



EIGNIR ÍSLENDINGA Á AFLANDSSVÆÐUM

Könnun starfshóps á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins á fjármagnsflutningum og eignaumsýslu á lágskattasvæðum

EFNISYFIRLIT

1	Formáli	4
2	Samandregnar niðurstöður	5
2.1	Fjármagnsflóttinn mikli	5
2.2	Milliverðlagning í utanríkisviðskiptum	6
2.3	Eignir í stýringu erlendis	7
2.4	Óskráðar fjármagnstílfærslur	8
2.5	Samantekt á tölulegum niðurstöðum	8
2.6	Tekjutap hins opinbera	11
2.7	Gildi matsins	12
2.8	Horfur til framtíðar	13
3	Baksvið	15
3.1	Yfirlit yfir starf hópsins	15
3.2	Aðferðafræði og fyrri rannsóknir	15
4	Fjármálavæðing og fjármagnsflótti 2003-2008	17
4.1	Aflandsfjármagn í skattframtölum 2000-2008	20
4.2	Eignaraðild aflandsfélaga á íslenskum hlutabréfamarkaði	22
5	Utanríkisverslun og miliverðlagning	23
6	Eignir í stýringu erlendis	26
7	Óskráð fjármagnsflæði	29
8	Skattundanskot og CFC-löggjöf	32
8.1	CFC-löggjöf	34
9	Tekjutap hins opinbera	36
9.1	Óbeinar afleiðingar	36
9.2	Beint tekjutap	37
10	Lokaorð	41
	Viðauki 1. Skilgreining aflandssvæða	42
	Viðauki 2. Gröf sem varða spegilrannsókn	43
	Viðauki 3: Skráning og utanumhald á fjármagnstílfærslum	43
	Viðauki 4: Vangaveltur um mögulegar úrbætur	46
	Heimildir	49

1 FORMÁLI

Í júní síðastliðnum skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp sem ætlað var að leggja mat á umfang fjármagnstilfærslna og eignamsýslu á aflandssvæðum, þ.e. í ríkjum sem skilgreind eru sem lágskattasvæði og takmarka miðlun upplýsinga um eignir og tekjur milli landa. Starfshópnum var falið að annars vegar að leggja tölulegt mat á það umfang og hins vegar áætla mögulegt tekjutap hins opinbera af slíkum umsvifum.

Í starfshópnum áttu sæti Sigurður Ingólfsson, formaður, Andrés Þorleifsson frá Fjármálaeftirlitinu, Anna Borgþórsdóttir Olsen frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Björn R. Guðmundsson frá Hagstofu Íslands, Fjóla Agnarsdóttir frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Guðmundur Sigbergsson frá Seðlabanka Íslands, Sigurður H. Ingimarsson frá skattrannsóknastjóra og Sigurður Jensson frá ríkisskattstjóra. Starfsmaður hópsins var Íris H. Atladóttir frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Starfshópurinn fundaði vikulega frá því hann var skipaður, samtals 15 skipti. Meðlimir hópsins fengu ráðleggingar frá James S. Henry, bandarískum sérfræðingi í aflandsviðskiptum fjármálakerfa. Henry fundaði með hópnum ásamt því að halda opinn fyrirlestur í Háskóla Íslands um viðfangsefnið í alþjóðlegum samanburði. Jafnframt fundaði formaður hópsins með fyrrum starfsmönnum einkabankþjónustu og fleiri sérfróðum aðilum.

2 SAMANDREGNAR NIÐURSTÖÐUR

2.1 Fjármagnsflóttinn mikli

Þótt lengi hafi verið nokkuð um undanskot fjármuna á erlenda leynireikninga hérlendis verður stökkbreyting á flæði fjár til aflands- og lágs kattasvæða á fyrsta áratug þessarar aldar. Fjöldi aflandsfélaga í eigu Íslendinga fertugfaldast frá 1999 fram að hrúni og eignir í stýringu íslensku bankanna í Lúxemborg 46-faldast á sama tímabili. Þessi aflandsvæðing íslenskra eigna er öðrum þræði „þjóðernissinnuð“, því aflandsfélögin fjárfesta í stórum stíl á Íslandi. Þannig eru 56% Úrvalsvísitölu Kauphallarinnar í eigu aflandsfélaga í árslok 2007, eða um 1.500 ma.kr. Þessi félög voru að langmestu leyti í eigu Íslendinga og sama gildi um óskráð félög í aflandseignarhaldi. Á þessum tíma má ætla að allt að 70% eignasafns eignastýringar íslensku bankanna í Lúxemborg hafi verið bundin í íslenskum hlutabréfum.

Þessi þróun stendur í nánu sambandi við mikla innlenda eignaverðspenslu, útlánvöxt og róttæka fjármálavæðingu íslensks samfélags á tímabilinu. Markaðsverð hlutabréfa sjöfaldaðist frá aldamótum til ársloka 2007. Útlán bankanna tífölduðust á sama tíma. Í ljósi víðtæks eignarhalds í gegnum aflandsfélög í Kauphöllinni má álykta að hluti erlendrar eignaaukningar Íslendinga þegar líður á áratuginn hafi ekki komið til af flutningi nýs fjár úr landi, heldur vegna eignaverðspenslunnar heima fyrir. Að sama skapi tapaðist mikið af þessu fé í bankahruninu, ekki síst vegna verðfalls á íslenskum hlutabréfamarkaði.

Eins og Panamaskjölin gefa til kynna var umfang aflandsvæðingar íslensks efnahagslífs einstakt í heiminum á þessum tíma. Aflvakinn var íslenska fjármálaundrið og drifkrafturinn skattahagræðing og virk markaðssetning íslenskrar sérbankaþjónustu í Lúxemborg.

Á sama hátt og Rannsóknarskýrsla Alþingis leiddi í ljós ákveðin lausatök í opinberri umgjörð um fjármálakerfið á þessum tíma, virðast íslensk skattalög hafa gefið meira svigrúm til flutnings eigna úr lögsögunni með löglegum hætti en víða annars staðar, en eftirfylgni og gagnaskráning á þessu sviði hélt ekki í við hraðan vöxt fjármagnsflutninga.

Sem dæmi má nefna að Bandaríkin innleiddu CFC-löggjöf á sjöunda áratug síðustu aldar og Danir, Svíar og Norðmenn fyrir 2004, en henni er ætlað að hindra leynd og skattsníðgöngu með málamyndaeignarhaldi í gegnum aflandsvæði. Á Íslandi tóku reglurnar aftur á móti ekki gildi fyrr en 2011, þegar allt var um garð gengið.

Umtalsverðir annmarkar á gagnaskilum og skráningu torvelduðu greiningu nefndarinnar á tímabilinu frá aldamótum og nokkuð fram yfir hrún. Þó sýndi greiningin að rekja má sérstöðu íslenskra þegna meðal annarra þjóða á þessu sviði beint til hinnar hröðu fjármálavæðingar samfélagsins á árunum 2003-2008, en íslensk löggjöf og stjórnkerfi voru hvorki undir hana búin né brugðust við henni í tíma.

Þetta eru að mati hópsins gagnlegar niðurstöður, en þó því marki brenndar að horft er um öxl en ekki til framtíðar. Á sama hátt og yfirvöld á sviði fjármálastöðugleika mega ekki leggja alla áherslu á að fyrirbyggja síðasta hrún, verður stefnumótun stjórnvalda á þessu sviði að byggja á skýrri sýn á hvernig undanskot og sníðganga eru líkleg til að þróast í framtíðinni.

Aflandið er ekki landfræðilegt hugtak og það er á reki í vissum skilningi þess orðs. Hugsanlegt er að hefðbundin notkun aflandsfélaga sé á undanhaldi um þessar mundir eins og vikið er að síðar í skýrslunni, en miðað við þær freistingar sem felast í þessari háttsemi er allt eins líklegt að annað komi í staðinn.

Rétt eins og hröð fjármálavæðing og útrás voru helstu einkenni hagþróunar á síðasta áratug setur hinn öri vöxtur ferðaþjónustunnar svip sinn á þennan áratug. Nú þegar heyrast raddir um að hann sé ekki að skila sér að fullu í hagvexti heima fyrir og tekjuaukningu hins opinbera. Undirstrika ber að enginn dómur er lagður á þetta hér. Í ljósi reynslunnar er hins vegar ágæt og almenn þumalfingursregla, að ef ætlunin er að fyrirbyggja tjónið áður en það verður að veruleika sé best að beina sjónum frammar öðru að þeim greinum milliríkjavíðskipta þar sem virðisaukinn er mestur og vex hraðast hverju sinni.

2.2 Milliverðlagning í utanríkisviðskiptum

Ólögmæt milliverðlagning í vöruviðskiptum milli ríkja er algengt form undanskota í mörgum löndum. Þetta á ekki síst við þar sem þjónustugreinar eru ekki komnar til mikils þroska, s.s. í þróunarríkjunum. Með vaxandi hlutdeild þeirra, sér í lagi fjármálaþjónustu, vex aftur á móti hlutdeild löglegrar sniðgöngu sem byggir á fjármálatækni og flutningi á óefnislegum verðmætum.

Milliverðlagning felst oftast í því að innflutningsverð er skráð hærra en raunverulegt innkaupsverð, eða að útflutningsverð er skráð of lágt. Þannig verða til tekjur erlendis sem safnast fyrir á aflandssvæðum. Löng hefð er fyrir slíkum viðskiptaháttum hérlendis. Svokallaðar „spiegelrannsóknir“ (e. *mirror study*) hafa verið gerðar á umfangi þeirra í ýmsum heimshlutum með því að bera skipulega saman heimildir um verð í uppruna- og ákvörðunarlandi. TímamISRæmi, frílagerar og vörudreifingarmiðstöðvar, gengismunur o.m.fl. geta skekkt þá mynd sem gögnin gefa, auk þess sem Ísland er svo lítið að það flokkast oft undir „annað“ í tölfræði sem aðrar þjóðir birta. Því þarf að rýna gögn um milliríkjavíðskipti mjög vandlega til að komast að áreiðanlegri niðurstöðu. Starfshópnum vannst ekki tími til þess í þetta sinn. Með fyrirvara um það má þó setja fram einfalda nálgun og byggja á henni ályktanir í líkingu við þær sem dregnar hafa verið í öðrum löndum á grundvelli tímaflekrar greiningar, ef haft er í huga að óvissa um niðurstöðuna verður þá sem því nemur meiri.

Munur á verðmæti skráðu í uppruna- og móttökulandi er alls um 636 ma.kr. á verðlagi hvers árs í gögnum um milliríkjavíðskipti Íslands yfir það 25 ára tímabil sem gögnin ná til, eða frá 1990 til 2014. Skattranssóknir og vitnisburður þeirra sem til þekkja benda til þess að 10% óuppgefin „umboðslaun“ af innkaupsverði, eða 11,11% álag á sannvirði, hafi lengi verið viðmiðið hérlendis hjá þeim sem stunduðu þetta, sem auðvitað voru ekki allir. Sú tala er af sömu stærðargráðu og sá eðlilegi verðmunur sem rekja má til flutningskostnaðar, umsýslu og trygginga. Því má telja nokkuð varfærið að nota 10% af mismuninum þar sem Ísland á í hlut. Það jafngildir því að einn af hverjum tíu inn- og útflytjendum hafi ástundað ólögmæta milliverðlagningu, en aðrir ekki. Sé gert ráð fyrir því að umrætt fé hafi fallið til jafnt og þétt yfir allt tímabilið gerir það rúmlega 2,5 ma.kr. hvert ár í 25 ár. Hafi féð verið vistað óskert allt tímabilið á óskattlögðum bankareikningum með hóflegri innstæðuávöxtun (1%), gefur það 140 ma.kr. í árslok 2015 að teknu tilliti til gengisþróunar á tímabilinu.

Hér er hvorki tekið tillit til kostnaðar við ráðgjöf og umsýslu né ráðstöfunar fjárins til neyslu og myndi matið lækka ef það væri gert. Hitt er jafn ljóst, að milliverðlagning af þessu tagi hefur verið ástunduð hérlendis mun lengur en á því tímabili sem gögnin ná til og gæti því uppsafnað fé einnig verið mun meira.

Vísbendingar eru um að dregið hafi úr undanskotum á formi hefðbundinnar milliverðlagningar á þensluárunum, þegar mörg rótgróin fyrirtæki komust í nýjar hendur og svigrúm til löglegrar skattasniðgöngu og fjármagnsflutninga til lágskattasvæða með öðrum aðferðum jókst í takt

við fjármálavæðinguna. Eftir hrun var eftirlit með gjaldeyrisskilum hert til muna. Á móti má benda á að það víðtæka haftakerfi sem hér var við lýði nær alla síðustu öld dugði ekki til að stemma stigu við slíkum undanskotum, svo ekki er hægt að ganga að þessu sem vísu. Það, hvernig henni er deilt niður á tímabil breytir þó ekki heildartölunni sem hér er lögð til grundvallar. Hefur þessi tilgáta því ekki önnur áhrif en þau að sama áætlaða fjárhæð dreifist á skemmra tímabil og ársmeðaltalið verður að sama skapi hærra. Vegna ávöxtunaráhrifa verður niðurstaðan nokkuð hærrí ef gert er ráð fyrir þessu, eða 160 ma.kr. miðað við að milliverðlagning hafi lagst af eftir 2002. Mat hópsins á þessum fjármunum er því á bilinu 140-160 ma.kr., með miðgildi í 150 ma.kr.

2.3 Eignir í stýringu erlendis

Álitið er að alþjóðleg einkabankþjónusta við vel stæða einstaklinga nýti í miklum mæli aflandseignarhald fyrir þeirra hönd og hafa menn notfært sér það til þess að áætla umfang heildareigna á aflandssvæðum. Vitað er að þetta átti við um eignastýringarþjónustu íslensku bankanna í Lúxemborg fyrir hrun skv. leikagögnum og að mikill meirihluti aflandsfélaga íslenskra þegna voru stofnuð fyrir milligöngu þeirra.

Torvelt reyndist að nálgast ítarleg gögn um umfang eignastýringarþjónustu íslensku bankanna í Lúxemborg og fyrir þau fyrirtæki sem líta má á sem arftaka þeirra í þessu tilliti eftir hrun tókst það alls ekki innan tímarammans. Var því notast við nálgun á þessum umsvifum sem miðast við árið 2007 og leiðrétt fyrir líklegri ávöxtun til dagsins í dag. Þar vege þyngst líkleg afföll af þessum eignasöfnum við verðhrun íslensks hlutabréfamarkaðar á árinu 2008, en gegnisþróun krónunnar vegur á móti. Hlutfalla þurfti nettóstöðu íslenskra þegna og aflandsfélaga í þeirra eigu af heildarstærð þessara eignasafna á grundvelli viðtala við fyrrum starfsmenn bankanna og annarra tilfallandi upplýsinga.

Með fyrirvara um þessi vandamál fæst sú niðurstaða að hlutdeild íslenskra aðila í heildarumsvifum eignastýringar íslensku bankanna að frádreginni skuldsetningu hafi verið um 3,8 ma. evra af tæplega 13 ma. evra heildarumsvifum þeirra árið 2007, eða um 345 ma.kr. á gengi þess árs. Fyrir liggja vísbendingar um að allt að 70% eignasafnanna var fjárfestur í íslenskum hlutabréfum sem töpuðu 90% af verðgildi sínu í hruninu og reyndar 95% í erlendri mynt talið, þegar krónan helmingaðist samhliða að verðgildi. Því verður að gera ráð fyrir því að í hruninu hafi þessi eignasöfn glatað stórum hluta af verðmæti sínu. Á það ekki síst við vegna þess að þau voru mjög skuldsett. Vegna skuldsetningarinnar verður að gefa sér tiltölulega flóknar forsendur til þess að meta hversu mikið tapið var. Ef reynt er að gæta jafnvægis í þessu fæst sú niðurstaða að sú upphæð sem eftir stóð hafi verið í kringum 100 ma.kr. á gengi ársins 2007, en hún gæti einnig hafa verið mun lægri, eftir túlkun á eignastýringarsamningum bankanna við umbjóðendur sína. Miðað við varfærnar forsendur gætu aðeins um 60 ma.kr. af eignum í stýringu hafa bjargast 2008 og væru þá 110-190 ma.kr. í dag skv. ávöxtunarforsendum. Á hinn bóginn mætti með nokkurri bjartsýni gera ráð fyrir því að lítið tap hafi verið af erlendum eignum og áhrif gírunar verið lítil og yrði mat á eignastöðunni í dag þá á bilinu 200-350 ma. kr. eftir ávöxtun. Rúmar bilið 110-350 ma. kr. sem fæst með þessum hætti aðrar hóflegar tilgátur hópsins.

Mikil óvissa kallar á það að gera ráð fyrir nokkuð breiðu bili að því er varðar mat á stöðu þessara eigna í dag. Samkvæmt útreikningum og forsendum starfshópsins liggur mat á þessum fjármunum á bilinu 110-350 ma.kr. með miðpunkt í um 230 ma.kr.

2.4 Óskráðar fjármagnstilfærslur

Í gögnum Seðlabanka Íslands um utanríkisviðskipti og fjármagnsjöfnuð á tímabilinu og fram til 2010, er mikið misræmi sem safnast fyrir undir liðnum „skekkiur og vantalið“ (e. *net errors and omissions*). Með nokkurri einföldun má segja að þetta sé til marks um öflun erlends gjaldeyris umfram skráða ráðstöfun, sem túlka má með þeim hætti að ekki séu til heimildir um það hvert peningarnir fóru. Þetta leyfir auðvitað alls ekki þá ályktun að þessi mismunur sé óyggjandi sönnun fyrir fjármagnsflóttu, þótt formerkið stemmi og ríkur hvati hafi verið til misferlis á þeim tíma sem um ræðir. Öfug ályktun er þó leyfileg, að hafi verið um dulda fjármagnsflutninga að ræða á þessu tímabili er mjög líklegt að þeir hefðu a.m.k. að hluta til birst með þessum hætti.

Mest er misræmið í þessum gögnum 2009, en gagnstæð skekkja, þ.e. skrásett ráðstöfun gjaldeyris þar sem uppruninn er ekki þekktur, jafnar síðan út misvægið að hluta. Ef gert er ráð fyrir hinu versta, getur hið fyrrnefnda verið til marks um dulinn fjármagnsflóttu, en hið síðara um peningaþvætti. Á gengi ársins 2015 stendur enn í dag eftir misræmi upp á um 400 ma.kr. frá árinu 2010, eftir miklar sviptingar á árunum 2007-2009.

Hinn möguleikinn er sá að hér sé að mestu leyti um stórfelldan gagnavanda að ræða, þ.e. vanskráningu, uppsafnaðan gengismun gjaldmiðla, ranga verðlagningu eignamegin o.fl. Hallast þeir sem mest hafa unnið með þessi gögn hérlendis fremur að þeirri skýringu.

Til að gæta jafnvægis á milli þessara sjónarmiða er gert ráð fyrir því hér að villur í gagnaskráningunni sjálfri skýri hluta vandamálsins en það megi einnig að hluta rekja til þess að fjármunir séu í reynd að fara úr landi án þess að gerð sé grein fyrir ráðstöfun þeirra.

Ef við lítum svo á að hvor skýringin um sig eigi við um fjórðung skekkjunnar, en jafnar líkur séu á hvoru um sig að því er varðar þann helming sem eftir stendur, fæst sú ályktun að uppsafnaður fjármagnsflótti frá Íslandi á þennan mælikvarða gæti numið á bilinu 100-300 mö.kr., með miðpunkt í 200 mö.kr. Ekki eru forsendur til þess að reikna ávöxtun á þessa fjárhæð, svo mikil óvissa ríkir um tilurð hennar, þ.á m. með tilliti til tímasetningar.

Eins og áður segir er ekki hægt að útiloka að hér hafi verið heiðarlega að öllu staðið, því eðli málsins samkvæmt er ekki hægt að segja neitt um þennan afgangslíð með vissu án frekari rannsókna. En einmitt þess vegna verður heldur ekki hjá því komist að gera ráð fyrir þeim möguleika að þetta endurspegli að hluta til fé sem falið er á aflandsreikningum erlendis, svo sem gert er í rannsóknarskýrslu eftir Henry (2012) og í fleiri alþjóðlegum rannsóknum á fjármagnsflóttu.

Í ljósi þess sem hér er sagt þarf vart að taka það fram að starfshópurinn telur brýnt að gögnin verði rannsökuð nánar með tilliti til þess að hve miklu leyti er um að ræða tilviljunarkenndar eða kerfisbundnar villur og að hversu miklu leyti ólögsmætar fjármagnshreyfingar valda misræminu.

2.5 Samantekt á tölulegum niðurstöðum

Þegar þetta er tekið saman verður að huga að því hvort líklegt sé að þær fjárhæðir sem um ræðir skarist að einhverju leyti og því geti verið um tvítalningu að ræða. Þannig er ekki hægt að útiloka að sjóðir sem söfnuðust fyrir í milliverðlagningu vöruviðskipta kynnu að hafa leitað að einhverju leyti í eignastýringu íslensku bankanna í Lúxemborg þegar á leið og jafnvel tapast að miklu leyti. Ekki er heldur lokað fyrir það skotið að misræmi í skráðum gjaldeyristilfærslum gæti skarast við mat á eignastýringu, a.m.k. að svo miklu leyti sem það er tilkomið fyrir fall

bankanna. En eigi hvort tveggja við að fullu hefur ekkert annað íslenskt fé verið í eignastýringu hjá dótturfélögum bankanna í Lúxemborg þegar mest var og miðað við mat hópsins (345 ma.kr.). Matið á umfangi eignastýringar einnar og sér yrði þá niðurstaðan, þ.e. um 230 ma.kr. í dag að teknu tilliti til taps og ávöxtunar.

Svo mikil skörun er ólíkleg. Samkvæmt vitnisburði fyrrum starfsmanna sérbankaþjónustunnar í Lúxemborg gátu íslensku bankarnir ekki boðið það sem í einkabankaþjónustu er kallað *perception of privacy*. Var viðskiptavinum að sögn gerð grein fyrir því að bankinn gæti ekki tryggt fullkomna leynd endanlegs eiganda fjár gagnvart íslenskum yfirvöldum. Í þeim tilfellum sem uppruni fjárins var lögmætur er ekki víst að þetta hafi komið að sök, en bæði í milliverðlagningu og þar sem ráðstöfun fjár er ekki skráð er um illa fengið fé að ræða. Því má telja líklegra að menn hafi vistað fé sitt annars staðar en hjá íslensku bönkunum þegar svo var í pottinn búið. Ef þessar röksemdir eiga við og þessar þrjár fjárhæðir eru ekki sömu peningarnir má leggja þær saman.

Til einföldunar er heppilegra að setja fram eina tölu fyrir hverja matsaðferð og geta þeir sem telja sig hafa góðar ástæður til að velja annað hvort lægra eða hærra matið í hverju tilfelli þá hlutfallað ályktanir sínar miðað við það. Niðurstaðan verður þá um 150 ma.kr. vegna milliverðlagningar í vöruviðskiptum, 230 ma.kr. vegna eignastýringar og 200 ma.kr. vegna misræmis í viðskipta- og fjármagnsjöfnuði, eða samtals 580 ma.kr.

