



FJÁRMÁLA- OG
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

MILLIVERÐLAGNING OG FAKTÚRUFÖLSUN

Skýrsla starfshóps

Júní 2017

EFNISYFIRLIT

Formáli	4
1 Inngangur.....	5
2 Milliverðlagning og faktúrufölsun	6
2.1 Milliverðlagning	6
2.2 Faktúrufölsun.....	7
3 Alþjóðleg umgjörð.....	9
3.1 BEPS aðgerðaráætlunin og aðgerðir ESB	9
3.2 Milliverðlagning	10
3.2.1 Mikilvægi skjölunar og samanburðargreining	10
3.2.2 Aðferðir við verðlagningu	11
3.2.3 Samkomulag um aðferð við verðlagningu - APA.....	11
3.2.4 Árangursríkt milliverðlagningareftirlit	12
3.3 Armslengdarverð og alþjóðlegir gagnagrunnar.....	13
3.3.1 TP Catalyst	13
3.3.2 Orbis	13
3.4 Upplýsingaskipti í skattamálum – CRS og FATCA	14
4 Íslensk löggjöf og regluverk.....	17
4.1 Raunveruleikaregla skattaréttar.....	17
4.2 Milliverðlagning í tekjuskattslögum.....	18
4.2.1 Almenn	18
4.2.2 Hverjir falla undir reglurnar og hverjir eru undanþegnir	18
4.2.3 Skjölunarskyldan.....	19
4.2.4 Samkomulag um aðferð við verðlagningu (APA) og lög um bindandi álit	19
4.3 Aðrar sérstakar skattasniðgöngureglur og tengsl þeirra við milliverðlagningu.....	20
4.4 Tvísköttunarsamningar og upplýsingaskiptasamningar	21
4.5 Milliverðlagning í öðrum lögum	21
4.5.1 Milliverðlagning í tollalögum	21
4.5.2 Milliverðlagning í gjaldeyrislögum.....	23
4.6 Skatteftirlit og skattrannsóknir	23
5 Milliverðlagning, þ.m.t. faktúrufölsun, á Íslandi og samanburður	25
5.1 Íslenskar rannsóknir og spegilrannsóknir	25
5.1.1 Mat á umfangi fjármagns á aflandssvæðum.....	25
5.1.2 Vafasamir viðskiptahættir við utanríkisverslun - faktúrufölsun	25
5.1.3 Spegilrannsóknir	26
5.1.4 Fjármagn snýr heim	27
5.2 Framkvæmd og ávinningur	27
5.2.1 Milliverðlagningareftirlit hér á landi.....	27
5.2.2 Milliverðlagningarreglur og eftirlit á Norðurlöndunum	29
5.2.3 Hvert gæti samfélagslegt tap verið vegna tilfærslu hagnaðar fjölþjóðafyrirtækja?.....	30
6 Hvernig má bæta framkvæmdina hér á landi?	32
6.1 Forgangsröðun skatt- og tollyfirvalda	32
6.2 Skilvirkara samstarf stofnana	32
6.2.1 Ríkisskattstjóri	33
6.2.2 Skattrannsóknarstjóri	33
6.2.3 Tollstjóri.....	33
6.2.4 Seðlabanki Íslands	34
7 Niðurstöður og tillögur	35

FORMÁLI

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar segir að markvisst verði unnið gegn skattundanskotum, þar með talið notkun skattaskjóla. Mikil umræða hefur átt sér stað undanfarið um skattundanskot og skattaskjól og þá ekki síst í kjölfar birtingar skýrslu starfshóps um *Eignir Íslendinga á aflandssvæðum*, svonefndrar Aflandsskýrslu. Þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra skipaði hópinn og fól honum að meta líklegt umfang fjármagnstílfærslna og eignamsýslu Íslendinga á lágskattasvæðum ásamt mögulegu tekjutapi hins opinbera af slíkum umsvifum. Til að fylgja þessum málum eftir skipaði núverandi fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp til að skoða sérstaklega faktúrufölsun og óeðlilega milliverðlagningu en starfshópin skipa eftirtaldir aðilar:

Anna Borgþórsdóttir Olsen, fjármála- og efnahagsráðuneytinu, formaður,
Andri Egilsson, Seðlabanka Íslands,
Auður Ólína Svavarsdóttir, Hagstofu Íslands,
Jóhanna Lára Guðbrandsdóttir, tollstjóra,
Margrét Ágústa Sigurðardóttir, fjármála- og efnahagsráðuneytinu,
Sigurður H. Ingimarsson, skattrannsóknarstjóra,
Sigurður Jensson, ríkisskattstjóra og
Íris Hannah Atladóttir, fjármála- og efnahagsráðuneytinu, sem starfsmaður hópsins.

Starfshópnum var fengið það verkefni að kanna og greina nánar þær niðurstöður Aflandsskýrslunnar sem snúa að faktúrufölsun og milliverðlagningu í utanríkisviðskiptum með tilliti til mögulegra skattundanskota og nýtingar skattaskjóla í því sambandi. Hópnum var ætlað að skoða mögulegar umbætur á lagaumgjörð utanríkisviðskipta, sbr. m.a. milliverðlagningarákvæði 3.-6. mgr. 57. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, ásamt regluverki þar að lútandi og með hliðsjón af reynslu annarra þjóða.

Starfshópurinn, ásamt starfshópi um skattundanskot og peningaþvætti, bauð fulltrúum frá eftirfarandi samtökum á sinn fund: Alþýðusambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fyrirtækja í sjávarúvegi og Samtökum verslunar og þjónustu. Kann starfshópurinn þessum aðilum þakkir fyrir þátttöku á fundunum. Þá fékk starfshópurinn á fund til sín Vigdís Tinnu Sigurvaldadóttur lögfræðing, sem starfar sem ráðgjafi á alþjóðlegu skattaréttarsviði EY (áður Ernst & Young) í Danmörku, en hún er með mikla sérhæfingu í milliverðlagningu. Gaf hún hópnum innsýn inn í vinnu sína sem sérfræðingur, þá sér í lagi hvað varðar skjölun og undirbúning samkomulaga um aðferð við verðlagningu við skattyfirvöld. Danir hafa undanfarna tvo áratugi lagt mikla áherslu á málaflokkinn og byggt upp mikla þekkingu og reynslu sem horfa má til hér á landi.

1 INNGANGUR

Í Aflandsskýrslunni¹ er meðal annars fjallað um faktúrufölsun og óeðlilega milliverðlagningu í utanríkisviðskiptum. Í skýrslunni er lagt mat á mögulegt umfang þeirra fjármuna sem skotið hefur verið undan og geymdir eru erlendis vegna mögulegrar óeðlilegrar milliverðlagningar, þ.m.t. faktúrufölsunar, í vöruviðskiptum milli Íslands og annarra landa. Þar kemur fram að möguleg undanskot fjárhæða nemi á bilinu 140-160 ma.kr. með miðgildi í 150 mö.kr.

Álit starfshópsins er að ekki verði lengra komist hvað mat á þessum fjárhæðum varðar enda séu þær aðeins grunnur að ákveðnu milliverðlagningarandlagi, þ.e. vöruviðskiptum, en gefa almennt ekki nákvæma mynd af misnotkun armslengdarreglunnar í viðskiptum milli tengdra aðila. Hópurinn leggur því áherslu á að sjónum sé frekar beint að þeim umbótum sem gerðar hafa verið á undanförunum árum til að bregðast við vandanum og tillögugerð til frekari úrbóta þar sem við á.

Alþjóðastofnanir hafa í auknum mæli litið til tekjutaps ríkja er hlýst af sniðgöngu á sköttum með tilfærslu hagnaðar og eyðingu eða rýringu skattstofna. Einn fylgifyrirlit er að fjölþjóðafyrirtæki sjá hag sínum betur borgið með að haga viðskiptum og eignarhaldi þannig að skattgreiðslur séu lágmarkaðar og í sumum tilfellum séu þær engar. Skattskipulagning er almennt ekki ólögleg en þegar aðilar sniðganga innlendar skattgreiðslur með því að flytja hagnað milli ríkja í þeim tilgangi að rýra eða eyða skattstofnum í einu ríki (oftast háskattaríki) þannig að hagnaðurinn sé fluttur til annars ríkis (oftast lágskattaríkis), þar sem skattbyrðin er lítil eða engin, þá er um skattasniðgöngu eða skattflóttu að ræða. Efnahags- og framfarastofnunin (e. *Organisation for Economic Co-operation and Development – hér eftir nefnd OECD*) hefur á undanförunum árum verið á varðbergi gagnvart slíkri skaðlegri skattskipulagningu (e. *Aggressive Tax Planning*) fjölþjóðafyrirtækja og lagt sérstaka áherslu á hversu mikilvægt það er fyrir alþjóðasamfélagið að sporna við þessari þróun svo ríki geti viðhaldið mikilvægum samfélagsinnviðum.

Á vettvangi OECD hafa ríki sameinast um að stemma stigu við undanskotum tekna stórra fjölþjóðafyrirtækja frá skattlagningu² og hefur mikill árangur náðst í að skapa umgjörð og regluverk í þeim tilgangi að draga úr slíkum undanskotum. Algengara er að ríki lögfesti sérstakar skattasniðgöngureglur sem er einkum ætlað að ná til lögaðila sem stunda viðskipti yfir landamæri. Mikilvægt er að ná utan um fjármagnsflutninga af ýmsu tagi og hefur mikilvægt skref verið stigið með því að skapa umgjörð um upplýsingaskipti um fjármagnseignir erlendra aðila frá einu ríki til annars.

Hér á landi hefur verið unnið að lögfestingu reglna til að stemma stigu við skattflóttu milli ríkja til samræmis við tilmæli alþjóðastofnana á borð við OECD og Alþjóðatollastofnunina (e. *World Customs Organization – hér eftir nefnd WCO*).

Í samræmi við skipunarbréf starfshópsins verður í þessari skýrslu lögð aðaláhersla á milliverðlagningu þó ekki sé unnt að horfa alveg fram hjá faktúrufölsun í víðara samhengi.

¹ Fjármála- og efnahagsráðuneyti. (2017). Eignir Íslendinga á aflandssvæðum. Sótt 10. mars 2017 af <https://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/skyrsla-starfshops-um-eignir-islendinga-a-aflandssvaedum-og-tekjutap-hins-opinbera>.

² Rétt er að taka fram að hvatarnir fyrir tilfærslu hagnaðar eru fleiri en skattasniðganga. Má þar nefna peningaþvætti í víðari skilningi og ýmis konar höft. T.a.m. voru við lýði verðlagshöft hér á landi á síðari hluta 20. aldar og gjaldeyris- og fjármagnshöft stærstan hluta lýðveldistímans.

2 MILLIVERÐLAGNING OG FAKTÚRUFÖLSUN

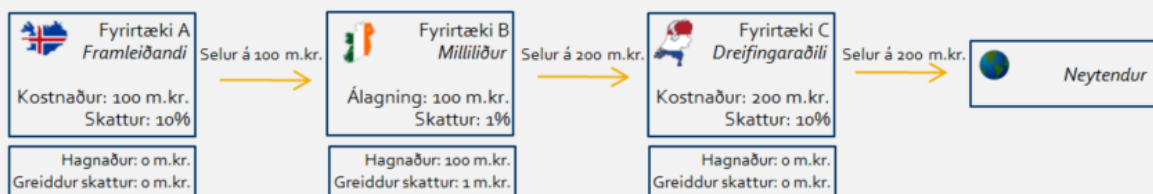
2.1 Milliverðlagning

Milliverðlagning (*e. transfer pricing*) vísar til þess verðs sem tengdir lögaðilar ákveða í viðskiptum sín á milli. Með viðskiptum í þessu samhengi er m.a. átt við kaup og sölu á vöru og þjónustu, fjármögnun, samningsskilmála o.fl. Tengdum lögaðilum er almennt frjálst að stunda viðskipti sín á milli en þurfa að gæta þess að verðlagning sé ávallt samkvæmt armslengdarreglunni til að tryggja rétta álagningu skatta. Óeðlileg milliverðlagning er talin vera til staðar ef verðlagning og/eða skilmálar í viðskiptum milli tengdra lögaðila eru ekki sambærilegir því sem almennt gerist í viðskiptum milli ótengdra aðila, þ.e. ekki í samræmi við armslengdarviðmið. Hins vegar er oft vandkvæðum bundið hvernig sambærilegt verð, þ.e. armslengdarverð, er fundið út en til þess eru ýmsar aðferðir. Mismunandi aðferðir eru notaðar á mismunandi andlag viðskipta en auðvelt er að finna armslengdarverð sé til staðar beinn samanburður við ótengdan aðila. Hins vegar getur verið flóknara að finna samanburðarverð á hugverkaréttindum og öðrum óefnislegum eignum en mikilvæg þróun hefur átt sér stað undanfarið hvað það varðar, sbr. liði í BEPS aðgerðaráætlun OECD og G-20 ríkjanna er snúa að milliverðlagningu og óefnislegum eignum.³

Dæmi um óeðlilega milliverðlagningu⁴

Með eftirfarandi skýringarmynd er sett fram ímyndað dæmi um óeðlilega milliverðlagningu milli þriggja tengdra aðila sem skráðir eru í þremur mismunandi löndum. Í dæminu er það fyrirtæki B (*milliliður*) sem kaupir vöru af fyrirtæki A (*framleiðanda*) á kostnaðarverði og selur hana til fyrirtækis C (*dreifingaraðila*). Engin efnahagsleg starfsemi á sér stað í fyrirtæki B, sem er staðsett á lágskattasvæði, en þar fer öll álagningin fram og því verður allur hagnaðurinn af viðskiptunum til hjá fyrirtæki B. Fyrirtækin hafa ekki gætt að armslengdarreglunni í innbyrðis viðskiptum og hefur hagnaður fjölþjóðafyrirtækisins verið færður á lágskattasvæði á óeðlilegu verði sem ekki samræmist armslengdarsjónarmiðum í viðskiptum tengdra aðila. Hið opinbera í landi fyrirtækis A og fyrirtækis C hafa þar með orðið af mögulegum skatttekjum.

Mynd 1. Dæmi um óeðlilega milliverðlagningu



Rétt er að taka fram að milliverðlagning er eðlileg og nauðsynlegur þáttur í viðskiptaumhverfi fjölþjóðafyrirtækja og hér er því ekki staðhæft að almennt misbeiti tengdir aðilar armslengdarregluna í verðlagningu sín á milli. Hins vegar geta fjölþjóðafyrirtæki misnotað verðlagningu viðskipta sín á milli sem leið til þess að lágmarka skattgreiðslur á alþjóðavísu með tilfærslu hagnaðar á lágskattasvæði líkt og fram kemur á skýringarmyndinni.

³ OECD. (2015). Liðir 8.-10. BEPS aðgerðaráætlunarinnar. Sótt 1. mars 2017 af <http://www.oecd.org/tax/beps-2015-final-reports.htm>.

⁴ OECD. (e.d.). Developing Capacity in BEPS and Transfer Pricing. Sótt 16. mars 2017 af <https://www.oecd.org/tax/global/developing-capacity-in-beps-and-transfer-pricing.pdf>.

2.2 Faktúrafölsun

Svokölluð faktúrafölsun (*e. trade misinvoicing*) er einn angur rangrar verðlagningar yfir landamæri. Almennt gildir um faktúrafölsun að greitt verð fyrir viðskipti er hærra eða lægra en raunverulegt verð vöru eða þjónustu. Í slíkum viðskiptum er verð vöru og/eða þjónustu vísitandi skráð ranglega á reikning, m.a. í þeim tilgangi að rangfæra skattskil og flytja fjármagn úr landi. Samhliða er síðan hið rangfærða verð vöru og/eða þjónustu gefið upp á inn- og útflutningsskjölum til töllyfirvalda. Yfirleitt er innflutningsverð skráð hærra en raunverulegt innkaupsverð eða útflutningsverð skráð of lágt. Þannig er fjármagni komið fyrir erlendis með það fyrir augum að sniðganga eða takmarka lögmæta skattlagningu tekna hér á landi.⁵ Þeim tekjum sem er skotið undan er þá gjarnan komið fyrir í félögum á lágskattasvæðum þar sem erfiðlega getur gengið að finna út hver sé raunverulegur eigandi félagsins, o.þ.a.l. eigandi þess fjármagns sem er að finna í hinu erlenda lágskattafélagi.⁶ Gildir einu hvort hér er um tengda eða ótengda aðila að ræða, hvort heldur einstaklinga eða lögaðila.

Þegar slík faktúrafölsun á sér stað á milli tengdra aðila, oft innan alþjóðlegrar fyrirtækjasamsteypu, er talað um óeðlilega verðlagningu milli tengdra aðila eða ólöglega milliverðlagningu (*e. mis-transfer pricing* eða *illicit transfer pricing*). Þegar litið er til faktúrafölsunar almennt, þá einkum milli ótengdra aðila, þá er sjónum aftur á móti ekki sérstaklega beint að því að finna armslengdarverðbilið líkt og milliverðlagningarreglur kveða á um. Í slíkum tilvikum faktúrafölsunar er því einkum verið að líta til þess að viðkomandi selur eða kaupir vöru eða þjónustu á öðru verði eða aðra vöru en reikningar kveða á um. Þá þekkist jafnframt að greitt er uppsett verð samkvæmt reikningi en afsláttur gefinn og greiddur eftir á. Seljandi leggur þá fjárhæð sem afsláttinum nemur inn á reikning kaupanda í öðru ríki en því sem viðtaka vörunnar eða þjónustunnar fer fram. Tilfærslan er þá ekki leiðrétt í bókhaldi eða skattskilum kaupanda eða seljanda vörunnar eða þjónustunnar.

