllum tilvikum sætir ætlaður brotamaður viðurlögum þótt grunur liggja fyrir um brot.

Æskilegt er að mörk skatteftirlits og skattrannsókna verði endurskoðuð með það að markmiði að tryggt verði að jafnræðis sé gætt við afgreiðslu mála innan skattkerfisins og skattþegnum jafnframt ljóst hvaða háttsemi sé líkleg til að leiða til refsimeðferðar. Hefur skattrannsóknarstjóri um árábil vakið athygli á nauðsyn þessa.

Brýnt er að fyrirkomulag rannsókna, endurákvörðunar og saksóknar skattalagabrota verði yfirfarið og endurskoðað í kjölfar dóms MDE. Ýmsar leiðir eru færar í því sambandi. Er mikilvægt auk samfellu í meðferð mála að haft sé að leiðarljósi að breytingarnar séu auk þess til þess fallnar að einfalda málsmeðferð og auka skilvirkni í málaflokknum.

9. Lokaorð

Með hér fyrirbyggjandi ársskýrslu hefur embætti skattrannsóknarstjóra tekið saman helstu verkefni og störf sem embættið og starfsmenn þess hafa unnið að á árinu 2017. Skattrannsóknarstjóri þakkar öllum starfsmönnum og samstarfsaðilum embættisins gott samstarf á árinu 2017.

Reykjavík 25. maí 2018.

Bryndís Kristjánsdóttir,
skattrannsóknarstjóri.

Töfluskra

Tafla 1. Uppruni nýrra mála á málaskrá hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins	5
Tafla 2. Uppruni fullbúinna skýrslna hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins	6
Tafla 3. Skipting skýrslna hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins eftir rekstrarformi	6
Tafla 4. Mál til meðferðar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins	8
Tafla 5. Rannsóknir skattrannsóknarstjóra ríkisins á vanskilum á vörslufé	9
Tafla 6. Mál send ríkisskattstjóra til endurákvörðunar skattstofna.....	10
Tafla 7. Sektargerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins	12
Tafla 8. Mál frá skattrannsóknarstjóra ríkisins til sektarmeðferðar hjá yfirsattanefnd	13
Tafla 9. Mál frá skattrannsóknarstjóra ríkisins til meðferðar hjá héraðssaksóknara.....	13
Tafla 10. Vinnustundir á mál sem lokið var við með skýrslu	16
Tafla 11. Hlutfallsleg skipting vinnustunda á verkþætti	16
Tafla 12. Niðurstöður tölulegra markmiða fyrir árið 2017	18
Tafla 13. Töluleg markmið fyrir árið 2018	18