Ef starfshópnum hefur auðnast að vera óhlutdrægur í forsendum sínum og greiningu, vegur óvissan jafnt til beggja hliða í matinu og líklegasta fjárhæðin er 580 ma.kr. m.v. lok árs 2015.

Tafla 1: Mat á eignastöðu á lágskattasvæðum 2015 (ma.kr.)

Uppruni / matsaðferð	Miðgildi mats
Milliverðlagning 1990-2014	150
Eignastýring í Lúxemborg 2007 / 2015	230
Óskráðar fjármagnstilfærslur	200
Samtals	580

Til að setja þetta í samhengi er um að ræða rúman fjórðung af landsframleiðslu ársins 2015. Þetta jafngildir einum fimmtánda hluta af lauslega áætluðum hreinum heildareignum þjóðarinnar (7%) og tæpum fjórðungi fjármálalegra eigna að frádregnum skuldum (23%).

Einnig má líta til þess að hliðstæð rannsókn hefur staðið yfir í Danmörku á undanföllum mánuðum og er áhugavert að bera þessa niðurstöðu saman við það sem sú athugun leiddi í ljós. Niðurstaða hennar hefur ekki enn verið gerð opinber, en skv. vísbendingum sem starfshópurinn fékk er íslenska talan nær ferfalt hærri á hvert mannsbarn en sú tala sem danska rannsóknin leiddi í ljós. Miðað við sérstöðu Íslands í Panamaskjölunum og umfang íslensku aflandsvæðingarinnar á fyrsta áratug aldarinnar hljómar það hutfall ekki svo fjarri lagi. Þar sem ekki liggur fyrir hvernig staðið var að dönsku rannsókninni, verður þó að setja fyrirvara um slíkan samanburð með tilliti til þeirrar aðferðafræði sem beitt er í hvoru tilvikinu.

Það yfirlit sem hér er gefið yfir fjármagnstilfærslur og eignamsýslu á lágskattasvæðum er langt frá því að vera tæmandi. Alþjóðleg stórfyrirtæki nýta sér mörg hver þá möguleika sem hagræðing innan samstæðu yfir landamæri gefur, t.d. með því að færa óefnisleg verðmæti og tekjur af þeim í dótturfélög á lágskattasvæðum eða beita fjármálatæknilegum strúktúrum til þess að flytja arð þangað sem gjöld eru lægst. Íslenski kaupskipaflotinn er allur skráður

erlendis og áhafna- og starfsmannaleigur má telja anga af sama meiði, svo dæmi séu tekin. Þetta mætti einu nafni kalla „hentiskráningu“ eigna og tekna. Að svo miklu leyti sem íslensk fyrirtæki eða fyrirtæki með starfsemi á Íslandi ástunda slíkt, væri við hæfi að telja þau umsvif með í þessari greiningu. Til þess var þó rannsókninni of þröngur stakkur skorinn. Verður að líta svo á að þær fjárhæðir sem tilgreindar eru hér séu vantaldar sem því nemur.

Annar mikilvægur fyrirvari sem við hæfi er að setja á þessum stað, er að sú athugun sem hér á í hlut beinist aðeins að uppsöfnuðu fjármagni í eigu vel stæðra einstaklinga og fyrirtækja á aflandssvæðum. Fyrir liggur að skattahagræðing fjölþjóðlegra stórfyrirtækja getur valdið a.m.k. jafn miklu tekjutapi fyrir ríkin þar sem starfsemin fer fram og hagnaðurinn ætti með réttu að falla til. Þar er aftur á móti ekki um að ræða höfuðstól í sama skilningi og þann sem hér er leitast við að meta. Sniðganga þessara aðila byggist oftast á fjármálatækni eða aflandskráningu óefnislegra verðmæta sem erfitt er að setja annan verðmiða á en þann sem tekjurnar gefa tilefni til. Mat á þessum umsvifum krefst því annarra aðferða en hér er beitt og kallar á sérstaka rannsókn.

Að lokum ber að geta þess að hér er aðeins gerð tilraun til þess að meta fjármálalegar eignir, þ.e. bankainnstæður og verðbréf af ýmsum gerðum. Þetta felur einnig í sér ákveðið vanmat, því ekki er ólíklegt að einhver verðmæti séu bundin í peningaseðlum, listaverkum, gullstöngum, lystisnekkjum og skíðaskálum, eins og við á hjá öðrum þjóðum. Með þessum hætti er matið þó sambærilegt við þær kannanir sem gerðar hafa verið erlendis og vísað er til hér, en þar er einnig miðað einungis við fjármálalegnir, þ.e. bankainnstæður og verðbréf.

Matið myndi ugglaust hækka talsvert mikið ef hægt væri að taka þessa þætti með í reikninginn.

Að lokum má fyrir forvitni sakir velja upp þeirri spurningu hvort fjárfestingarleið Seðlabankans hafi orðið til þess að eitthvað af þessu fjármagni fluttist aftur heim eftir hrun. Þegar litið var til þátttöku í fjárfestingarleiðinni fengust þær upplýsingar, að frá svæðum sem skilgreind eru sem lágskattasvæði samkvæmt lista fjármála- og efnahagsráðuneytisins tóku 7 lögaðilar í meirihlutaeigu íslenskra aðila þátt í einhverju af 21 útboði fjárfestingarleiðar á árunum 2012 til 2015 með 13 m. evra alls. Frá Lúxemborg, Kýpur og Möltu tóku alls 12 lögaðilar í meirihlutaeigu íslenskra aðila þátt í útboðunum, alls með 41 m. evra. Þetta má tvöfalda þar sem aðilarnir þurftu að skipta öðru eins á álandsgengi til þess að uppfylla skilyrði útboðsins. Er því alls um 108 m. evra að ræða, eða rúmlega 14 ma.kr. á gengi dagsins í dag. Þetta er óveruleg fjárhæð hvort sem litið er til ætlaðra aflandseigna í heild (<3%) eða eignarhalds aflandsfyrirtækja í Kauphöll 2007 (<1%). Það sem máli skiptir í þessu samhengi er þó það, að þessir fjármagnsflutningar dragast ekki frá aflandseignum Íslendinga þar sem fjármunirnir eru enn í eigu aflandsfélaga. Hitt er aftur á móti ekki útilokað, að af 226 mö.kr. sem eftir standa af þeim 240 mö.kr. sem fjárfestingarleiðin skilaði, kann eitthvað að vera fé sem verið er að færa út úr aflandsfélögum í eigu Íslendinga og inn í íslensk félög eða yfir á nafn einstaklinganna sjálfra. Slíkt er aftur á móti afar torvelt að greina svo vel sé.

Seðlabankinn hefur aftur á móti veitt aðilum sem sýnt hafa fram á samfelld eignarhald á aflandskrónum heimild til þess að flytja þær heim til Íslands, enda sýnt fram á að ekki hafi verið átt viðskipti með þær krónur á aflandskrónumarkaði. Samtals nema undanþágur til flutnings aflandskrónueigna hingað til lands 28 mö.kr. Í hvaða tilgangi það fé var flutt út upphaflega er óljóst, en ekki er ólíklegt að það hafi verið vegna skattalegrar hagræðingar og teljist féð því til aflandsfjár. Greining á þessu hefði einnig kallað á nokkra yfirlegu og jafnvel þó

Í ljós kæmi að með réttu ætti að draga allt þetta fé frá mati á aflandseignum myndi það ekki breyta niðurstöðunni stórkostlega (um 5%).

2.6 Tekjutap hins opinbera

Ekki leikur vafi á því að skráning eigna á aflands- og lágskattasvæðum til þess að forðast eðlileg skattskil og tryggja leynd er andstæð hagsmunum alls almennings og hefur í för með sér margvíslegan óbeinan skaða sem útilokað er að meta að fullu til fjár. Erindisbréf hópsins kveður aðeins á um það, að meta skuli mögulegt tekjutap hins opinbera af þessum völdum. Sex ólíkum nálgunum var beitt til þess að meta þetta, með mismunandi niðurstöðu í hvert sinn eins og vænta mátti. Lutu tvær aðferðanna að því að meta uppsafnað skattatap af aflandsvistun eigna héraðs yfir tvö afmörkuð tímabil, þ.e. árin 2006-2009, þegar fjármagnstekjur einstaklinga voru óvenju háar í sögulegu samhengi og 2009-2014 á meðan auðlegðarskattur var við lýði hér á landi. Niðurstaða þeirra útreikninga var sú að hefðu þessir skattar innheimst hefði ríkisbúskapurinn haft úr samtals 56 mö.kr. að móða yfir þetta níu ára tímabil umfram það sem raunin varð. Þetta er fróðleg niðurstaða sem setur tjónið af aflandsvæðingu Íslands í samhengi. Hér er þó ekki tekið tillit til þess að aflandsvæðingin var skilgetið afkvæmi fjármálaþenslunnar og henni fylgdu einnig aukin umsvif sem að líkindum hafa aukið tekjur ríkisins á fyrra tímabilinu.

Þótt mat á tapi yfir tiltekin tímabil veiti ákveðnar vísbendingar um þá hagsmuni sem í húfi eru, er einnig nauðsynlegt að átta sig á því hversu mikið tap á skatttekjum hins opinbera er líklegt að hljótist af aflandsvæðingunni til frambúðar ef ekki tekst að stemma stigu við henni. Til að meta þetta var annars vegar byggt á fjármagnstekjum ársins 2015 í hlutfalli við áætlaðar hreinar fjármálaeignir þjóðarinnar sama ár og hins vegar á hlutfallslegum niðurstöðum úr rannsóknum fyrir önnur lönd. Hér er um að ræða tvö Norðurlandanna og niðurstöður þriggja matsgerða fyrir heimshagkerfið allt. Þessar upplýsingar eru dregnar saman í meðfylgjandi töflu.

Tafla 2: Mat á árlegu skattatapi hins opinbera (ma.kr.)

Uppruni / matsaðferð	Hlutfallað fyrir Ísland (á ári)	Hlutfall af matsstofni (%)
Zucman	14,5	2,5
Danmörk (aðferð Zucmans)	15,5	2,67
Svíþjóð (aðferð Zucmans)	10,8	1,88
Henry	5,2	0,9
Oxfam (aðferð Henrys)	4,9	0,84
Íslenskur fjármagnstekjuskattur 2015	4,6	0,8
Líklegt bil	4,6-15,5	0,8-2,67

Um þrjár ólíkar gerðir mats er að ræða og því ekki við hæfi að gefa eina tölu sem líklegustu niðurstöðuna. Niðurstöður Henrys og Oxfam lúta að þeim fjármunum sem stjórnvöld kynnu að geta tekið til sín á alþjóðavísu ef unnt reyndist með samstilltum alþjóðlegum aðgerðum að skattleggja allt aflandsfé í heiminum. Leggur Henry til að það verði gert í gegnum þær bankastofnanir sem sinna umsýslu þess með miklum hagnaði, en eiga á sama tíma allt sitt undir velvilja stjórnvalda í starfsemi sinni almennt. Hæstu tölurnar, tölur Zucmans, Dana og Svía, byggja á álíka forsendum innbyrðis og gera ráð fyrir því að einnig mætti takast að koma böndum á skattasniðgöngu alþjóðlegra stórfyrirtækja með starfsemi í viðkomandi löndum. Lægsta talan miðast við núverandi heimtur á fjármagnstekjuskatti á Íslandi í hlutfalli við mat á hreinum fjármálaeignum þjóðarinnar og svarar til um 23% viðbótar við þær, eða 20% af 4%

ávöxtun stofnsins. Ætla má að heimtur Íslendinga myndu liggja einhversstaðar á þessu bili, eftir því af hversu hátt markið yrði sett og hvernig til tækist í reynd.

2.7 Gildi matsins

Þótt öðru hvoru eigi sér stað gagnalekar sem veita góðar vísendingar um nokkurn fjölda einstakra tilvika, er eðli málsins samkvæmt hvergi til nein heildarskrá yfir aflandseignir. Því mun aldrei fást endanlegt svar við því hversu miklar þær eru umfangs, hvort sem það er í heild eða á einstökum landssvæðum. Niðurstöður mats á borð við þetta verða því ekki sannreyndar með óyggjandi hætti og hið sama á við um aðferðirnar.

Því er að sjálfsögðu við hæfi að hafa mikla fyrirvara um öryggi þessara niðurstaðna. Það veltur fyrst og fremst á tvennu, þeim gögnum sem tiltæk eru við matið og þeim forsendum sem menn ganga út frá. Á þessu sviði getur verið erfitt að nálgast áreiðanlegar upplýsingar til að rökstyðja val á forsendum vegna þeirrar leyndar sem óhjákvæmilega umlykur alla umsýslu í huliðsheimum aflandanna. Gott dæmi um þetta er greining á einkabankaþjónustu dótturfélaga íslensku bankanna í Lúxemborg. Þar rak hópurinn sig ekki aðeins á veggi þegar að því kom að afla upplýsinga um umsvif starfseminnar í dag, heldur kom einnig í ljós að yfirvöld hér á landi hafa mjög litlar upplýsingar um það hvernig starfseminni var háttað meðan þessar einingar voru þó hluti af samstæðureikningi eftirlitsskyldra íslenskra fyrirtækja. Hluti skýringarinnar liggur að sjálfsögðu í því hvernig eftirlitsábyrgð dreifðist á þessum tíma samkvæmt alþjóðlegum reglum (e. *home-host supervision*).¹ Starfshópurinn þurfti því að byggja forsendur sínar að talsverðu leyti á viðtölum við sérfróða einstaklinga og leggja mat á mat þeirra.

Annað einkenni sem setti mark sitt á vinnuna var tímaskortur. Vegna sérstöðu viðfangsefnisins þarf að kafa djúpt í þau gögn sem þó eru fyrir hendi og skoða þau á gagnrýninn hátt til þess að átta sig á upplýsingagildi þeirra og eiginleikum. Þess eru dæmi að rannsóknir af þessu tagi taki mörg mannaár, en hér var sá tími sem til ráðstöfunar var frekar talinn í mannvikum. Fyrir liggur að aðstæður kalla á skjóta úrlausn þessa verkefnis til bráðabirgða, en skoða verður niðurstöðurnar í þessu ljósi. Þannig þurfti hópurinn t.d. að stytta sér leið með mjög afgerandi hætti í greiningu milliverðlagningar í vöruviðskiptum, þar sem byggt var á meðaltali yfir langt tímabil í stað ítarlegrar sundurliðunar á vöruviðskiptum milli landa eins og venjan er.

Þrátt fyrir þessa fyrirvara verður einnig að varast að gera of lítið úr niðurstöðum hópsins um þetta efni. Allar þjóðhagfræðilegar matsgerðir eru grundvallaðar á gefnum forsendum sem hægt er að draga í efa og deila um og lítill vafi er á því að flestir sem leysa slík verkefni hefðu gjarnan viljað hafa meiri tíma til verksins. Ekki þarf að seilast langt til þess að finna dæmi um stefnumótandi greiningu þar sem miklu munar eftir forsendum. Þannig má færa rök fyrir því að meta megi heildarverðmæti aflakvóta við Íslandsstrendur á um 150 ma.kr. ef miðað er við endurskoðaða ársreikninga ákveðinna sjávarútvegsfyrirtækja. Á hinn bóginn er því einnig haldið fram með nokkrum rétti að heildarverðmæti hans sé nær því að vera 1.010 ma.kr., og á það við ef miðað er við söluverðmæti á markaði. Þetta þýðir ekki að það sé ómögulegt eða gagnslaust að áætla verðmæti kvótans og byggja á því pólitískar ákvarðanir. Ályktunin er frekar sú að þegar byggt er á viðkomandi tölum og vitnað til þeirra í umfjöllun, má ekki slíta

¹ Sjá t.d. World Bank (2011).

þær úr samhengi. Hafa verður í huga hvernig þær eru fengnar og leggja sjálfstætt mat á forsendurnar.

Annað atriði sem rennir nokkrum stöðum undir þær niðurstöður sem hér eru settar fram, er að þær eru ekki álit eins einstaklings, heldur hefur verið fjallað ítarlega um helstu atriði í hópi sérfræðinga með ólíka sýn. Að lokum skiptir hér máli að flestar þær aðferðir sem beitt er hafa margoft verið notaðar áður í erlendum rannsóknum um sama efni og beitt í opinberum skýrslum og ritryndum fræðigreinum eftir atvikum. Það er því mat starfshópsins að niðurstöðurnar séu eins traustar og hægt er að ætlast til miðað við eðlilega fyrirvara.

2.8 Horfur til framtíðar²

Á síðustu árum hefur orðið mikil þróun í reglulegum upplýsingaskiptum og upplýsingaskiptum samkvæmt beiðni. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu, OECD, hefur beitt sér fyrir gerð staðla um þessi upplýsingaskipti sem eru nú alþjóðlega viðurkenndir. Ísland hefur nú þegar innleitt OECD staðal um regluleg upplýsingaskipti (Common Reporting Standard eða CRS) og einnig gert sk. FATCA samning við Bandaríkin. Nú þegar hafa verið gerðar breytingar á íslensku löggjöf sem varðar upplýsingagjöf til ríkisskattstjóra, sem hafa m.a. áhrif á upplýsingaskyldu íslenskra fjármálafyrirtækja. Í tengslum við alþjóðleg upplýsingaskipti mun fjárhagsupplýsingum miðlað á milli landa í gegnum sérstakt lokað kerfi. Allar þessar ráðstafanir lúta að því að styrkja upplýsingamiðlun á milli landa og afla nauðsynlegra upplýsinga til að tryggja rétta álagningu skatta. Þetta hefur ekki bara þau áhrif að Íslendingar sendi upplýsingar um erlenda ríkisborgara sem hér eiga reikning heldur munu í framtíðinni einnig berast upplýsingar um bankareikninga Íslendinga erlendis frá löndum þar sem slíkt var áður hjúpað leynd. Áætlað er að fyrstu upplýsingarnar um bankareikninga Íslendinga berist til Íslands á árinu 2018 vegna ársins 2017. Til þessa hafa íslensk skattfyrirvöld á grundvelli upplýsingaskiptasamninga einvörðungu getað spurt um bankainnstæður ákveðins einstakling eftir að hafa fullreynt allar aðrar leiðir og ríki á borð við Lúxemborg og Sviss hafa verið algerlega undanskilin í þeim efnum. Nýi staðallinn felur hins vegar í sér að upplýsingar um bankainnstæður allra Íslendinga í þessum ríkjum berast sjálfkrafa. Ekki þarf að fjölyrða um það hversu mikið framfaraskref slík upplýsingaskipti munu verða.

Annað stórt skref í baráttunni við aflandsheima og þar með fyrir bættum skattskilum er fyrirhuguð athugun á vegum OECD á öflun upplýsinga um raunverulega eigendur aflandsfélaga, svokallaða endanlega eigendur (e. *beneficial owner*). Ef þessi áætlun OECD nær fram að ganga á næstu árum samhliða því að upplýsingaskipti verða greiðari milli ríkja varðandi innistæður erlenda ríkisborgara, er ljóst að það mun hafa mikil áhrif á notkun aflandsfélaga. Leyndarhjúpurinn sem hefur verið þeirra helsti styrkur gæti því verið að hverfa. Í Bretlandi er einnig til umræðu að breyta hinum umdeildu reglum sem snerta skattleysi erlendra ríkisborgara sem þar hafa aðsetur og þurfa ekki að greiða skatta nema af þeim tekjum sem teknar eru til landsins. Þetta tvennt mun hafa áhrif á marga Íslendinga sem þar eru skráðir og hafa nýtt aflandsfélög í starfsemi sinni.

Heimildarmenn skýrsluhöfunda sem til þekkja í fjármálaumhverfinu í Lúxemborg og víðar bera vitni um það að afar erfitt sé nú þegar að stofna bankareikninga þar í landi í nafni aflandsfélaga. Þetta bendir til þess að aflandsfélög í lögsögu utan evrópska efnahagssvæðisins eigi undir högg að sækja og nýliðun sé orðin brot af því sem áður var. Þau félög sem eftir

² Heimildir: Tíund, ágúst 2016 og Samninganefnd um gerð tvísköttunarsamninga (2007).

standa munu í framhaldinu falla undir upplýsingaskipti og verða sýnileg skattyfirvöldum hérlendis innan fárra ára.

Þar með er þó ekki öll sagan sögð, því þá standa eftir þau félagaför innan evrópska efnahagssvæðisins sem í skýrslunni eru talin til aflandsfélaga. Þau falla undir almenna tvísköttunarsamninga og eru þar með viðurkennt form í viðskiptum að óbreyttu. Íslensk stjórnvöld hafa gert tvísköttunarsamninga bæði við Holland (tók gildi þann 1. janúar 1999) og Lúxemborg (tók gildi 1. janúar 2002). Á grundvelli þessara samninga eru félög í þessum ríkjum undanþegin afdráttarsköttum m.a. af arði og vöxtum frá dótturfélögum hér á landi. Arður og vextir bera síðan í reynd enga skatta í heimalandi fyrirtækisins. Þegar þróunin er skoðuð sést að tvísköttunarsamningar við Lúxemborg og Holland hafa einkum nýst Íslendingum til að færa eignarhald sem áður var innan landamæra Íslands út fyrir landsteinana og inn í félög skráð í Hollandi og Lúxemborg. Þetta sést t.d. á hluthafalistum félaga í íslensku Kauphöllinni í lok ársins 2007. Tvísköttunarsamningarnir sem laða áttu erlenda fjárfestingu til landsins leiddu þannig þvert á móti til þess að innlendir aðilar fluttu eignarhald á íslenskum fyrirtækjum út fyrir landsteinana og þannig í skattaskjól þessara samninga. Þetta má kalla misnotkun á þessu samningsformi. Í ljósi þessa má vænta að tekjutap hins opinbera orsakist í framtíðinni í ríkari mæli af veikum tvísköttunarsamningum við lönd innan Evrópu en af hinum hefðbundnu Tortóla og Panamafélögum sem umræðan hefur mest snúist um.

Ekki er hægt að útiloka að fjármunir geti í dag runnið óskattlagðir frá íslensku félagi á grundvelli tvísköttunarsamninga í gegnum félög í Hollandi og Lúxemborg og þaðan inn í félög eða sjóði skráða á Tortóla, Panama eða sambærilegum svæðum utan evrópska efnahagssvæðisins. Til að fyrirbyggja frekara tjón er mikilvægt að heildaryfirsýn fáist yfir raunverulegt eignarhald þeirra félaga sem skráð eru í Lúxemborg og Hollandi og eiga verulegar eignir hér á landi, því þannig er hægt að leggja mat á hvort um mögulega misnotkun á tvísköttunarsamningum sé að ræða. Þótt þeir upplýsingaskiptasamningar, sem nú eru í farvatninu, og strangari eftirfylgni með þjónustu banka við aflandsfélög muni hugsanlega stemma stigu við þessu þegar fram í sækir, liggur ljóst fyrir að nauðsynlegt er að endurskoða tvísköttunarsamningana í ljósi reynslunnar.