Dæmi um faktúrafölsun

Með eftirfarandi skýringarmynd er sýnt dæmi um faktúrafölsun, sem snýr að íslenskum innflytjanda. Íslenski innflytjandinn (*kaupandinn*) greiðir hærra verð fyrir vöru en raunverulegt verð hennar nemur. Seljandi gefur út reikning með uppsettu verði vöru, 100 m.kr., auk svokallaðra *umboðslauna*, 50 m.kr. sem innflytjandinn greiðir útflytjandanum (*seljandanum*). Umboðslaunin, sem nema 50 m.kr., greiðir útflytjandinn á reikning íslenska innflytjandans erlendis t.d. á aflandssvæði. Fyrir vikið sýnir íslenski innflytjandinn lægri skattskyldan hagnað hér á landi og greiðir þar af leiðandi lægri eða enga skatta.

⁵ Slíkur tilflutningur fjármagns getur þó verið tilkominn út af peningabætti eða til að sniðganga gjaldeyris- og fjármagnshöft svo dæmi séu nefnd.

⁶ Um er að ræða svo kallað CFC félag (*e. Controlled-Foreign-Company*).

Mynd 2. Dæmi um faktúrufölsun frá sjónarhóli innflytjanda



Aðferðir við faktúrufölsun eru margvíslegar. Til að mynda sýnir eftirfarandi mynd, dæmi um faktúrufölsun þar sem stuðst er við millilið erlendis til að koma fjármagni með ólögmætum hætti úr landi. Í tilviki íslenska innflytjandans greiðir hann hærra verð fyrir vöru en raunverulegt reikningsverð vörunnar nemur með milligöngu félags sem hann á erlendis og mismunurinn er fluttur í aflandsfélag. Í dæmi íslenska útflytjandans er þessu öfugt farið og íslenski útflytjandinn gefur upp lægra verð á vöru en raunverulegt reikningsverð hennar er með aðstoð félags í hans eigu erlendis. Mismunurinn er síðan fluttur í aflandsfélag. Fyrir vikið sýna íslensku inn- og útflytjendurnir í dæminu lægri skattskyldan hagnað hér á landi og greiða þar af leiðandi lægri eða enga skatta.

Mynd 3. Dæmi um faktúrufölsun frá hliðum inn- og útflytjanda⁷



Undir faktúrufölsun fellur einnig það sem hefur verið kallað tilhæfulausir ráðgjafa- eða þóknunarreikningar sem útgefnir eru af félögum á aflandssvæðum en gjaldfærðir í íslensku félagi. Fjármunirnir renna því úr hinu íslenska félagi inn á bankareikninga í eigu aflandsfélaga. Með þessu fyrirkomulagi er hinn raunverulegi eigandi að taka fé úr félaginu með þeim hætti að ekki komi til skattlagningar.

⁷ Global Financial Integrity. (e.d.). Trade misinvoicing. Sótt 4. apríl 2017 af <http://www.gfintegrity.org/issue/trade-misinvoicing/>.

3 ALPJÓÐLEG UMGJÖRÐ

Alþjóðleg samvinna hefur verið talin nauðsynleg til að stemma stigu við skattundanskotum eða skattflóttu milli ríkja, o.þ.a.l. sporna við alþjóðlegri skattasniðgöngu. Síðustu áratugi hafa alþjóðastofnanir beint athyglinni að alþjóðlegum fyrirtækjasamsteypum (e. *Multinational Enterprises – MNE's*), svokölluðum fjölþjóðafyrirtækjum, og gefið út leiðbeinandi tilmæli um leiðir til að koma í veg fyrir óeðlilega milliverðlagningu í viðskiptum milli tengdra aðila. Ríki hafa því í auknum mæli lögfest sérstakar milliverðlagningarreglur þar sem grunnreglan er sú að viðskipti milli tengdra aðila skuli fara eftir armslengdarviðmiðum sem fela í sér að verðlagning viðskipta á milli þessara aðila skuli vera eins og um ótengda aðila sé að ræða. Þá er algengt að skylda hvíli á tengdum aðilum til að skjala öll viðskipti sín á milli. Með því er átt við að tengdum aðilum er skylt að skrá niður upplýsingar um viðskipti sín á milli ásamt upplýsingum um verð, ástæður verðákvörðunar, hvaða aðferðum var beitt við verðlagningu o.s.frv. Skjölunargögnum er síðan skilað til skattyfirvalda, óski þau eftir því.

OECD hefur um áraraðir lagt fram tillögur fyrir aðildarríki sín að leiðum til að koma í veg fyrir skattundanskot og hvaða aðferðir séu best færar í þeim efnum. Þá hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (ESB) jafnframt unnið að sérstakri aðgerðaráætlun til að samhæfa löggjöf sambandsins svo aðildarríkjum sé gert erfiðara um vik að nýta sér misræmi í regluverki ríkja í þeim tilgangi að sniðganga skattgreiðslur með skaðlegu skattaskipulagi.

3.1 BEPS aðgerðaráætlunin⁸ og aðgerðir ESB

Á haustmánuðum 2013 tóku OECD og G20-ríkin höndum saman í baráttunni gegn alþjóðlegri skattasniðgöngu. Unnið var að sameiginlegri aðgerðaráætlun með það að markmiði að koma í veg fyrir rýrnun eða eyðingu skattstofna eins ríkismeð tilfærslu hagnaðar til annars (e. *Base Erosion Profit Shifting – hér eftir nefnt BEPS*). Um er að ræða eina umfangsmestu aðgerð á sviði alþjóðlegs skattaréttar í um 30 ár og er hún beint andsvar við tekjutapi ríkja vegna skattundanskota eða skattflóttu fjölþjóðafyrirtækja. BEPS aðgerðaráætlunin er afar metnaðarfull og setur fram samhæfð viðmið og tilmæli fyrir aðildarríki OECD og G20-ríkin þar sem reynt er að koma í veg fyrir að skattaðilar tilfæri hagnað milli ríkja með það að markmiði að forðast eða lækka lögmætar skattgreiðslur í heimaríki sínu. Í október 2015 var lögð fram nokkuð fullmótuð aðgerðaráætlun í 15 liðum með það fyrir augum að leiðbeina aðildarríkjum hvernig bregðast megi við þessu vaxandi vandamáli. Liðum aðgerðaráætlunarinnar er t.a.m. ætlað að taka á misræmi í regluverki ríkja (e. *Hybrid Mismatch Arrangements*), sbr. aðgerðaráætlun 2, reglum um skattlagningu tekna lögaðila heimilisfastra eða skráða á lágskattasvæði hjá innlendum eigendum, þ.e. CFC reglur (e. *Controlled-Foreign-Company Rules*), sbr. aðgerðaráætlun 3, reglum gegn óhóflegum vaxtafrádrætti (e. *Excessive Interest Deductions etc.*), sbr. aðgerðaráætlun 4, ásamt ítarlegri skilgreiningu á fastri starfsstöð (e. *Permanent Establishment*), sbr. aðgerðaráætlun 7, og þróun reglna sem eiga að skylda skattgreiðendur til að upplýsa um skaðlegar skattaráðstafanir (e. *Disclosure of Aggressive Tax Planning*), sbr. aðgerðaráætlun 12. Þá er með liðum 8.-10. aðgerðaráætlunarinnar sérstaklega tekið á álitaefnum tengdum milliverðlagningu og í aðgerðaráætlun 13 er kveðið á um skjölun vegna milliverðlagningar, þ.á.m. svonefnda ríki-fyrir-ríki skýrslu (e. *Country-by-Country Report*) sem og að aukið er við kröfur til skjölunar með svonefndum staðar- og aðalskýrslum (e. *Local File & Master File*).

Til að gæta samræmis á milli aðildarríkja Evrópusambandsins vegna BEPS aðgerðaráætlunarinnar þá lagði framkvæmdastjórn sambandsins fram ítarlega áætlun (e. *Anti-Tax-Avoidance Package*) í lok janúar 2016 til að taka á álitaefnum tengdum BEPS. Með þeirri áætlun var t.a.m. í framhaldinu

⁸ OECD. (2015). BEPS 2015 Final Reports. Sótt 15. mars 2017 af <http://www.oecd.org/tax/beps-2015-final-reports.htm>.

lögfest sérstök skattasniðgöngutillskipun⁹ er kveður á um sérstakar vaxtafrádráttarreglur, CFC reglur og almenna skattasniðgöngureglu (e. *General Anti-Abuse Rule – GAAR*). Þá hefur verið starfandi samráðsvettvangur milli aðildarríkja Evrópusambandsins varðandi milliverðlagningu (e. *The Joint Transfer Pricing Forum - JTPF*) sem vinnur innan verksviðs leiðbeiningarreglna OECD um milliverðlagningu (e. *OECD Transfer Pricing Guidelines*). Samráðsvettvanginum er ætlað að fylgjast með vandamálum er skapast vegna milliverðlagningar, sér í lagi innan aðildarríkjanna, og leggja fram tillögur að úrbótum fyrir framkvæmdastjórn sambandsins.

Á alþjóðlegum vettvangi er því nokkuð ljóst að mikil áhersla hefur verið lögð á að koma í veg fyrir misbeitingu á armslengdarreglunni í tilviki óeðlilegrar milliverðlagningar milli tengdra aðila. Því hefur verið unnið að því að treysta og styrkja lagalega umgjörð fjölþjóðafyrirtækja og þrengja þannig að tækifærum þeirra til skattundanskota í formi óeðlilegrar milliverðlagningar í innbyrðis viðskiptum þeirra á milli.

3.2 Milliverðlagning

OECD gaf fyrst út leiðbeiningar um milliverðlagningu¹⁰ árið 1979. Leiðbeiningarnar voru teknar til gagngerrar endurskoðunar árið 1995 og í grunninn byggja núverandi leiðbeiningarreglur á þeim en þær eru endurskoðaðar reglulega.

Reglurnar innihalda leiðbeiningar fyrir aðildarríki OECD um það hvernig armslengdarreglunni skuli beitt¹¹ við mat viðskipta milli tengdra aðila og hvernig armslengdarverð sé fundið. Þá eru lagðar til mismunandi aðferðir við að finna út hvert armslengdarverðið skuli vera en hvaða aðferð skal beitt hverju sinni fer eftir ýmsum þáttum.

3.2.1 Mikilvægi skjölunar og samanburðargreining

Skjölun felur í sér mikilvæga upplýsingaöflun, skráningu upplýsinga og varðveislu gagna með það fyrir augum að skjölunarskyldur aðili geti sýnt fram á, o.þ.a.l. rökstutt, að verðákvörðun og skilmálar í viðskiptum við tengda aðila séu í samræmi við armslengdarregluna. Skjölun ber almennt að haga í samræmi við lög og reglur hvers ríkis sem og þær meginreglur sem er að finna í leiðbeiningarreglum OECD¹² um milliverðlagningu, eins og þær eru á hverjum tíma. Mismunandi kröfur eru gerðar til skjölunar eftir tegund og efni viðskipta, hvort sem um ræðir efnisleg eða óefnisleg verðmæti. Skjölun getur verið takmörkuð en mismunandi er hvernig ríki takmarka hana. Oft á hún einungis við um stærri lögaðila. Í slíkum tilvikum hvílir skjölunarskyldan t.a.m. einungis á þeim aðilum þar sem velta eða heildareignir eru yfir ákveðinni fjárhæð, þar sem starfsmenn ná ákveðnum fjölda, umfang rekstrar nær ákveðnum öðrum viðmiðum o.s.frv. Ástæða takmarkanna af þessu tagi eru fyrst og fremst þær að það getur reynst kostnaðarsamt að skjala öll viðskipti við tengda aðila þar sem sérfræðiþekkingar er að jafnaði þörf. Getur því verið afar íþyngjandi og torvelt fyrir smærri fyrirtæki, t.a.m. nýsköpunarfyrirtæki, að sinna skjölun. Hins vegar ber að hafa í huga að allir tengdir aðilar eiga að haga viðskiptum sínum með þeim hætti að armslengdar sé gætt í hvítvetna, óháð því hvort þeir séu skjölunarskyldir eða ekki. Þetta á ekki síst við um viðskipti yfir landamæri eins og sjá má í tvísköttunarsamningum milli einstakra ríkja.

⁹ Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016, laying down rules against tax avoidance practises that directly affect the functioning of the internal market.

¹⁰ OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, þ.e. leiðbeiningar OECD um milliverðlagningu fyrir fjölþjóðafyrirtæki og skattfyrirvöld.

¹¹ Sbr. g. gr. fyrirmyndar OECD að tvísköttunarsamningum.

¹² Sé ríki á annað borð eitt af aðildarríkjum OECD.

Meginmarkmið skjölunar er að auðvelda aðgengi skattyfirvalda að þeim gögnum er liggja að baki ákvörðun verðlagningar sem og að auðvelda þannig skjölunarskyldum aðila að sýna fram á að verðákvörðun sé í samræmi við armslengdarsjónarmið. Má því ætla að ávinningur skjölunar sé bæði skattaðilans sem og skattyfirvalda.

Til að sýna fram á að verðákvörðun samræmist armslengdarsjónarmiðum er einna mikilvægast að byrja á því að kanna hvort unnt sé að beita samanburðargreiningu. Samanburðargreining gegnir veigamiklu hlutverki við grunnmat á því hvort að verð og skilmálar í viðskiptum milli tengdra aðila séu í samræmi við armslengdarregluna. Í því skyni eru borin saman viðskipti tengdra aðila við sambærileg viðskipti milli ótengdra aðila. Af þeim sökum þarf að fara fram frekari greining á ýmsum atriðum, s.s. greining á andlagi viðskiptanna eða skilmálum, hagnýt greining með það fyrir augum hvenær hætta sé á að armslengdar sé ekki gætt og eftir efnahagslegum aðstæðum hverju sinni (t.a.m. markaðsaðstæður, regluverk o.s.frv.). Þá er jafnframt nauðsynlegt að finna samanburðaraðila og bera kennsl á sambærileg viðskipti (innlend eða erlend) ásamt innri og ytri samanburði. Eftir að viðeigandi greining hefur farið fram þarf að velja hvaða milliverðlagningaraðferð er notuð til að finna út armslengdarverðið eða armslengdarverðbilið. Að lokum skal skjala röksemdirnar fyrir verðlagningunni og hvaða gögn liggja þar að baki.

Aukið var við skjölunarskyldu fjölþjóðafyrirtækja með BEPS aðgerðaráætlun 13. Samkvæmt áætluninni er gert ráð fyrir að móðurfélag heildarsamstæðu skili svokallaðri ríki-fyrir-ríki skýrslu (*e. Country-by-Country Report – CbC*) þar sem sundurliðaðar upplýsingar um hvert félag innan heildarsamstæðunnar eru skráðar. Slíkar ríki-fyrir-ríki skýrslur hafa þann tilgang að auðvelda skattyfirvöldum skatteftirlit, sér í lagi með milliverðlagningu. Þá er samkvæmt áætluninni skjölunarskyldum aðilum einnig gert skylt að skila inn aðalskýrslu og staðarskýrslu.

3.2.2 Aðferðir við verðlagningu

Í leiðbeiningarreglum OECD er ekki tæmandi listi yfir þær aðferðir sem nota má til þess að finna út armslengdarverð. Engu að síður er mælt sérstaklega með fimm aðferðum en grundvallaratriðið er að verðlagning sé rökstudd í samræmi við armslengdarsjónarmið þannig að verðlagning í viðskiptum milli tengdra og ótengdra aðila sé sambærileg. Þá er í sumum tilfellum horft til afkomu og hún metin í samanburði við afkomu aðila sem stunda sambærileg viðskipti við ótengda aðila á markaði.

OECD mælir með að æskilegast sé að styðjast við samanburðaraðferðina (*e. comparable uncontrolled price method*) sé það unnt. Á eftir henni fylgja kostnaðarálagningaraðferðin (*e. cost plus method*) og endursöluaðferðin (*e. resale price method*) en þetta eru hinar hefðbundnu aðferðir. Hinar tvær aðferðirnar eru afkomuaðferðirnar en þær eru hagnaðarskiptingaraðferðin (*e. profit split method*) og nettóálagningaraðferðin (*e. transactional net-margin method*).

3.2.3 Samkomulag um aðferð við verðlagningu - APA

Samkomulag eða samningur um aðferð við verðlagningu (*e. Advance Pricing Agreement – APA*), hér eftir APA-samningur, er samningur á milli skattaðila, oftast fjölþjóðafyrirtækis, og skattyfirvalda um aðferðafræði (s.s. aðferðir, samanburð, viðeigandi leiðréttingar, forsendur um framtíðarviðburði o.fl.) við ákvörðun armslengdarverðs fyrir ákveðið tímabil. Slíkir samningar eru annaðhvort einhliða, þ.e. milli skattyfirvalds í einu ríki og skattaðila, eða marghliða þar sem skattyfirvöld tveggja eða fleiri ríkja eru aðilar að samningnum við skattaðilann. Hver samningur er gerður og skoðaður á grundvelli hvers fyrirtækis fyrir sig o.þ.a.l. eru þeir miserfiðir og misflóknir viðureignar. Sérfræðiþekking við gerð slíkra samninga er nauðsynleg, bæði af hálfu skattaðilans sjálfs og skattyfirvalda.

