



**SKATTRANNSÓKNARSTJÓRI
RÍKISINS**

Ársskýrsla 2016

Ágúst 2017

Efnisyfirlit

1. Starfsemi skattrannsóknarstjóra ríkisins	3
1.1. Hlutverk	3
1.2. Skipulag.....	3
2. Uppruni mála	6
3. Refsiverð skattalagabrot.....	9
3.1. Skattsvikamál.....	9
3.2. Vanskilamál	10
3.3. Ýmis formbrot.....	10
4. Mál til meðferðar hjá ríkisskattstjóra	11
5. Refsimeðferð mála	12
5.1. Sektarmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.....	12
5.2. Sektarmeðferð hjá yfirskattanefnd	13
5.3. Mál til ákærumeðferðar hjá embætti sérstaks saksóknara.....	13
6. Annað	15
6.1. Mannauðsmál	15
6.2. Innlent og erlent samstarf	16
6.3. Fjárheimildir	17
7. Markmiðasetning.....	18
8. Framtíðin	20
9. Lokaorð	22

1. Starfsemi skattrannsóknarstjóra ríkisins

1.1. Hlutverk

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

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

1.2. Skipulag

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

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

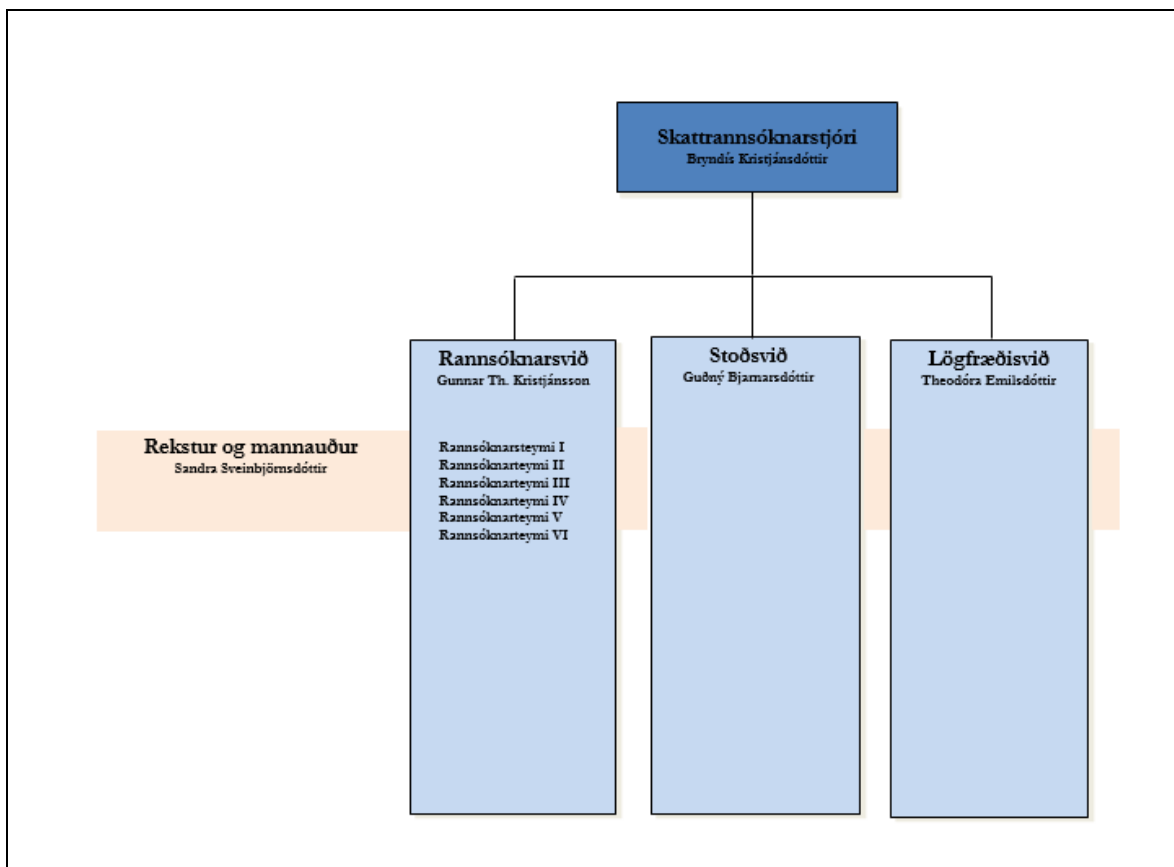
Stoðsvið er til aðstoðar rannsóknarmönnum við afmarkaða þætti í rannsóknum mála þar sem reynir á sértæka þekkingu, en á stoðsviði starfa einstaklingar með yfirgripsmikla þekkingu á m.a. viðskiptum og alþjóðlegu skattaumhverfi. Verkefni stoðsviðs eru einnig að greina einstök mál áður en þau eru fengin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