Nýlegar aðgerðir OECD og einstakra ríkja, þ.á m. Íslands, miða að því að vinda ofan af því misrétti sem hlýst af alþjóðlegri skattasamkeppni ríkja gagnvart stórfyrirtækjum og ofurríkum einstaklingum. Þannig virðist nokkuð hafa áunnist í því að stemma stigu við undanskotum. Þegar litið er yfir það sem verið er að gera í baráttunni við aflandsfélög víða um heim sést að tilefni er til hóflegar bjartsýni og vera kann að skaðleg áhrif þeirra á tekjustofna hins opinbera kunni að fara minnkandi á næstu árum, einnig á Íslandi.

Hér verður þó að undirstrika að eðli málsins samkvæmt eru opinberar reglur og eftirlit alltaf einu skrefi á eftir viðleitninni til sniðgöngu og undanskota. Ef aflandsfélögin hverfa eru miklar líkur á því að þessi viðleitni finni sér annan farveg. Lærdómurinn af fjármála- og aflandsvæðingu síðasta áratugar er sá, að þegar hagþróun verður mjög hröð og sveiflur miklar skapast hætta á því að umgjörð og utanhald dragist aftur úr. Með þessa meginreglu að leiðarljósi verða stjórnvöld því að beina sjónum sínum að vaxtarbroddum utanríkisviðskipta og reyna að sjá fyrir hvernig umgjörðin þarf að vera til þess að tryggja árangur í baráttunni við skattasniðgöngu yfir landamæri.

3 BAKSVIÐ

3.1 Yfirlit yfir starf hópsins

Með erindisbréfi dags. 10. júní 2016 skipaði fjármálaráðuneytið starfshóp með það fyrir augum að „leggja mat á umfang fjármagnstilfærslna og eignaumsýslu á aflandssvæðum, þ.e. í ríkjum sem skilgreind eru sem lágskattasvæði og takmarka miðlun upplýsinga um eignir og tekjur milli landa.“³ Enn var áskilið að áætla skyldi „mögulegt tekjutap hins opinbera af slíkum umsvifum.“ Var mælt til þess að starfshópurinn lyki störfum fyrir lok júlímánaðar og legði fram skýrslu sem ráðherra myndi í framhaldinu kynna Alþingi.

Fyrsti fundur hópsins var haldinn 15.6. 2016 og hefur verið fundað um vikulega síðan. Mótaði hópurinn á fyrstu fundum sínum hugmyndir um gagnabeiðnir og viðmælendur, og skipti með sér verkum. Á vikulegum fundum var farið yfir framgang verkefna og mögulegar ályktanir ræddar. Fékk hópurinn til liðs við sig bandarískan sérfræðing á þessu sviði, James S. Henry, sem er höfundur þekktrar rannsóknar á viðfangsefninu á heimsvísu á vegum Tax Justice Network (TJN) og tíður gestafyrirlesari um þetta efni.⁴ Var heimsókn Dr. Henry mjög gagnleg, en undirstrikaði hversu viðamikil verkefnið er og tíminn knappur. Verkefni af þessu tagi krefst mun ítarlegri skoðunar frumgagna og lýsigagna m.t.t. skilnings á því hvernig gögnin eru til orðin en venjuleg hagfræðileg greining gerir, þar sem oftast er gengið að gögnunum vísu. Einnig er nauðsynlegt að ná viðtölum við þá sem gerst þekkja til aflandsviðskipta til að setja upplýsingar í samhengi, en það eru helst þeir sem við þau hafa starfað. Byggir slíkt á trausti og getur verið vandmeðfarið og tímafrekt. Þá er ótalin önnur heimildaöflun sem oft á tíðum er óhefðbundin miðað við venjuleg hagfræðistörf. Hefur Henry kallað þau vinnubrögð sem hér eiga við „investigative economics“, eða „rannsóknarhagfræði“ í sama skilningi og þegar talað er um rannsóknarblaðamennsku.

Enda kom í ljós að meiri tíma þurfti til verksins en ætlað var í upphafi og tókst ekki að skila skýrslu fyrr en nokkuð var liðið á september. Mátti rekja þetta að miklu leyti til þess að vegna sumarleyfa tafðist gagnaöflun verulega í ákveðnum tilvikum og í öðrum tilvikum tókst ekki að ná tali af sérfræðingum á viðkomandi sviði til að afla skýringa. Voru gögn að berast þangað til langt var liðið á ágúst. Þó hópurinn hefði viljað hafa meiri tíma til greiningarvinnu hefur ákveðinn árangur náðst að mati starfshópsins. Sér í lagi tókst á mörgum sviðum sem könnunin snerti að spyrja spurninganna, þó ekki hafi alltaf reynst unnt að svara þeim með fullnægjandi hætti.

3.2 Aðferðafræði og fyrri rannsóknir

Eftir nokkra umfjöllun var lagt upp með tvíþætta nálgun, séríslenska og alþjóðlega. Annars vegar var leitast við að draga upp mynd af innlendum fjármagnsflóttu síðustu áratuga, einkum á þensluárunum fyrir hrún. Var leitað gagna til þess að magntaka þá sérstöku mynd sem þar birtist. Verður fjallað um þetta í 4. kafla. Sú hraða aflandsvæðing íslensks efnahagslíf sem átti sér stað á fyrsta áratug aldarinnar er að mörgu leyti einstök að því best verður séð og er því fátt um fyrirmyndir við greiningu hennar. Beindist starf hópsins hér mest að frumrannsókn,

³ Ríki eða lögsagnarumdæmi telst vera lágskattaríki þegar tekjuskattur af hagnaði félags, sjóðs eða stofnunar, sem um ræðir, er lægri en tveir þriðju hlutar af þeim tekjuskatti sem hefði verið lagður á félagið, sjóðinn eða stofnunina hefði hún verið heimilisföst á Íslandi. Í viðauka er að finna yfirlit yfir þetta af heimasíðu ríkisskattstjóra.

⁴ Henry(2012).

þ.e. hvernig nýta mætti íslensk haggögn um bankamillifærslur, gjaldeyrisviðskipti og erlenda stöðu þjóðarbúsins, auk upplýsinga um greiðslujöfnuð, til þess að áætla uppsöfnun íslensks fjármagns á lágs-kattasvæðum.

Hins vegar var horft til þess sem áður hefur verið gert á þessu sviði í öðrum löndum og reynt að beita hliðstæðum aðferðum og annars staðar á íslensk haggögn (eða göt í gögnum, þar sem það á við). Nokkrar mikilvægar rannsóknir hafa verið gerðar á þessu efni á heimsvísu á þessum áratug. Á meðal þeirra, auk skýrslu James S. Henry fyrir Tax Justice Network (2012), er mat hjálparsamtakanna Oxfam sem var birt árið 2013 og rannsókn Gabriels Zucmans sem fyrst var birt í greinarformi árið 2012, en síðan á bók 2015.⁵ Fjöldi annarra rannsókna hafa beinst að þrengri rannsóknarefnum, svo sem einstökum tegundum undanskota og fjármagnsflóttu, eða að milliverðlagningarvandanum á afmörkuðum svæðum.⁶ Í ljós kom þegar langt var liðið á verktímum að bæði hjá Dönun og Svíum stóð yfir vinna við verkefni sambærilegt þessu. Fékkst ákveðin gagnleg innsýn í þá vinnu, þó með miklum takmörkunum þar sem efnið er enn óbirt.⁷

Fyrir utan norrænu rannsóknirnar tvær sem ekki voru aðgengilegar, er sá munur á viðfangsefni alþjóðlegu rannsóknanna og verkefni starfshópsins að þær fyrrnefndu miða að því að meta heildarumfang aflandseigna fyrir allan heiminn á meðan rannsókn starfshópsins takmarkast við eignir Íslendinga. Niðurstöðurnar um það efni liggja á nokkuð breiðu bili, sem er til marks um þá óvissu sem óhjákvæmilega fylgir þessum rannsóknum. Telur Zucman að fjármálæignir í skattaskjólum nemi alls 7,6 trilljónum bandaríkjadala, Oxfam áætlar að slíkar eignir nemi 18,5 trilljónum dala og Henry telur að þær séu á bilinu 21-32 trilljón dala árið 2012. Lauslega áætlað liggja mötin á bilinu 8-30% af árlegri heimsframleiðslu. Er þá litið framhjá öllum öðrum eignum sem kunna að vera duldar fyrir yfirvöldum, þ.á m. seðlum, gullstöngum og listaverkum í bankahvelfingum og fasteignum eða lystisnekkjum, sem þó er vitað að eru umtalsverður hluti af falinni auðlegð veraldarinnar. Til gamans mætti strax hlutfalla þessar niðurstöður yfir á Ísland, þ.e. hver yrði niðurstaðan ef við værum í meðallagi á meðal þjóða í þessu efni. Leiðir sá samaburður til þeirrar niðurstöðu að verðmæti eigna íslenskra þegna á aflandsvæðum og í skattaskjólum gætu legið á breiðu bili, eða á milli 176 ma.kr. (Zucman) og 704 ma.kr. (Henry).

Aðferðir Oxfam og Zucmans byggjast á gögnum sem leyfa ekki aðgreiningu eftir þjóðerni og sama gildir um eina af þeim fjórum aðferðum Henrys, sem hann beitir til þess að fá jafn margar sjálfstæðar niðurstöður.⁸ Eftir standa þrjár af aðferðum Henrys, sem geta átt við í þessu tilviki, að svo miklu leyti sem gögn eru fánleg fyrir Ísland.

Þessar aðferðir eru í fyrsta lagi mat á falskri milliverðlagningu í vöruviðskiptum (e. *trade misinvoicing*) á grundvelli misræmis milli inn- og útflutningsgagna. Er fjallað um það í kafla 5

⁵ Oxfam (2013), Zucman (2015).

⁶ Til dæmis Christian Aid (2008), Global Financial Integrity (2014).

⁷ Upplýsingar um þetta bárust í gegnum alþjóðasamvinnu skattrannsóknastjóra og eru að hluta háðar trúnaði um sinn.

⁸ Samstarfsmaður Zucman, Nils Johannessen, hefur ásamt honum þróað aðferð sem Svíar og Danir eru að líkindum að nýta, en upplýsingar um það bárust of seint. Væri áhugavert að beita sömu aðferð og bera saman fyllilega sambærilegar niðurstöður.

hér að neðan.⁹ Í öðru lagi er um að ræða mat á eignastýringu í einkabankaþjónustu yfir landamæri. Henry gefur sér að slík eignaumsýsla fari að mestu leyti í gegnum skattaskjól og færir rök fyrir því. Þar sem Ísland á í hlut vill svo til að sú þjónusta sem hér um ræðir, hin svokallaða „sérbankaþjónusta“, fór að langmestu leyti fram hjá dótturfélögum íslensku bankanna í Lúxemborg, einkum Landsbankanum og Kaupþingi. Verður leitast við að kanna líklegt umfang hennar í kafla 6. Að lokum setur Henry fram mat byggt á óskráðu fjármagnsflæði (e. *unrecorded capital flows*). Er gert sambærilegt mat fyrir Ísland í 7. kafla. Aðferðin felst í því að bera saman annars vegar öflun gjaldeyris og hins vegar ráðstöfun hans (e. *sources and uses*), í opinberum gögnum um viðskipta- og fjármagnsjöfnuð. Misræmi þar á milli þýðir (ef það er tekið bókstaflega) að eftir atvikum er ekki vitað hvaðan viðkomandi fjárhæðir komu eða hvert þær fóru. Getur þetta bent til þess að fjármunir af óþekktum uppruna hafi flætt inn í landið eða fé hafi flætt út úr landinu til óþekktara nota og ótilgreindra svæða. Undirstrika verður að slík gögn eru oft á tíðum óáreiðanleg vegna vanda í skráningu og gagnaskilum, gengisbreytinga og af öðrum ástæðum. Leiddi rannsóknin í ljós að slíkar ástæður gætu vegið þungt þegar Ísland á í hlut, en misræmið á Íslandi reyndist umfangsmeira en hjá flestum öðrum þjóðum.

4 FJÁRMÁLAVÆÐING OG FJÁRMAGNSFLÓTTI 2003-2008

Í framhaldi af upplausn rótgróins haftakerfis á Íslandi í lok síðustu aldar hófst hraðfara fjármálavæðing samfélagsins. Opinbert eftirlit, aðrir innviðir og utanumhald fylgdu þeirri þróun ekki eftir, enda engin hefð fyrir frjálsri fjármálastarfsemi í landinu. Framvindan á sviði skattundanskota og skattasniðgöngu var samofin þeim öra vexti í áhættutöku sem fylgdi í kjölfar einkavæðingar ríkisbankanna tveggja árin 2002 og 2003. Í krafti vaxandi framboðs af lánsfé urðu skuldsettar yfirtökur rótgróinna fyrirtækja algengar á árunum 2004-2007 og skipti stór hluti íslenskra fyrirtækja um hendur. Þróunin hófst í sjávarútvegi á tíunda áratugnum með hraðfara virðisaukningu fiskveiðikvótans og vaxandi samþjöppun hans á færri hendur, en þetta mynstur færðist yfir á fleiri svið atvinnulífsins þegar kom fram á fyrsta áratug þessarar aldar. Eigendur rótgróinna fyrirtækja auðguðust margir hverjir skyndilega við sölu þeirra og kaupendurnir nýttu sér batnandi lánamöguleika í bönkunum til að fjármagna frekari yfirtökur og mynda öflug eignarhaldsfélög sem nutu góðs af miklum verðhækkunum hlutabréfa í Kauphöll. Nutu báðir aðilar oftast ráðgjafar fyrirtækjasviða og sérbankaþjónustu bankanna. Til þess að nýta þau hagnaðartækifæri sem í þessu fólust hófu tveir íslenskir bankar starfsemi í Lúxemborg, Kaupþing þegar árið 1998 en Búnaðarbankinn tveimur árum síðar. Landsbankinn hafði haft starfsemi á Ermarsundseyjum, en í kjölfar sameiningar Kaupþings og Búnaðarbanka árið 2003 keypti hann dótturfélag Búnaðarbankans í Lúxemborg og flutti einkabankastarfsemi sína þangað. Nokkru síðar bættist Glitnir í hópinn þótt hann yrði aldrei jafn umsvifamikill í venjulegri einkabankaþjónustu og hinir tveir.

Kaupþing og Landsbankinn markaðssettu á þessum tíma sérbankavöruframboð sitt af miklum dugnaði til vel stæðra einstaklinga (e. *High Net Worth Individuals, HNWI*) og athafnamanna. Fólst í þjónustunni m.a. skattaskipulagning (e. *tax planning*) sem iðulega kallaði á stofnun aflandsfélaga og flutning stórra fjárhæða út fyrir íslenska skattalögsögu. Það þekktist að villt væri um fyrir skattyfirvöldum með ólögætum hætti, t.d. með falskri milliverðlagningu við

⁹ Sem dæmi um aðferðafræði má nefna *Global Financial Integrity* (2014). Guðmundur Jónsson sagnfræðiprófessor hefur lýst slíkum undanskotum á Íslandi ítarlega fyrir tímabilið 1940-1980.

sölu fyrirtækja úr landi og eins fóru menn yfir strikið t.d. þegar viðskiptavinum sérbankþjónustu var gefinn kostur á að hafa kreditkort á reikninga aflandsfélaganna til þess að fjármagna einkaneyslu sína. Í slíku felst dulin taka arðs og skýrt lögbrot. En í fjölmörgum tilvikum og jafnvel flestum fór flutningur fjáris þó fram með löglegum hætti. Íslensk skattalöggjöf leyfði frestun á skattgreiðslum af söluhagnaði og þegar féð var endurfjárfest féll skattskyldan niður, jafnvel þó um aflandsfélag væri að ræða. Var féð eftir það utan seilingar íslenskra skattfirvalda, sem og sá arður sem það gaf af sér. Nánar er fjallað um skattalegar hliðar þessara mála í 8. kafla.

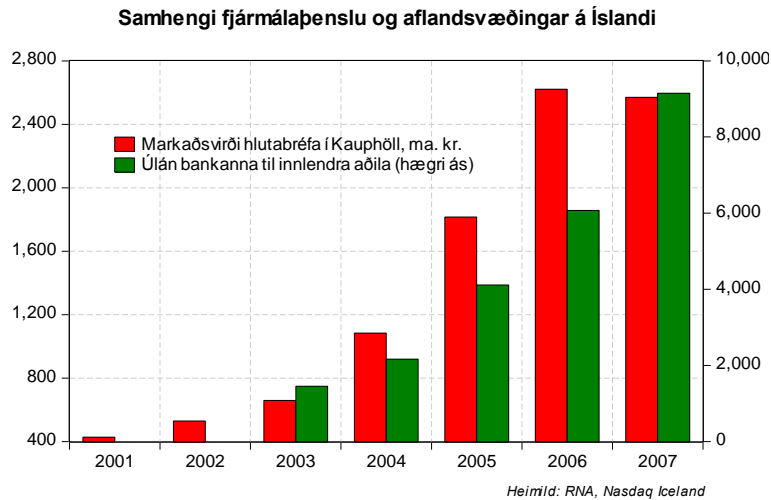
Hópurinn setti fram þá tilgátu að úr hagtölum Seðlabanka Íslands um erlenda stöðu þjóðarbúsins mætti lesa hvernig þróunin varð á eignastöðu Íslendinga erlendis og erlendra aðila hérlendis á þessu tímabili. Þannig kynni að mega kortleggja þá þróun sem lýst er hér að framan nokkuð nákvæmlega. Sér í lagi mætti sjá á þessum gögnum hversu mikið var um sk. *round tripping*, þ.e. málamyndaeignarhald Íslendinga á íslenskum verðmætum í gegnum aflandsfélög. Svo reyndist þó ekki vera. Sá þáttur gagna um erlenda stöðu þjóðarbúsins sem líklegastur er til að gefa einhverja mynd af fjárfestingu í aflandsfélögum er sk. bein fjárfesting erlendis, þ.e. eignaraðild yfir 10% í félögum. En sá liður endurspeglar einnig hina sk. íslensku útrás, þ.e. fjárfestingar íslenskra aðila í erlendum rekstrarfélögum á borð við erlendar verslunarkerðjur og flugfélög. Þó sú eignaraðild hafi vissulega að hluta til legið í gegnum aflandsfélög, þá er hæpið að flokka alla útrásina sem fjármagnsflóttu. Enn kemur það til að í gögnum um erlenda stöðu þjóðarbúsins er byggt á lögheimili endanlegs eiganda, en ekki þjóðerni. Lágu upplýsingar um slíkt ekki fyrir annars staðar þar sem reynt var að meta umsvif aflandsfélaga, s.s. varðandi eignarhald í Kauphöll sem vikið verður að síðar í þessum kafla.

Það síðastnefnda vekur aftur á móti athygli á þeirri mikilvægu gerð fjármagnsflóttu sem felst í flutningi auðmanna á lögheimili sínu og skattalegri heimilisfesti til lágskattasvæða. Nokkuð kvað af þessu þegar á árunum fyrir hrun og sumir af þeim einstaklingum sem venjan er að telja til auðugustu Íslendinga hafa ekki átt lögheimili hérlendis í áratugi. Í kringum hrúnið varð enn meira um þetta og þegar hér er komið við sögu eru fjölmargir, ef ekki flestir nafnkunnir auðmenn af íslenskum upprunna búsettir erlendis, einkum í Bretlandi, Lúxemborg eða Sviss. Við slíkan flutning á heimilisfesti færast eignir viðkomandi einstaklinga út úr tölfræði um beina fjárfestingu Íslendinga erlendis og þegar um svo umsvifamikla eignamenn er að ræða verður munurinn umtalsverður miðað við suma aðra mælikvarða.

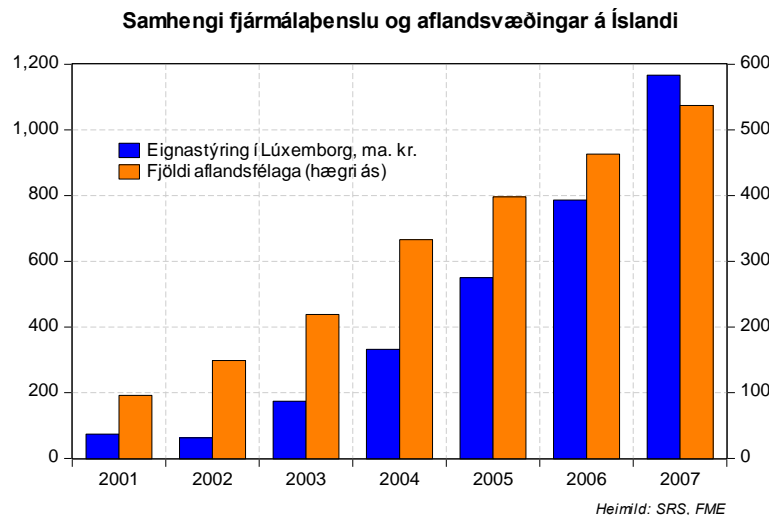
Ýmsir aðrir annmarkar eru á þessum gögnum til nota í þessu samhengi, enda ljóst að þeim var ekki safnað beinlínis í þessum tilgangi. Skil á gögnunum voru gloppótt og höfðu eftirlitsaðilar hvorki tök á að beita dagsektum né öðrum úrræðum til þess að framfylgja reglum um þetta. Erfitt er að greina að hve miklu leyti aðilar fylgdu skilgreiningum, einkum í mati á verðmæti eigna og gengismunur gjaldmiðla getur skekkt myndina verulega. Endurbætur á staðli um beina erlenda fjárfestingu sem tóku gildi 2013 færðu skilgreiningar gagna til betri vegar, en ennþá eru takmörkuð úrræði til þess að ganga á eftir gagnaskilum. Verður brýnt að bæta úr þessu í framhaldi af losun hafta sem nú stendur fyrir dyrum.

Gögn Seðlabankans um erlenda stöðu þjóðarbúsins staðfesta þó að mikið fé leitaði úr landi á þensluárunum. Bein fjárfesting ellefufaldaðist milli fyrsta ársfjórðungs 2004 og þess síðasta 2007 og verðbréfaeign sexfaldaðist, meðan önnur fjárfesting, þ.m.t. erlend útlán bankanna, tífaldaðist. Mikið af þessu fé rann í eignastýringu hjá dótturfélögum íslensku bankanna í Lúxemborg, sem léku lykilhlutverk í fjármagnsflóttanum. Umtalsverður hluti útlæðisins féll þó væntanlega ekki beint undir eignastýringuna, heldur var áfram undir beinni stjórn eigendanna, kjölfestufjárfesta í félögum eins og Novator, Baugi, Exista og Kjalar, sem reyndar

voru einnig stærstu fjárfestar bankanna og í nánu samstarfi við þá. Af sjálfu leiðir að fjármunir þessara aðila voru einnig að miklu leyti bundnir í íslenskum verðbréfum. Arður af eignunum leitaði einnig út fyrir landsteinana og á árunum 2003-2008 voru um 90 ma.kr. greiddir í arð til erlendra félaga, sem að yfirgnæfandi meirihluta voru staðsett á lágskattasvæðum, flest í Lúxemborg og Hollandi. Standa líkur til þess að mestan hluta tímabilsins hafi stór hluti þess fjár jafnóðum verið endurfjárfestur á Íslandi, sbr. greiningu síðar í þessum kafla.