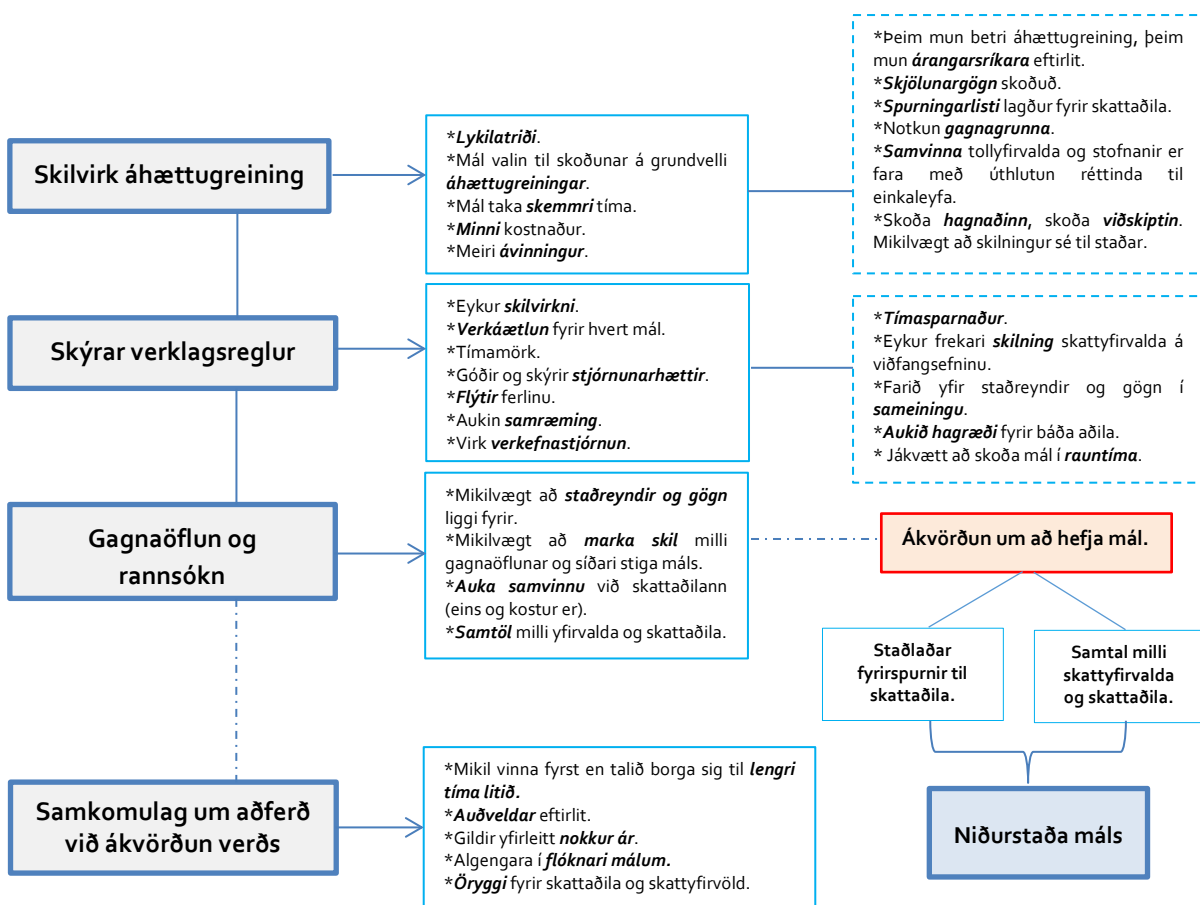
Iðulega hefst gerð samninganna á því að skattaðili óskar eftir því með umsókn að hefja viðræður við skattyfirvöld um fyrirfram ákveðna aðferðafræði við ákvörðun armslengdarverðs en OECD hefur í auknum mæli mælt með því að skattyfirvöld geri slíka samninga við skattaðila. Markmiðið með gerð

þeirra er án efa að sporna gegn skattasniðgöngu sem og að stuðla að því að skattskil fari rétt fram. Samningur af þessu tagi eykur jafnframt á gagnsæi með fyrirframgefnum leikreglum sem aðilar hafa sæst á fyrirfram. Þannig aukast einnig líkur á því að mál séu leyst á farsælan hátt ásamt því að skattyfirvöldum er auðveldað eftirlit með óeðlilegri milliverðlagningu tengdra aðila.

3.2.4 Árangursríkt milliverðlagningareftirlit

Mikilvægi eftirlits með milliverðlagningu fjölþjóðafyrirtækja fer vaxandi á alheimsvísu og áskoranir vegna þessa hafa aukist, bæði hvað varðar skattyfirvöld sem og skattaðila. Vísbendingar eru um að úrvinnslutími milliverðlagningarmála hjá skattyfirvöldum hafi aukist enda ljóst að milliverðlagningarmál eru almennt mjög tímafrek, sbr. könnun á vegum OECD¹³ er fór fram árið 2012. Niðurstöður umræddrar könnunar leiddu einnig í ljós hvaða atriði það væru sem einkenndu verklag þeirra skattyfirvalda sem beittu milliverðlagningareftirliti á árangursríkan og skilvirkan hátt.

Mynd 4. Ferill af árangursríku og skilvirku milliverðlagningareftirliti



Að mati OECD eru góðir stjórnunarhættir og gott skipulag mikilvægir þættir í árangursríku milliverðlagningareftirliti. Þá er talið gott að hafa verkátætlun fyrir hvert mál þar sem gefinn er fyrirfram ákveðinn tími fyrir hvert stig málsins og skattaðilum gefið nægt rými til að vinna með skattyfirvöldum, t.a.m. í gagnaöflun og auðvelda þannig eftirlit. Vissulega verður að gefa

¹³ OECD. (2012). Dealing Effectively with the Challenges of Transfer Pricing. Sótt 10. apríl 2017 af <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169463-en>.

skattaðilum ákveðinn frest til samvinnu og sé hann ekki virtur þá geta skattyfirvöld farið að beita íþyngjandi úrræðum við að fá fram upplýsingar um málið.

Milliverðlagningareftirlit er tímafrekt og því margar áskoranir sem bíða skattyfirvalda þegar kemur að töfum í málsmeðferð. Þar skiptir höfuðmáli hversu umfangsmikið og flókið málið er, hvaða þekking er til staðar hjá skattyfirvöldum og hversu vel gengur að vinna með skattaðilum á öllum stigum. Þá er einnig mælt með að fá aðstoð ráðgjafa í umfangsmeiri málum. Sá þáttur sem þykir þó einna erfiðastur í eftirlitinu er að finna á hvaða tímapunkti gagnaöflun sé lokið og hvenær eigi að taka ákvörðun í málinu. Ákvörðun um framhald máls þarf að taka að vel ígrunduðu máli þar sem gæta þarf að reglum stjórnsýsluréttar sem og að tryggja að mál sé nægilega vel rökstutt á grundvelli gagna og annarra upplýsinga.

3.3 Armslengdarverð og alþjóðlegir gagnagrunnar

Ýmsir gagnagrunnar hafa verið þróaðir til að halda utan um upplýsingar um rekstur fyrirtækja og til að framkvæma samanburðarrannsóknir á milli sambærilegra fyrirtækja í sömu atvinnugreinum. Upplýsingar í þessum gagnagrunnum hafa mismunandi áherslur og gagnast því í mismunandi tilfellum og með mismunandi aðferðafræði, m.a. við ákvörðun armslengdarverðs.

Tveir gagnagrunnar, TP Catalyst og Orbis,¹⁴ eru hvað útbreiddastir og mikið notaðir við ákvörðun armslengdarverðs, bæði af skattaðilum og skattyfirvöldum sem og við gerð APA-samninga.

Hugbúnaður af þessu tagi er forsenda allra fjölþjóðlegra rannsókna á fyrirtækjagrunni (*e. micro-researches*) og til að tryggja að verðlagning fari eftir armslengdarviðmiðum. OECD notar m.a. Orbis gagnagrunninn til að framkvæma samanburðarrannsóknir á rekstrargrunni fyrirtækja. Okkar helstu nágrannaríki nýta TP Catalyst til að meta eðlileg verð á milli tengdra aðila út frá upplýsingum um verð á milli ótengdra aðila. Þessi verðsamanburður er oft nýttur við gerð APA-samninga sem og við leiðréttingar o.þ.a.l. endurákvörðun á tekjuskattsstofni skattaðila.

3.3.1 TP Catalyst

TP Catalyst er gagnagrunnur sem heldur utan um skjalaðar upplýsingar vegna milliverðlagningar og nýtist við samanburðargreiningar, á milliverðlagningu og í samræmi við armslengdarsjónarmið, á efnislegum- og óefnislegum eignum, þjónustu og fjármálagerningum ýmiss konar á milli tengdra aðila. Grunnurinn heldur m.a. utan um framlegð fyrirtækja og viðskipti, þ.á.m. rétthafasamninga og lánasamninga. Forritið gagnast eftirlitsaðilum til þess að sannreyna skjölun milli tengdra aðila og verðlagningu í viðskiptum þeirra.

3.3.2 Orbis

Orbis gagnagrunnurinn geymir upplýsingar um u.þ.b. 173,5 millj. lögaðila út um allan heim, þ.á.m. um 51 þús. íslenskra lögaðila. Upplýsingar úr gagnagrunninum koma frá opinberum stofnunum ríkja, þ.e. stofnunum á borð við fyrirtækjaskrá og ársreikningaskrá ásamt þeim stofnunum er annast lánshæfismat. Í grunninum er að unnt að fá helstu fjárhagsupplýsingar úr ársreikningum félaga, upplýsingar um hluthafa, framkvæmdastjórn, stjórnarmenn o.fl. sem og fréttatilkynningar og upplýsingar um samruna. Til er smærri útgáfa af Orbis gagnagrunninum sem heitir Amadeus og nær hann aðeins til lögaðila skráða í Evrópu.

¹⁴ Þróaðir og viðhaldið af fyrirtækinu *Bureau Van Dijk* í Hollandi.

Ríkisskattstjóri tók Orbis-grunninn til prófunar haustið 2016 og skoðaði gögn er varða íslenska lögaðila, m.a. íslensk félög í eigu erlendra aðila, erlend félög í eigu innlendra aðila, fyrirtæki sem uppfylla tiltekin skilyrði um veltu, eignir, hagnað, rekstrarform og atvinnugreinar svo dæmi séu nefnd. Áður hafði skattrannsóknarstjóri fengið aðgang að grunninum vegna rannsókna þess embættis á málum tengdum aflandsfélögum. Grunnurinn býður einnig upp á að skoða eignarhald og rekja alþjóðleg eignatengsl, þar á meðal eignarhald ákveðinna einstaklinga.

Í grunninum er að finna gríðarlegt magn af upplýsingum sem nýst geta við skatteftirlit og skattrannsóknir, m.a. aðstoðað skattyfirvöld við að greina flókin erlend eignartengsl, nágast fjárhagsupplýsingar erlendra félaga sem tengjast innlendum aðilum sem og hver sé raunverulegur eigandi viðkomandi félags. Við greiningu ríkisskattstjóra kom m.a. fram að 14.929 íslensk félög eru í eigu erlendra aðila en erlendir hluthafar eru 12.078 í íslenskum félögum. Erend fyrirtæki í eigu Íslendinga voru hins vegar ekki nema 853 en Íslendingar áttu hlut í 1.955 erlendum fyrirtækjum. Þegar þessir aðilar voru skoðaðir í kerfum ríkisskattstjóra kom í ljós að nokkuð vantaði upp á að upplýsingar um erlend félög væru skráð í skattframtölum einstaklinga. Það verður því ekki betur séð en að grunnurinn myndi nýtast við eftirlit með eignarhaldi Íslendinga í erlendum félögum sem og erlendum aðilum með starfsemi á Íslandi. Þá er ljóst að grunnurinn myndi gegna lykilhlutverki við eftirlit með milliverðlagningu almennt. Auk eignatengslanna má sem dæmi nefna að í október 2016 höfðu 55 lögaðilar hér á landi tilkynnt um skjölunarskyldu yfir landamæri. Nokkrir tugir lögaðila sem uppfylltu skilyrði um stærðarmörk og höfðu tengsl yfir landamæri fundust eftir nánari athugun á upplýsingum í gagnagrunni ríkisskattstjóra. Við prófanir á Orbis gagnagrunninum fundust svo 60 lögaðilar til viðbótar sem uppfylltu skilyrði um stærðarmörk og tengsl yfir landamæri en hefði verið erfitt að finna einvörðungu á grundvelli upplýsinga sem ríkisskattstjóri hefur undir höndum. Við álagningu lögaðila 2016 kom í ljós að 107 aðilar höfðu tilkynnt um skjölunarskyldu vegna viðskipta við tengda aðila.

Þess ber þó að geta að villur fundust í Orbis-grunninum. Fjöldmörg íslensk félög virtust tvískráð á Íslandi og í Andorra. Þá var eignarhald nokkurra fyrirtækja rangt skráð og litlar sem engar upplýsingar var að finna um eignarhluti Íslendinga í svokölluðum aflandsfélögum. Í því ljósi má nefna að mörg félög sem komu fram í Panamaskjölunum svokölluðu var að finna í gagnagrunninum en hvorki var þar að finna upplýsingar um raunverulega eigendur né fjárhagsupplýsingar af neinu tagi.

Eftir því sem starfshópurinn kemst næst hefur enginn opinber aðili hér á landi aðgang að þeim gagnagrunnum sem raktir hafa verið hér að framan. Hópurinn telur mikilvægt að skattyfirvöld fái aðgang að slíkum grunnum störfum sínum til stuðnings.

3.4 Upplýsingaskipti í skattamálum – CRS og FATCA

Skipti á upplýsingum og aðstoð milli stjórnvalda skiptir sköpum í baráttunni við skattundanskot og eykur gagnsæi. Í því skyni hefur Ísland gerst aðili að ýmsum alþjóðsamningum og jafnframt undirritað samninga við önnur ríki um skipti á upplýsingum o.fl.¹⁵ Slíkir samningar eru forsenda þess að unnt sé að leita uppi dulið fjármagn sem réttilega hefði átt að vera skattlagt og talið fram hér á landi.

Frá árinu 1996 hefur Ísland verið aðili að samningnum¹⁶ um gagnkvæma stjórnsýsluáðstoð í skattamálum (e. *The Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*).¹⁷ Samningurinn

¹⁵ Sbr. ákvæði 119. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

¹⁶ Samningurinn gildir milli aðildarríkja Evrópuráðsins og OECD. Hann var undirritaður í Strassborg 25. janúar 1988.

hefur það markmið að aðildarríki skulu veita hvert öðru stjórnsýsluaðstoð í skattamálum og skal í henni m.a. felast skipti á upplýsingum, sameiginlegar skattrannsóknir, útvegum gagna og skjala sem og aðstoð við innheimtu. Meginreglan samkvæmt samningnum er að aðildarríki leitast eftir upplýsingum samkvæmt beiðni varðandi þau atriði sem fyrirsjáanlega skipta máli varðandi álagningu og innheimtu skatta, ásamt heimtu og fullnustu skattkrafna. Hins vegar hvílir ákveðin frumkvæðisskylda á aðildarríkjum samningsins að upplýsa önnur aðildarríki um viss atriði, t.a.m. ef viðkomandi aðildarríki hefur ástæðu til að ætla að óeðlilegur tilflutningur á hagnaði milli fyrirtækjasamsteypa kunni að leiða til skattsparnaðar. Þrátt fyrir víðtæka upplýsingaskyldu þá virðir samningurinn fullveldi ríkja og réttindi skattgreiðenda og tryggir víðtæka vernd í því skyni að gæta trúnaðar vegna þeirra upplýsinga sem veittar eru á grundvelli samningsins.

Í fyrstu voru eingöngu Norðurlöndin, Holland, Pólland og Bandaríkin aðilar að samningnum en eftir að samningnum var breytt árið 2010 hefur aðildarríkjum fjölgað verulega. Breytingin fólst fyrst og fremst í því að ríki gátu ekki synjað um veitingu upplýsinga af þeirri ástæðu einni að þær væru í vörslu banka eða annarra fjármálastofnana auk þess sem ríkjum sem hvorki voru aðilar að OECD eða Evrópuráðinu var gefinn kostur á að gerast aðilar að samningnum að undangengnu samþykki aðildarríkjanna. Með þessum breytingum var samningurinn orðinn gríðarlega mikilvægt og gagnlegt tæki til að berjast gegn skattundanskotum um heim allan. Var breytingin því einn liður í þeirri keðju að efla alþjóðlega samvinnu til að koma í veg fyrir skattundanskot. Í dag er fjöldi aðildarríkja að samningnum 111.¹⁸

Sérstakur Norðurlandasamningur um aðstoð í skattamálum hefur verið í gildi hér frá árinu 1990¹⁹ en hann skuldbindur aðildarríkin til að veita hvert öðru víðtæka aðstoð í skattamálum. Síðar var á grundvelli ákvæða samningsins gert samkomulag²⁰ á meðal ríkjanna um frekari framkvæmd á því hvernig innheimta skyldi fara fram sem og yfirfærsla skatta.

OECD hefur á alþjóðavísu unnið ötullega að því að ríki innleiði reglur um sjálfvirk upplýsingaskipti, þ.e. CRS (*e. Common Reporting Standard*), í skattamálum sem byggir á samningnum um gagnkvæma stjórnsýsluaðstoð í skattamálum. Ísland hefur ásamt um hundrað öðrum ríkjum skuldbundið sig til að innleiða alþjóðlegan staðal um upplýsingaskipti milli ríkja frá fjármálafyrirtækjum um fjármunalegar eignir einstaklinga og lögaðila. Fjármálafyrirtækin, sem og upplýsingaskyldir aðilar, þurfa frá og með 1. janúar 2016 að auðkenna og aðgreina reikningshafa og raunverulega eigendur eftir því hvar þeir eru skattskyldir. Fyrstu skil samkvæmt staðlinum fara fram árið 2017, vegna tekna á árinu 2016, og eiga upplýsingarnar að berast til ríkisskattstjóra sem sér um upplýsingaskiptin við önnur skattyfirvöld.