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

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

Á árinu 2016 störfuðu hjá stofnuninni 25 starfsmenn. Stöðugildin greinast þannig á einstök svið; 14 á rannsóknarsviði, 3 á stoðsviði, 3 á lögfræðisviði og 3 ritarar, auk rekstrarstjóra og skattrannsóknarstjóra.

Mynd 1. Skipurit skattrannsóknarstjóra ríkisins.



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

2. Uppruni mála

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

Tafla 1. Uppruni nýrra mála á málaskrá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Uppruni	2016	2015	%
Ábendingar til SRS	11	5	120,0
Mál frá RSK	25	37	-32,4
Mál frá lögreglu	78	73	6,8
Mál frá innheimtumönnum	2	1	100,0
Eigið úrtak SRS	94	64	46,9
Samtals	210	180	16,7

Ríkisskattstjóra ber að lögum að vísa málum til skattrannsóknarstjóra vakni grunur um skattsvik í störfum hans. Var alls 25 málum vísað þaðan til skattrannsóknarstjóra á árinu, sem eru nokkuð færri mál en á árinu á undan. Mál sem berast skattrannsóknarstjóra frá lögreglu eru einkum tilkynningar skiptastjóra um ætluð skattalagabrot er upp komast undir gjaldþrotaskiptum lögaðila. Eru þær tilkynningar framsendar skattrannsóknarstjóra ríkisins til meðferðar. Flestar þær tilkynningar varða ætluð vanskil á vörslufé, þ.e. virðisaukaskatti eða staðgreiðslu opinberra gjalda launamanna. Einnig berast frá lögreglu mál þar sem grunur vaknar um skattalagabrot við rannsókn annarra brota hjá lögreglu. Eru það ætluð skattundanskot af ýmsum toga. Fjöldi mála er bærust skattrannsóknarstjóra frá lögreglu á árinu var svipaður og á árinu þar á undan.

Ábendingar berast embættinu með ýmsum hætti, þ. á m. í gegnum vefsíðu embættisins, bréflega, með símtali eða við komu á skrifstofu embættisins. Allar sæta þær skoðun og ákvörðun tekin um afgreiðslu þeirra eftir eðli og alvarleika. Alls bærust embættinu 152

ábendingar á árinu. Er það nokkur fækkun frá árinu 2015, er þær voru 225 talsins. Af þeim 152 ábendingum er bárust voru flestar framsendar ríkisskattstjóra eða 100 talsins.

Tafla 2. Uppruni fullbúinna skýrslna hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Uppruni	2016	2015	%
Ábendingar til SRS	5	10	-50,0
Mál frá RSK	14	10	40,0
Mál frá lögreglu	5	13	-61,5
Mál frá innheimtumönnum	0	1	-
Eigið úrtak SRS	50	61	-18,0
Samtals	74	95	-22,1