Áhugavert er að skoða þróunina á mismunandi sviðum á þessu tímabili í samhengi, þ.e. stórkostlega fjölgun aflandsfélaga, vöxt eignastýringar dótturfélaganna í Lúxemborg, útlánaþenslu og eignaverðþenslu. Í ljós kemur að allar fylgjast þessar tímaraðir að. Ástæðan er sú að hreyfiafl aflandsvæðingarinnar sem tvær fyrirtölu tímaraðirnar lýsa er einmitt fjármálaþenslan og allt margfaldast þetta ár frá ári á sama tímabili. Aflandsvæðinguna ber því að skoða sem óaðskiljanlegan þátt í atburðarás fjármálavæðingar og útrásar. Þó undanskot, aflandsfélög og erlendir leynireikningar hafi lengi tíðkast í viðskiptum Íslendinga við útlönd verða hér þáttaskil sem skýra nánast ein og sér þá sérstöðu sem Íslendingar hafa í Panamaskjölunum.



Samkvæmt vitnisburði fyrrum starfsmanns sérbankaþjónustu í Lúxemborg skáru Íslendingar sig algjörlega úr þar í borg, að því er snýr að þeirri aflandsvæðingu sem hér er lýst. Þótt skattumhverfi í fjárfestingum og fyrirtækjarekstri væri síst hagstæðara á Norðurlöndum en á Íslandi á þessum tíma, urðu menn lítið varir við það að aðrir Norðurlandabúar færu þessa leið

með sína fjármuni. Veitti þó t.d. Nordea hliðstæða aflandsbankaþjónustu og íslensku bankarnir tveir og notfærðu sér það nokkrir Íslendingar skv. gögnum skattrannsóknastjóra. Auk fjármálaþenslunnar á Íslandi réði hér vafalaust nokkru að CFC-löggjöf (*e. Controlled Foreign Company*) var innleidd á hinum Norðurlöndunum mun fyrr en hér varð raunin og veikleikar íslensku krónunnar sköpuðu sérstakan hvata til þess að forða eignum yfir í sterkari gjaldmiðla. Bauð frjálst flæði fjármagns og ráðgjöf banka og fagaðila vel stæðum Íslendingum því bæði upp á meira svigrúm og sterkari hvata til umsvifa í skattaskjólum en öðrum, auk þess að skattgreiðslur voru lágmarkaðar, sem auðvitað átti einnig við um aðrar þjóðir.

4.1 Aflandsfjármagn í skattframtölum 2000-2008

Bein fjárfesting í aflandsfélögum

Í þessari umfjöllun teljast til aflandsfélaga félög í Lúxemborg og Hollandi og að auki félög frá Bresku Jómfrúareyjnum, Panama, Kaymaneyjum, Seychelleseyjum og sambærilegum ríkjum. Enn fremur er talið með eignarhald erlendra fjármálastofnanna á íslenskum hlutabréfamarkaði s.s. Landsbankinn í Lúxemborg, Nordea og fleiri aðilar. Þá teljast með ákveðnir innlendir aðilar, s.s. söfnunarreikningar sem komu fram fyrir erlenda aðila. Í nokkrum tilvikum voru íslenskir lögaðilar sem skráðir eru fyrir hlutafé þeirra fyrirtækja sem hér verða til umfjöllunar taldir með aflandsfélögum. Það á við þegar eignarhald þeirra var á hendi erlendra félaga eða annara innlendra félaga sem síðan voru í eigu aflandsfélags (óbeint aflandseignarhald). Er þá horft í gegnum innlenda aðilann og eignin talin með aflandseignum.

Á árunum 2000-2007 sýna skattframtöl að margir Íslendingar fjárfestu í hreinum aflandsfélögum án þess að frekar væri aðhafst að því er séð verður. Þessar fjárfestingar geta verið frá nokkrum tugum þúsunda upp í hundruð milljóna að nafnvirði. Í viðkomandi skattframtölum kemur almennt ekki fram að færðir séu aðrir fjármunir en sem nemur kaupverðinu til aflandssvæða. Leiða má líkur að því að slík félög hafi verið nýtt til frekari fjárfestinga með lánveitingu frá þeirri bankastofnun sem félagið var í viðskiptum við. Því miður liggur heimilisfesti fyrirtækjanna ekki alltaf fyrir og má því reikna með að þessar fjárhæðir séu hærri en eftirgrensflan gefur til kynna. Enn kemur til að í keyptum gögnum skattrannsóknastjóra var fjöldi óuppgefinna félaga í eigu Íslendinga og nánar tiltekið voru skattyfirvöld aðeins upplýst um tilvist þriðjungs þeirra félaga. Fjárhæðirnar sýna nafnverð hlutafjár í erlendri mynt en ekki kaupverð eða markaðsvirði og er því litlar ályktanir hægt að draga af þessu um raunverulegt verðmæti í aflandsfélögum, nema helst þá að hlutafjáreign í aflandsfélögum er alveg örugglega meiri en hér kemur fram. Fer uppgengið nafnverð vaxandi til ársins 2007 þegar það nær 6 mö.kr., en dalar hratt eftir það og er árið 2014 lauslega áætlað 1,5 ma.kr. Á bak við þetta standa innan við 200 félög á aflands eða lágskattasvæðum, en í gögnum skattrannsóknastjóra er að finna 585 slík. Til samanburðar nemur erlend hlutabréfaeign Íslendinga í heild á árunum 1999-2015 mest 25 mö.kr. að nafnvirði 2007, en fellur í um 10 ma.kr. árið 2014. Hlutabréfaeign í aflandsfélögum er því rúmur fjórðungur allrar erlendar hlutabréfaeignar fyrra árið, en aðeins 1/7 á þennan mælikvarða síðara árið.

Aflandsfélög stofnuð utan um hlutabréfasafn einstaklinga

Allmörg dæmi eru úr skattframkvæmdinni um það að einstaklingar sem eiga verulegt hlutabréfasafn, svo jafnvel skiptir hundruðum milljóna, selji það til fjármálastofnunar t.d. í Lúxemborg og fjárfesti samhliða í aflandsfélagi sem kaupir safnið af bankanum aftur. Á árunum 1996-2001 var heimilt að færa niður kaupverð hlutabréfa sem nam söluhagnaði og þannig fresta skattlagningu hans þar til hin niðurfærðu bréf voru seld. Á þeim tíma var ekki gerður greinarmunur á því hvort á bak við þetta væru svokölluð BVI félög (Bresku Jómfrúareyjarnar, Tortóla) eða 1929-félög (Lúxemborg) því almenn skráning á þessum bréfum var sú að þetta væru félög með heimilisfesti í Lúxemborg. Ekki reyndist unnt í þessari atrennu

að samkeyra skattframtöl þannig að leggja mætti mat á heildarumfang slíkra flutninga á innlendum hlutabréfum.

Eignarhald á rekstrarfélögum fært til útlanda

Enn má sjá á skattframtölum fyrri tíma að eigendur einkahlutafélaga með starfsemi hér á landi selja oft hlutafé sitt í þeim til aflandsfélaga. Er það greinilega oft gert með það fyrir augum að endanleg sala eigi sér síðan stað til óskylds aðila síðar. Markmiðið með þessu getur ekki verið annað en að komast undan skattlagningu hér á landi vegna þessara viðskipta.

Lánveitingar til aflandsfélaga

Í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis er að finna upplýsingar um 20 stærstu lánveitingar fjármálastofnanna til fyrirtækja og einstaklinga á árinu 2008. Í Lúxemborg voru það einkum dótturfélög Landsbankans og Kaupþings sem lánuðu til aflandsfélaga í eigu Íslendinga, en Íslandstengingar Glitnis í Lúxemborg að þessu leyti voru óverulegar skv. skýrslunni. Lagt var mat á hverjir af lántakendum bankanna nýttu aflandsfélög byggt á viðskiptasögu þeirra, sér í lagi hvaða félög og félagaform viðkomandi aðilar voru vanir að nýta. Enn fremur falla þarna undir erlendir aðilar sem taldir eru hafa haft mikil tengsl við Ísland og tengjast öðrum Íslendingum sem nýtt hafa aflandsfélög í starfsemi sinni. Undirstrika verður að mat af þessu tagi verður alltaf gróf nálgun, þar sem öll frumgögn vantar til að leggja nákvæmt mat á þetta.

Niðurstaðan er sú að miðað við að gengi evrunnar hafi verið 122 kr. á þessum tíma, nema heildarútlán til aflandsfélaga alls 254 mö.kr. á þessum tímamarki hjá Kaupþingi í Lúxemborg. Sambærileg tala fyrir Landsbankann í Lúxemborg er 137 ma.kr. Alls nema því lánveitingar íslensku bankanna í Lúxemborg til aflandsfélaga því um 391 mö.kr.

Það vekur athygli að þessi tala er í góðu samræmi við áætlun starfshópsins á umfangi eignastýringar þessara banka í Lúxemborg, en þar mat starfshópurinn að eignir í stýringu hafi verið um 345 ma.kr. og lánveitingar numið öðru eins. Að teknu tilliti til gengishreyfinga og hugsanlegra veðkalla milli árána 2007 og 2008, auk þess sem lánveitingarnar taka aðeins til stærstu aðilanna, má gera því skóna að þetta lánsfé sé að mestu innifalið í heildarumfangi eignastýringar og sérbankaþjónustu.

Arðgreiðslur til aflandsfélaga og erlendra aðila

Skoðun á arðgreiðslum skv. hlutafjármiðum leiðir í ljós að arðgreiðslur til erlendra aðila eru óverulegar á árunum 1997-2003, en frá og með árinu 2004 fara þær stigvaxandi og ná hámarki á árinu 2007. Þær arðgreiðslur sem inntar voru af hendi til aflandsfélaga með heimilisfesti utan evrópska efnahagssvæðisins féllu undir afdráttarskyldu og var haldið eftir fjármagnstekjuskatti þegar það átti við. Af þeim greiðslum sem fóru til félaga með heimilisfesti í Hollandi eða Lúxemborg var ekki haldið eftir fjármagnstekjuskatti, eða hann fékkst endurgreiddur í samræmi við tvísköttunarsamninga. Alls námu arðgreiðslur til félaga á aflands- og lágs-kattasvæðum um 97 mö.kr. á árunum 1997-2009, þar af um 90 ma.kr. á árunum 2006-2009.

Framtaldar tekjur Íslendinga vegna aflandsfélaga

Skoðun á skattframtölum Íslendinga á árunum 2000-2015 með tilliti til arðgreiðslna af erlendra hlutafjäreign leiðir í ljós að framtaldar fjármagnstekjur sem rekja má til aflandsfélaga nema rúmum 30 mö.kr. Til viðbótar liggja fyrir upplýsingar um að aðilar hafi selt og innleyst söluhagnað af aflandsfélögum að andvirði hátt í 10 mö.kr. Erfitt er að fá heildstætt mat á hvert umfang framtaldra tekna Íslendinga og íslenskra fyrirtækja var í raun þar sem þetta er ekki nákvæmlega sundurliðað í gagnagrunni ríkisskattstjóra. Þó liggur fyrir að innlendir aðilar töldu

fram hátt í 1 ma.kr. í vaxtatekjur frá aflandsfélögum. Niðurstaðan er að með óyggjandi hætti má fullyrða að taldar hafi verið fram til skatts a.m.k. 41 ma.kr. vegna aflandsfélaga. Vegna vanskraningar á heimilisfesti félaga er þessi tala nokkuð örugglega vanáætluð.

4.2 Eignaraðild aflandsfélaga á íslenskum hlutabréfamarkaði

Ákveðið var að skoða þróun á erlendum fjárfestingum í íslenskum hlutabréfamarkaði með hliðsjón af eignarhaldi félaga á lágskattasvæðum. Var matið byggt á hlutfjármiðum sem viðkomandi fyrirtæki skilaði inn til ríkisskattstjóra, en skil á hlutfjármiðum hafa verið fullnægjandi þegar skráð félög eiga í hlut, þótt það eigi ekki við um óskráð félög hér á landi, sbr. skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis.

Staðan á árinu 2003

Í árslok 2003 var beint eða óbeint eignarhald aflandsfélaga á íslenskum hlutabréfamarkaði í aðalatriðum með þeim hætti að Bakkavör, Baugur, Landsbankinn, Líf ehf. og Pharmaco voru á bilinu 20-40% í eigu aflandsfélaga, en 12 önnur félög að óverulegu leyti, þ.e. innan við 5%. Í þeim 30 félögum af 48 sem eftir standa var ekki um að ræða eignarhald aflandsfélaga í skilningi þessarar rannsóknar. Á þessu sést þó að árið 2003 er sú þróun þegar hafin sem heldur áfram næstu árin að eignaraðild aflandsfélaga í Kauphöll Íslands fer stigvaxandi. Til marks um það andrúmsloft sem hér ríkti má minna á það að við einkavæðingu Landsbankans í árslok 2002 eignast íslenskt eignarhaldsfélag ráðandi hlut í bankanum fyrir hönd kjölfestufjárfestanna þriggja, en það félag er aftur í eigu þriggja aflandsfélaga. Virðast stjórnvöld engar athugasemdir hafa gert við þetta. Sömu aðilar eignast síðan einnig ásamt öðrum stærsta eignarhlutinn í Pharmaco hf. í gegnum aflandsfélag.

Eignarhald aflandsfélaga á Íslandi á árinu 2007

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir eignarhaldi nokkurra þeirra félaga sem áberandi voru á íslenskum hlutabréfamarkaði á árinu 2007. Gefur þetta vísbendingu um þá stöðu sem var á eignarhaldi erlendra aflandsfélaga í íslensku efnahagslífi, en taka ber fram að þessi samantekt er ekki tæmandi.

Tafla 3: Hlutdeild aflandsfélaga í Úrvalsísitölunni 2007 (ma.kr.)

Félag	Hlutdeild aflandsfélaga (%)	Markaðsvirði	Aflandseign
Kaupþing hf.	54,8	652	357
Glitnir hf.	49,8	400	199
Landsbankinn hf.	65,9	370	244
Exista hf.	58,0	337	195
Actavis hf.	78,0	264	206
FL Group hf.	36,0	237	85
Straumur Burðarás hf.	46,5	216	100
Eimskip hf.	50,4	61,5	31
Alfesca hf.	49,6	28	14
Bakkavör	50,4	148	75
Virðisvegið meðaltal:	56,0	2.714¹⁰	1.507

Heimild: Ríkisskattstjóri

¹⁰ Misræmi milli þessarar samtölu og árslokastöðu Kauphallarinnar er vegna lækkunar innan ársins 2007.

Fram kemur að stærstu fjárfestar landsins kusu að halda utan um eignarhald sitt á fyrirtækjum með milligöngu lögaðila með heimilisfesti á aflands- og lágs-kattasvæðum. Eignarhaldið skiptist aðallega í þrjá flokka. Í fyrsta lagi er um að ræða eiginleg aflandsfélög í þrengsta skilningi þess orðs, þ.e. félög í lögsögum á borð við Bresku Jómfrúareyjarnar, Panama, Kýpur, Kaymaneyjar o.s.frv. Í öðru lagi eru þetta félög staðsett í Lúxemborg, þ.e. SARL félög eða 1929-félög. Í þriðja lagi hollensk félög (BV-félög). Fellur lunginn úr ofangreindu eignarhaldi undir þessi þrjú aflands- og/eða lágs-kattafélagagöngum með beinum eða óbeinum hætti.

Staðan í lok árs 2015

Við mat á eignarhaldi aflandsfélaga í lok ársins 2015 var stuðst við skil á hlutfjármiðum til ríkiskattstjóra fyrir það ár. Nú bregður svo við að aðkoma aflandsfélaga að eignarhaldi á félögum skráðum í kauphöll er óveruleg. Það er aðeins í tveimur félögum Össuri hf. og Eimskip sem erlend eignaraðild er veruleg, þ.e. um 30% í Eimskip hf. og 57% í Össuri. Skýrist hún af aðkomu erlendra aðila sem ekki verður séð að hafi tengingu við aflandsfélög eða séu í óbeinni eigu Íslendinga. Þó ber að geta þess að ekki var hægt á grundvelli launamiðaskila Össurar hf. að greina hvaða erlendu félög það voru sem áttu hlut í félaginu umfram það sem kemur fram í ársskýrslu félagsins. Af öðrum félögum er Síminn í 12% erlendri eigu og Eik, VÍS, TM og Nýherji 6-8% en önnur félög undir 5%. Félag frá Lúxemborg, Möltu og Seychelleseyjum finnast þegar óbeint eignarhald er skoðað, auk tveggja félaga af óljósum uppruna, þar sem í öðru tilvikinu er haldið utan um eignarhaldið í gegnum Landsbankann í Lúxemborg. Hlutfallslega er þó um óverulegt eignarhald að ræða. Þess ber þó að geta að í öðrum félögum en Eimskip og Össuri er talsvert um eignarhald á formi safnreikninga, sem ekki er hægt að greina frekar. Niðurstaðan er samt sem áður sú að eignarhald félaga á aflandsvæðum er orðið tiltölulega lítið á íslenskum hlutabréfamarkaði og þegar horft er til kjölfestufjárfesta getur ekki að líta neitt aflandsfélag.

Samantekt

Hér er reynt að rekja lauslega þá djúptæku aflandsvæðingu efnahagslífsins sem fylgdi lána- og eignaverðspenslu fyrsta áratugar aldarinnar á Íslandi. Þeir Íslendingar sem hafa verið í aðstöðu til þess hafa frá fornu fari sumir hverjir leitað leiða til þess að flytja fé úr landi, ýmist til þess að forðast skattgreiðslur, leyna auðlegð sinni eða firra sig þeirri gengisáhættu sem fylgir íslensku krónunni. Útrásin sem sést í tölum um erlenda stöðu þjóðarbúsins var ekki nema að hluta til eiginlegt eignarhald Íslendinga erlendis, heldur að miklu leyti það sem kalla mætti fram-og-tilbaka fjárfestingu, (e. *round tripping*). Það eru málamyndagjörningar sem ekki þjóna öðrum tilgangi en þeim að fela eignarhald, forðast skattgreiðslur og koma eignum úr seilingarfæri lánardrottna.

Þar sem þróunin varð alls ólík á hinum Norðurlöndunum, sem búa við svipaðan lagaramma að öðru leyti, vaknar sú spurning óhjákvæmilega, hvort hægt hefði verið að draga úr eða komast hjá þessum mikla fjármagnsflótta með því að fylgja líkri stefnu og þau gerðu.

5 UTANRÍKISVERSLUN OG MILIVERÐLAGNING

Á Íslandi er gamalgróin hefð fyrir skipulegum flutningi fjármuna einkaaðila til útlanda, eins og greint er frá í umfjöllun Guðmundar Jónssonar, sagnfræðings.¹¹ Allt til fram undir lok síðustu aldar ríktu höft í milliríkjavíðskiptum og lágu hagsmunir innflytjenda til þess að fara á svig við

¹¹ Guðmundur Jónsson (2016).

verðlagshömlur, á meðan útflytjendur höfðu ávinning af því að komast undan skilaskyldu gjaldeyris og jafnvel hagræða skilaverði til skipta heima fyrir. Meðal annars sem freistaði í þessu efni, má nefna ávinning af því að lækka skattgreiðslur, leyna eignum fyrir opinberum aðilum, lánardrottnum og almenningi eða safna varasjóðum í gjaldmiðlum sem ekki rýrnuðu jafnt og þétt að verðgildi. Þetta er sú „faktúrufölsun“ sem Halldór Laxness fjallar um í Atómstöðinni, en einnig þekkt hugtakið „hækkun í hafi“. Hér verður þessi háttsemi kölluð ólögleg milliverðlagning í vöruviðskiptum.

Slík vinnubrögð eru vel þekkt víðar en hérlendis sem *e. trade misinvoicing*. Í sinni einföldustu mynd felst aðferðin í því, að hærra innkaupsverð er gefið upp í innflutningi en raunverulega er greitt og mismunurinn látinn safnast fyrir á reikningum erlendis. Í útflytningi er hins vegar of lágt söluverð gefið upp með sömu afleiðingum. Guðmundur lýsir nokkrum dæmum um þetta frá miðri öldinni nokkuð ítarlega og byggir m.a. á dómsúrskurðum þar sem öll bókhaldsgögn liggja fyrir. Tilgangurinn í þessum tilvikum er að koma fé úr landi.¹² Á meðal þeirra stofnana sem mest hafa rannsakað milliverðlagningu í alþjóðlegu samhengi er Global Financial Integrity (GFI).¹³ Niðurstöður GFI benda til þess að ólögleg milliverðlagning af þessu tagi standi á bak við meira en 4/5 hluta alls fjármagnsflóttu frá þróunarlöndunum, eða meira fé en sem nemur allri þróunaraðstoð og beinni erlendri fjárfestingu til þessara landa samanlagt. Er þetta að mati GFI og fleiri sá þáttur sem hefur vegið einna þyngst í að hamla hagvexti og framþróun þar. Ástæða þess að milliverðlagning í *vöruviðskiptum* vegur svo þungt í þessum löndum er vafalaust sú að þjónustuviðskipti, þ.m.t. fjármálaþjónusta, eru ekki stór þáttur í utanríkisviðskiptum þeirra, enda eru þau fyrst og fremst hrávöruútflytjendur og innflytjendur á margvíslegri neytenda- og tæknivöru.

Til að kanna mögulegt umfang slíkra undanskota hérlendis tók hópurinn upp þráðinn þar sem „spegilrannsókn“ Hagstofunnar fyrir árin 2008 og 2009 sleppti og skoðaði lengra tímabil, þ.e. 1990-2014. Spegilrannsókn (*e. mirror study*) er það kallað þegar gögn um útflutning frá landi A til annarra landa eru borin saman við gögn viðkomandi landa um innflutning frá landi A. Þegar grannt er skoðað kemur oft í ljós misræmi sem skýrist ekki eingöngu af kostnaði við flutninga, tryggingar og umsýslu.¹⁴ Vinnan við rannsóknir af þessu tagi er mikið nákvæmnisverk, þar sem leiðrétt þarf fyrir margvíslegum skekkjuvöldum í gögnunum, rannsaka tilgátur ítarlega og brjóta upplýsingarnar niður á atvinnugreinar, lönd og jafnvel áfangastaði í dreifikerfi ef vel á að vera. Hin útvíkkaða spegilrannsókn starfshópsins var hins vegar unnin innan mjög þröngra tímamarka og á árstíma sem margir eru fjarverandi vegna sumarleyfa sem þarf að kalla til vegna skýringa á gögnum. Það kom því ekki á óvart að samanburðurinn leiddi ekki til skýrar niðurstöðu þegar litið var á samanlögð heildarviðskipti. Var niðurstaðan sú að ekki væri hægt að draga öruggar ályktanir án þess að brjóta gögnin frekar niður, leiðrétt fyrir skekkjuvöldum á borð við gengissveiflur og tímamismun og eyða umtalsvert meiri tíma í greininguna.