Í kjölfarið var gerð breyting á 92. gr. tekjuskattslaga²¹ þar sem ríkisskattstjóra var veitt heimild til að fara fram á að fjármálafyrirtæki auðkenndu reikningshafa og raunverulega eigendur reikninga í þeim

¹⁷ Samningurinn var fullgildur hér á landi með lögum nr. 74/1996, um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að fullgilda fyrir Íslands hönd samning um gagnkvæma stjórnsýsluaðstoð í skattamálum.

¹⁸ OECD. (2017). Jurisdictions Participating in the Conventional on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters; Status – 12 June 2017. Sótt 20. mars 2017 af http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf.

¹⁹ Sbr. lög nr. 46/1990.

²⁰ Auglýsing nr. 480/1991, um samkomulag um innheimtu og yfirfærslu skatta, sbr. 20. gr. í samningi milli Norðurlanda um aðstoð í skattamálum frá 7. desember 1989.

²¹ Sbr. lög nr. 124/2015, um breytingar á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld.

gögnum sem óskað er eftir. Í reglugerð²² er kveðið á um nánari útfærslu á umræddu lagaákvæði og veitir hún fyrirmæli til tilkynningarskyldra fjármálastofnana um hvernig skuli auðkenna nýja reikningshafa og raunverulega reikningseigendur. Með reglugerðinni er tilkynningarskyldum fjármálastofnunum skylt að veita upplýsingar um viðkomandi eiganda tilkynningarskylds reiknings, t.a.m. upplýsingar um sérstaka skattkennitölu (e. *Taxpayer Identification Number – TIN*).

Sérstakar reglur gilda varðandi bandaríska aðila, sbr. FATCA (e. *Foreign Accounts Tax Compliance Act*) samninginn, en sá samningur varðar bandarísk lög um upplýsingaskyldu erlendra fjármálastofnana vegna reikninga í eigu bandarískra aðila, bæði einstaklinga og lögaðila. Samkvæmt hinum bandarísku lögum ber öllum erlendum fjármálastofnunum að senda árlega upplýsingar um tekjur og eignir bandarískra skattgreiðenda beint til bandarískra skattfirvalda. Í FATCA samningnum felst að upplýsingaskiptin fara fram á milli skattfirvalda í Bandaríkjunum og á Íslandi og er samningurinn gagnkvæmur.

Með innleiðingu og lögfestingu staðalsins, sem og aðildar að FATCA samningnum, er íslenskum skattfirvöldum gert mun auðveldara að fá upplýsingar um hver sé eigandi reiknings og skattaðilum gert erfiðara um vik að fela fjármagn erlendis. Þar af leiðandi munu upplýsingaskiptin nýtast skattfirvöldum við skoðun á óeðlilegri milliverðlagninga tengdra aðila.

²² Reglugerð nr. 1240/2015, um framkvæmd áreiðanleikakannana vegna upplýsingaöflunar á sviði skattamála, sbr. einnig reglugerð nr. 1231/2016.

4 ÍSLENSK LÖGGJÖF OG REGLUVERK

Á undanförunum árum hefur íslensk skattalöggjöf og regluverk færst nær því sem þekktist á alþjóðlegum vettvangi. Í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, (tsl.) er að finna ákvæði er nýst geta, beint eða óbeint, til að taka á óeðlilegum milliríkjavíðskiptum, þ.m.t. faktúrufölsun og óeðlilegri verðlagningu bæði milli tengdra og ótengdra aðila.²³ Íslenskt regluverk er að þessu leyti á margan hátt sambærilegt því sem þekktist víðast hvar á Norðurlöndunum sem og hinum vestræna heimi enda hafa sérstakar skattasniðgöngureglur rutt sér til rúms innan tekjuskattslaganna hér á landi, sem og annars staðar, undanfarin ár.

4.1 Raunveruleikaregla skattaréttar

Í meginráttum má halda því fram að til ársins 2010 hafi veigamesta tæki skattyfirvalda til að taka á óraunverulegum ráðstöfunum falist í reglum 1. og 2. mgr. 57. gr. tsl. en þau ákvæði fjalla um óvenjuleg skipti í fjármálum. Ákvæðin fela að vissu marki í sér almennar milliverðlagningarreglur er kveða á um að horfa skuli til þess sem ákveðið hefði verið í viðskiptum á markaði, þ.e. líkt og um ótengda aðila hefði verið að ræða. Samkvæmt beinu orðalagi ákvæðanna eru þau í raun víðtækari en núgildandi sérreglur um milliverðlagningu, sbr. 3.-6. mgr. 57. gr. tsl. Þau eiga sér jafnframt langa sögu í dóma- og úrskurðarframkvæmd þar sem byggt er á raunveruleikareglunni en beiting hennar hefur beinst gegn ráðstöfunum aðila sem gerðar eru í þeim eina tilgangi að komast hjá skattgreiðslu.²⁴

Ákvæði 1. mgr. hefur verið óbreytt frá lögfestingu árið 1971. Með vísan til lögskýringagagna þykir ljóst að reglunni sé gagnert ætlað að koma í veg fyrir undandrätt tekna frá skatti. Ennfremur segir í athugasemdum með frumvarpi laganna að það veiti skattyfirvöldum *viðtækar heimildir* til að líta framhjá formi samninga og telja samningsaðilum til tekna þau raunverulegu verðmæti sem þeir fengu til ráðstöfunar með hinum sérstöku samningum eða skilmálum. Þá sé nauðsynlegt að meta hvaða ráðstafanir teljist vera eðlilegar eða venjulegar og hvað sé t.a.m. eðlilegur rekstrartilgangur andstætt tilbúningi eða óvenjulegum ráðstöfunum. Þannig er það viðurkennt að byggja eigi skattlagningu á raunverulegum ráðstöfunum séu þær ekki í samræmi við form þeirra samninga sem að baki þeim liggja. Dómstólar hafa í gegnum tíðina litið á grunnreglu 1. mgr. 57. gr. sem eins konar vísireglu²⁵ og af þeim sökum eigi ekki að túlka ákvæðið samkvæmt orðanna hljóðan heldur felist í ákvæðinu ákveðin meginregla sem veitir skattyfirvöldum heimild til að byggja skattlagningu á raunverulegum ráðstöfunum. Þannig er unnt að halda því fram að í íslenskum rétti gildi ákveðin almenn meginregla um aðferð til að sporna gegn skattasniðgöngu, þ.e. svokölluð raunveruleikaregla, og hafi sú regla gilt í áraraðir.

Í ákvæði 2. mgr. 57. gr. segir að kaupi skattaðili eign á óeðlilega háu verði eða selji eign á óeðlilega lágu verði hafi skattyfirvöld heimild til að meta hvað teljist vera eðlilegt kaup- eða söluverð. Skal þá mismunur kaupverðs og söluverðs annars vegar og matsverðs skattyfirvalda hins vegar teljast til skattskyldra tekna hjá þeim aðila sem slíkra viðskipta nýtur. Ákvæðið kom samhljóða inn í tekjuskattslögin árið 1978²⁶ en samkvæmt því skal matsverð skattyfirvalda endurspeglja það verð líkt

²³ Þrátt fyrir skýrt orðalag ákvæðis 1. mgr. 57. gr. tsl. þá sýnir dóma- og úrskurðarframkvæmd að skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins eru að ákveðin tengsl sé til staðar milli aðila. Þau tengsl eru þó öllu almennari en ákvæði 4. mgr. 57. gr. tsl., er varðar tengda aðila, kveður á um.

²⁴ Fyrsti dómurinn um skattasniðgöngu (svo vitað sé um) er frá árinu 1949, sbr. Hrd. 1949, bls. 228. Í kjölfarið féllu fleiri dómur, sbr. Hrd. 1952, bls. 416; Hrd. 1959, bls. 759 en í dóminum frá árinu 1959 er í raun fyrst fjallað um hvort sú ráðstöfun sem þrátt var um teldist vera skattasniðganga.

²⁵ Sbr. Hrd. 1997, bls. 385.

²⁶ Sbr. lög nr. 40/1978.

og það hefði verið í viðskiptum milli ótengdra aðila á þeim tíma sem kaupin eða salan fóru fram. Við beitingu ákvæðisins velta tvö þýðingarmikil atriði á mati. Í fyrsta lagi verður það að liggja fyrir með óyggjandi hætti að um óeðlilega hátt eða lágt verð sé að ræða. Hvort verðið sé ætlað óeðlilegt ræðst óhjákvæmilega af mati og atvikum í einstökum tilvikum. Þá verður að ætla að slíkt mat ráðist mjög af og sé samofið því matsverði sem skattfyrvöldum er ætlað að ákvarða samkvæmt ákvæðinu. Yfirskattanefnd²⁷ hefur þó talið að slíkt þurfi ekki ávallt að fara saman enda verði að álíta að verð geti talist eðlilegt þrátt fyrir að matsverð, sem ákveðið sé eftir tilteknum viðmiðunum, sé annað. Í öðru lagi byggist beiting ákvæðisins á matsverði skattfyrvalda og kemur ekki til skoðunar nema að fyrri þátturinn um óeðlilega hátt eða lágt kaup- eða söliverð liggja fyrir. Yfirskattanefnd hefur í úrskurðum sínum ítrekað að þar sem ákvæðið kveði á um skattlagningu tekjuviðbótar á svo matskenndum grundvelli sé brýnt að gætt sé varfærni við ákvörðun skattskyldra tekna á grundvelli þess. Lögskýringargögn gefa skattfyrvöldum litlar sem engar viðmiðanir um það hvernig ákvörðun á matsverði fari fram en eðli málsins samkvæmt beri að meginstefnu til að taka mið af ætluðu gangverði eða markaðsverði við ákvörðun matsverðs. Þannig fer ákveðin samanburðargreining fram með reglunni sem er í raun hliðstæða þess samanburðar er fer fram á grundvelli leiðbeiningarreglna OECD um milliverðlagningu.

Með vísan til ofangreinds má finna forsendur skattkerfisins í raunveruleikareglunni því án reglunnar næðu skattalög ekki tilgangi sínum. Skattlagning skal þannig vera byggð á raunverulegum ráðstöfunum en ekki byggjast á þeim búningi sem ráðstöfunin hefur verið færð í sé hann í ósamræmi við raunveruleikann og til þess gerður að sniðganga skattgreiðslur. Þrátt fyrir að hér á landi hafi verið lögfestar sérstakar skattasniðgöngureglur þá gildir hinar almennu reglur 1. og 2. mgr. 57. gr. tsl. fullum fetum þegar hinum sértæku reglum sleppir.

4.2 Milliverðlagning í tekjuskattslögum

4.2.1 Almennt

Reglur um milliverðlagningu er að finna í 3.-6. mgr. 57. gr. tsl., sbr. einnig 91. gr. a., og teljast til sérstakra skattasniðgöngureglna. Reglurnar voru lögfestar árið 2013 og komu til framkvæmda árið 2014.

Meginregla ákvæðanna kveður á um armslengdarreglu þannig að verðlagning í viðskiptum milli tengdra aðila skuli ávallt vera byggð á armslengdarsjónarmiðum. Ákvæðin eru í samræmi við leiðbeiningarreglur OECD um milliverðlagningu og stuðst er við þær aðferðir sem þar er mælt fyrir um við mat á því hvað teljist vera viðeigandi armslengdarverð hverju sinni.

4.2.2 Hverjir falla undir reglurnar og hverjir eru undanþegnir

Í 3. mgr. er að finna meginregluna varðandi verðlagningu og/eða atriði í skilmálum í viðskiptum milli tengdra lögaðila. Með hugtakinu viðskiptum er m.a. átt við almenn kaup og sölu á vörum og þjónustu, efnislegum og óefnislegum eignum og hvers kyns fjármálagerninga.

Þar sem ákvæðið tekur einungis til tengdra lögaðila þá er að finna sérstaka skilgreiningu á því í 4. mgr. hvenær lögaðilar teljist vera tengdir. Lögaðilar teljast vera tengdir þegar þeir eru hluti af samstæðu skv. lögum um ársreikninga,²⁸ eru undir beinu og/eða óbeinu meirihlutareignarhaldi eða stjórnunarlegum yfirráðum tveggja eða fleiri lögaðila innan samstæðu, meirihlutareignarhald eins

²⁷ Sbr. m.a. úrskurð yfirskattanefndar nr. 124/2007.²⁸ Sbr. lög nr. 3/2006, um ársreikninga.

²⁸ Sbr. lög nr. 3/2006, um ársreikninga.

lögaðila yfir öðrum er til staðar samanlagt með beinum eða óbeinum hætti eða þá að þeir séu beint eða óbeint í meirihlutaeigu eða undir stjórnunarlegum yfirráðum einstaklinga sem eru tengdir sifjaréttarlegum böndum.

4.2.3 Skjölunarskyldan

Í 5. mgr. er kveðið á um skjölunarskyldu lögaðila, sbr. einnig reglugerð nr. 1180/2014, um skjölun og milliverðlagningu í viðskiptum tengdra lögaðila. Lögaðili verður skjölunarskyldur vegna viðskipta yfir landamæri ef rekstrartekjur hans á einu reikningsári eða heildareignir í upphafi eða við lok reikningsárs eru yfir 1 milljarði króna. Skjölunarskyldan og aðferðir við verðlagningu eru ítarlega skilgreindar í reglugerðinni um skjölun og milliverðlagningu í viðskiptum tengdra aðila. Meginreglan er að skjölun beri að haga í samræmi við ákvæði umræddrar reglugerðar sem og í samræmi við þær reglur sem er að finna í leiðbeiningarreglum OECD um milliverðlagningu²⁹ á hverjum tíma. Þar sem vinna við BEPS aðgerðaráætlun 13 var hafin á þeim tíma er reglugerðin var samin í fjármála- og efnahagsráðuneytinu þá samræmist reglugerðin þeim viðmiðum sem sett eru fram í aðgerðaráætluninni um aðal- og staðarskýrslu (*e. masterfile and localfile*).

Lögaðila ber að staðfesta skjölunarskyldu við framtalsskil á þar til gerðu eyðublaði (*RSK 4.28*) um að fullnægjandi skjölun hafi átt sér stað. Þá skal lögaðili bregðast við beiðni skattyfirvalda um aðgang að skjölunarskyldum gögnum eigi síðar en 45 dögum eftir að beiðnin kom fram. Fram til júní 2015 tók skjölunarskyldan til bæði innlendra og erlendra tengdra aðila en því var breytt með lögum³⁰ þannig að skjölunarskyldan tekur ekki til þeirra viðskipta milli tengdra lögaðila í þeim tilvikum þegar allir aðilar eru heimilisfastir hér á landi. Þrátt fyrir að hættan sé mun meiri á því að armslengdar sé ekki gætt þegar um ræðir viðskipti yfir landamæri þá er engu að síður hætta á óeðlilegri milliverðlagningu þegar um ræðir viðskipti milli innlendra tengdra aðila. Margvíslegar ástæður geta verið fyrir því að fyrirtæki sjá sér hag í að fara á svig við armslengdarsjónarmið í viðskiptum aðrar en skattalegar, m.a. getur verð haft áhrif á aðra kostnaðarliði, á borð við laun.

Í ákvæði 91. gr. a. tsl. er kveðið á um skyldu lögaðila, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, til að skila ríkisskattstjóra svokallaðri ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil (*e. Country-by-Country Report*). Ákvæðið kom nýtt inn í tekjuskattslögin í desember 2016, öðlaðist gildi þann 1. janúar 2017 og kemur til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda árið 2018 vegna rekstrarársins 2017. Ástæða lögfestingarinnar er einn aðalhluti BEPS aðgerðaráætlunar 13 en ríki-fyrir-ríki skýrslunni er ætlað að gera skattyfirvöldum kleift að meta hvort verðlagning milli tengdra lögaðila sé í samræmi við armslengdarsjónarmið. Í skýrslunni skal gera grein fyrir tekjum, sköttum og efnahagslegri starfsemi heildarsamstæðunnar í þeim ríkjum þar sem lögaðilar innan hennar hafa skattalegt heimilisfesti. Nánari útfærslu og framkvæmd ákvæðisins er að finna í sérstakri reglugerð nr. 1166/2016, um ríki-fyrir-ríki skýrslu, þar á meðal um efni og form skýrslunnar.

4.2.4 Samkomulag um aðferð við verðlagningu (APA) og lög um bindandi álit

Í kafla 3.2.3 hér að framan er fjallað almennt um APA-samninga en hér á landi er ekki að finna sérstaka heimild til gerðs slíks samkomulags. Hins vegar er að finna almenna heimild til bindandi álits í skattamálum í samnefndum lögum nr. 91/1998. Meginregla þeirra laga er að ríkisskattstjóri skal eftir beiðni skattaðila gefa bindandi álit í skattamálum enda geti mál varðað verulega hagsmuni

²⁹ Skjölunarskyldur aðili getur, sbr. reglugerð um skjölun, þrátt fyrir leiðbeiningarreglur OECD valið að skjala í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í starfsreglum Evrópusambandsins um skjölun í viðskiptum milli tengdra aðila innan ESB (*e. EU Code of Conduct on Transfer Pricing Documentation for Associated Enterprises in the European Union 2006/C 176/01*).