Þegar rannsókn hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins leiðir í ljós undanskot frá skatti eða önnur refsiverð skattalagabrot lýkur þeirri rannsókn með því að tekin er saman skýrsla um rannsóknina og niðurstöður hennar. Í öðrum tilvikum kann að vera fallið frá rannsókn, t. a. m. reynist grunur um brot ekki á rökum reistur. Verulegur fjöldi mála sem lokið er rannsókn í ár hvert á uppruna sinn hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, í kjölfar skoðunar og greiningar starfsmanna embættisins. Má þar t.a.m. nefna að við rannsókn máls getur vaknað grunur um refsiverð skattalagabrot annars aðila eða umfjöllun í fjölmiðlum hefur leitt til rannsóknar á skattskilum viðkomandi. Flest þau mál er lokið var við á árinu eiga rót sína að rekja til eigin úrtaks skattrannsóknarstjóra. Er þar einkum um að ræða annars vegar mál vegna ætlaðra vanskila á greiðslu vörslufjár og hins vegar mál er varða ætluð undanskot tengd sjómennsku og sjávarútvegi, en embættið hefur haft til rannsóknar nokkurn fjölda mála af þeim toga undanfarin misseri. Þá hafa mál tengd aflandssvæðum verið umsvifamikil hjá embættinu undanfarin ár. Er ekki fyrir séð annað en að svo verði áfram.

Tafla 3. Skipting skýrslna hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins eftir rekstrarformi.

Rekstrarform	2016	2015	%
Lögaðilar	50	57	-12,3
Einstaklingar í rekstri	16	18	-11,1
Einstaklingar utan rekstrar	8	20	-60,0

Flest mál sem sæta rannsókn hjá embættinu varða skattskil lögaðila, í flestum tilvikum einkahlutafélaga. Mál einstaklinga utan rekstrar sem rannsókn var lokið í á árinu eru t.a.m. mál er varða ætluð brot vegna úttekta fjármuna úr rekstri félaga með einum eða öðrum hætti.

3. Refsiverð skattalagabrot

Skattalagabrot er hægt að greina í flokka með ýmsum hætti. Sú flokkun sem oftast er stuðst við af hálfu embættisins er að greina mál í tvo meginflokka; skattsvikamál og vanskilamál. Önnur brot geta t.a.m. verið ýmis formbrotamál, þ.m.t. brot á lögum um ársreikninga vegna vanrækslu á skilum ársreikninga til opinberrar birtingar hjá ársreikningaskrá.

Tafla 4. Mál til meðferðar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Fjöldi mála	2016	2015	%
Mál í vinnslu í ársbyrjun	210	231	-9,1
Nýskráð mál	210	180	16,7
Samtals mál til rannsóknar	420	411	2,2
Rannsókn lokið með skýrslu	74	95	-22,1
Rannsókn lokið með öðrum hætti	82	106	-22,6
Mál í vinnslu í árslok	264	210	25,7

3.1. Skattsvikamál

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

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

3.2. Vanskilamál

Með vanskilamálum er átt við að ekki séu staðin skil á staðgreiðslu opinberra gjalda launamanna og/eða virðisaukaskatti. Í daglegu tali er talað um vanskil á vörslusköttum. Þessi mál taka að jafnaði skemmri tíma í rannsókn en skattsvikamál þar sem leynd er yfirleitt ekki yfir meintum brotum og gagnaöflun umfangsminni. Á árinu 2016 var ríflega helmingur fullbúinna skýrslna mál af þessum flokki.

Tafla 5. Rannsóknir skattrannsóknarstjóra ríkisins á vanskilum á vörslufé.

Vanskil á vörslufé	2016	2015	%
Fullbúnar skýrslur hjá SRS	48	46	4,3
Höfuðstóll vanskila (þús.kr.)	641.168	562.615	14,0

3.3. Ýmis formbrot

Formbrot eru brot þar sem grunur er uppi um vanrækslu á skilum á gögnum án þess að grunur sé jafnframt uppi um skattundanskot. Til formbrota teljast t.a.m. brot á lögum um ársreikninga vegna vanrækslu á skilum ársreikningar til opinberrar birtingar hjá ársreikningaskrá og brot gegn ýmsum skattalögum vegna vanrækslu á skilum á skattskilagögnum til ríkisskattstjóra. Þessi mál berast skattrannsóknarstóra fyrst og fremst frá embætti ríkisskattstjóra. Engin slík mál bárust embættinu á árinu 2016.

4. Mál til meðferðar hjá ríkisskattstjóra

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

Tafla 6. Mál send ríkisskattstjóra til endurákvörðunar skattstofna.