Skref var þó stigið í þessa átt með því að skoða tvær einstakar útflutningsgreinar sérstaklega, annars vegar sjávarafurðir og hins vegar ál. Gagnstætt því sem vænta mátti, reyndist verðmæti íslensks áls í innflutningslöndunum nokkuð *minna* en það útflutningsverðmæti sem skráð var heima fyrir, eða 4,3% lægra. Þessi „lækkun í hafi“ er óvænt, þar sem

¹² Einnig þekkt hið gagnstæða, að innflutningur sé undirverðlagður til að víkjast undan innflutningsgjöldum eða útflytningur yfirverðlagður, t.d. þar sem útflytningstýrki eru í boði.

¹³ <http://www.gfintegrity.org/>

¹⁴ Cost, Insurance, Freight, skst. CIF. Án þessara liða er talað um Free on Board, skst. FOB.

innflutningsverðmætið er gefið upp CIF, en útflutningsverðmætið FOB. Þar sem sjávarafurðir áttu í hlut útilokaði greiningin aftur á móti ekki þann möguleika að 8,3% hærra skráð innflutningsverð í móttökulöndunum gæti innihaldið milliverðlagningarþátt. Sýnir dæmið um álið hversu mikilvægt er að rýna gögnin ofan í kjölinn.

Helsta niðurstaðan af þessari tilraun til að útvíkka fyrri spegilrannsókn Hagstofunnar er því sú, að greina þarf gögnin mun betur til þess að fá úr því skorið með nokkurri vissu hvort ólögleg milliverðlagning í vöruviðskiptum hafi tíðkast í einhverjum mæli á Íslandi á tímabilinu 1990-2014.¹⁵ Gæfist tómt til að beita þeim innan rýmri tímaramma, er nokkuð öruggt að þær aðferðir sem GFI hefur beitt í þróunarlöndunum myndu gefa skýra mynd af stöðunni hér hvað þetta varðar. Það eru gæði gagnaskráningar sem öllu ráða um árangurinn hér. Vart er við því að búast að hérlendis séu gögnin síðri en í Gana, Mósambík, Kenía, Tansaníu eða Úganda, en kæmi það á daginn væri sú niðurstaða umhugsunarefni í sjálfu sér.¹⁶

Með fyrirvara um þetta má samt sem áður setja hér fram einfalda nálgun og draga til bráðabirgða ályktanir í líkingu við þær sem dregnar hafa verið í öðrum löndum á grundvelli hennar í stað tímafrekrar greiningar. Heildarmunur á verðmæti skráðu í uppruna og móttökulandi er um 636 ma.kr. í gögnum um milliríkjavíðskipti Íslands yfir það 25 ára tímabil sem gögnin ná til, eða frá 1990 til 2014. Vitað er að lengst af hefur milliverðlagning af þessu tagi verið stunduð á Íslandi. Gögn úr skattrannsóknunum og reynsla aðila sem vel þekkja til innflutningsverslunar hérlendis á árum áður benda til þess að 10% óuppgefnar þóknar af innkaupsverði (11,11% álag á sannvirði) hafi verið viðmiðið hérlendis hjá þeim sem stunduðu þetta, sem auðvitað voru ekki allir. Sú tala er af sömu stærðargráðu og 100% af eðlilegum mismun á CIF og FOB verði. Því má telja nokkuð varfærið að nota 10% af mismuninum þar sem Ísland á í hlut. Það jafngildir því að einn af hverjum tíu inn- og útflytjendum hafi ástundað ólögmetna milliverðlagningu, en aðrir ekki. Sé gert ráð fyrir því að umrætt fé hafi fallið til jafnt og þétt yfir allt tímabilið gerir það rúmlega 2,5 ma.kr. hvert ár í 25 ár. Hafi féð verið vistað óskert allt tímabilið á óskattlögðum bankareikningum með hóflegri innstæðuávöxtun (1%), gefur það 140 ma.kr. í árslok 2015 að teknu tilliti til gengisþróunar á tímabilinu.

Hér er hvorki tekið tillit til kostnaðar við ráðgjöf og umsýslu né ráðstöfunar fjárins til neyslu. Hitt er jafn ljóst, að milliverðlagning af þessu tagi hefur verið ástunduð hérlendis mun lengur en á því tímabili sem gögnin ná til og gæti því uppsafnað fé verið að sama skapi meira.

Vísbendingar eru um að dregið hafi úr undanskotum á formi hefðbundinnar milliverðlagningar á þensluárunum, þegar að mörg rótgróin fyrirtæki komust í nýjar hendur og svigrúm til löglegrar skattsniðgöngu og fjármagnsflutninga til lágskattasvæða jókst. Eftir hrun var eftirlit með gjaldeyrisiskilum síðan hert til muna. Kann þetta tvennt að hafa dregið verulega úr slíkum umsvifum á seinni helmingi tímabilsins, þótt ekki sé hægt að fullyrða neitt um það með vissu. Áætlun á heildarupphæðinni breytist þó ekki við það, heldur aðeins hvernig hún deilist niður á árin. Þessi tilgáta hefur því ekki önnur áhrif en þau að undanskotin dreifast á skemmra tímabil, t.d. árin 1990-2002, en ársmeðaltalið verður að sama skapi hærra. Sé gert ráð fyrir þessu verður niðurstaðan talsvert hærri, eða mjög nærri 160 mö.kr., enda fellur féð þá brattar til framan af og uppsöfnuð fjárhæð hærri þegar gengi krónunnar fellur 2008.

¹⁵ Gröf yfir þróun mismunar á verðlagi milli uppruna og ákvörðunarstaðar er að finna í viðauka.

¹⁶ Global Financial Integrity (2014).

Í milliverðlagningu í vöruviðskiptum eins og henni er lýst hér að framan felast bein skattsvik. Þar sem skatteftirlit er skilvirkt og spilling ekki mikil er slíkt misferli áhættusamt. Þegar þjónustuviðskiptum og viðskiptum með óefnisleg verðmæti vex fiskur um hrygg skapast tækifæri til að beita fagaðri og varfærnari aðferðum til að ná fram sömu áhrifum. Þetta á ekki síst við um þær þjónustugreinar sem snúa að fjármálum, en aukið frjálsræði á því sviði og stórkostlegur vöxtur þeirra greina var helsta einkenni íslenskrar hagþróunar á síðasta áratug. Við þessar aðstæður skapaðist ekki aðeins mikil þensla, heldur með vaxandi almennri þekkingu á margs konar fjármálatækni einnig aukin tækifæri til *löglegrar skattsníðgöngu* (e. *tax avoidance*) í stað undanskota (e. *tax evasion*). Þetta rímar við það að vægi ólöglegrar milliverðlagningar í vöruviðskiptum virðist tiltölulega lítið í iðnríkjum vesturlanda, miðað við það sem gerist í hrávöruhagkerfum þróunarlandanna.

Í iðnríkjunum má rekja stóran hluta þeirra umsvifa í fjármagnstilfærslum sem sætt hafa gagnrýni til undanbragða alþjóðlegra stórfyrirtækja (e. *multinational corporations, MNC*) í tengslum við óefnislegar eignir og fjármögnun. Fyrirtæki á borð við Apple, Google, Amazon, IKEA, Starbuck's, McDonald's, svo aðeins örfá séu nefnd, beita margvíslegum og þaulhugsuðum aðferðum til þess að stýra hagnaði af alþjóðlegri starfsemi sinni þangað sem skattar eru lægstir. Þetta er gert fyrir opnum tjöldum. Einkaleyfi, hugverka- og vörumerkjaréttur eða bara hvers konar verðmæti sem skapa tekjur eru færð til lágskattasvæða, eða þá að fjármálatækni er beitt í sama tilgangi, þ.e. til þess að fjármagna fyrirtækin með þeim hætti að hagnaðurinn falli til þar sem eftirlit er minnst og lægstra framlaga til samneyslu er krafist. Þannig er því haldið fram að ákveðin stórfyrirtæki beiti þynningu eigin fjár (e. *asset stripping*) til þess að færa hagnað af starfsemi sinni hérlendis til eininga í sama eignarhaldi annars staðar sem greiða lægri opinber gjöld. Ekki þarf merkar tækninýjungar, háþrúð lyf eða heimspekkt vörumerki til að slík vinnubrögð tíðkist í alþjóðaviðskiptum og verður langstærstur hluti innkaupsverðs margskonar hversdagslegrar vöru á borð við t.d. banana eftir á lágskattasvæðum, hjá fyrirtækjum sem að sögn halda utan um t.d. vörumerki og dreifingu. Fleiri dæmi um hagnýtingu mismunandi skattaumhverfis milli landa mætti nefna hérlendis. Allur kaupskipafloti Íslendinga siglir undir erlendum fána síðan 2004.¹⁷ Til skamms tíma áttu mörg sjávarútvegsfyrirtæki dótturfyrirtæki á Kýpur sem nýttust þeim í skattalegu tilliti.¹⁸ Telja sumir að þessi dótturfélög íslensku sjávarfyrirtækjanna hafi einnig verið notuð við milliverðlagningu afurðanna.

6 EIGNIR Í STÝRINGU ERLENDIS

Ein af þeim aðferðum sem beitt hefur verið til þess að meta umfang aflandseigna er að skoða umfang eignastýringar og einkabankaþjónustu erlendis fyrir hvert land fyrir sig. Sé þetta skoðað fyrir Ísland beinast sjónir óhjákvæmilega að Kaupþingi og Landsbankanum í Lúxemborg. Skipting 585 aflandsfélaga sem tengjast Íslendingum og finna má í keyptum gögnum skattrannsóknarstjóra niður á stofnaðila sýnir, að þessir tveir bankar eða milliliðir á vegum þeirra höfðu langoftast milligöngu um stofnun þeirra. Landsbankinn og milliliður á vegum Kaupþings að nafni KV Associates stofnuðu 81% félaganna, en Novator og Arena

¹⁷ Starfshópur um skráningu kaupskipa (2004).

¹⁸ Á Kýpur greiða erlend félög ekki skatt af erlendra starfsemi sinni.

Wealth Management, sem einnig voru íslensk samtals 8% til viðbótar. Nordea er með 4% hlutdeild, meðan aðrir eru með minni.

Tafla 4: Milliliðir við stofnun aflandsfélaga

Milliliður	Fjöldi	Hlutfallsleg skipting
Landsbanki Luxembourg SA	298	50,9
KV Associates SA	176	30,1
Nordea Bank SA	36	6,2
Novator Luxembourg SARL	26	4,4
Arena Wealth Management SA	22	3,8
Aðrir	27	4,6
Samtals	585	100,0

Heimild: Skattrannsóknarstjóri

Vöxtur íslensku bankanna á sviði einkabankaþjónustu og eignastýringar í Lúxemborg var hraður. Landsbankinn tvöfaldaði umsvif sín milli árána 2003 og 2004 og aftur árið eftir, þegar hann fór fyrst yfir 4 ma. evra í stýringu. Kaupþing var stærri í upphafi, en óx ekki alveg jafn hratt fyrst eftir innkomu Landsbankans og voru bankarnir tveir svipaðir að stærð á tímabilinu 2003 til 2005. Árið 2007 tók Kaupþing aftur á móti undir sig stökk og tvöfaldaði næstum umsvifin meðan Landsbankinn óx aðeins um 20%, úr 4 mö. evra í 4,8 ma. Þess ber einnig að gæta að þær tölur sem bankarnir tilgreindu um umsvif sín í eignastýringu eru „gíraðar“ stöður, þ.e. innihalda einnig þann hluta fjárfestinganna sem var fjármagnaður með lánsfé frá bankanum. Kaupþing gefur þannig upp tæplega 8 ma. evra af eignum í stýringu í ársskýrslu sinni árið 2007 en Landsbankinn tæplega 5 ma., en Glitnir er langminnstur í þessu tilliti með 157 m. evra.

Alls höfðu þessir þrjú bankar því nær 1.200 ma.kr. undir í eignastýringu þegar mest var, á árslokagengi 2007. Þetta var ígildi landsframleiðslu sama árs, en svarar til um 1.800 ma.kr. á gengi í árslok 2015. Með ákveðnum fyrirvörum fæst sú niðurstaða að af tæplega 13 ma. evra heildarumsvifum árið 2007, hafi hlutdeild Íslendinga í þessu að frádreginni skuldsetningu verið um 3,8 ma. evra, eða um 345 ma.kr. á gengi þess árs. Má ætla að á miðju ári og fram til loka árs 2007 hafi skuldsett heildarfjárfesting íslensku viðskiptavinanna numið 816 mö.kr., en þar af hafi eigið fé verið 345 ma.kr. Þessar tölur samsvara 173% lánsveðþekju.

Samsetning eignasafnanna er ekki nema að litlu leyti þekkt og sér í lagi er gjaldmiðlasamsetning ókunn. Þó liggur fyrir svipmynd af eignasamsetningu frá því í júní 2007, sem hér er byggt á. Gera verður fyrirvara um að eignasamsetning var vafalaust nokkuð breytileg. Samkvæmt þessari heimild hefur á þeim tíma 60% (skuldsettrar) heildarfjárfestingar verið á formi skráðra hlutabréfa og 10% til viðbótar í óskráðum hlutabréfum. Á sama tíma voru 17% í bankainnistæðum, en afgangurinn, 13%, í skuldabréfum og sjóðum. Víst er að mjög mikið af þessu háa hlutfalli hlutabréfa voru íslensk bréf, þó ekki væri nema vegna þess hversu hátt hlutfall aflandsfélaga var í eignarhaldi í Kauphöllinni, en einnig hafa sérfróðir aðilar staðfest mikinn „home bias“ í fjárfestingum. Við það bætist að lungann úr þessu tímabili var óvíska hægt að ganga að ávöxtun sem stóðst samjöfnuð við vöxt íslensku Kauphallarinnar.

Mikilvægt er að glöggva sig á því hversu mikið af þessum eignum töpuðust í hrúninu. Aðeins er hægt að geta sér til um það, með hliðsjón af þeim vinnubrögðum sem tíðkuðust í lánveitingum, veðtöku og áhættustýringu. Banki krefst almennt handveðsetningar á eiginfjárframlagi viðskiptavinarins í slíkum viðskiptum og lækki upprunaleg lánsveðþekja niður

fyrir veðkallsörk, krefur bankinn viðskiptavininn um aukið eiginfjárframlag í formi reiðufjár eða auðseljanlegra eigna og tekur veð í því. Almennir viðskiptaskilmálar bankans í markaðsviðskiptum kveða þá á um að veðþekjunni skuli með auknu eiginfjárframlagi komið í ákveðið lágmarksgildi, t.d. í 130%, 140% eða jafnvel 150%.¹⁹

Ef skuldsett hlutabréfastaða nam 70% af 816 mö.kr., þ.e. 571 ma.kr., var eigið fé þar af 242 ma.kr. og lánshluti 329 ma.kr. Í ljósi þess að skráð innlend hlutabréf misstu í heildina 90% af verðgildi sínu mælt í krónum í kjölfar hrunsins, má reikna út að tap viðskiptavina bankanna og bankanna sjálfra hafi numið 514 mö.kr., eða 90% af hlutabréfafjárfestingunni. Er þá ekki reiknað með mögulegu viðbótartapi viðskiptavina vegna aukins eiginfjárframlags í kjölfar veðkalla, enda liggja ekki fyrir áreiðanlegar upplýsingar um þau. Samkvæmt þessum forsendum töpuðu viðskiptavinirnir öllu eigin fé sínu í skuldsettum hlutabréfafjárfestingum, 242 mö.kr. og bankarnir 272 mö.kr. af útlánunum.

Eftirstandandi eigið fé viðskiptavina einkabankabjónustunnar samkvæmt framangreindum útreikningi hefur þá numið 103 mö.kr., hinum upphaflegu 345 mö.kr. að frádregnu 242 ma.kr. tapi. Það er undir því komið hvaða forsendur menn gefa sér um vinnubrögð við skuldsetningu og áhættustýringu hjá bönkum og viðskiptavinum einkabankabjónustu hvort þetta tap varð meira eða minna. Ef skuldsetning íslensku hlutabréfakaupanna var óvarin í evrum og allar aðrar eignir viðskiptavinnanna hjá bankanum stóðu henni til tryggingar, gætu þessi eignasöfn auðveldlega hafa þurrkast út með öllu. Við ákveðnar aðstæður gæti eignastaðan þó einnig hafa verið betri en þetta í árslok 2008. Þannig gætu íslensk bréf hafa numið umtalsvert minna hlutfalli af hlutabréfaeigninni en hér er giskað á. Þetta hefði dregið úr tapinu en þess ber að geta að erlend hlutabréf lækkuðu einnig talsvert, t.d. fór MSCI World vísitalan niður um 40%. Í eftirstandandi hluta skuldsettu heildarfjárfestingarinnar (30% bankainnstæður, sjóðir og skuldabréf) er aftur á móti gert ráð fyrir því hér að lítið sem ekkert tap hafi orðið og jafnframt að eignirnar hafi að mestu verið í erlendum gjaldeyri.

Verður í framhaldinu að gera ráð fyrir eðlilegri ávöxtun til dagsins í dag. Jafnvel eftir áfallið 2008 verður að ætla að stjórnun þessa fjár hafi verið eitthvað virkari en við á um varasjóði þá sem söfnuðust fyrir tilstilli milliverðlagningar, sbr. síðasta kafla. Bankavextir á evrusvæðinu og víðar hafa aftur á móti verið í lágmarki á þessu tímabili. Sé gert ráð fyrir því að féð hafi allt verið geymt á bankareikningum kemur því ekki til önnur ávöxtun en sú sem rekja má til gengisþróunar íslensku krónunnar eftir hrun. Er eftirstandandi fjárhæð þá á að giska 185 ma.kr. Hafi aftur á móti helmingur fjárens verið fjárfestur í hlutabréfum þegar á leið, t.d. MSCI World vísitölunni, verður niðurstaðan 316 ma.kr.

Ef það er rétt að margir Íslendingar hafi fylgt starfsmönnum dótturfélaga íslensku bankanna í Lúxemborg til Banque Havilland og Arena Wealth, hefði verið afar áhugavert að þekkja umsvif þeirra fyrirtækja. Þó víst megi telja að einhverjir fóru annað strax í upphafi, hefði þetta gefið neðri mörk eigna sem þróuðust yfir tíma. Ekki tókst að afla þessara upplýsinga og sér í lagi fékk FME enga fyrirgreiðslu hjá Fjármálaeftirlitinu í Lúxemborg þó eftir því væri leitað. Samkvæmt óopinberum heimildum námu eignir Íslendinga í stýringu hjá Banque Havilland um 30 mö.kr. í árslok 2015 og höfðu þá minnkað samfelld frá hruni, enda lagði Havilland að sögn ekki mikla áherslu á að halda þessum viðskiptum og íslenskum starfsmönnum fækkaði mjög

¹⁹ Veðþekja fjárfestingar er skilgreind sem heildarupphæð hennar deilt með lánshlutanum. Þannig er veðþekjan 150% ef fjárfestingin er 150 m. kr. en lánshlutinn 100 m. kr.

þegar á leið. Hugsanlega hefur Arena Wealth Management unnið á að sama skapi og má búast við því að eignir Íslendinga í stýringu hjá Arena séu nú a.m.k. tvisvar til þrisvar sinnum meiri en hjá Banque Havilland. Allmargir kunna þó einnig að hafa farið í viðskipti hjá Nordea og fleiri erlendum bönkum. Miðað við þessar forsendur voru 90-120 ma.kr. í stýringu í árslok 2015 hjá þessum tveimur aðilum. Getur það samrýmst útreikningunum að ofan ef mikið af fénu leitaði í sérbankaþjónustu erlendra banka eða aðra fjárfestingu eftir hrun, en einnig verið vísbending um að tapið hafi verið meira en hér er gert ráð fyrir. Hér verður þó ekki byggt frekar á vangaveltum um „arftaka“ íslensku bankanna á sviði eignastýringar. Kemur hvort tveggja til að áætlanir á umsvifum þeirra byggja nánast eingöngu á getgátum og að mjög líklegt er að ákveðinn trúnaðarbrestur hafi orðið milli viðskiptavina og íslenskra banka þegar gengið var að eignum hinna fyrrnefndu í skuldsettri fjárfestingu. Þannig tók Banque Havilland yfir lánasafnið Pillar Securities ásamt Kaupþingi í Lúxemborg og gekk að sögn harðar fram í innheimtuaðgerðum en mörgum líkaði. Því hafi margir viljað byrja með hreint borð og leitað til einhvers hinna fjölmörgu erlendu eignastýringarfyrirtækja og einkabanka sem bjóða þjónustu sína á aflandsmarkaði. Matið sem sett verður fram sem niðurstaða hér byggir því alfarið á ávöxtunarforsendum miðað við áætlaðan útgangspunkt 2007.

Miðað við tiltölulega varfærnar forsendur gætu aðeins um 60 ma.kr. af eignum í stýringu hafa bjargast 2008 og væru þá 110-190 ma.kr. í dag skv. ávöxtunarforsendum. Fæst sú tala með því að gera ráð fyrir áhrifum veðsetningar ásamt því að nokkuð tap hafi einnig verið af erlendum eignum í samræmi við fall MSCI heimsvísitölunnar. Á hinn bóginn mætti með nokkurri bjartsýni gera ráð fyrir því að lítið tap hafi verið af erlendum eignum og áhrif gírunar verið lítil t.d. vegna þess að menn náðu almennt að minnka hlutabréfastöður sínar. Miðað við það yrði mat á eignastöðunni í dag á bilinu 200-350 ma. kr. eftir ávöxtun. Rúmar bilið 110-350 ma. kr. sem fæst með þessum hætti aðrar hóflegar tilgátur hópsins í þessu efni

Hin mikla sókn fjárfestanna aftur heim á íslenska hlutabréfamarkaðinn er eitt af höfuðeinkennum íslensku aflandsvæðingarinnar og því ekki við öðru að búast en að aflandseignirnar hafi liðið mikið tap. Samkvæmt útreikningunum hér að framan stendur þetta fé nú í tölu á bilinu 110-350 ma.kr. með miðpunkt í 230 mö.kr.

7 ÓSKRÁÐ FJÁRMAGNSFLÆÐI

Margs konar slysnir, handvömm, ónákvæmni og yfirsjónir geta valdið skráningarmisræmi í haggögnum og verður aldrei með öllu hjá slíku komist hversu vel sem vandað er til verka, hvort sem það er í gagnaskilum eða skráningu. Túlkun opinberrar tölfræði um þjóðhagsstærðir á borð við viðskipti milli landa byggir aftur á móti á þeirri forsendu að ekki sé um kerfisbundin frávik að ræða, heldur aðeins tilviljanakenndar skekkjur. M.ö.o. er gert ráð fyrir því að villur og frávik sem ekki gefa rétta mynd af raunveruleikanum séu þess eðlis að þær vegi jafnt í báðar áttir, ef ekki innan tímabils, þá a.m.k. yfir lengri tíma þegar t.d. tímamismunur í skráningu jafnast út. Í samræmi við þetta er í gögnum um milliríkjaviðskipti gert ráð fyrir sérstökum lið, „skekkjur og vantalið“ (*e. errors and omissions*), sem safnar saman þessum frávikum og jafnar út greiðslujöfnuðinn, þrátt fyrir að fræðilega ætti öflun og ráðstöfun fjár strangt til tekið alltaf að stemma. Hér er um að ræða breytingu fjármálaeigna og skulda í fjármagnsjöfnuði (*e. capital account*) annars vegar og hins vegar breytingu útgjalda og tekna af utanríkisviðskiptum í viðskiptajöfnuði.