³⁰ Sbr. 3. gr. laga nr. 33/2015.

Þess sem eftir slíku álitu leitar. Þannig getur bindandi álit tekið til álitamála er snerta álagningu skatta og gjalda sem eru á valdi ríkisskattstjóra og falla undir úrskurðarvald yfirsattanefndar. Eina takmörkunin sem sett er fram í lögum er að ekki er heimilt að óska eftir bindandi álitu um skattaleg áhrif ráðstafana sem þegar hafa verið gerðar. Meginmarkmið laganna, sem voru sett að danski fyrirmynd,³¹ er að auka réttaröryggi skattaðila með því að tryggja þeim leið til að fá fyrirfram úr því skorið hvernig skattlagning verður svo þeir geti tekið ákvarðanir og gert ráðstafanir á grundvelli þeirra upplýsinga. Fyrirspurnin verður jafnframt að snerta verulega fjárhagslega hagsmuni skattaðila. Þá er við gerð bindandi álits innheimt sérstakt grunngjald sem er ætlað að standa straum af kostnaði við vinnu álitsins. Þar sem gerð samkomulags um aðferð við verðlagningu er oft þungt í vöfum, flókið, tímafrekt og sérhæft þá væri unnt að innheimta viðbótargjald í samræmi við það hversu viðamikilið viðfangsefnið væri hverju sinni. Þá segir ennfremur í athugasemdum frumvarpsins er varð að lögum um bindandi álit að bindandi álit ríkisskattstjóra munu að líkindum *nýtast best* í þeim tilvikum þegar álitamál lýtur að túlkun flókinna eða óljósra ákvæða laga eða reglugerða fremur en t.d. matskenndum atriðum, s.s. mati á verðmætum.

Engin hefð er fyrir gerð slíkra APA-samninga í framkvæmd skattfyrivalda. Ekki er æskilegt að breyta þeirri framkvæmd nema að gerðar verði breytingar á lögum. Tryggja þarf ótvíræða lagaheimild til að taka upp gerð APA-samninga hér á landi.

4.3 Aðrar sérstakar skattasniðgöngureglur og tengsl þeirra við milliverðlagningu

Í tekjuskattslögum er að finna sérstakar skattasniðgöngureglur sem geta haft bein eða óbein áhrif á milliverðlagningu tengdra aðila. Til að mynda segir í 2. mgr. 2. gr. að lögaðili teljist eiga hér á landi heimili, telji hann heimili sitt vera hér á landi samkvæmt samþykktum sínum eða ef *raunveruleg framkvæmdastjórn* hans er hér á landi. Umrædd 2. mgr. kom inn í tekjuskattslögin með breytingarlögum árið 2005 en með ákvæðinu er kveðið á um sérstaka aðsetursreglu varðandi ótakmarkaða skattskyldu lögaðila hér á landi. Þannig getur lögaðili erlendis verið skattlagður hér á landi á grundvelli ákvæðisins þrátt fyrir að hann sé heimilisfastur erlendis að forminu til. Innlendum aðilum er gert erfiðara um vik að stofna félag erlendis í þeim tilgangi einum að koma út úr landinu skattskyldum tekjum/hagnaði. Hins vegar er sá ágalli á ákvæðinu að ekki er skilgreint frekar í lögum hvað sé átt við með raunverulegri framkvæmdastjórn en sambærilegt hugtak er að finna í samningsfyrirmynd OECD sem veitir ákveðnar leiðbeiningar um skilgreiningu hugtaksins. Sé litið til tilgangs ákvæðisins og samkvæmt beinu orðalagi þess þá væri unnt að skattleggja erlendan lögaðila líkt og hann væri innlendir sé það einsýnt og sannað af skattfyrirvöldum að raunveruleg framkvæmdastjórn hans sé hér á landi.

Í ákvæði 57. gr. a. er að finna svokallað *CFC ákvæði* (e. *Controlled Foreign Company*) en á grundvelli slíks ákvæðis er unnt að skattleggja innlenda aðila vegna eignarhalds þeirra á lágskattasvæðum. Þá er í gildi reglugerð nr. 1102/2013, um skattlagningu vegna eignarhalds í lögaðilum á lágskattasvæðum, þar sem ákveðin atriði innan lagaákvæðisins eru skilgreind frekar. Í takt við breytingar á alþjóðavettvangi, sér í lagi BEPS aðgerðaráætlun 3, þá er starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins að störfum þar sem núgildandi CFC ákvæði er til endurskoðunar m.t.t. mögulegra breytinga ef þörf þykir. CFC reglur gegna veigamiklu hlutverki í að sporna gegn því að innlendir skattaðilar flytji fjármagn til lágskattaríkja í þeim tilgangi að sniðganga innlendar skattareglur. Þannig gegna reglurnar beinu hlutverki í því að taka á þeim gerningum þar sem sniðgöngusjónarmið liggja að baki. Reglurnar vernda innlenda skattstofna þannig að unnt sé að

³¹ Sbr. 8. kafla n.úg. dönsku skattastjórnsýslulaganna nr. 173/2011 (d. *Bekendtgørelse af skatteforvaltningsloven*).

skattleggja þær tekjur eða þann hagnað er myndast í CFC félaginu og þær eiga að hafa þau varnaðaráhrif að fjármunir séu ekki fluttir frá háskattaríki til lágskattaríkis í þeim eina tilgangi að komast undan skattgreiðslum.

Í samræmi við BEPS aðgerðaráætlun 4 var lögfest hér á landi í desember sl. sérstakt ákvæði er varðar *takmörkun á frádrætti vaxtagjalda og affalla* milli tengdra aðila. Með ákvæðinu er frádráttur vaxtagjalda og affalla vegna lánaviðskipta tengdra aðila takmarkaður við 30% af hagnaði (EBITDA) skattaðilans. Ákvæðið hefur þann megintilgang að koma í veg fyrir óeðlilegan flutning á skattstofni milli ríkja í formi lánsfjármagns og vaxtagjalda. Ekkert er því til fyrirstöðu að bæði hin sérstaka vaxtafrádráttaregla og milliverðlagningarregla gildi um einn og sama lánasamninginn. Sé t.a.m. lán milli tengdra aðila á óeðlilegum kjörum þá hafa skattfyrirvöld heimild til að leiðrétta kjörin til samræmis við armslengdarviðmið. Eftir að leiðréttingin hefur átt sér stað þá tekur hin sérstaka vaxtafrádráttarregla við.

4.4 Tvísköttunarsamningar og upplýsingaskiptasamningar³²

Ísland hefur gert upplýsingaskipta- og tvísköttunarsamninga³³ við fjölda ríkja um allan heim. Tilgangur slíkra samninga er að auka jafnræði, bæta flæði upplýsinga og koma í veg fyrir tvísköttun á tekjur og eignir. Jafnframt eiga þessir samningar að sporna gegn mögulegum skattundanskotum og gerð upplýsingaskiptasamninga hefur verið einn liður íslenskra stjórnvalda til að draga úr umfangi skattsvika.

Í þeim tvísköttunarsamningum sem Ísland hefur gert við önnur ríki er að finna skilgreiningu á tengdum aðilum (fyrirtækjum) sem og armslengdarreglunni.³⁴ Þar kemur fram hliðstæð regla og er að finna í armslengdarreglu tekjuskattslaga en með henni er beint verið að koma í veg fyrir óeðlilega verðlagningu o.fl. milli tengdra aðila yfir landamæri. Alls hafa 44 tvísköttunarsamningar verið undirritaðir af hálfu íslenskra stjórnvalda sem og 44 upplýsingaskiptasamningar. Upplýsingaskiptasamningarnir eru einna helst gerðir við ríki sem teljast vera lágskattaríki eða tilheyra lágskattasvæðum. Þá hafa verið árituð fern samningsdrög³⁵ að tvísköttunarsamningum en með því er átt við að búið sé að ganga frá samningi efnislega en formlegri undirritun sé enn ólokið.

4.5 Milliverðlagning í öðrum lögum

4.5.1 Milliverðlagning í tollalögum

Í tollalögum, nr. 88/2005, er að finna ákvæði sem eiga ákveðna samstöðu með milliverðlagningarákvæðum tekjuskattslaga. Aðflutningsgjöld, þ.á.m. virðisaukaskattur, og útflutningsgjöld ber að greiða við tollmeðferð vöru við inn- eða útflutning. Gjöldin eru annaðhvort verðgjöld, þ.e. gjöld sem nema tilteknu hlutfalli af verðmæti vörunnar, eða magngjöld sem lögð eru á miðað við tiltekna krónutölu á einingu, t.d. kg eða líter. Við ákvörðun verðgjalda skiptir umtalsverðu máli að rétt verð sé lagt til grundvallar því að öðrum kosti er hætt við að skattstofninn, þ.e. tollverðið, verði rangt metinn og aðflutningsgjöld verði ákvörðuð ýmist of há eða lág. Af þessum sökum er með nokkuð ítarlegum hætti kveðið á um ákvörðun svokallaðs tollverðs í V. kafla tollalaga. Af skilgreiningu 1. mgr. 14. gr. laganna á hugtakinu *tollverð* leiðir að með því er átt við viðskiptaverð, þ.e. það verð sem *raunverulega er greitt eða greiða ber* fyrir vöru við sölu til innflutnings til landsins í

³² Sjá einnig umfjöllun í kafla 4.2.

³³ Sjá hér lista yfir þau ríki sem gerðir hafa verið tvísköttunar- og/eða upplýsingaskiptasamningar við, sbr. https://www.fjarmaladuneyti.is/media/frettatengt2016/1.-januar-2017_DTA-og-TIEA-13.pdf.

³⁴ Sem byggist á 9. gr. samningsfyrirmyndar OECD um tvísköttun.

³⁵ Þ.e. samningur við Búlgaríu, Katar og Japan og samningurinn við Þýskaland er í endurskoðun.

tilviki aðflutningsgjalda en við útflutning frá landinu í tilviki útflutningsgjalda. Verðið sem tollskjöl bera með sér er það verð sem kaupandi greiði eða beri að greiða og sé það verð sem lagt er til grundvallar við ákvörðun tollverðs að því gefnu að aðstæður við kaupin og skilmálar fullnægi tilteknum lágmarkskröfum, m.a. varðandi ráðstöfunarrétt kaupanda yfir vörunni, ágóða vegna sölu, ráðstöfunar eða notkunar hennar síðar og tengsl milli kaupanda og seljanda. Lágmarkskröfurnar endurspeglar áhrifaþætti í viðskiptum sem leitt geta til þess að viðskiptaverð verði úr takti við raunveruleikann. Í meginatriðum snerta lágmarkskröfurnar skilmála viðskipta en ein þeirra snýr hins vegar að því að kaupandi og seljandi verða að teljast óháðir hvorir öðrum. Ef þeir teljast hins vegar háðir hvor öðrum er gert ráð fyrir að ákvörðun tollverðs fari með tilteknum hætti samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 1100/2006, um vörslu og tollmeðferð vöru. Í 2. og 3. mgr. 14. gr. tollalaga er að finna skilgreiningu á því hvenær seljandi og kaupandi vöru teljast hvorum öðrum tengdir (háðir). Aðilar, persónur eða lögaðilar, sem eru í viðskiptasambandi hvor við annan þannig að annar er einkaumboðsmaður, einkadreifingaraðili eða sérleyfishafi hins aðilans í hvaða mynd sem er, teljast ávallt tengdir hvor öðrum. Að öðru leyti teljast aðilar háðir hvorum öðrum ef: a) þeir eru yfirmenn eða stjórnendur fyrirtækja hvor annars, b) þeir eru í lagalegum skilningi sameigendur fyrirtækis, c) annar telst vinnuveitandi og hinn starfsmaður hans, d) einhver aðili beint eða óbeint á, stjórnar eða hefur umráð yfir fimm hundradshlutum eða meira af atkvæðisrétti eða hlutabréfum hjá bæði seljanda og kaupanda, e) annar þeirra stjórnar beint eða óbeint hinum, f) þriðji aðili stjórnar þeim báðum beint eða óbeint, g) þeir stjórna báðir saman beint eða óbeint þriðja aðila eða h) þeir tilheyra sömu fjölskyldu.

Nánari ákvæði um tengda aðila koma fram í 54.–62. gr. reglugerðar nr. 1100/2006, um vörslu og tollmeðferð vöru. Af þeim leiðir að það eitt að viðskiptaaðilar séu háðir hvor öðrum valdi því ekki að uppgafið viðskiptaverð sé ónothæft við ákvörðun tollverðs heldur leiðir tilvist hæðis til þess að tollstjóra verður skylt að leggja mat á hvort viðskiptaverðið endurspeglar verðlagningu sem tíðkast í tilviki óháðra aðila. Sérstaklega er kveðið á um að það sé hlutverk viðkomandi inn- eða útflytjanda að sýna fram á að viðskiptaverð vöru sé sambærilegt verð og tíðkast hafi í tilviki óháðra aðila ef hæði reynist til staðar. Takist honum ekki að sýna fram á að verðlagningin sé í samræmi við veruleikann er í reglugerðinni kveðið á um ítarlegar aðferðir við ákvörðun hins raunverulega viðskiptaverðs.

Milliverðlagningarákvæði tollalaga og milliverðlagningarákvæði tekjuskattslaga hafa að mestu leyti sambærilegan tilgang, þ.e. að leiða fram upplýsingar sem leitt geta til þess að raunsonn mynd fái af skattstofni. Helsti munurinn er hins vegar sá að ákvæði tekjuskattslaganna leiða fram raunsannar upplýsingar um verðlagningu í viðskiptum sem nýtist við afmörkun tekna sem andlags beinna skatta. Ákvæðum tollalaga er hins vegar ætlað að leiða fram raunsannar upplýsingar um verðlagningu í viðskiptum sem lögð er til grundvallar við ákvörðun tollverðs sem andlags óbeinna skatta. Óbeinir skattar leita út í verðlag og eru á endanum bornir af neytendum. Þá leggst virðisaukaskattur í mörgum tilvikum á óbeina skatta og því er óhætt að halda því fram að rangt ákvarðað tollverð hafi margföldunaráhrif á skatttekjur ríkissjóðs.

Tvö meginmarkmið ráða tilhögun starfsemi tollyfirvalda, annars vegar rétt ákvörðun aðflutningsgjalda og hins vegar öryggi ytri landamæra. Til grundvallar fyrrnefnda markmiðinu liggur nauðsyn þess að tryggja ríkissjóði tekjur. Útflutningsgjöld hafa ekki svo heitið geti verið lögð á útflutning um nokkra hríð. Því hafa tollyfirvöld lagt megináherslu á að tryggja að tollverð sé ekki ákvarðað of lágt við innflutning. Af því leiðir að minni áhersla hefur verið lögð á að ganga úr skugga um að tollverð sé ekki ákvarðað of hátt. Við þær aðstæður er hætt við að faktúrufölsun geti dafnað.

Óhætt er að halda því fram að brottfelling almennra vörugjalda og lækkun tolla á iðnaðarvörur hafi dregið úr innbyggðu aðhaldi aðflutningsgjaldakerfisins gegn faktúrufölsun í gegnum óeðlilega hátt viðskiptaverð. Vörur sem áður báru vörugjöld og tolla bera nú nær eingöngu virðisaukaskatt og lægri aðflutningsgjöld s.s. úrvinnslugjald og eftirlitsgjöld. Innskattinn geta innflytjendur dregið frá útskatti

við virðisaukaskattsuppgjör og þannig komist nær alfarið undan því að skila ríkinu sköttum af innflutningi. Mætti velta fyrir sér hvort þessi staða hvetji innflytjendur frekar en annars til þess að láta vöru „hækka í hafi“ og skilja þannig hluta greiðslna fyrir hið hækkaða kaupverð eftir erlendis. Áhrifin gætu verið þau að rekstrarkostnaður í bókhaldi eykst sem aftur lækkar tekjuskattsstofn viðkomandi en tekjurnar sem innflytjandanum hefðu hlotnast að öðrum kosti hér á landi heyra þá undir skattalögsögu annars ríkis.

Rétt er að taka fram að þau ákvæði tollalaga og reglugerða er snúa að ákvörðun tollverðs byggjast á alþjóðlegum samningsskuldbindum á sviði tollamála. Allar breytingar sem gerðar eru á ákvæðunum þarf því að gaumgæfa m.t.t. skuldbindinganna.

Sá munur sem er á ákvæðum tollalaga og tekjuskattslaga um milliverðlagningu og viðfangsefnum þeirra virðist við fyrstu sýn gefa þá mynd að tollalögin og tollframkvæmd geti vart beinlínis gagnast við mat á óeðlilegri milliverðlagningu í samhengi tekna. Óhikað er hins vegar hægt að halda því fram að óraunsæ verðlagning við inn- og útflutning geti í mörgum tilvikum gefið vísbendingar um óeðlilega milliverðlagningu. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að Alþjóðatollastofnunin (*WCO*) áréttaði í skýrslu sinni *WCO Guide to Customs Valuation and Transfer Pricing*, frá árinu 2015, að samvinna milli tollfirvalda og skattyfirvalda sé nauðsynleg til þess styrkja bæði toll- og skattframkvæmd.