Mál til endurákvörðunar	2016	2015	%
Mál send RSK til endurákvörðunar	25	44	-43,2

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

5. Refsimeðferð mála

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

5.1. Sektarmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins

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

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

Ljúki refsimeðferð máls með sektargerð hjá skattrannsóknarstjóra verður því hvorki vísað til opinberrar meðferðar né sektarmeðferðar hjá yfirskattanefnd. Sektir sem skattrannsóknarstjóri ákvarðar geta numið frá 100 þúsund krónum til 6 milljóna króna. Við ákvörðun sektar skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota. Vararefsing fylgir ekki ákvörðun skattrannsóknarstjóra um sektir. Með þessari leið gefst aðilum máls kostur á að ljúka refsimeðferð máls mun fyrr en áður var. Fjórtán af þeim 19 málum þar sem viðkomandi aðilum var boðið að ljúka refsipætti máls með því að undirgangast sektarboð skattrannsóknarstjóra féllst á þann kost.

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

Tafla 7. Sektargerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Sektargerðir	2016	2015	%
Sektarboð	19	14	35,7
Sektargerðir skattsvikamál	1	1	-
Sektargerðir vanskilamál	13	8	62,5
Skattsektir SRS (þús. kr.)	18.655	31.450	-40,7

5.2. Sektarmedferð hjá yfirskattanefnd

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

Tafla 8. Mál frá skattrannsóknarstjóra ríkisins til sektarmedferðar hjá yfirskattanefnd.

Mál send YSKN	2016	2015	%
Skattsvikamál send YSKN	6	10	-40,0
Vanskilamál send YSKN	31	10	210,0
Skattsektir YSKN (þús.kr.)	266.650	338.350	-21,2

5.3. Mál til ákærmedferðar hjá embætti sérstaks saksóknara

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

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

Tafla 9. Mál frá skattrannsóknarstjóra ríkisins til meðferðar hjá sérstökum saksóknara.

Mál send héraðssaksóknara	2016	2015	%
Skattsvikamál send héraðssaksóknara	39	64	-39,1
Vanskilamál send héraðssaksóknara	11	13	-15,4
Ársreikningamál send héraðssaksóknara	0	0	-
Samtals	50	77	-35,1

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

6. Annað

6.1. Mannauðsmál

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

Einn starfsmaður lét af störfum á árinu og tveir starfsmenn voru við störf tímabundið við skrifstofustörf og á lögfræðisviði.

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

Vinnustundir pr. mál (fjöldi mála)	2016	2015	%
1000 < Vinnustundir	0	1	-
500 < Vinnustundir < 1000	3	1	200,0
300 < Vinnustundir < 500	7	6	16,7
100 < Vinnustundir < 300	10	25	-60,0
Vinnustundir < 100	54	62	-12,9
Samtals skýrslur	74	95	
Meðaltal vinnustunda pr. skýrslu	106,0	113,7	

Tafla 11. Hlutfallsleg skipting vinnustunda á verkþætti.

Vinnustundir pr. verkþáttur	2016 (%)	2015 (%)	%
Rannsóknarstörf	60,4	63,3	-4,5
Stjórnun og skipulagning	6,9	6,6	4,5
Skrifstofustörf	6,4	5,4	18,5
Vinna í tölvukerfum	0,8	0,9	-11,1
Sektar – og refsimeðferð	8,9	9,6	-7,3
Undirbúningur rannsókna	2,7	5,3	-49,0
Fundur- og fræðslumál	4,2	3,6	16,7
Val verkefna	1,6	1,6	0,0
Önnur verkefni	7,9	3,7	113,5
Alls	100	100	

Sem liður í að auka við þekkingu starfsmanna og þar með efla þá í starfi leggur skattrannsóknarstjóri áherslu á að starfsmenn sækji nauðsynlega menntun og fræðslu í því skyni. Er það gert með því tveggja að fræðsluerindi eru haldin á starfsstöð embættisins af utanaðkomandi aðilum eða sérfræðingum innan embættisins, og með því að starfsmenn

sæki ýmsa aðra fundi og námskeið innanlands og erlendis í því skyni að efla hæfni sína og þekkingu. Auk ýmissa námskeiða innanlands sóttu starfsmenn embættisins námskeið erlendis um skattaskjól og fasta starfsstöð auk námskeið OECD um svik í virðisaukaskatti og upplýsingaskipti samkvæmt beiðnum.