Frávik frá hinu fræðilega samræmi kemur í raunveruleikanum til af því að önnur hlið viðskipta er óskráð eða vanskráð. Þetta getur komið til af mannlegum mistökum eða hyskni eins og áður er getið, en getur einnig komið til af óhjákvæmilegum orsökum. Þannig er vel þekkt að

almennt er auðveldara að mæla skuldir en eignir, enda meiri breytinga og frávika að vænta eignamegin eftir matsaðferðum og verðbreytingum, þ.m.t. flökti í gengi gjaldmiðla sem hér skiptir miklu máli. Þegar það á við getur skuldahlíðin sem snýr að öflun gjaldeyris gefið eina tölu en eignahlíðin sem snýr að ráðstöfun hans aðra, án þess að neitt óeðlilegt eða ólöglegt hafi átt sér stað.

Sé aftur á móti um að ræða dulið fjármagnsstreymi annað hvort út úr viðkomandi landi eða inn í það, myndi í mörgum tilvikum einnig koma fram misræmi í þessum gögnum. Þá væri einmitt aðeins önnur hlið slíkra viðskipta skráð eða rétt skráð, en hin er óskráð eða vanskráð.²⁰ Gagnstæða ályktunin er aftur á móti ekki almennt leyfileg, þ.e. að misræmi í hagtolum um greiðslujöfnuð sé óhjákvæmilega vísbending um misferli, t.d. fjármagnsflóttu (úttreymi) eða jafnvel peningabætti (innstreymi). Því þurfa að koma til einhverjar óháðar vísbendingar sem rökstyðja að dulið fjármagnsflæði sé vandamál, áður en gripið er til þeirrar túlkunar. Þegar svo háttar til hefur þessi tölfræði aftur á móti oft verið notuð erlendis til að áætla umfang vandans.

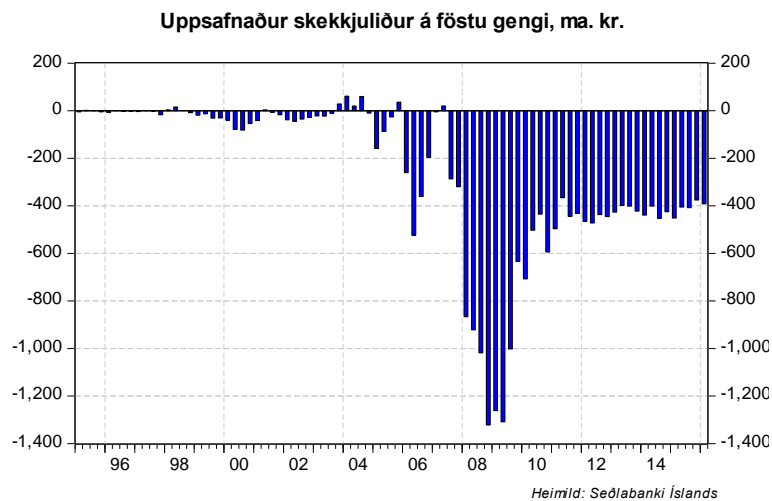
Á Íslandi eru aðstæður þannig á því tímabili sem hér um ræðir að nokkur ástæða er til að vænta fjármagnsflóttu. Á árunum fyrir hrun var gengi krónunnar of hátt skráð að margra mati og sú hætta fyrir hendi að það myndi lækka skyndilega. Árið 2006 steðjaði ógn að íslensku bönkunum í „mínikrísunni“ svokölluðu og framan af ári 2008 voru margar blikur á lofti í íslensku fjármálalífi. Í lok ársins féllu bankarnir, fjármagnshöft voru sett á og mikil óvissa var um eignaverð um árabíl eftir það. Þetta er skýr vísbending um hættu á fjármagnsflóttu þó ekki komi annað til.²¹ Eins og rakið hefur verið hér að framan hafði Ísland einnig sérstöðu að því leyti að hér fylgdust að snörp fjármálavæðing hagkerfisins og mikil eignatilfærsla til aflands- og lágs kattasvæða. Þó mikið af þessum flutningum hafi farið fram fyrir opnum tjöldum eins og framan greinir, hefði ekki verið óeðlilegt í því andrúmslofti sem ríkti að einnig hefðu komið til duldar tilfærslur sem bættust við þetta.

Þegar gögnin sjálf eru skoðuð ber allt að sama brunn. Athugun á skekkjuliðnum gefur tilefni til að ætla að það sé fyrst og fremst umfang *fjármagnsflæðis* milli landa sem skapar misræmi í bókhaldslegu samhengi viðskipta- og fjármagnsjafnaðar, sjá mynd hér að neðan. Fram til ársins 1998, þegar fjármagnshöft voru endanlega afnumin og Ísland tók upp evrópskt regluverk á þessu sviði með EES samningnum, var skekkjuliðurinn bæði lítill og jafnaðist hratt út eins og vænta má þegar villur eru tilviljunarkenndar. Svipað var uppi á teningnum á fyrstu árum frjálsra viðskipta fram til ársins 2004. Umfang skekkjuliðarins jókst að vísu, en áfram virtist sem um tilviljanakenndar sveiflur væri að ræða og jöfnuðust þær hratt út eins og áður. Eftir árið 2004 verður breyting á þessu, þegar skekkjuliðurinn verður skyndilega mun stærri á hverjum ársfjórðungi og fer að skipta miklu máli í heildarniðurstöðu greiðslujafnaðarins. Frá 2004 til loka árs 2008, þegar sett eru lög um fjármagnshöft, eru áhrif skekkjuliðarins með þeim hætti að skuldir þjóðarbúsins aukast hraðar en eignir, þ.e. fé streymir út úr landinu ef gögnin eru tekin bókstaflega. Eftir að fjármagnshöft voru sett á á nýjan leik í nóvember 2008 og fram til ársloka 2010, breytir skekkjuliðurinn um stefnu þannig að á þessu tímabili myndast óútskýrt *innflæði*. Frá árinu 2011 hefur umfang skekkjuliðarins minnkað mikið og sveiflur milli

²⁰ Auðsætt er, að sé hvorug hlið viðskiptanna skráð kemur ekkert misræmi fram af þeirra völdum. Á það t.d. við um smygl varnings sem greitt er fyrir í reiðufé, þ.e. varan er hvorki skráð inn í landið, né til rafræn slóð eftir útgjöldin og einnig getur þetta átt sér stað ef erlendir launamenn senda peninga heim til sín eftir óformlegum leiðum.

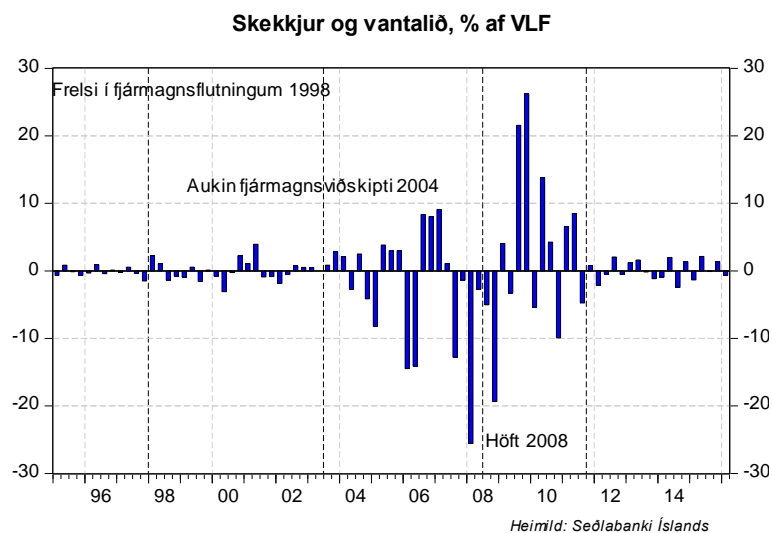
²¹ Sjá World Bank (1985), bls. 64.

ársfjórðunga eru nú aftur jafnt til beggja átta þannig að ekki virðist vera um kerfisbundna



tilhneigingu til innflæðis eða útlæðis að ræða.

Íslensku gögnin skera sig nokkuð úr í alþjóðlegum samanburði að því leyti, að skekkjur og vantalið nema hér hlutfallslega mun hærra upphæðum en víða annars staðar. Á meðan tölfræði margra annarra þjóða sýnir reglulega skekkjur yfir 2-3% af landsframleiðslu og á tímabilinu 2007-2011 sýna margar þjóðir fremur há gildi í þessum lið, t.d. Noregur milli 4 og 7%, Svíþjóð 4%, Sviss 4 og 9%, Írland milli 4 og 7%, Malta milli 4 og 8%, Danmörk milli 3 og 5% og Finnland milli 3 og 7%, þá koma í íslensku tölfræðinni ítrekað fyrir frávik sem jafngilda 20-25% af landsframleiðslu.²² Nánar tiltekið er skekkjan 10% eða meira á níu ársfjórðungum af 20 milli 2006 og 2010 og fjórum sinnum um og yfir 20%, mælt á meðalgengi ársins 2015. Skekkjan jafnast heldur ekki út heldur safnast upp á löngum tímabilum. Þannig svarar uppsöfnuð skekkja til rúmlega 1.300 ma.kr. á meðalgengi ársins 2015 um og eftir hrunið, sem síðan jafnast út að hluta á móti tæplega 1.000 ma.kr. skekkju í hina áttina. Eftir stendur u.þ.b. 400 ma.kr. óútskýrð staða árið 2011, sem haldist hefur óbreytt upp frá því.



²² Tómas Örn Kristinsson (2016), Viðauki 4: Net Errors and Omissions in 69 countries.

Það eru því ekki minni rök fyrir þeirri tilgátu hérlendis en víða annars staðar að skekkjur og vantalið gætu bent til dulinna fjármagnsflutninga. Á það við hvort sem litið er til aðstæðna í efnahagslífinu á viðkomandi tímabili eða gagnanna sjálfra. Fjölmargar erlendar rannsóknir hafa notað upplýsingar um skekkjur og vantalið (e. *errors and omissions*) í greiðslujöfnuði til að nálgast umfang fjármagnsflóttu, ýmist einar og sér eða ásamt upplýsingum um skráða fjárflutninga. Náskyldar upplýsingar sem einnig hafa notið vinsælda í þessu sambandi er svokallaður afgangslíður greiðslujafnaðar (e. *residual method*), en þar er um að ræða mismuninn á breytingu á erlendum skuldum og hreinni erlendri fjárfestingu annars vegar og hins vegar viðskiptajöfnuði og breytingu á gjaldeyrisforða. Eiga þessar aðferðir það sameiginlegt að þær miða að því að einangra þann mun sem fram kemur á öflun og ráðstöfun gjaldeyris í gögnum um greiðslujöfnuð. Svo aðeins nokkrar fræðigreinar séu nefndar, má geta World Bank (1985), Cuddington (1986), Eggerstedt, Hall og van Wijnbergen (1993), Loungani og Mauro (2000), Hermes, Lensink og Murinde (2002), Schneider (2003) og Boyce og Ndikumana (2012), auk James Henry (2012, bls. 28).

Ljóst er að alltaf verður að gera ráð fyrir því að sá gagnaskráningarvandi sem áður er getið kunni að leika umtalsvert hlutverk í misræminu sem hér um ræðir. Á það ekki síst við vegna þess að þeir sem mest hafa unnið með gögnin í gegnum árin undirstrika að ekki megi líta framhjá þessu og vísa þá m.a. til þess hversu stórt bankakerfið var hér miðað við landsframleiðslu og hversu mikil lausung skapaðist á fjármagns- og gjaldeyrismarkaði í kringum hrúnið. En á sama hátt verður ekki framhjá því litið að þetta misræmi *getur* verið vísbending um duldar fjármagnshreyfingar. Til að gæta jafnvægis milli þessara sjónarmiða verður gert ráð fyrir því hér, að raunverulegt óskráð útflæði skýri ekki minna en fjórðung þessara fjármuna og ekki meira en þrjá fjórðu. Hið sama gildi aftur á móti einnig um gagnavandamálin sem eru hinn valkosturinn sem til greina kemur að skýri þennan mun.

Þá fæst sú ályktun að uppsafnaður fjármagnsflótti frá Íslandi á þennan mælikvarða yfir tímabilið nemi á bilinu 100-300 mö.kr., með miðpunkt í 200 mö.kr. Þar sem mikil óvissa ríkir um eðli og eiginleika þessa flæðis, þ.á m. tímasetningar, verður ekki reynt að reikna ávöxtun á féð.

Í ljósi þess sem fram kemur í þessum kafla þarf vart að bæta því við að starfshópurinn telur brýnt að gögnin verði rannsökuð nánar með tilliti til þess að hve miklu leyti er um að ræða tilviljunarkenndar eða kerfisbundnar villur og að hversu miklu leyti ólögmetar fjármagnshreyfingar urðu þess valdandi að frávikin söfnuðust upp.

8 SKATTUNDANSKOT OG CFC-LÖGGJÖF

Í gegnum tíðina hafa í tengslum við skatteftirlit og skattrannsóknir komið fram í dagsljósið margvíslegar birtingarmyndir skattundanskota þar sem aflandsfélög koma við sögu. Verða hér rakin nokkur dæmi úr skattframkvæmdinni.

Eignir á undirverði

Nokkur dæmi eru um að aflandsfélög hafa verið notuð sem milliliður í sölu eigna. Í þessum tilvikum hafa eignir verið seldar undir raunverulegu virði þeirra frá Íslandi til aflandsfélags. Aflandsfélagið er síðan endanlegur seljandi eignarinnar til óskylds aðila. Markmiðið með þessu er að komast undan skattlagningu söluhagnaðar á Íslandi og láta hann myndast í aflandsfélagi þar sem hann ber litla eða enga skattskyldu. Þetta er eitt form ólöglegar milliverðlagningar (e. *transfer pricing fraud*).

Ráðgjafarþjónusta og stjórnarlaun

Aflandsfélög hafa verið nýtt af Íslendingum búsettum hérlendis til útgáfu ráðgjafarreikninga vegna starfa þeirra bæði innanlands og utan, m.a. fyrir stjórnarsetu. Þá er á yfirborðinu engin tenging við þann sem raunverulega innir viðkomandi störf af hendi og greiðslur vegna þjónustunnar renna inn á erlenda bankareikninga í nafni hins erlenda félags. Raunverulegur eigandi þess er síðan mögulega með erlent kreditkort sem notað er til úttekta af hinum erlenda reikningi. Það er undir hælinn lagt í slíkum tilvikum hvort nokkur þjónusta er innt af hendi, t.d. ef verkbeiðandinn er félag í eigu sama aðila og aflandsfélagið. Í slíkum tilvikum kemur greiðslan einnig til lækkunar á skattstofni félagsins hér heima.

Útgreiðsla kaupréttta

Aflandsfélög hafa í gegnum tíðina verið nýtt til að greiða út kauprétti sem starfsmenn íslenskra félaga eiga rétt á. Dæmi eru um að viðkomandi starfsmenn hafi síðan verið með sín eigin aflandsfélög sem tóku við greiðslunni. Með þessari háttsemi hafa skattskyldar launagreiðslur verið færðar í skjól aflandsfélaga og framkvæmdar erlendis til að lágmarka möguleika skattyfirvalda til að gera athugasemdir við þetta fyrirkomulag.

Kaup á hlutabréfum/kaupréttir

Algengt var að stjórnarmenn, forstjórar eða þeir sem áttu samkvæmt samningi rétt á að kaupa hlutabréf á fyrirfram ákveðnu gengi færðu þennan rétt sinn til aflandsfélaga. Markmiðið með því var að hlutabréf færu á sem lægstu gengi frá Íslandi og inn í aflandsfélagið, en þannig mátti komast hjá því að greiða fjármagnstekjuskatt af söluhagnaði síðar meir sem og tekjuskatt af viðkomandi kauprétti.

Úttektir eiganda

Algengt var að Íslendingar stofnuðu aflandsfélög á árunum 2000-2007 og rétt er að taka fram að ekkert ólöglegt var við þá ráðstöfun. Mörg þessara félaga fóru síðan í fjárfestingar og högnuðust í tengslum við þær. Áður en CFC-löggjöfin tók gildi var í raun ekkert sem skyldaði fólk að gera grein fyrir því sem gerðist inni í þessum félögum, að öðru leyti en að því bar að telja eign sína í félögunum fram. Væri um úttektir úr félaginu að ræða umfram það fé sem lagt var inn í það, átti þó að telja það fram sem arð frá félaginu. Talsverður misbrestur hefur verið á þessu tvennu og margir gerðu ekki grein fyrir eignarhaldi sínu á þessum félögum. Til viðbótar var auðvelt að fá útgefið kreditkort á þessi félög sem menn notuðu í mörgum tilvikum til einkaneyslu. Hafa almörg slík mál leitt til endurákvörðunar af hálfu skattyfirvalda.

Söluhagnaður innlendra hlutabréfa

Allir aðilar sem höfðu takmarkaða skattskyldu hér á landi og tekjur af íslenskum hlutabréfum, þar með talinn söluhagnað, áttu að greiða tekjuskatt af þeim tekjum. Með notkun aflandsfélaga sem áttu viðskipti í gegnum útibú bankanna í Lúxemborg var erfitt að greina slíka skattstofna nema ef um umtalsverðar fjárhæðir væri að ræða, sem tilkynningarskyldar voru til Kauphallar.

Frestun á skattlagningu söluhagnaðar

Á árunum 1996-2001 var heimilt að færa niður kaupverð hlutabréfa sem nam söluhagnaði hlutabréfa. Algengt var að í stað þess að greiða skatt af söluhagnaði hinna seldu bréfa fjárfestu einstaklingar í aflandsfélögum í gegnum einkabankaþjónustu bankanna í Lúxemborg og færðu söluhagnaðinn á móti kaupverði þeirra. Með þessu var þetta síður sýnilegt skattyfirvöldum, svo fremi sem menn héldu eignarhaldi hins erlenda félags á skattframtölum. Í ákveðnum tilvikum varð félagið gjaldþrota eða leyst upp, jafnvel áratugum síðar og þá oft erfitt fyrir skattyfirvöld að finna út úr því hvort einhver verðmæti hafi í raun verið í félaginu.

Áhafnaleigur

Margir Íslendingar sem hafa starfað hjá flugfélögum hafa í gegnum tíðina fengið hluta af sínum greiðslum í gegnum svokallaðar áhafnaleigur. Aðallega á þetta við um verkefni sem eru í öðrum löndum eða heimsálfum. Fyrr á árum fengu menn gjarnan greitt í seðlum í erlendum gjaldmiðli sem afhentir voru einstaklingum. Með því að nýta sér slíkar áhafnaleigur sparar launagreiðandinn sér öll launatengd gjöld. Mikill misbrestur hefur líka verið á því að þeir einstaklingar sem fá greiðslur frá þessum félögum telji þær fram, enda freistingin sjálfsagt nokkur þegar menn fá afhent seðlabúnt í dollurum. Í gegnum tíðina hafa mörg slík félög verið skráð á Guernsey og Jersey og hafa sum þeirra verið í íslenskri eigu. Áhafnarleigan innheimtir greiðslur vegna launa hjá viðskiptavinum sínum og er þá oft erfitt að fá upplýsingar um það fyrir hvað var nákvæmlega greitt, hvað þá upplýsingar um sundurliðun niður á þá einstaklinga sem verið er að innheimta fyrir. Þetta fyrirkomulag dregur talsvert úr líkum á að réttmætir skattar skili sér til samfélagsins.

Eignarhald á fasteignum, skipum og flugvélum

Í áraraddir hefur það tíðkast að ýmsar tegundir eigna hafi verið vistaðar í aflandsfélögum og geta ástæður þess fyrirkomulags verið margar. Nefnt hefur verið að tryggingar geti verið lægri, spara megi skráningargjöld o.fl. Dæmi eru um að slík ráðstöfun sé notuð til að gera lánadrottnum erfiðara fyrir að fullnusta kröfur. Lög um erfðafjárskatt gera þetta form einnig hagstætt í mörgum löndum því oft er kostnaðarsamt að færa fasteignir á milli einstaklinga á meðan annað gildir um félög. Að lokum er algengt að tilgangurinn sé að dylja umræddar eignir og tekjur af þeim fyrir skattyfirvöldum.

8.1 CFC-löggjöf

Í skýrslu starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi frá desember 2004, sem fjármálaráðherra lagði fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004-2005, kom m.a. fram að hraða þyrfti setningu svokallaðra CFC-ákvæða (e. *Controlled Foreign Companies*) í íslenska skattalöggjöf til að koma í veg fyrir möguleg skattsvik með stofnun aflandsfélaga í skattaskjólum. Þrátt fyrir þessi tilmæli starfshópsins virðist sem stjórnvöld hafi á þessum tíma haft efasemdir um nauðsyn þess að setja slíka löggjöf. Í vefriti fjármálaráðuneytisins frá 3. ágúst 2006 er fjallað um þetta undir fyrirsögninni „Þörfnumst við CFC-löggjafar?“ Greinin skýrir hugsanlega að einhverju leyti ástæður þess að ekki var farið að tillögu starfshópsins um setningu CFC-ákvæða í íslensk lög. Þar kemur fram að ein grunnregla skattalaga sé að ríki skattleggi aðeins tekjur sem tengjast með ákveðnum hætti lögsögu þess. Vaxandi alþjóðavæðing með frjálsum fjármagnsflutningum raski hins vegar þessum grunnreglum, ekki síst þegar hinar auðflytjanlegu fjármagnstekjur eiga í hlut, s.s. arður, vextir og þóknanir. Áhöld séu um að sérstök CFC-löggjöf sé nauðsynleg á Íslandi, þar sem 9. töluliður 31. greinar tekjuskattslaganna, sem kveði á um frádráttarbærni arðs frá erlendum hlutafélögum hjá innlendu félagi og 57. grein tekjuskattslaganna um óvenjuleg skipti í fjármálum gegni sambærilegu hlutverki og CFC-löggjöf annarra ríkja.