4.5.2 Milliverðlagning í gjaldeyrislögum

Í bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, er að finna ákvæði þess efnis að útflutningsviðskipti milli tengdra aðila skuli gerð á grundvelli almennra kjara og venju í viðskiptum óskyldra aðila. Ákvæðinu var bætt við lögin með lögum nr. 27/2009 frá 1. apríl 2009, en tilgangur ákvæðisins og annarra breytinga sem gerðar voru á sama tíma var að tryggja að markmið um skilaskyldu gjaldeyris náist þannig að hægt væri að byggja upp gjaldeyrisforða hér á landi.

Reglur um gjaldeyrismál nr. 200/2016 frá 12. mars 2017, veittu víðtækar undanþágur frá takmörkunum laga um gjaldeyrismál (losun hafta), þ.m.t. almenna undanþágu frá skilyrðum bráðabirgðaákvæðis II laganna.

4.6 Skatteftirlit og skattrannsóknir

Embætti ríkisskattstjóra fer með skatteftirlit á landinu öllu en með skatteftirliti er átt við hvers konar könnun á réttmæti skattskila, fyrir og eftir álagningu eða ákvörðun opinberra gjalda. Skatteftirlit getur verið margvíslegt og felst m.a. í samtímaeftirliti með rekstraraðilum og öðrum aðgerðum sem ætlað er að tryggja að skattaðilar standi skil á lögboðnum skýrslum og upplýsingum um skattstofn eða skattskyldu. Verði embætti ríkisskattstjóra áskynja um mögulegt brot eða grunur vaknar um skattsvik þá ber embættinu að senda mál til skattrannsóknarstjóra ríkisins sem fer með ákvörðunarvald í framhaldinu. Þá ber ríkisskattstjóra að skila árlega skýrslu til ráðherra um framkvæmd skatteftirlits og hver árangur eftirlits hefur verið.

Algengast er að hugsanleg skattsvikabrot komi á borð skattrannsóknarstjóra eftir sjálfstæða skoðun þess embættis á skattskilum, með vísan máls frá lögreglu eða í kjölfar þess að ríkisskattstjóri hefur vísað málum til rannsóknar vegna gruns um skattalagabrot. Þá geta jafnframt utanaðkomandi aðilar komið með ábendingu eða tilkynningu um mál er varðar hugsanlegt brot á skattalöggjöf. Þegar aðgerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins gefa tilefni til endurákvörðunar á sköttum þá annast ríkisskattstjóri endurákvörðunina, sé skattkrafa ekki höfð uppi fyrir dómi samhliða refsímálinu. Málum hjá skattrannsóknarstjóra getur lokið með ýmsum hætti, s.s. sektargerð hjá skattrannsóknarstjóra í kjölfar sektarboðs, með sektarkröfu fyrir yfirsattanefnd eða með því að máli sé vísað til meðferðar hjá lögreglu. Allt ræðst þetta af alvarleika meintra brota hverju sinni.

Ríkisskattstjóri fer með milliverðlagningareftirlit. Embætti ríkisskattstjóra getur endurákvæðað opinber gjöld á aðila sem hafa ekki verðlagt viðskipti milli tengdra aðila í samræmi við armslengdarsjónarmið.

5 MILLIVERÐLAGNING, Þ.M.T. FAKTÚRUFÖLSUN, Á ÍSLANDI OG SAMANBURÐUR

5.1 Íslenskar rannsóknir og spegilrannsóknir

5.1.1 Mat á umfangi fjármagns á aflandssvæðum

Í Aflandsskýrslunni var meðal annars fjallað um faktúrufölsun og óeðlilega milliverðlagningu. Þar kemur fram að faktúrufölsun sé algengt form undanskota, sérstaklega þar sem þjónustugreinar eru ekki komnar til mikils þroska, s.s. í þróunarríkjunum. Hér á landi er löng hefð fyrir viðskiptaháttum af þessu tagi í út- og innflutningi á vörum en gera má ráð fyrir að þetta hafi einnig tíðkast í viðskiptum þar sem hið keypta eða selda var þjónusta en slíkt hefur ekki verið rannsakað sérstaklega og hefur starfshópurinn ekki upplýsingar um að slíkt mál hafi verið sérstaklega kortlögð eða rannsökuð hér á landi.

Samkvæmt skýrslunni er talið líklegt að 150 milljarðar íslenskra króna séu í skattaskjólum vegna faktúrufölsunar og óeðlilegrar milliverðlagningar á 25 ára tímabili frá árinu 1990-2014. Tímabilið hefst í lok haftatímabils sem lauk þegar Ísland gerðist aðili að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) þann 1. janúar 1994. Frá þeim tíma var verslun frjáls og engin fjármagns- eða gjaldeyrishöft í landinu. Þetta tímabil er því það tímabil í íslenskri viðskiptasögu sem frelsið var hvað mest. Tímabilið stóð ekki lengi en frá því að verðbólguþolmið og flotgengi var tekið upp 2001 liðu ekki nema 7 ár þar til bankahrunið varð í október 2008. Í kjölfar þess voru fjármagnshöft lögð á hér á landi en viðskipti voru eftir sem áður frjáls á milli landa. Almenn er talið að haftaumhverfi ýti undir faktúrufölsun og óeðlilega milliverðlagningu þar sem gjaldeyri er af skornum skammti og takmörkuð auðlind við slíkar aðstæður. Efnahagslegur óstöðugleiki og óvissa er jafnframt hvati til að stunda slíka iðju.

5.1.2 Vafasamir viðskiptahættir við utanríkisverslun - faktúrufölsun

Fáar rannsóknir hafa verið gerðar hér á landi hvað varðar tilfærslu hagnaðar sem myndast réttilega hérlendis en er komið undan skattlagningu með því að flytja hann til annars ríkis. Guðmundur Jónsson³⁶ sagnfræðingur hefur hins vegar skrifað um sögu íslenskrar utanríkisverslunar frá árinu 1914 til ársins 2010. Hann hefur einnig fjallað um peningaeignir Íslendinga erlendis og eru skrif hans mikilvæg heimild um þessa iðju og mögulegt umfang hennar hér á landi. Íslenskt viðskiptaumhverfi hafði þróast þannig framan af 20. öld að verðlagshöft voru við lýði og hámarksálagning leiddi til þess að freistandi var að leggja þar til gerð umboðslaun á vöruverðið erlendis, bæði til að fá hærrí krónutöluálagningu og til þess að geta komið fjármagni fyrir erlendis. Ótvíræð afleiðing þessa er að innlendum skattstofnum er komið undan.

Við verðlagshindranir og gjaldeyrishöft skapast aðstæður þar sem auknir hvatar eru til þess að skjóta tekjum undan skattlagningu. Í gegnum tíðina hafa innlendir aðilar, þ.e. einstaklingar og fyrirtæki, orðið uppvísir að því að rangfæra verð eða af öðru tengdu verðlags- eða gjaldeyrisbrotum í utanríkisviðskiptum. Ber þar einna helst að nefna *heildsalamálin* svokölluðu, hið fyrra frá árinu 1945 og hið síðara árið 1977. Niðurstöður umræddra mála leiddu í ljós að meginreglan hjá þeim aðilum sem stunduðu áðurgreinda faktúrufölsun hafi verið sú að færa 10% af fjárhæð hins falsaða reiknings yfir á erlandan reikning sem óuppgefin umboðslaun. Í fyrra málinu voru 13 heildsölufyrirtæki sökuð um að hafa tekið sér meira í umboðslaun af innfluttum vörum en þau 5% sem leyfilegt var á þeim tíma. Kom í ljós að mörg fyrirtækjanna tóku sér 10-20% í umboðslaun auk þess sem þau skiluðu ekki gjaldeyri eins og þágildandi reglur gerðu ráð fyrir. Í síðara málinu, árið 1977, birti verðlagsstjóri

³⁶ Guðmundur Jónsson. (2016). „Á heimsmarkaði: Saga íslenskrar utanríkisverslunar 1914-2010.“

skýrslu³⁷ þar sem niðurstöður grófrar áætlunar embættisins voru á þá leið að 4-5% af innflutningsverðmætum þess árs hafi verið erlend umboðslaun og að þriðjungur þeirra hafi ekki skilað sér til landsins.

5.1.3 Spegilrannsóknir

Erfitt er að mæla fjármagnsflutninga og undanskot af þessu tagi af nokkurri vissu. Ein leið er að skoða hagtölur um utanríkisviðskipti. Hægt er að gera svokallaðar spegilrannsóknir (e. *mirror study*) þar sem skipulega er borið saman verð í uppruna- og móttökulandi, og þannig sést spegilmynd viðskiptanna þar sem þau eru skoðuð frá báðum hliðum. Margar erlendar hagstofur gera slíkar rannsóknir reglubundið, eingöngu með því markmiði að bæta gæði gagnanna enda gegna hagstofur ekki eftirlitshlutverki. Hins vegar er slíkur samanburður ýmsum vandkvæðum bundinn því fjölmargir þættir geta valdið misræmi í gögnunum sem gerir samanburð erfiðari þegar gögn tveggja eða fleiri landa eru borin saman. Þar má helst nefna eftirfarandi atriði:

- Vara getur hugsanlega verið flokkuð ólíkt í ólíkum löndum þátt fyrir alþjóðlega samræmt flokkunarkerfi.
- Innbyggður mismunur er falinn í því að útflutningur er skráður á fob verðmæti en innflutningur á cif verðmæti.
- Gengisumreikningur getur valdið mismun í tölum auk þess sem gengisflökt íslensku krónunnar er vandi sem getur skapað mikinn mun á verði í slíkum spegilrannsóknum en gengi íslensku krónunnar hækkaði um 6,9% í marsmánuði 2017.
- Tollvöruheymislu/frísvæði: Mismunandi er eftir löndum hvort að varan sem kemur inn í landið sé skráð þegar hún kemur í tollvöruheymislu/frísvæði eða þegar hún fer úr tollvöruheymislu/frísvæði.
- Landaflokkun getur verið rangt skráð, t.d. fyrir vörur sem eru fluttar út óseldar í birgðageymislu erlendis og eina vitneskja útflytjenda á þeim tíma er landið sem birgðageymslan er staðsett í.
- Tímatöf, t.d. útflutningur skráður fyrir áramót í upprunalandi en eftir áramót í endanlegu ákvörðunarlandi.
- Vörur sem eru fluttar inn í landið til vinnslu eða eftir vinnslu eða út úr landinu til vinnslu eða eftir vinnslu hafa ekki söluverð.

Þessari aðferð er m.a. beitt við rannsóknir á óeðlilegri milliverðlagningu en ofangreindir óvissuþættir gera greinendum erfitt um vik. Bætt gæði gagna eru því mikilvæg til að hægt sé að mæla mögulegt umfang með meiri vissu en nú er gert.

Hagstofa Íslands birti greinargerð³⁸ í nóvember 2015 um rannsókn á vöruútflutningi til Hollands. Útflutningur þangað hefur aukist mjög hratt síðustu ár og var hlutdeild hans 29% árið 2014. Þar sem mikið af útflutningi héðan fer um höfnina í Rotterdam í Hollandi í umskipun eða birgðageymislu á leið til annarra áfangastaða voru taldar líkur á að útflutningur til Hollands væri of hátt metinn. Gögn Hagstofunnar um inn- og útflutning eru fengnar úr tollskýrslum og ber útflutningsaðilum að skrá ákvörðunarland útflutnings þegar tollskýrslur eru útfylltar. Í mörgum tilfellum liggur endanlegt móttökuland ekki fyrir þegar útflutningur fer úr landi og þarf því að leiðrétta þær síðar. Oft er það þó vandkvæðum bundið þegar útflutningur dreifist til margra landa eftir viðkomu í Hollandi þar sem útflutningsskýrsla gerir aðeins ráð fyrir einu ákvörðunarlandi. Rannsókninni var því ætlað að sannreyna hvort að ákvörðunarland væri í öllum tilvikum Holland þegar það væri skráð á útflutningsskýrslur og var hún framkvæmd þannig að útflytjendur voru spurðir hvort að útflutningurinn færi raunverulega til Hollands og ef ekki, hvert væri þá endanlegt ákvörðunarland.

³⁷ Georg Ólafsson. (1979). Skýrsla verðlagsstjóra til viðskiptaráðherra um athugun á innflutningsverslun. Reykjavík: Verðlagsstjóri.

³⁸ Hagtíðindi. (2015). „Reykjavík-Rotterdam, rannsókn á vöruútflutningi til Hollands (Niðurlands).“ Sótt 22. mars 2017 af <https://hagstofa.is/utgafur/nanar-um-utgafu?id=55248>.

Niðurstaða rannsóknarinnar er sú að ekki er hægt að finna endanlegt ákvörðunarland fyrir meirihluta þess útflutnings sem þangað fer, þar sem mikilvægir útflutningsaðilar á iðnaðarvöru (aðallega áli og álafurðum) búa ekki yfir þeim upplýsingum. Það er því ljóst að flutningur um Holland hefur mikil áhrif á niðurstöður um ákvörðunarland útflutnings. Rannsóknin leiddi þó í ljós að hægt var að fá upplýsingar um hvert endanlegt ákvörðunarland var í flestum tilvikum útflutnings sjávarafurða.

5.1.4 Fjármagn snýr heim

Ríkisskattstjóri hefur undanfarin misseri farið yfir gögn tengd aflandsfélögum sem skattrannsóknarstjóri keypti árið 2015. Samhliða keyptum gögnum hafa borist erindi um endurupptöku frá aðilum sem hvorki voru í hinum keyptu gögnum né í Panamaskjölunum³⁹ svokölluðu, til viðbótar þeim sem voru í nefndum gögnum. Að auki hafa borist upplýsingar um bankareikninga aflandsfélaga og Íslendinga tengdum þeim í Lúxemborg.

Skoðun ríkisskattstjóra sl. tvö ár hefur leitt í ljós að allmargir aðilar tengjast þeim fyrirtækjum og einstaklingum sem þáðu umboðslaun hér á árum áður. Vert er að hafa í huga að á árinu 1977 var ákveðnum aðilum í erlendum viðskiptum heimilt að stofna erlenda bankareikninga og geyma þar gjaldeyri til ráðstöfunar til vörukaupa.⁴⁰ Alls nema þær innstæður sem vanframtaldar voru og komið hafa upp við eftirgrennslan skattyfirvalda um 7-8 milljörðum króna. Þessir fjármunir eru því aðeins um 5% af þeim fjármunum sem áætlað hefur verið að geti verið á aflandssvæðum tilkomna af faktúrufölsun vegna vöruviðskipta.

Fjármunir sem til eru komnir vegna ætlaðrar faktúrufölsunar frá fyrri tíð hafa komið upp á borð skattrannsóknarstjóra undanfarin ár og nú síðast í tengslum við Panamagögnin. Þá eru slík mál einnig nú til meðferðar hjá embætti héraðssaksóknara en skattrannsóknarstjóri hefur vísað þeim þangað í kjölfar rannsókna.

5.2 Framkvæmd og ávinningur

5.2.1 Milliverðlagningareftirlit hér á landi

Í dag er helsta tæki til milliverðlagningareftirlits hér á landi að fylgjast með skjölun skjölunarskyldra aðila. Frá og með álagningarárinu 2016, vegna rekstrarársins 2015, var skjölunarskyldum lögaðilum⁴¹ skylt að skila inn eyðublaði (*RSK 4.28*) þar að lútandi þar sem tengdir aðilar væru gefnir upp ásamt tegund viðskipta sem og þeim fjárhæðaflokk er viðskipti við tengda lögaðila féllu undir.

Árið 2016 staðfestu með skattframtali alls 107 skjölunarskyldir lögaðilar skjölun vegna viðskipta yfir landamæri við tengda lögaðila rekstrarárið 2015. Umræddir aðilar hafa því fyllt út eyðublað *RSK 4.28* vegna viðskipta við 923 tengda lögaðila. Af þeim eru 828 viðskipti tilgreind skjöluð en munurinn felst í þeim undantekningum sem kveðið er á um í skjölunarreglugerðinni. Ekki hefur verið greint hversu margir aðilar eru skjölunarskyldir samkvæmt reglugerðinni vegna rekstrarársins 2015, en árið 2011 voru 130 aðilar taldir uppfylla þau skilyrði sem þar eru sett. Gera má ráð fyrir að það séu ekki færri nú sem uppfylla skjölunarskylduna og líklegt er því að allt að 18% þeirra fyrirtækja sem eru skjölunarskyld hafi ekki staðfest skjölun á framtali sínu álagningarárið 2016.

³⁹ Með Panamaskjölunum er átt við gögn sem lekið var í apríl 2016. Þau eru talin vera einn stærsti gagnaleki sögunnar; um 11 milljón talsins. Þeim var lekið frá lögfræðistofunni Mossack Fonseca sem staðsett er í Panama.

⁴⁰ Seðlabanki Íslands. (1978). *Ársskýrsla 1977*. Reykjavík: Ísafoldarprentsmiðja hf.

⁴¹ Skv. 5. mgr. 57 gr. laga nr. 90/2003, sbr. einnig reglugerð þar um.

Tafla 1 sýnir fjölda þeirra lögaðila í einstökum atvinnugreinum annarra en fjármálafyrirtækja er fylltu út eyðublað 4.28. um skjölun vegna rekstrarársins 2015. Undir liðinn annað flokkast þau fyrirtæki sem ekki falla undir hina flokkana. Þessum upplýsingum er ætlað að gefa vísbendingar um umfang skjölunarskyldrar starfsemi.