Starfsmenn embættisins taka einnig þátt í vinnuhópum m.a. á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins eftir því sem ástæða er til. Á árinu átti fulltrúi embættisins sæti í starfshóp fjármála- og efnahagsráðuneytisins um mótun aðgerðaráætlunar gegn skattsvikum og skattaskjólum. Varð frumvarp er byggt var á vinnu þess hóps að lögum á haustmánuðum, lög nr. 112/2016. Var þar m.a. fyrningartími brota lengdur úr sex árum í tíu vegna tekna og eigna í lágs kattaríkjum. Þá átti fulltrúi embættisins sæti í starfshópi sem ætlað var að meta umfang fjármagnstílfærslna og eignausýslu á aflandssvæðum er lauk með skýrslu á haustmánuðum 2016. Þá átti embættið fulltrúa í starfshóp er ætlað var að taka til skoðunar hvort lögfesta eigi hér á landi gríðarreglur sambærilegar og í nágrannalöndum.

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

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

6.2. Innlent og erlent samstarf

Embætti skattrannsóknarstjóra á í margvíslegu samstarfi við ýmis önnur embætti hér á landi og þá einkum ríkisskattstjóra, tollstjóra, héraðssaksóknara, lögreglu höfuðborgarsvæðisins og önnur lögregluembætti landsins. Hefur það samstarf gengið vel. Í júní var undirritaður samstarfssamningur skattrannsóknarstjóra, ríkisskattstjóra og tollstjóra með það að markmiði að efla og styrkja samtarf á þeim sviðum þar sem verkefni geta skarast.

Embætti skattrannsóknarstjóra hefur í gegnum árin tekið þátt í erlendu samstarfi, einkum með norrænum skattyfirvöldum. Á árinu var m.a. sótt samnorræn ráðstefna um skattaskjól, auk samnorræns fundar um Panamagögnin. Skattrannsóknarstjóri á fulltrúa í

starfshópi á vegum OECD, TFTP (Task Force on Tax Crimes) og voru fundir sóttir á árinu í honum, auk þess sem skattrannsóknarstjóri tók þátt í aðgerðarhópi OECD er settur var á laggirnar vegna Panamalekans, JITSIC (Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration). Voru fundir sóttir á árinu vegna hans. Þá á fulltrúi skattrannsóknarstjóra þátt í samnorrænum vinnuhóp er lýtur að peningabætti. Var fundur sóttur á árinu vegna hans.

6.3. Fjárheimildir

Framlag á fjárlögum til embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins nam 359,6 m.kr. á árinu 2016. Er þar meðtalin 37,5 m.kr. viðbótar fjárveiting til embættisins á fjárukalögum 2016.

7. Markmiðasetning

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

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

Tafla 12. Niðurstöður tölulegra markmiða fyrir árið 2016.

Niðurstöður markmiða	2016	Markmið	%
Fullbúnar skýrslur hjá SRS	74	105	-29,5
- þar af skattvikamál	26	60	-56,7
- þar af vanskilamál	48	45	6,7
Mál send til refsimeðferðar	102	100	2,0

Töluleg markmið sem sett voru fyrir árið 2016 í fjölda fullbúinna skýrslna í vanskilamálum náðust. Markmið um fjölda skattvikamála náðust ekki. Er skýringa einkum að leita í því að stór hluti mála sem sættu rannsókn á árinu eru flókin úrlausnar sem gerir áætlanir um fyrirhugaðan rannsóknartíma torveldari. Hafa mörg þeirra reynst tímafrekari í rannsókn en ráð var gert fyrir. Þá fór nokkur tími í greiningu og úrvinnslu ýmissa gagna, m.a. tengd skattaskjólum, sem óvissa ríkti um við upphaf árs. Fjöldi mála í refsimeðferð var yfir markmiðum ársins.

Tafla 13. Töluleg markmið fyrir árið 2017.