Sterk rök hníga hins vegar til þess að mati starfshópsins að meiri festa hefði verið á umgengni íslenskra aðila við aflandsfélög hefði þessi löggjöf verið tekin upp hér á landi á þeim tíma sem það var lagt til. Í Bandaríkjunum var samsvarandi löggjöf tekin upp löngu fyrir aldamót og á hinum Norðurlöndunum strax í upphafi aldarinnar, árin 2002 og 2003. Á Íslandi er það aftur á móti ekki fyrr en með lögum nr. 46/2009 sem samþykkt voru á Alþingi 15. apríl 2009, sem CFC-ákvæðið kemur inn í tekjuskattslögin. Kom það til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda á árinu 2011 vegna tekna ársins 2010 og eigna í lok þess árs. Í framtalsreglum er síðan kveðið á um að eigendur erlendra félaga, sjóða eða stofnana sem staðsett eru á

lágskattasvæðum fylli út tvenns konar skýrslur. Þannig er skýrsla lögaðila á lágskattasvæði miðuð við að m.a. sé gerð grein fyrir beinni og óbeinni eignaraðild, sundurliðun tekna, rekstrarhagnaði eða -tapi byggt á ársreikningi o.fl. Skýrsla eiganda í lögaðila er hins vegar miðuð við að gerð sé grein fyrir beinni og óbeinni eignaraðild, mótteknum arði, hlutdeild í rekstrarhagnaði eða -tapi o.fl. Til að geta fyllt út framangreindar skýrslur þarf að byrja á því að sækja um íslenska kennitölu fyrir CFC-félagið. Reglugerð sem lýtur að framtali skv. CFC-reglunum lítur síðan ekki dagsins ljós fyrr en á árinu 2013. Það ber ekki vitni um að þessi þáttur í skattalegu eftirliti hafi verið framarlega í forgangsröð stjórnvalda, þótt eftir sem áður hafi framteljendum borið að fara eftir lögnum frá setningu þeirra og eyðublöð þess efnis legið frammi hjá ríkisskattstjóra.

Fyrir upptöku CFC-reglna hér á landi á árinu 2010 laut umgengni eigenda aflandsfélaga sömu lögum og umgengni við íslensk hluta- og einkahlutafélög. Telja þurfti fram eign í þessum félögum, hvort sem um var að ræða lánveitingar eða hlutabréfaeign. Helstu skattalegu áhrifin voru þau sem beindust að úttektum, þ.e. hvort eigendur væru að taka fjármuni út úr félaginu og nýta þá persónulega, en þá gilda í raun sambærileg sjónarmið og þau sem lúta að arðsúthlutun í hlutafélaglögum.

Með tilkomu CFC-reglnanna voru eigendur aflandsfélaga skyldaðir til að upplýsa meira um starfsemi þessara félaga. Í því felst ekki sjálfkrafa skattlagning eigenda vegna starfsemi þeirra. Íslensku CFC-reglurnar byggja á því að tilgreina beri rekstrarhagnað félagsins en heimilt er að nýttir séu skattalegir frádráttarliðir sem einkahlutafélögum er heimilt að nýta. Sem dæmi er söluhagnaður hlutabréfa sem er í eigu aflandsfélaga ekki skattskyldur hjá eigandanum frekar en í öðrum félögum, því að á grundvelli íslensku útfærslu CFC-reglnanna dregst söluhagnaður hlutabréfa frá skattstofni. Sé taprekstur hjá aflandsfélagi nýtist fyrra árs tap á móti hugsanlegum hagnaði síðar eins og hjá öðrum félögum. Það er aðeins ef viðkomandi aflandsfélag er í útleigu eigna og helstu tekjur þess eru leigutekjur að slíkar tekjur færast frádráttarlaust á skattframtal eiganda. Þannig eru CFC-félög að flestu leyti jafn sett íslenskum einkahlutafélögum. Þessi útfærsla hefur sætt gagnrýni fyrir að ekki sé horft í gegnum félagin og allar tekjur CFC-félaga skattlagðar án frádráttarliða eins og um launatekjur eigandans væri að ræða, en andi laganna geri ráð fyrir því.

Hafa ber í huga að séu eigendur að færa persónuleg réttindi sín inn í aflandsfélög eða nýta þau til að innheimta endurgjald fyrir sitt persónulega vinnuframlag eiga CFC-reglurnar ekki við heldur almenn skattalög. Þá er mögulegt að horfa í gegnum félagið og skattleggja umrædd verðmæti hjá eigandanum. Það er óbreytt nálgun þrátt fyrir upptöku CFC-laga og reglugerðar þar að lútandi.

Eins og fram kemur annars staðar í skýrslunni þá er aðeins um þriðjungur þeirra einstaklinga sem tengjast keyptu skattaskjólsgögnum skattrannsóknastjóra, sem gefa aflandsfélag sitt upp til skatts. Þrátt fyrir núverandi CFC-löggjöf hafa skattayfirvöld ekki gengið hart eftir því að sá hluti einstaklinga sem þó telur fram aflandsfélög til eignar á skattframtali sínu frá og með gjaldaárinu 2011 fylli út framangreindar skýrslur. Við þetta bætist að þessi eyðublöð eru ekki inni í sjálfvirkri talningu skila og því eru ákveðin tormerki á því að afla upplýsinga um þann fjölda sem hefur skilað CFC-skýrslum, nema þá að fara handvirkt yfir hvert og eitt skattframtal. Hefur það ekki verið gert. Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra stendur til að breyta þessu fyrirkomulagi, þannig að auðveldara verði að ná heildaryfirsýn yfir skil einstaklinga á CFC-skýrslum.

Það er mat starfshópsins að hefði CFC-löggjöfin verið innleidd fyrr, eða á þeim tíma sem slíkt var lagt til í fyrsta skipti og lögunum framfylgt af einurð, hefði það auðveldað honum það verkefni til mikilla muna að leggja mat á umfang eignaumsýslu á aflandssvæðum. Með tilliti til þess málamyndafjármagnsflóttanna sem hér átti sér stað á árunum 2003-2008, má segja að stjórnvöld hafi að þessu leyti byrgt brunninn þegar barnið var dottið ofan í. Ólíklegt er að fjármagnsflóttinn hefði orðið eins mikill ef hér hefðu gilt sömu reglur og á hinum Norðurlöndunum. Þessir fjármagnsflutningar léku veigamiknið hlutverk í fjármálavæðingu fyrsta áratugar aldarinnar. Því má jafnvel leiða getur að því að ef þetta hefði verið gert fyrr hefði eignaverðs- og útlánaþensla þessa tímabils orðið vægari en raunin varð og fallið minna.

9 TEKJUTAP HINS OPINBERA

9.1 Óbeinar afleiðingar

Það er almennt viðurkennt að af þeim undanskotum og leynd sem fylgja aflandsviðskiptum hlýst margvíslegt samfélagslegt tjón, bæði beint og óbeint. GFI hefur sýnt fram á það fyrir hóp þróunarlanda að fjármagnsflótti með hjálp milliverðlagningar í vöruviðskiptum (sbr. kafla 5) nemur að lágmarki hærrí fjárhæðum en öll sú beina erlenda fjárfesting og þróunaraðstoð sem kemur inn í efnahag þeirra. Hér er vandinn ekki einungis sá að féð verður ekki skattlagt, heldur einnig að fjármagn skortir til framkvæmda heima fyrir og samfélögin staðna. Telur GFI að þessi undanskot eigi ríkan þátt í hver hæg hagþróun hefur verið í mörgum þróunarríkjum síðustu áratugina. Því hefur einnig verið haldið fram að fjármagnsflóttinn frá Íslandi á fyrsta áratug aldarinnar hafi verið beinn orsakavaldur að því hversu mikið gengi krónunnar lækkaði í kjölfar hrunsins og þar með valdið lág- og millitekjuheimilum miklum búsigfum hérlendis í gegnum verðbólgu.²³ Mörg óbeinu áhrifanna er erfitt að meta til fjár. Þannig er ljóst að fjármagnsflótti til lágskattasvæða stuðlar með almennum hætti að vaxandi ójöfnuði og grefur undan velferðarsamfélaginu þegar annað hvort eða bæði kemur til, að lág- og millilaunahópar þurfi að axla meiri skattbyrðar en ella væri til að bæta upp tekjutap hins opinbera, eða fjarar undan almannaþjónustu.

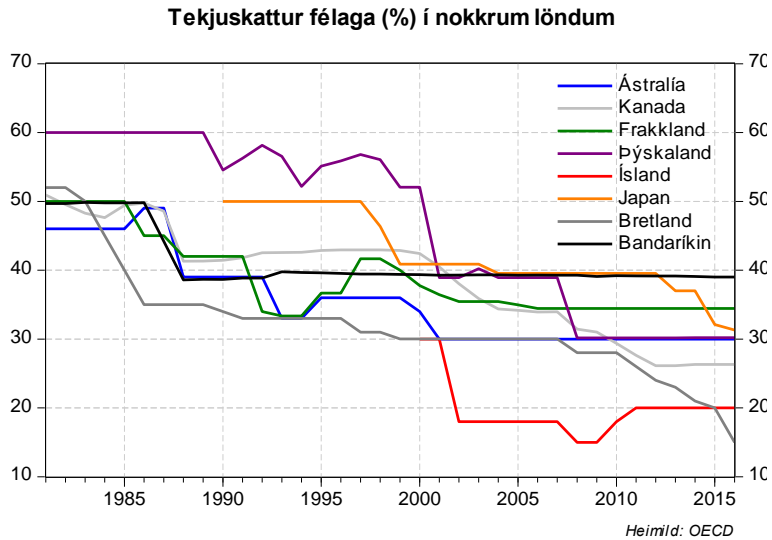
Auðlegð þeirra ríkustu vex hraðar en ella án skattlagningar og eignastaða lægri- og meðaltekjuhópa rýrnar hlutfallslega við þessar aðstæður. Þannig uxu eignir vel stæðra einstaklinga í einkabankaþjónustu um 7% að verðmæti á árinu 2014, á meðan hagvöxtur á heimsvísu var aðeins helmingur af því, eða 3,4%.²⁴ Vaxandi ójöfnuði fylgir óhjákvæmilega ólga og óánægja og óttast margir að þau samfélagslegu gæði sem felast í hófsemi, jafnvægi og stöðugleika í stjórnámálum gætu farið forgörðum. Má ætla að það sé ekki síst umhugsunarefni fyrir þá sem hafa mestu að tapa.

Enn mætti horfa til þess óbeina tjóns sem ekki kemur til vegna rýrnunar á skattstofnum, heldur vegna þess að stjórnvöld eru þvinguð til þess að lækka skatthlutföll í samkeppni um skattstofna við aflands- og lágskattasvæði. Alþjóðavæðing skattahagræðingar á síðustu áratugum hefur skapað fyrirtækjageiranum sterkari samningsstöðu en áður gagnvart kjörnum stjórnvöldum þegar kemur að opinberum álögum. Þannig lét Tim Cook, forstjóri Apple þess getið í blaðaviðtali nýverið að fyrirtækið kynni að endurskoða hvar hagnaður af sölu snjalltækja þess væri látinn falla til þegar skatthlutfall af hagnaði fyrirtækja í Bandaríkjunum

²³ Fréttatíminn 8. og 15. apríl, 6. maí 2016

²⁴ Cap Gemini og RBC (2015), World Bank (2016).

yrði „sanngjarnt“.²⁵ Það er líklega ekki tilviljun að skatthlutföll fjármagnstekjuskatts og tekjuskatts fyrirtækja hafa hríðfallið um allan heim á sama tíma og alþjóðlegum fjármálaumsvifum á lágskattasvæðum hefur vaxið fiskur um hrygg, eins og fram kemur í grafi hér að neðan. Hér skiptir auðvitað meira máli hvert skatthlutfallið er í reynd (*e. effective tax rate*), en niðurstaðan í slíkum samanburði verður hin sama.



Vandinn við að meta óbeint tjón til fjár felst í því, að ekki liggur fyrir hver niðurstaðan hefði orðið ef undanskotin hefðu ekki komið til. Vissa er fyrir því að þessi umsvif eru skaðleg. En hvorki er fyllilega ljóst að hve miklu leyti féð sem flæddi út úr þróunarlöndunum hefði annars runnið til verkefna sem bættu hag almennings heima fyrir, né hvert gengi íslensku krónunnar hefði orðið eftir hrun ef aflandsvæðingin hefði ekki komið til. Sama gildir auðvitað enn frekar um þau áhrif sem ekki eru beinlínis hagræn, heldur lúta að hugarfari og stjórnmálaástandi.

9.2 Beint tekjutap

Í samræmi við erindisbréf starfshópsins verður hér reynt að leggja mat á beint tekjutap hins opinbera. Hér kemur spurningin um samanburðarsviðsmynd að vísu einnig upp. Þrengsta túlkunin er að miða við skattalöggjöfina eins og hún var í reynd á tímabilinu og snýr því fyrst og fremst að málamyndagerningum og öðrum ólöglegum skattundanskotum í gegnum aflandsfélög sem hefði mátt taka til endurákvörðunar samkvæmt gildandi lögum ef upp hefði komist. Þetta á strangt til tekið ekki við um nema hluta íslenskra eigna á aflands- og lágskattasvæðum, þar sem mikið af fénu fór út með löglegum hætti og nýtur skattahagræðis fyrst og fremst á grundvelli tvísköttunarasamninga við Lúxemborg og Holland. Þetta verður að hafa í huga þegar matið er túlkað. eru þær niðurstöður um skattatap sem settar eru fram hér sumar hverjar ofmetnar miðað við þetta þrengsta viðmið.

Hófleg útvíkkun á því sjónarhorni væri að gera því skóna hverjar skatttekjur hins opinbera hefðu verið ef skattalög hérlendis hefðu verið í samræmi við það sem gerðist í ákveðnum

²⁵ „We’ve said at 40 percent, we’re not going to bring it back until there’s a fair rate. There’s no debate about it. Is that legal to do or not legal to do? It is legal to do. It is the current tax law. It’s not a matter of being patriotic or not patriotic. It doesn’t go that the more you pay, the more patriotic you are.“ <http://time.com/4452336/apple-ceo-tim-cook-corporate-tax-reform/> 15/8 2016, sótt 26/8 2016.

samanburðarlöndum, t.d. á hinum Norðurlöndunum, þ.e. ef gloppurnar sem um ræðir hefðu ekki verið til staðar. Þetta verður þó ekki reynt hér, enda efni í aðra rannsókn.

Þriðja aðferðin til að búa til skynsamlegt viðmið gæti verið að fara að dæmi Henrys og spyrja hversu mikinn skatt gæti verið raunhæft að innheimta af aflandseignum í dag. Tillögur hans gera ráð fyrir að þau vestræn ríki sem hýsa stærstu einkabankana taki sig saman og leggi árlegan afdráttarskatt á óframtaldar aflandseignir í stýringu hjá þessum fjármálafyrirtækjum. Afrakstrinum yrði síðan deilt niður á lönd eftir heimilisfesti endanlegra eiganda fjárins eða samkvæmt mati. Þetta ætti að vera fyllilega raunhæft ef viljinn er fyrir hendi, enda eiga þessi fjármálafyrirtæki allt sitt undir velvild stjórnvalda í viðkomandi löndum. Á það við hvort sem litið er til þess að um leyfisskylda starfsemi er að ræða, eða einfaldlega til þeirrar staðreyndar að öll þáðu þau umtalsverða ríkisaðstoð í framhaldi af efnahagssamdrættinum mikla árin 2007-2008 og gætu þurft á henni að halda aftur.

Jafnvel þótt tiltölulega þröng skilgreining á tapi sé notuð liggur fyrir samkvæmt fyrri rannsóknum að það er stórfellt á heimsvísu. Zucman og Henry eru á líku róli með mat sitt á fjárhagslegu tapi hins opinbera, þótt þá greini verulega á um heildarstofninn. Er mat þeirra beggja nálægt 190 mö. bandaríkjadala á ári. Mat hjálparsamtakanna Oxfam gerir ráð fyrir því að tapið nemi ívið lægri upphæð, eða 156 mö. bandaríkjadala. Þetta samsvarar 18-22 þúsund mö.kr. eða allt að tífaldri landsframleiðslu Íslands á síðasta ári. Einfaldari mælikvarði á stærðargráðu þessa vandamáls á heimsvísu er þó kannski það mat Oxfam að tapaðar skatttekjur vegna aflandsútsýslu myndu hrökkva til að útrýma sárri fátækt í heiminum (e. *extreme poverty*), tækist að innheimta það fé. Ekki einu sinni, heldur tvisvar.

Vandinn sem hér um ræðir er alls ekki bundinn við þróunarlönd. Þannig sektaði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins á dögnum alþjóðlegt stórfyrirtæki með höfuðstöðvar á Írlandi um 13 ma. evra (1.700 ma.kr.) fyrir að ástunda háþróaða gerð milliverðlagningar sem fyrirtækið, og reyndar írsk stjórnvöld líka, töldu fyllilega löglega.²⁶ Ætla má að mat á því tjóni sem háttsemin olli þeim Evrópulöndum þar sem hin raunverulega starfsemi fyrirtækisins fer fram liggja sektinni til grundvallar. Þar sem mörg önnur alþjóðleg stórfyrirtæki ástundi að sögn hliðstæða sniðgöngu og eru einnig til rannsóknar hjá framkvæmdastjórn ESB, mætti hlutfalla það mat til að gera sér grein fyrir stærðargráðu vandamálsins í heild í Evrópu.

Nokkrar tilraunir til mats á tjóni

Alls hafa 1.629 aflandsfélög fengið íslenska kennitölu vegna banka- og hlutabréfaviðskipta. Það er eflaust stór hluti virkra aflandsfélaga í eigu Íslendinga, enda leituðu margir eigendanna fyrst og fremst að viðskiptatækifærum hér heima. Félögin í keyptum gögnum skattrannsóknastjóra voru aftur á móti 585 talsins. Þar er því um marktækt úrtak að ræða (36% af þýði). Við samanburð á keyptu gögnunum við skattframtöl kom á daginn að aðeins þriðjungur félaganna höfðu verið gefin upp á Íslandi. Segir það hlutfall auðvitað aðeins hálfra söguna, þar sem ekki er tryggt að umsvif hafi verið talin fram að fullu þótt upplýst hafi verið um félögin sjálf.

²⁶ Sjá t.d. <https://www.rt.com/business/357613-apple-tax-avoidance-eu/>

1. Ef litið er til framtalinna fjármagnstekna einstaklinga af aflandsfélögum samkvæmt gögnum ríkisskattstjóra, eru þær um 40 ma.kr. árin 2006-2009, þegar mest er, eða að meðaltali um 10 ma.kr. á ári. Þetta mætti margfalda að minnsta kosti með þremur ef allt væri gefið upp þegar litið er til framtalshlutfalls aflandsfélaga í keyptu gögnunum (1/3). Skv. mati Gabriel Zucmans var hlutfall vanhalds á aflandsfé í framtölum þó mun hærra en 2/3, eða 4/5. Í samræmi við það sjónarmið ætti að margfalda framtalda fjárhæð með 5 til að fá raunverulegar fjármagnstekjur einstaklinga vegna aflandsfélaga. Miðað við þessar forsendur myndi tap hins opinbera af vantöldum fjármagnstekjuskatti einstaklinga vegna umsýslu á lágskattasvæðum nema á bilinu 1,6-3,2 mö.kr. á ári miðað við 10% fjármagnstekjuskatt þessi 5 ár, eða 8-16 mö.kr. fyrir allt tímabilið og 12 mö.kr. ef miðjan er valin. Ekki er hægt að staðhæfa að þessar tölur eigi við um önnur tímabil, þar sem framtaldar fjármagnstekjur einstaklinga vegna aflandsfélaga eru óverulegar bæði fyrir og eftir þennan tíma. Leiðir því þessi nálgun á tekjutapi til ályktana um tap yfir tiltekið tímabil, en ekki til frambúðar.

2. Stofn til fjármagnstekjuskatts einstaklinga nam um 100 mö.kr. árið 2015.²⁷ Aðferð Zucmans til þess að áætla fjármálaeignir þjóða gefur um 2.500 ma.kr. fyrir Ísland árið 2015 að frádregnum skuldum og eru fjármagnstekjur hér því um 4% af heildarfjármálaeignum.²⁸ Sé gert ráð fyrir því að eigendurnir taki til sín sama hlutfall fjármagnstekna af þeim íslensku fjármunum sem hér er áætlað að liggja í skattaskjólum, þ.e. 580 mö.kr., verða áætlaðar 4% fjármagnstekjur 23 ma.kr. og matið á skatttapi vegna þessa því 4,6 ma.kr. á ári m.v. 20% fjármagnstekjuskatt.

3. Fyrir liggur að aðeins um fjórðungur íslenskra fyrirtækja greiða tekjuskatt, alls á að giska 57,4 ma.kr. vegna tekjuársins 2015 og samanlagt eigið fé íslenskra fyrirtækja skv. skattframtölum er 1.352 ma.kr.²⁹ Mætti því álykta sem svo að hið opinbera yrði af tekjuskatti fyrirtækja sem nemur 4% af hreinni eign, eða 24 mö.kr. árlega til viðbótar við tapaðan fjármagnstekjuskatt, ef hlutfallað væri yfir á áætlaða eignastöðu aflandsfélaganna. Það er þó ekki svo, þar sem þau aflandsfélög sem um ræðir hér eru eðli málsins samkvæmt að meginstofni til eignarhaldsfélög og reyndin er sú héraðs að heimtur á tekjuskatti af slíkum félögum eru óverulegar, jafnvel þó þau séu skráð á Íslandi. Því er ekki hægt að gera ráð fyrir töpuðum skatttekjum vegna tekjuskatts af aflandsfélögum í samanburði við eignarhaldsfélög með heimilisfesti héraðs.

4. Af þeim skattálögum sem átt gætu við í þessu samhengi er ótalinn auðlegðarskattur, sem var innheimtur af hreinni eign í árslok árin 2009-2014. Þó skatturinn sé ekki lengur við lýði er forvitnilegt að áætla hverju hann hefði skilað á þessu tímabili ef unnt hefði verið að skattleggja íslenskar aflandseignir. Skatturinn var þrepaskiptur hluta tímabilsins og einnig höfum við ekki handbæra áætlun um þróun aflandsskattstofnsins yfir allan tímann, en gera má ráð fyrir því að velflestum eigendum aflandsfélaganna hefði borið að greiða skattinn. Ef miðað er til einföldunar við miðpunkt matsins á miðju tímabilinu sem auðlegðarskatturinn var innheimtur og lægsta þrep auðlegðarskatts fyrir alla upphæðina er varfærin áætlun á töpuðum skatttekjum vegna þessa ígildi 7 ma.kr. á ári eða 42 ma.kr. yfir allt tímabilið sem skatturinn var í gildi.

²⁷ Tíund, ágúst 2016.

²⁸ Zucman (2015a), bls. 12.

²⁹ Tíund, ágúst 2016.

5. Mat það á heildarumfangi fjármálaeigna á lágskattasvæðum sem sett er fram hér að ofan er í nokkuð góðu samræmi við mat Oxfam og James S. Henry fyrir allan heiminn í hlutfalli við landsframleiðslu og þjóðarauð Íslands, en talsvert hærra en mat Zucmans eins og einnig á við um matsgerðir Henrys og Oxfam. Allir þessir aðilar hafa reiknað beint tap skatttekna fyrir allan heiminn og komist að líkri niðurstöðu í dollurum talið, þrátt fyrir talsverðan mun á mati höfuðstólsins milli Zucmans og hinna tveggja. Eins og gefur að skilja er því hlutfallslegt tap hæst hjá Zucman. Ef tap á skatttekjum væri hérlendis sambærilegt við það sem áætlanir þessara aðila gera ráð fyrir þegar allur heimurinn á í hlut, væri tapið í kringum 5 ma.kr. ár hvert skv. Oxfam og Henry (4,9 og 5,2) en 14,5 ma.kr. á ári skv. Zucman.