Tafla 1. Fjöldi lögaðila skipt eftir atvinnugreinum sem skiluðu skjölun vegna viðskipta við tengda aðila rekstrarárið 2015

Tegund lögaðila	Fjöldi
Iðnaður	23
Sjávarútvegur	18
Flutningafyrirtæki	13
Eignarhaldsfélög	12
Tölvu- og hugbúnaður	11
Verslun	10
Álframleiðsla	7
Annað	5
Sérfræðiþjónusta	5
Fjármálafyrirtæki	3
Samtals	107

Þegar eyðublað 4.28 er fyllt út, þá er merkt við hvers konar viðskipti það eru sem eiga sér stað við tengda aðila og ennfremur merkja félögin við ákveðið tekjubil viðskiptanna. Eyðublaðið er því einvörðungu nálgun á heildarumfangi viðskipta við tengda lögaðila. Tekin hafa verið saman miðgildi þeirra flokka sem í boði eru á eyðublaðinu og í töflu 2 sést eðli viðskipta milli tengdra aðila sem og miðgildi viðskiptanna. Samkvæmt töflunni nema heildarviðskipti þessara 107 aðila sem staðfestu skjölun 502 mö.kr. vegna rekstrarársins 2015.

Tafla 2. Umfang og tegund viðskipta milli tengdra aðila sem skiluðu skjölun rekstrarárið 2015

Fjöldi lögaðila	Tegund viðskipta	Fjárhæð (m.kr.)
1	Óskilgreint	30
2	Sala / kaup á óefnislegum eignum	1.125
11	Viðskipti með aðra fjármálagerninga	736,5
121	Skipting kostnaðar	22.128
240	Lánveitingar og vextir	137.584,5
33	Þóknanir	12.038,5
296	Sala/kaup á þjónustu	119.162,5
219	Vörusala/vörukaup	209.292
923	Alls viðskipti við tengda aðila	502.097,5

5.2.2 Milliverðlagningarreglur og eftirlit á Norðurlöndunum⁴²

Í **Danmörku** er að finna hefðbundnar reglur um milliverðlagningu sem byggja á OECD leiðbeiningarreglunum. Reglurnar eiga við þegar viðskipti fara fram milli tengdra lögaðila, hvort sem þeir eru tengdir í gegnum beint eða óbeint eignarhald eða stjórnunarleg yfirlit. Með stjórnunarlegum yfirlitum er horft til beins eða óbeins eignarhlutar af meira en helmingi hluta eða að um sé að ræða beinan eða óbeinan meirihluta atkvæðisréttar yfir lögaðilanum. Ef aðilar eru ekki taldir fara með stjórnunarleg yfirlit samkvæmt þessum grunni þá geta þeir engu að síður talist fara með stjórnunarleg yfirlit yfir lögaðila hafi hluthafar gert með sér sérstakt samkomulag sem kveður á um slík réttindi eða sameiginlega framkvæmdastjórn. Ólíkt íslensku reglunni þá gildir danska reglan jafnt um innlenda og erlenda aðila. Þá getur skattaðili samkvæmt beiðni óskað eftir bindandi álit varðandi aðferð við verðlagningu (APA) og meginreglan er að álit gildir í 5 ár. Ekki er að finna sérstaka heimild í dönskum skattalögum til að gera slíka APA-samninga en engu að síður talið rúmast innan almenns ákvæðis um bindandi álit í skattamálum. Skattyfirvöld innheimta ekki sérstakt gjald við gerð slíks samkomulags, að undanskyldu gjaldi sem tekið er fyrir einhliða bindandi álit almennt. Skjölunarskyldan er takmörkuð við stærri lögaðila og verður skjölunin að vera aðgengileg skattyfirvöldum 60 dögum eftir að þau beiðast hennar. Skattyfirvöldum er veitt heimild, samkvæmt sérstöku ákvæði, til að sekta þá lögaðila sem skila ekki fullnægjandi skjölun innan þess frests sem er veittur. Þá hafa Danir einnig tekið upp í löggjöf sína að viðeigandi skattaðilar skili ríki- fyrir-ríki skýrslu um skjölun ásamt staðar- og aðalskýrslu.

Þá birta skattyfirvöld árlega skýrslu um niðurstöður milliverðlagningareftirlits tekjuársins á undan, þ.á.m. tölfraði yfir leiðréttingar, hversu margir voru skjölunarskyldir, hve háum fjárhæðum leiðréttingarnar námu sem og hversu mörgum samkomulögum um aðferð við verðlagningu (APA) var lokið og hversu mörg séu í vinnslu.

Í **Svíþjóð** gildir hin almenna armslengdarregla í viðskiptum milli tengdra aðila en við skilgreiningu á tengdum aðilum er bæði horft til formlegs og raunverulegs eignarhalds. Horft er til beinnar hlutabréfaeignar sem og atkvæðisréttar hvers hluthafa ásamt því að litið er til þess hvort hlutahafasamningar kveði á um sameiginlega stjórn yfir tilteknum lögaðila. Tengsl eru þannig skilgreind nokkuð víðtæk þannig að ef þrjú ótengdir skattaðilar eiga hver um sig þriðjung í lögaðila en fara með sameiginlega stjórn í honum þá er litið á viðskipti þeirra á milli líkt og um væri að ræða tengda aðila. Aðferðarfræði leiðbeiningarreglna OECD um milliverðlagningu er fylgt og sú aðferð notuð við ákvörðun milliverðs sem vænlegust þykir. Skjölunarreglur hafa verið í gildi í um 10 ár og eru sambærilegar þeim reglum sem gilda hér á landi. Ekki eru fyrir hendi sérstakar reglur sem gilda varðandi sektir ef skjölun er ekki framkvæmd og skilað en hinar almennu reglur sænsku skattalöggjafarinnar gilda en þær kveða á um að heimilt sé að leggja á 40% viðbótarlag á vanframtalda tekjustofna. Þá hefur sérstakt ákvæði verið lögfest vegna ríki-fyrir-ríki skýrslu þar sem jafnframt er gerð krafa um aðal- og staðarskýrslu. Hinar nýju skjölunarreglur tóku gildi 1. janúar 2017. Undanfarin misseri hafa sænsk skattyfirvöld lagt frekari áherslu á milliverðlagningareftirlit. Árið 2014 störfuðu um 35-45 starfsmenn í fullu starfi við milliverðlagningareftirlit og þar af 30-35 sérfræðingar. Um 80% sérfræðinganna eru hagfræðingar eða viðskiptafræðingar en 20% þeirra eru lögfræðingar. Þar er lögð áhersla á verðlagningu á óefnislegum eignum, endurskipulagningu fyrirtækja, viðskipti við fjármálafyrirtæki sem og kaup og sölu á vörum. Sérstaka heimild í lögum er að finna til gerðar APA-samninga en sérstök lög hafa gilt um slíkt samkomulag frá árinu 2010. Samkomulagið gildir síðan í um 3-5 ár frá því að það var gert og taka skattyfirvöld ákveðið gjald fyrir

⁴² EY: Global Transfer Pricing Authority Survey – Perspective, interpretations and regulatory change. (2014). Sótt 5. apríl 2017 af [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-global-transfer-pricing-tax-authority-survey/\\$FILE/ey-2014-global-transfer-pricing-tax-authority-survey.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-global-transfer-pricing-tax-authority-survey/$FILE/ey-2014-global-transfer-pricing-tax-authority-survey.pdf).

fyrir slíkt samkomulag. Gerð APA-samninga hefur verið að færast í aukana en árlega berast um 10-15 umsóknir þar sem skattaðilar óska eftir að samningsgerð hefjist. Á árinu 2014 voru alls um 40 opnir APA-samningar í gangi og meðaltíminn sem tekur að gera slíka samninga er um 36 mánuðir.

Í **Noregi** þá verða tengsl aðila að felast í beinu eða óbeinu helmingseignarhaldi lögaðila til að milliverðlagningarreglurnar eigi við. Norsk löggjöf einblínir því á formlegt eignarhald ólíkt bæði Danmörku og Svíþjóð þar sem einnig er tekið tillit til raunverulegs eignarhalds í formi stjórnunar, sérstakra samninga eða réttinda o.s.frv. Norsk skattfyrvöld fylgja í megindráttum leiðbeiningarreglum OECD um aðferð um val á milliverðlagningu. Skjölunarskyldan er takmörkuð við stærri lögaðila og fá þeir 45 daga frest til að skila inn skjölun eftir að skattfyrvöld hafa óskað eftir henni. Ekki er að finna sektarákvæði er tekur beint á því ef skjölun er skilað eftir tiltekinn frest eða ekki skilað. Hins vegar gilda, líkt og hér á landi, almennar reglur um álag sé skattaðili uppvís að því að hafa lagt fram rangar eða ófullnægjandi upplýsingar með eða á skattframtali. Noregur hefur jafnframt skuldbundið sig til að innleiða aðgerðaráætlanir BEPS og nýverið voru samþykkt lög er kváðu á um gerð ríki-fyrir-ríki skýrslu. Varðandi samkomulag um aðferð við verðlagningu þá er eingöngu heimilt að gera slíkt varðandi milliverð á jarðgasi (*e. natural gas*). Hins vegar er unnið að breytingum að þessu leyti þannig að unnt sé að gera verðsamkomulag um fleiri atriði en einvörðungu um jarðgas. Engin gjöld eru lögð á gerð slíks samkomulags og ekki er kveðið á um sérstakan lögákvæðinn gildistíma um samkomulagið. Í Noregi hefur milliverðlagningareftirlit verið aukið. Fleira starfsfólk hefur verið ráðið en á árunum 2012-2014 jókst fjöldi starfsfólks í fullu starfi um 25, þ.e. úr 62 og í 87. Helmingur umræddra starfsmanna eru sérfræðingar í milliverðlagningu og vinna norsk skattfyrvöld náið með öðrum Norðurlöndum til að viðhalda þekkingu o.s.frv. Þá eru utanaðkomandi sérfræðingar fengnir eftir þörfum en slíkt er þó ekki algengt og þarf viðkomandi mál að vera verulega frábrugðið því sem almennt þekkest þurfi aðkomu sérfræðinga frá þriðja aðila. Þá hafa norsk skattfyrvöld lagt sérstaka áherslu á banka- og fjármálastarfsemi sem og hvers konar iðnað. Árið 2014 voru um 87 milliverðlagningardeilumál, og þar af voru 23 svokölluð MAP mál (*e. Mutual Agreement Procedure*). Líkt og í Danmörku og Svíþjóð þá birta norsk skattfyrvöld sérstakri skýrslu um milliverðlagningu árlega.

Í **Finnlandi** starfar miðlæg eining innan skattfyrvalda við mál tengd milliverðlagningu. Líkt og annars staðar hefur milliverðlagningareftirlit verið styrkt og árið 2014 störfuðu þar um 43 sérfræðingar í milliverðlagningu. Ólíkt Noregi, þar sem lögð er sérstök áhersla á ákveðna *atvinnuflokka* til að greina mögulega misneytingu, fer fram *áhættugreining* til að meta hvort hætta sé á að armslengdarsjónarmiðum sé ekki fylgt við verðlagningu. Ekki er um að ræða formlega heimild til að gera APA-samninga en slíkt væri þó mögulegt í gegnum MAP.

Af framangreindri umfjöllun má því vera nokkuð ljóst að hin Norðurlöndin eru að auka og herða milliverðlagningareftirlit. Þá þykir líka nokkuð einsýnt, sbr. næsta kafla, að slíkt aukið eftirlit skili miklu til ríkissjóðs í formi aukinna skatttekna.

5.2.3 Hvert gæti samfélagslegt tap verið vegna tilfærslu hagnaðar fjölþjóðafyrirtækja?

OECD hefur metið tekjutap vegna tilfærslu hagnaðar (BEPS) á bilinu 3% til 8% af heildarálagningu tekjuskatts fyrirtækja. Á Íslandi var álagður tekjuskattur fyrirtækja liðlega 69 ma.kr. álagningarárið 2016. Má gera ráð fyrir að tekjutap ríkissjóðs sé á bilinu 2,1 ma.kr. til 5,6 ma.kr. m.v. þessar niðurstöður OECD.

Tafla 3. Mögulegt tekjutap vegna tilfærslu hagnaðar er metinn 3%-8% af álögðum tekjuskatti⁴³

Ár	Tekjur af tekjuskatti lögaðila (m.kr.)	M.v. 3% tekjutap	M.v. 8% tekjutap
2014	63.754	1.913	5.100
2015	69.656	2.090	5.572

Önnur aðferð til að meta mögulegt samfélagslegt tap er að meta hver ávinningur af endurákvörðun annarra ríkja er í kjölfar milliverðlagningareftirlits. Löng reynsla er komin á þessa framkvæmd í Danmörku og eru endurákvörðanir vegna eftirlitsins að skila hlutfallslega meiru til samfélagsins með hverju ári. Þá er reynsla Danmerkur af APA-samningum einnig auknar tekjur á samningstíma þeirra.

Í töflu 4 má sjá viðbótar skattstofna í Danmörku og Noregi sem grundvallast á milliverðlagningareftirliti á nokkurra ára tímabili sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF).

Tafla 4. Hækkun skattstofna vegna milliverðlagningareftirlits í Noregi⁴⁴ og Danmörku⁴⁵ sem hlutfall af VLF⁴⁶

Land	2012	2013	2014	2015
Noregur	0,2%	0,2%	-	-
Danmörk	1,1%	0,9%	1,0%	0,3%

Út frá reynslu nágrannaþjóða okkar má gera ráð fyrir viðbótartekjuskattsstofni sem nemur á bilinu 0,2-1,1% af VLF eða sem nemur á bilinu 5,6 ma.kr til 27 mö.kr. á ári. Viðbótartekjur ríkissjóðs væru því á bilinu 1,1 ma.kr. til 5,4 ma.kr. árlega.

Þessi reynsla nágrannaþjóða okkar á árunum 2012 til 2015, sem og aðgerð OECD, til að nálgast tap af óeðlilegri milliverðlagningu tengdra aðila gefur tilefni til að meta að mögulegar skatttekjur hér á landi í kjölfar endurákvörðunar vegna leiðréttingar milliverðlagningar geti verið á bilinu 1 ma.kr. til 6 ma.kr. á ári. Ef slíkir útreikningar yrðu grundvöllur að samkomulagi við aðferð við verðlagningu þá væri um framtíðartekjuauka að ræða. Hafa ber í huga að báðar aðferðir eru aðeins nálgun á samfélagslegu tapi en árangur nágrannaþjóða gefur góða vísbendingu um að sambærilegur árangur geti náðst hér á landi.

⁴³ OECD. (2015). Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report. Sótt 10. maí 2017 af <http://www.oecd.org/tax/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm>.

⁴⁴ Sótt 8. apríl 2017 af <http://www.skatteetaten.no/globalassets/pdf/transfer-pricing---arsrapport-for-2015.pdf>.

⁴⁵ Sótt 8. apríl 2017 af http://www.skm.dk/media/1340763/aktuelle-skattetal_transfer-pricing_020516.pdf.

⁴⁶ Statistics Norway. (2017). Quarterly National Accounts. Sótt 10. maí 2017 af <http://ssb.no/en/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/knr/kvartal>; Statistics Denmark. (2017). Demand and supply. Sótt 10. maí 2017 af <http://dst.dk/en/statistik/emner/nationalregnskab-og-offentlige-finanser/aarligt-nationalregnskab/aarligt-nationalregnskab-hele-oekonomien>; Hagstofa Íslands. (2017). Landsframleiðsla. Sótt 10. maí 2017 af <https://www.hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/thjodhagsreikningar/landsframleidsla/>.

6 HVERNIG MÁ BÆTA FRAMKVÆMDINA HÉR Á LANDI?

6.1 Forgangsröðun skatt- og tollyfirvalda

Skatt- og tollyfirvöld hafa ekki lagt næga áherslu á eftirlit með milliverðlagningu. Hlutverk tollyfirvalda er að fylgjast með verði en embættið hefur beint sjónum sínum að eðlilegu tollverði til að tryggja að aðflutningsgjöld séu rétt ákvörðuð en síður að því að útflutningsverð eða verð innflutnings sé samkvæmt armslengdarreglum.

Embættið hefur því minnkandi eftirlit með verði við innflutning þar sem aðflutningsgjöld hafa verið lögð niður í miklum mæli. Ríkisskattstjóri hefur haft eftirlit með verðákvörðunum, en áherslan hefur byggst á grunsemdum um óeðlileg verð í einstökum viðskiptum á milli tengdra aðila. Mikilvægt er að sinna því eftirliti áfram. Ljóst er af framangreindu að eftirlit með viðskiptum á grundvelli milliverðlagningar hefur ekki verið víðtækt en beinst að þeim atriðum sem fram koma í skattframtölum einstaklinga og lögaðila, þ.e. sérstaklega verð í viðskiptum með einstakar eignir, fasteignir eða hlutabréf. Hafa þessi andlög komið fram á grundvelli almenns eftirlits en ekki sértæks milliverðlagningareftirlits. Almennt hafa málin fallið undir 1. og 2. mgr. 57. gr. tsl. Með eftirfylgni milliverðlagningarreglna, sem eru sambærilegar reglum í löndunum í kring, þarf að formfesta eftirlit og þá sérstaklega með þeim aðilum sem eru skjölunarskyldir. Fyrstu skrefin hafa verið tekin hjá skattyfirvöldum í að forma eftirlit með þessum þáttum, m.a. með því að fá prufuáðgang að helstu gagnagrunnum sem almennt eru notaðir við eftirlit af þessu tagi. Hins vegar hefur endanleg ákvörðun hvorki verið tekin í þessum efnum né hve margir eiga að sinna þessu eftirliti. Um er að ræða eftirlit sem þarfnast mikillar sérfræðipækkingar og reynslu. Ef horft er til nágrannaþjóða á ríöndum hefur verið áherslan á milliverðlagningu í skatteftirliti og hafa verið stofnaðar sérstakar deildir sem sérhæfa sig í milliverðlagningu, bæði samningagerð og eftirliti. Átaks er þörf til að standa jafnfætis þessum þjóðum.