Markmið 2017	
Málum lokið með skýrslu	105
- þar af skattsvikamál	60
- þar af vanskilamál	45
Mál send til refsimeðferðar	100

Gert er ráð fyrir að ljúka rannsókn í alls 60 skattsvikamálum á árinu. Eins og áður hefur verið vikið að kunna mál þó að reynast flóknari og umfangsmeiri rannsóknar en ráð er fyrir gert í upphafi. Eru þá ótalin þau mál sem sæta greiningu eða annarri úrvinnslu af hálfu embættisins en annaðtveggja ekki þykir ástæða til frekari aðgerða af hálfu embættisins eða rannsókn er felld niður á einhverju stigi hennar. Gert er ráð fyrir að ljúka 45 rannsóknnum vegna vanskila á vörslufé, sem er nær sami fjöldi og á árinu 2016. Markmið um fjölda mála í refsimeðferð er það sama og fyrir markmið síðastliðins árs, eða 100 talsins.

8. Framtíðin

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

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

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

Breyta þarf fyrirkomulagi sem viðhaft er við málsmeðferð brota sem nú er vísað til lögreglu til ákærmeðferðar. Er sú endurtekna rannsókn sem fram fer hjá lögreglu í kjölfar rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins óþörf og brýnt að viðunandi breytingar verði gerðar sem til þess væru gerðar að ná frekari samfellu í rannsókn og styttri málsmeðferðartíma. Hefur ítrekað verið bent á mögulegar úrlausnir, þ. á m. í skýrslu nefndar innanríkisráðherra um skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum frá október 2013 og í skýrslu ríkisendurskoðunar á starfsemi ríkislögreglustjóra frá október 2006. Þá er ekki síður mikilvægt að fara yfir tilhögun málsmeðferðar í ljósi reglna um bann

við endurtekinni málsmeðferð, ne bis in idem. Er mikilvægt að svo sé búið um hnútana að ekki sé hætt á að málsmeðferð skattalagabrota sé í andstöðu við þær grundvallarreglur. Ýmsar leiðir eru færar í því sambandi sem nefndar hafa verið í gegnum tíðina. Í nýlegri skýrslu samráðsvettvangs um aukna hagsæld er sett fram tillaga um að ákærvald í skattamálum verði fært til skattrannsóknarstjóra. Aðrar leiðir til skoðunar væru t.d. þær að horfið verði frá skattendurákvörðun innan stjórnarsýslunnar, heldur verði skattkrafa sett fram samhliða refsipætti málsins eða málum fækkað er sæta ákærumeðferð til að auka lýkur á að málshraði sé ásættanlegur.

9. Lokaorð

Með hér fyrirliggjandi ársskýrslu hefur embætti skattrannsóknarstjóra tekið saman helstu verkefni og störf sem embættið og starfsmenn þess hafa unnið að á árinu 2016. Skattrannsóknarstjóri þakkar öllum starfsmönnum og samstarfsaðilum embættisins gott samstarf á árinu 2016.

Reykjavík 15. ágúst 2017.

Bryndís Kristjánsdóttir,
skattrannsóknarstjóri.

Töfluskra

Tafla 1. Uppruni nýrra mála á málaskrá hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins	5
Tafla 2. Uppruni fulbúinna skýrslna hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins	6
Tafla 3. Skipting skýrslna hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins eftir rekstrarformi	6
Tafla 4. Mál til meðferðar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins	8
Tafla 5. Rannsóknir skattrannsóknarstjóra ríkisins á vanskilum á vörslufé	9
Tafla 6. Mál send ríkisskattstjóra til endurákvörðunar skattstofna.....	10
Tafla 7. Sektargerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins	12
Tafla 8. Mál frá skattrannsóknarstjóra ríkisins til sektarmeðferðar hjá yfirskattanefnd	13
Tafla 9. Mál frá skattrannsóknarstjóra ríkisins til meðferðar hjá héraðssaksóknara.....	13
Tafla 10. Vinnustundir á mál sem lokið var við með skýrslu	15
Tafla 11. Hlutfallsleg skipting vinnustunda á verkþætti	15
Tafla 12. Niðurstöður tölulegra markmiða fyrir árið 2016	1t
Tafla 13. Töluleg markmið fyrir árið 2017	17