6.2 Skilvirkara samstarf stofnana

Árið 2013 gaf OECD út skýrslu⁴⁷ um leiðir til að sporna við skattsvikum og öðrum fjármálaglæpum með skilvirkri samstarfi stofnana. Í skýrslunni er fjallað um mögulega stofnanauppbyggingu til að skila árangri í þessum efnum, líkan til upplýsingaskipta og líkan til að efla samstarf stofnana. Einnig er farið yfir það sem hefur verið framkvæmt á alþjóðlegum vettvangi, hvaða árangri hefur verið náð og þau tilmæli sem hafa verið gefin út af OECD.

OECD hefur mælt með að vettvangur sé skapaður fyrir samstarf og upplýsingaskipti á milli stofnana í þeim tilgangi að meta mögulegar skatttekjur og koma í veg fyrir skattsvik. Ýmsar stofnanir gætu gegnt mikilvægu hlutverki og veitt gagnlegar upplýsingar í þessum tilgangi. Mikilvægt er að ólíkar stofnanir vinni saman til að efla eftirlit og eftirfylgni. Skapa þarf vettvang fyrir samráð skattyfirvalda og annarra stofnana sem búa yfir upplýsingum⁴⁸ um viðskipti innanlands og á milli landa. Samræma þarf vinnubrögð og samnýta upplýsingar eftir því sem mögulegt er og móta verklag við eftirlit. Möguleg upplýsingaskipti á milli stofnana eru afar mikilvæg og skapa þarf lagaumgjörð til að gera það kleift. Ráðuneyti skattamála getur haft beina aðkomu að slíku samstarfi, með reglubundnum fundum og upplýsingaflæði, t.d. á grundvelli samstarfssamnings ríkisskattstjóra, skattransóknarstjóra og tollstjóra frá 21. júní 2016. Einnig er hægt að halda ráðherra upplýstum

⁴⁷ OECD. (2013). Effective inter-agency co-operation in fighting tax crimes and other financial crimes. Sótt 6. apríl 2017 af <http://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-%20agency-cooperation-report.pdf>.

⁴⁸ Athuga þyrfti sérstaklega ákvæði er varða þagnarskyldu og veitingu upplýsinga þar sem upplýsingar eru almennt einungis veittar á grundvelli skýrrar lagaheimildar.

með greinargerð um störf á þessum vettvangi, ekki síst um árangur í milliverðlagningareftirliti, a.m.k. einu sinni á ári. Þær stofnanir sem hafa verið skilgreindar af OECD sem mikilvægir innviðir í þessu sambandi eru ríkisskattstjóri, skattrannsóknarstjóri, tollstjóri, lögregla og saksóknari. Þá eru upplýsingar frá fjármálafyrirtækjum sem sjá um greiðslumiðlun afar mikilvægar, en Seðlabanki Íslands safnar upplýsingum um fjármagnsflutninga á milli landa í eftirlitsskyni frá fjármálafyrirtækjum.

6.2.1 Ríkisskattstjóri

Ríkisskattstjóri hefur ríkar heimildir til að safna upplýsingum um einstaklinga og lögaðila. Jafnframt eru ríkar skyldur til að veita embættinu réttar og tímanlegar upplýsingar. Auk heimilda til að deila upplýsingum með öðrum stofnunum skattkerfisins þá hefur embættið heimildir til að deila upplýsingum með lögregluvöldum og tollyfirvöldum.

Fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra gefur út kennitölu til erlendra lögaðila, sem eiga viðskipti eða bera skattskyldu hér á landi. Kennitala er tíðast gefin út að beiðni fjármálastofnana vegna fjármálaviðskipta, þannig að ætla verður að áreiðanleikakönnun hafi verið gerð þessum viðskiptum samfara. Þá er gefin út kennitala beri einstakir aðilar takmarkaða skattskyldu hér á landi. Ekki er þannig um að ræða stofnun félags eða að föst starfsstöð sé rekin hér á landi, en við stofnun og skráningu félags í eigu erlendra aðila gilda almennar reglur um hverjir standi að baki félaginu.

6.2.2 Skattrannsóknarstjóri

Skattrannsóknarstjóri fer með rannsóknir skattsvika og annarra skattalagabrota. Markmið rannsókna er tvíþætt, að niðurstöðurnar verði grundvöllur álagningar skatta og refsimeðferðar. Embættið hefur ríkar heimildir til gagnaöflunar sem grundvallast á lögum með sama hætti og ríkisskattstjóri en reglugerð,⁴⁹ um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna, hefur að geyma ítarleg ákvæði um hvernig standa skuli að rannsókn mála, þ.m.t. að gagna- og upplýsingaöflun. Mikið samstarf er við lögreglu og upplýsingum er deilt með lögregluembættum eftir því sem þörf er á og heimildir standa til. Skattrannsóknarstjóri fær peningaþvættistilkynningar frá lögreglu, sbr. nýleg ákvæði í reglugerð nr. 175/2016.

6.2.3 Tollstjóri

Tollyfirvöld hafa yfir að ráða upplýsingum um vöruflutninga yfir landamæri og gegna því lykilhlutverki í að fyrirbyggja eða koma upp um svik. Stofnunin hefur m.a. upplýsingar um verð inn- og útflutnings og hefur það hlutverk að fylgjast með verði við framangreindar aðstæður.

Ýmislegt hefur verið gert til að bæta útflutningsskýrslur og auka gæði gagna. Á þeim kemur m.a. fram hver viðtakandi vöru er erlendis. Unnið er að upptöku nýrrar innflutningsskýrslu en sú nýjung verður að þar munu nú koma fram upplýsingar um seljanda vöru en hingað til hefur ekki þurft að upplýsa um hann á tollskýrslu. Auknar upplýsingar um seljendur og kaupendur gefa möguleika á að greina hvort um tengda aðila er að ræða. Einnig skapa auknar upplýsingar um kaup og söluverð möguleika á að bera saman verð á milli ólíkra birgja og kaupenda vöru (frávik frá meðalverði).

⁴⁹ Reglugerð nr. 373/2001, um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna.

Mynd 4. Ólíkar áherslur toll- og skattýfirvalda⁵⁰



6.2.4 Seðlabanki Íslands

Meginmarkmið Seðlabanka Íslands er að stuðla að stöðugu verðlagi. Önnur markmið og hlutverk hans eru m.a. að stuðla að fjármálastöðugleika, varðveita gjaldeyrisvarasjóð og sinna öðrum viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka. Seðlabankinn hefur því safnað upplýsingum um gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar á milli landa um árabil. Má í þessu sambandi nefna að reglur Seðlabankans nr. 13/1995, um upplýsingaskyldu vegna gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga milli landa, kveða á um viðtæka tilkynningaskyldu á gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum á milli landa. Skyldan hvílir á milligönguáðilum um gjaldeyrisviðskipti (þ.e. viðskiptaböndum) og öðrum þeim aðilum sem standa að tilkynningarskyldum gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum. Tilkynningaskylda þessi hefur löngum verið uppfyllt í gegnum svokallað GV-kerfi Seðlabankans, en um er að ræða hugbúnað sem starfsmenn fjármálafyrirtækja nota til þess að skrá og flokka gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar milli landa eftir tilefni þeirra.

Frá setningu fjármagnshafta haustið 2008 hefur Seðlabankinn einnig safnað upplýsingum um gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar á milli landa af ýmsu öðru tagi, í því skyni að viðhafa nauðsynlegt eftirlit með takmörkunum fjármagnshaftanna. Sem dæmi um slíkar upplýsingar má nefna ítarlegar upplýsingar um símgreiðslur milli landa, upplýsingar um notkun innlendra greiðslukorta erlendis, og upplýsingar um fjárfestingar erlendra aðila hér á landi. Þessar upplýsingar eru ítarlegar og kunna að nýtast öðrum stjórnvöldum við eftirlit og rannsóknir meintra brota. Seðlabankinn hefur ekki heimild til þess að miðla þessum upplýsingum heildstætt til annarra stjórnvalda og kveða ákvæði laga nr. 87/1992, um gjaldeyrisráð, beinlínis á um að upplýsingunum skuli eytt þegar ekki er lengur kveðið á um takmarkanir í lögnum. Seðlabankinn hefur þó afhent skattayfirvöldum og lögreglu upplýsingar sem aflað hefur verið í þágu gjaldeyriseftirlits þegar farið hefur verið fram á slíka upplýsingagjöf í tengslum við skoðun eða rannsókn tiltekinnna mála.

Í kjölfar losunar fjármagnshafta í mars sl. er tilefni til þess að taka upplýsingasöfnun Seðlabankans á sviði gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga á milli landa til endurskoðunar. Í því sambandi er áhugavert að líta til fyrirkomulagsins á slíkri upplýsingasöfnun í Noregi. Þar gilda lög um gjaldeyriseftirlit (no. *lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge* eða *valutaregisterloven*) sem kveða á um tilkynningaskyldu vegna gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga til og frá Noregi. Í Að gjaldeyrisráðinu (no. *valutaregisteret*) hafa Noregsbanki, lögregla, skattayfirvöld, og ýmis önnur stjórnvöld aðgang. Ennfremur sinnir Seðlabanki Íslands ýmissi hagskýrslugerð og safnar í því skyni gögnum. Ríkur trúnaður ríkir um þau gögn sem aflað er í þessum tilgangi og eru þau einungis notuð í þágu hagskýrslugerðar af Seðlabankanum.

⁵⁰ World Customs Organization. (2015). WCO Guide to Customs Valuation and Transfer Pricing. Sótt 14. mars 2017 af http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/revenue-package/15--wco-guide-to-customs-valuation-and-transfer-pricing--final_en.pdf?db=web.

7 NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR

Skattaleg umgjörð á Íslandi er að mestu leyti í samræmi við það sem best þekkist í nágrannaríkjum okkar og í samræmi við ráðleggingar OECD. Undanfarin misseri hafa verið lögfestar reglur hér á landi sem gegna veigamiklu hlutverki við að koma í veg fyrir skattundanskot með tilfærslu hagnaðar milli ríkja. Stendur Ísland þar betur að vígi en mörg önnur vestræn ríki.

Rannsóknir OECD hafa hins vegar leitt í ljós að líklegt samfélagslegt tap vegna tilfærslu hagnaðar (BEPS) milli ríkja einkum í þeim tilgangi að komast undan skattlagningu sé á bilinu 3% til 8% af heildartekjuskatti fyrirtækja. Sé sú aðferð heimfærð á Ísland gefur hún tekjutap ríkissjóðs á bilinu 1,9 ma.kr. til 5,6 ma.kr. m.v. álagðan tekjuskatt ríkissjóðs árið 2016. Stóran hluta slíkrar tilfærslu hagnaðar má rekja til óeðlilegrar milliverðlagningar milli tengdra lögaðila. Af þeim sökum hafa skattyfirvöld víða hafið átak gegn óeðlilegri milliverðlagningu í viðskiptum tengdra aðila. Aukin áhersla hefur verið á milliverðlagningareftirlit og hefur það verið hert hjá þeim ríkjum sem við berum okkur einna helst saman við.

Ef ávinningur nágrannaríkja okkar af auknu milliverðlagningareftirliti, sér í lagi Danmerkur og Noregs, er heimfærður yfir á íslenskt þjóðfélag þá má áætla að árlegt tekjutap ríkissjóðs sé á bilinu 1 ma.kr. til 6 ma.kr. Ávinningurinn af því að taka upp virkt milliverðlagningareftirlit getur því verið umtalsverður.

Þá er jafnframt talið að ávinningur geti falist í því að skattyfirvöld geri samkomulag við skattaðila um verðlagningu (APA-samninga) í flóknum og viðameiri milliverðlagningarmálum.

Það er niðurstaða starfshópsins að undanskot skatta sem rekja má til óeðlilegrar milliverðlagningar milli tengdra lögaðila, auk faktúrufölsunar, sé samtíðarvandamál sem fer vaxandi með aukinni tækni, frjálsum flæði fjármagns og alheimsvæðingu. Í löndunum í kringum okkur hefur aukinn kraftur verið færður í milliverðlagningareftirlit og hundruðir mála afgreidd á hverju ári sem leiða til endurákvörðunar skatta. Þrátt fyrir skýr lagaákvæði hér á landi hefur enn ekki verið unnið að átaki til að vinna sérstaklega að milliverðlagningarmálum af hálfu skattyfirvalda. Í því sambandi skal þó sérstaklega hafa í huga að stutt er síðan hinar sértæku milliverðlagningarreglur tóku gildi og því hefur ekki unnist tími til að innleiða það verklag sem virkt milliverðlagningareftirlit krefst. Lagt er til að áhersla verði lögð á að aðlaga verklag við framkvæmd þessara reglna þannig að milliverðlagningarreglur nái tilgangi sínum.

Ríki sem hafa virkt milliverðlagningareftirlit hafa mörg hver áralanga reynslu í þeim efnum og reynslan sýnir að ávinningur af eftirlitinu fer vaxandi með tímanum, þ.e. eftirlitið ber árangur í formi viðbótarskatttekna en ekki síður í varnaðaráhrifum gagnvart þeim fyrirtækjum sem fara ekki að settum reglum.

Sjálfvirk upplýsingaskipti (CRS) á milli landa eru mikilvæg til að koma í veg fyrir undanskot fjármagnstekna og upplýsa um eignir Íslendinga erlendis. Fyrstu skil upplýsinga á grundvelli CRS til ríkisskattstjóra fara fram á árinu 2017 vegna tekjuársins 2016 og eru skilin afar mikið framfaraskref til að auðvelda eftirlit, þ.m.t. að greina mögulega faktúrufölsun í víðara samhengi.

Starfshópurinn leggur áherslu á sérstæðar aðstæður íslensks markaðar en hér á landi eru fyrirtæki gjarnan smá í alþjóðlegum samanburði og þarf því að heimfæra tilmæli alþjóðastofnana á borð við OECD, sem aðallega horfa til alþjóðlegra fyrirtækjasamsteypa í sínum tilmælum, yfir á íslenskar aðstæður. Hópurinn telur slíkt hafa verið gert að vissu marki við lagasetningu tengdum sértækum skattasniðgöngureglum.

Niðurstaða starfshópsins er að árlegt tekjutap ríkissjóðs vegna óeðlilegrar milliverðlagningar tengdra lögaðila geti verið á bilinu 1 ma.kr. til 6 ma.kr. Því er afar mikilvægt að átak sé gert í milliverðlagningareftirliti hér á landi með árangur og ávinning nágrannaríkja okkar að leiðarljósi.

Tillögur hópsins eru eftirfarandi:

- Auka þarf eftirlit með óeðlilegri milliverðlagningu tengdra lögaðila með öllum tiltækum ráðum og nýta reynslu, þekkingu og vilja annarra ríkja, t.a.m. Danmerkur og Noregs, til að aðstoða íslensk stjórnvöld við að hefja átak í milliverðlagningareftirliti.
- Tryggja þarf að virkt eftirlit sé með skjölunarskyldu stærri lögaðila og að gerður sé samanburður á því hve margir séu skjölunarskyldir á grundvelli ákvæðisins og því hve margir lögaðilar staðfesta skjölunarskyldu.
- Beita á sektum sé skjölunargögnum ekki skilað innan tilskilins frests.
- Gera þarf lagabreytingu þannig að skjölunarskyldan nái jafnframt til innlendra aðila. Slíkt væri m.a. gert til að gæta að reglum EES-réttar.
- Tryggja þarf aðgang að alþjóðlegum gagnagrunnum til að auðvelda samanburðargreiningar á verðlagningu tengdra og ótengdra aðila. Slíkur samanburður er mikilvægur til að finna út hvort verð samræmist armslengdarsjónarmiðum eða ekki. Þá nýtast gagnagrunnarnir einnig til að greina eðlilega afkomu fyrirtækja í mismunandi greinum.
- Tryggja þarf ótvíræða heimild til að gera samninga um aðferð við milliverðlagningu (APA) á milli skattyfirvalda og skattaðila.
- Beita ætti álagi og öðrum viðurlögum af fullum þunga á vanframtalda tekjuskattsstofna vegna rangrar verðlagningar milli tengdra lögaðila.
- Auka á eftirlit með CFC-löggjöfinni sem felst í þvingaðri samsköttun.
- Efla þarf samstarf á milli stofnana skatta- og tollamála á sviði milliverðlagningar, þ.m.t. faktúrufölsunar, ásamt því að lögfesta ákvæði er auðvelda upplýsingaskipti.
- Vísa ætti málum til skattrannsóknarstjóra þegar grunur vaknar um skattalagabrot.
- Skilgreina þarf betur hvað átt er við með raunverulegri framkvæmdastjórn í tekjuskattslögum.
- Lögfesta þarf ákvæði um raunverulega eigendur í tekjuskattslögin og tryggja ennfremur að ekki sé gefin út kennitala til erlendra lögaðila nema ljóst liggja fyrir hverjir standi að baki lögaðilanum, þ.e. að raunverulegur eigandi aðilans sé þekktur.
- Tryggja þarf skattyfirvöldum upplýsingar um fjármagnsflutninga milli landa frá fjármálafyrirtækjum.
- Upplýsingar frá erlendum fjármálafyrirtækjum þurfa að vera forskráðar á skattframtöl.