6. Frændur okkar á tveimur hinna Norðurlandanna hafa nýlega látið fara fram mat líkt því sem hér er leitast við að gera. Séu sömu hlutföll notuð fyrir Ísland og urðu niðurstöður úr rannsóknum fyrir Danmörku og Svíþjóð, er miðgildi beins tjóns hins opinbera miðað við hlutfallið sem Svíar nota 10,8 ma.kr. miðað við 580 ma.kr. aflandseignir hér, en 15,5 ma.kr. á ári miðað við hlutfallið hjá Dönum. Er hér er horft á miðpunkta í óvissubili matsins samkvæmt óformlegum heimildum af vettvangi alþjóðasamstarfs í skattamálum.

Ef litið er fyrst til tölulíða 1 og 4 hér að framan er ályktunin sú að tapast hafi 16 ma.kr. vegna vanhalda á fjármagnstekjuskatti yfir 4 ár á árunum 2006-2009, en 42 ma.kr. vegna vanhalda á auðlegðarskatti í 6 ár vegna árána 2009-2014, þ.e. alls 58 ma.kr. yfir 9 ára tímabil. Þetta er áhugaverð niðurstaða þegar litið er um öxl og reynt að læra af fortíðinni, en fyrst og fremst sögulegs eðlis. Mætti rökstyðja að þetta tap sé hluti af því tjóni sem bankahrunið olli íslensku þjóðinni. Á móti koma þá hugsanlega þær auknu skatttekjur sem fjármálaþenslan var völd að.

Erfitt er að skera úr um hver hinna aðferðanna ætti að vega þyngst. Því má halda fram að ekki sé raunhæft að hafa meiri væntingar til tekjuöflunar af aflandseignum en að líta svo á að tekjur af þeim væru hlutfallslega jafnmiklar og af innlendum fjármálaeignum. Þau rök myndu gefa lægsta matið á mögulegum meðalskatttekjum af aflandseignum til framtíðar, eða 4,6 ma.kr. á ári.

Á hinn bóginn mætti einnig spyrja hvers vegna Íslendingar ættu að gera sér minni vonir um skatttekjur af aflandseignum en reiknað er með fyrir heiminn allan, svo ekki sé talað um þær sem Danir eða Svíar gera ráð fyrir í sínum rannsóknum. Því miður hafa aðferðirnar sem þar er beitt enn ekki verið birtar, heldur hefur aðeins borist ávæningur af niðurstöðunum til eyrna starfshópsins í gegnum alþjóðasamstarf. En ef niðurstöður Dana eru hlutfallaðar yfir á Ísland fæst skattatap að ígildi 15,5 ma.kr. á ári og 10,8 ma.kr. miðað við Svía. Niðurstöður Zucmans fyrir allan heiminn eru á álíku róli, en skv. sömu óformlegu heimildum og áður er getið sækja rannsóknirnar á Norðurlöndunum aðferðafræðina að einhverju leyti í smiðju hans. Upplýsingar um norrænu rannsóknirnar bárust of seint til að hægt væri að kalla eftir nánari útlistun á þeim. Ef að líkum lætur byggir þetta mat á þeirri hugmynd að hægt væri að koma böndum á skattsnidgöngu alþjóðlegra stórfyrirtækja að því er varðar þessi lönd. Starfshópurinn hér á landi hafði aftur á móti ekki tök á að meta þann þátt fyrir Ísland, svo slíku verður ekki við komið hér.

Ef litið er til niðurstaðna úr erlendu rannsóknunum fyrir heiminn allan, komast Henry og Oxfam að svipuðum niðurstöðum, enda beitir Oxfam sambærilegri aðferðafræði og Henry. Miðað við niðurstöður þessara aðila væri rökrétt að áætla tekjutap hins opinbera á Íslandi í kringum 5 ma.kr. á ári af þessum sökum. Hjá þessum aðilum byggist aðferðafræðin aftur á móti ekki á því að gera ráð fyrir að hægt sé að ná skattstofnunum sem slíkum aftur inn fyrir

landamærin, heldur því að með alþjóðlegu samstarfi kynnu stjórnvöld að geta innheimt tiltölulega lágan árlegan eignaskatt af aflandsstofninum í gegnum þær bankastofnanir sem sinna umsýslu hans.

Þessar þrjár aðferðir til þess að meta beint tjón hins opinbera af völdum eignaumsýslu á lágskattasvæðum eru innbyrðis ólíkar og beinast ekki að því að meta sama hlutinn. Því er ekki við hæfi að taka meðaltal af niðurstöðum þeirra, heldur verður að velja. Einnig mætti segja sem svo að ráðstafanir til að endurheimta viðkomandi skattstofna gætu skilað árangri sem lægi einhvers staðar á milli þess að ná svipuðum heimtum og af íslenskum fjármagnstekjum einstaklinga annars vegar, þ.e. 20% af 4% af þeim hreinu fjármálaeignum einstaklinga sem um ræðir, og þess að ná einnig að koma böndum á skattasniðgöngu alþjóðlegra stórfyrirtækja með starfsemi á Íslandi. Þetta eru upphæðir frá 4,6 mö.kr. á ári miðað núverandi skattlagningu fjármagnstekna hérlendis til 15,5 ma.kr. ef aðstæður eru svipaðar og í Danmörku.

10 LOKAORÐ

Ljóst er að þær tölur sem hér eru kynntar eru einungis bráðabirgðaniðurstöður og mun ítarlegri greiningar er þörf áður en fullur skilningur skapast á þeirri óvissu sem um þetta efni ríkir, svo ekki sé talað um að óyggjandi niðurstöður fáiast. Í vinnunni við þessa rannsókn hefur skýrst verulega hverjar þær spurningar eru sem þarf að spyrja í framtíðinni og hvernig standa beri að því að svara þeim. Niðurstöðurnar að svo komnu bera þess þó skýr merki hversu naumur tími var skammtaður til verksins, sérstaklega í ljósi þess á hvaða árstíma það var unnið, þ.e. þegar hvað flestir voru fjarverandi vegna sumarleyfa þetta árið. Telur starfshópurinn að gagnlegt gæti verið að taka upp þráðinn aftur síðar og freista þess að taka á þeim mörgu álitamálum sem upp komu í vinnuferlinu að þessu sinni.

VIÐAUKI 1. SKILGREINING AFLANDSSVÆÐA

Hjá Ríkisskattsjóra

- Lágskattasvæði

Lágskattasvæði er skilgreint sem ríki eða lögsagnarumdæmi þar sem tekjuskattur af hagnaði félags, sjóðs eða stofnunar, sem um ræðir, er lægri en tveir þriðju hlutar af þeim tekjuskatti sem hefði verið lagður á félagið, sjóðinn eða stofnunina hefði hún verið heimilisfóst hér á landi.

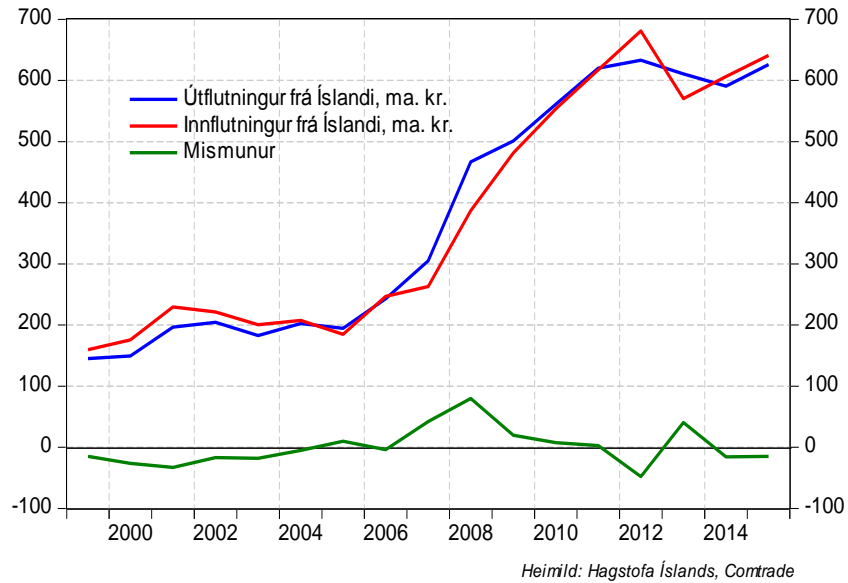
Fer það eftir félagaformi erlenda lögaðilans hvaða íslensku skattareglur eiga við, m.a. hvað varðar frádráttarbærni rekstrarkostnaðar.

Ísland hefur undirritað fjölda samninga um upplýsingaskipti á sviði skattamála við lögsagnarumdæmi sem talin eru lágskattaríki en margir þessarra samninga hafa enn ekki verið fullgiltir og því ekki komnir til framkvæmda. Meðan svo er teljast lögsagnarumdæmi þessi lágskattaríki í skilningi 57. gr. a.

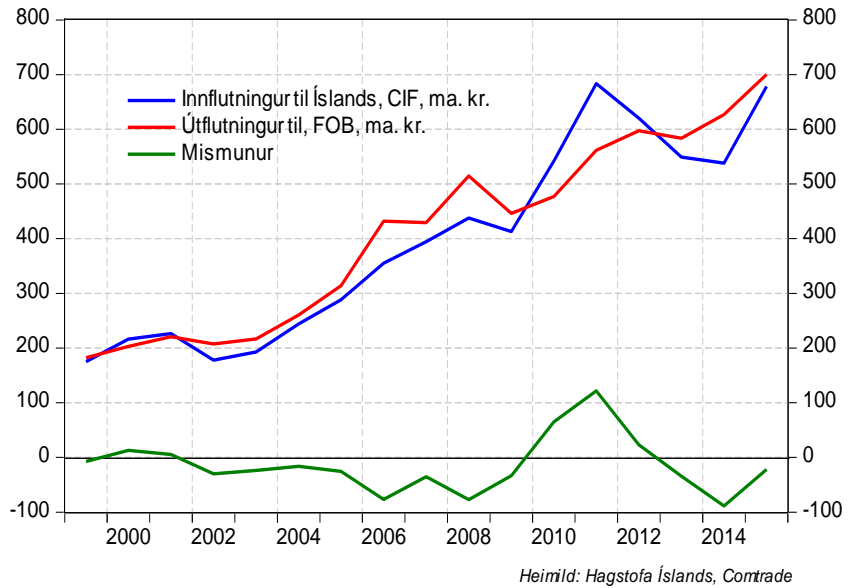
Andorra
Anguilla
Antígva og Barbúda
Arúba
Barein
Belís
Bresku Jómfrúaeyjar
Cooks eyjar
Dóminíka
Gíbraltar
Grenada
Hollensku Antillur
Liechtenstein
Líbería
Maldíveyjar
Marshall-eyjar
Mónakó
Montserrat
Nárú
Niue
Panama
Samóa
Sankti Lúsía
Sankti Kitts og Nevis
Sankti Vinsent og Grenadíneyjar
Seychelles-eyjar
Tonga
Turks og Caicos-eyjar
Vanúatú

VIÐAUKI 2. GRÖF SEM VARÐA SPEGILRANNSÓKN

Vöruútflytningur frá Íslandi og innfl. til annarra frá Íslandi



Vöruinnflutningur og útfl. annarra til Íslands



VIÐAUKI 3: SKRÁNING OG UTANUMHALD Á FJÁRMAGNSTILFÆRSLUM

Ljóst er að aflandsvæðingin var sama marki brennd og fjármálavæðing Íslands á fyrsta áratug aldarinnar almennt, að nokkur lausatök voru í öllu utanumhaldi af hálfu hins opinbera, allt frá skattalöggjöfinni og eftirfylgni með henni, til skráningar á fjármagnstilfærslum. Vikið er að skattamálum og eftirfylgni annars staðar í skýrslunni. Hinn höfuðþátturinn í góðu utanumhaldi hins opinbera felst í vandaðri skráningu upplýsinga. Gagnavinna starfshópsins leiddi í ljós að skráningu hefur víða verið áfátt, sérstaklega á þensluárunum og fram yfir hrun. Sums staðar hefur þegar verið tekið á þessum málum, en annars staðar er það verkefni enn fyrir höndum.

1. Mikilvæg greining fór fram á *gögnum um vöruviðskipti við útlönd*, sem Tollstjóri safnar. Vegna tímaskorts var ekki hægt að leggja þá vinnu í greiningu gagnanna sem hefði þurft til þess að draga mætti ályktanir með líkum hætti og gert hefur verið annars staðar. Þurfti því starfshópurinn að grípa til grófari áætlana en oftast er raunin til þess að geta yfirleitt borið á borð einhverja niðurstöðu byggt á þessum gögnum. Ein af mögulegum ástæðum þess að gögnin eru misvísandi við fyrstu sýn gæti verið sú að ekki hefði verið nógu vel staðið að skráningu. Ekkert er þó hægt að fullyrða um þetta þar til ráðist verður í ítarlega greiningu.

2. Starfshópurinn lagði nokkra vinnu í að greina gögn Seðlabanka Íslands um *erlenda stöðu þjóðarbúsins*. Gögnin reyndust ekki henta í greiningu sem þessa, en þegar leitað var eftir upplýsingum um gögnin kom í ljós að nokkrir annmarkar voru á skilum og skilgreiningum, einkum á mesta þenslutímabilinu. Vilji var til þess að fylgja þessu betur eftir á þeim tíma, en valdheimildir virðist hafa skort. Skilgreiningar vora að sumu leyti óheppilegar en endurbætur á staðli um beina erlenda fjárfestingu sem tóku gildi 2013 færðu skilgreiningar gagna til betri vegar.

3. Mikill gagnavandi kom í ljós í tengslum við *gögn um viðskipta- og fjármagnsjöfnuð* sem Seðlabankinn heldur utan um. Þar er að finna óútskýrðar gloppur sem nema yfir 20% af landsframleiðslu á sumum ársfjórðungum þegar verst lætur, sem jafnast ekki út, heldur safnast upp í ígildi heillar landsframleiðslu, eða 1.300 ma.kr. þegar mest er. Eru svo mikil frávik einsdæmi í heiminum. Eftir stendur enn í dag um 400 ma.kr. óútskýrð skekkja sem annað hvort tákna óuppgefið peningaflæði úr landi eða vanhöld á gögnum af áður óþekktri stærðargráðu, einkum í kringum hrun.

4. Skráningarkerfi reiðufjárúttekta í erlendum gjaldeyri, gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga á milli landa, sem eru á forræði Seðlabanka Íslands, s.k. *GV-kerfi*, hefur einnig sínar takmarkanir í tilgangi greiningarinnar. Um er að ræða kerfi sem fjármálafyrirtækin skrá í viðskipti sem þau eiga við viðskiptamenn sína og miðlað er til Seðlabankans. Á árunum fyrir fjármálahrúnið fóru fjármálafyrirtæki að skrá viðskipti í önnur kerfi og sinntu ekki þeirri upplýsingaskyldu að skrá í GV-kerfið. Reyndi starfshópurinn þó að greina samantekin gögn grundvölluð á flokkunarlyklum, en þar sem skráning reyndist ófullkomin var ekki unnt að nýta þau til þess að draga ályktanir. Skráningu á tilgangi gjaldeyrisfærslunnar er í mörgum tilvikum ekki sinnt, eða rangir lykklar valdir, en einnig eru gögn ekki rekjanleg niður á viðtakanda. Var fallið frá því að nýta gögnin í greiningu starfshópsins.

5. Öflun upplýsinga um símgreiðslur. Eftir að fjármagnshöftum var komið á hóf Seðlabankinn að safna upplýsingum um fjármagnshreyfingar á milli landa og gjaldeyrisviðskipti þeim tengd. Um er að ræða mun fullkomnara kerfi en áður nefnt GV-kerfi Seðlabankans, sem verið hefur í notkun frá 1992, þegar fjármagnshöftum hinum fyrri var aflétt. Þar sem fjármagnshreyfingar á milli landa hafa verið takmarkaðar frá setningu fjármagnshafta þá nýtast þau gögn ekki í þeim

tilgangi að meta fjármagnsflóttu og aflandseignir. Hins vegar er ljóst að það hefði reynt notadrjúgt að búa yfir slíkum upplýsingum við gerð skýrslunnar.

6. Af þeim gögnum sem starfshópurinn skoðaði og ekki reyndist hægt að nota í rannsókninni má einnig nefna *gagnagrunn Nasdaq Verðbréfamiðstöðvar hf. um eignarhald á skráðum verðbréfum*. Fyrir utan að ekki er hægt að brjóta eignarhald í gegnum safnreikninga bankanna niður á endanlegan eiganda, eru mörg þúsund aðilar skráðir undir landamerkingunni XX í verðbréfaskráningu, þ.e. „þjóðerni óþekkt.“ Vanhöld á þessu skrifast að mestu á bankana sem sækja um vörslureikninga fyrir aðilana, en hugsanlega mætti koma því á að sækja þyrfti upplýsingar um þjóðerni til Fyrirtækjaskrár eða Þjóðskrár til þess að skráningin gengi í gegn. Varðandi þá aðila sem þegar eru skráðir mætti kanna hvort hægt er að samkeyra kennitölurnar við þessar skrár, en *Nasdaq Verðbréfamiðstöð* virðist ekki hafa haft tök á því til þessa.

7. Nokkrar upplýsingar um þjóðerni eigenda skráðra félaga fengust úr *gagnagrunni ríkisskattstjóra á grundvelli hlutafjármiða* og koma þær fram. Þær upplýsingar reyndust þó ekki fáanlegar fyrir óskráð félög í eigu fyrirtækja, þar sem sundurgreiningu í skattframtölum var áfátt. Það er þó bagalegt að vegna vöntunar á samanburðargögnum var ekki hægt að meta hversu tæmandi þær upplýsingar eru.

Í þessum sjö flokkum gagna er utanumhald opinberra aðila um viðskipti við útlönd að miklu leyti upp talið. Í fjórum tilvikum rak hópurinn sig á veruleg vandkvæði í túlkun gagnanna sem rekja má til lakrar skráningar og skila og gera gögnin ónothæf í þessum tilgangi, a.m.k. innan þeirra tímamarka sem rannsókninni voru sett. Í einum floknum, *gögnum Tollstjóra um vöruviðskipti við útlönd*, gafst ekki tími til þess að rýna gögnin nægilega vel til þess að skera megi úr um hvort þau eru nothæf með sama hætti og sambærileg erlend gögn sem notuð eru í öðrum rannsóknum. Að endingu var það því aðeins *framtagagnagrunnur ríkisskattstjóra* sem leyfði umtalsverðar ályktanir um erlent eignarhald. Rannsóknin geldur aftur á móti fyrir það að ekki reyndist unnt að bera þær upplýsingar saman við aðrar sjálfstæðar gagnalindir og því var t.d. erfitt að glöggva sig á því hversu tæmandi framtalsupplýsingarnar eru.

Seðlabanki Íslands hefur í kjölfar hrunsins bætt talsvert við gagnasöfnun sem snerta gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar á milli landa í tengslum við eftirlit og framkvæmd fjármagnshafta en einnig hefur hann bætt verklag við gagnasöfnun er snertir mat á *erlendri stöðu þjóðarbúsins og greiðslujöfnuð*. Ekki liggur fyrir hvort endurbætur hafi verið gerðar eftir hrun í skráningu vöruviðskipta hjá Tollstjóra.

VIÐAUKI 4: VANGAVELTUR UM MÖGULEGAR ÚRBÆTUR

Skráningu og utanumhaldi á fjármagnsflæði á milli landa hefur farið mikið fram eftir að fjármagnshöft voru sett í lok árs 2008, að mati Seðlabanka Íslands. Það eftirlit er þó grundvallað á heimildum laga um gjaldeyrismál m.a. til þess að tryggja framkvæmd fjármagnshaftanna og standa vörð um markmið þeirra. Mun meiri þekking hefur byggst upp innan bankans í þessu efni en áður var. Má þar nefna atriði eins og greiningu og mat á því hvort greiðslur eigi heima undir fjármagnsjöfnuði eða viðskiptajöfnuði og þá sérstaklega þegar um er að ræða fjármagnsjafnaðarfærslur dulbúnar sem viðskiptajafnaðarfærslur í þeim tilgangi að sniðganga takmarkanir laganna.

Nú liggur fyrir losunaráætlun fjármagnshafta sem kynnt var 8. júní 2015. Með frumvarpi sem lagt var fram um miðjan ágúst sl. er lagt til að aflétt verði takmörkunum sem gilt hafa um fjármagnsjafnaðarfærslur, s.s. um fyrirframgreiðslur lánaskuldbindinga, beina fjárfestingu, aðra fjárfestingu og beinar fjármagnshreyfingar á milli landa. Með öðrum orðum er með lögunum opnað á þann möguleika að flytja fjármagn aftur óhindrað á milli landa, en fjármagnshöftin hafa til þessa staðið í vegi fyrir því. Þetta felur í sér bæði nauðsyn á því og tækifæri til þess að bæta eftirlit, utanumhald og skráningu gagna þegar fjármagnsflutningar á milli landa verða aftur ótakmarkaðir. Frumvarpið gerir ráð fyrir að heimildir til upplýsingaöflunar verði rýmkaðar bæði í lögum um gjaldeyrismál en einnig í lögum um Seðlabankann. Er það brýnt þegar litið er til þess að þegar fjármagnshöft verða losuð að fullu þá verða lög um gjaldeyrismál ekki lengur til staðar, a.m.k. ekki í þeirri mynd sem þau eru í dag, og þess að Seðlabankinn býr yfir þeim upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að fyrirbyggja annað hrun. Þetta verkefni lýtur að skattalöggjöf annars vegar og að löggjöf um skráningu og öflun upplýsinga til nota á vegum hins opinbera hins vegar. Auk lagasetningar þarf að taka til athugunar framkvæmd laganna og eftirfylgni með löghlýðni aðila á þessu sviði. Í kjölfar losunar fjármagnshafta má eftirlit með fjármagnshreyfingum á milli landa ekki falla niður. Þvert á móti verður að tryggja að réttir aðilar sinni slíkri umsýslu og beri fulla upplýsingaskyldu gagnvart skattfyrvöldum þegar það á við.

Fjármálaráðuneytið þarf að setja nýja reglugerð um safnreikninga til að gera Fjármálaeftirlitinu mögulegt að kalla eftir upplýsingum um raunverulegan eiganda verðbréfa á safnreikningi. Fjármálaeftirlitið sendi ráðuneytinu tillögu að nýrri reglugerð um þetta efni í byrjun ársins og er vísað til hennar um nánari útfærslu.

Vinna starfshópsins leiddi í ljós að bæta þarf gagnaskil og gagnasöfnun á sumum sviðum sem varða fjármagnsflutninga milli landa hérlendis. Er þar fyrst og fremst átt við þau gögn sem fjallað er um í viðauka 3 um skráningu og utanumhald. Í nokkrum tilvikum er sú vinna þegar hafin þó ekki hafi það nýst hópnum í viðleitni sinni til greiningar á gögnum frá fyrri tímabilum. Það er ein af öruggustu þumalfingursreglum tölfræðinnar að erfitt er að nota tölfræðigögn í öðrum tilgangi en þeim sem þeim er safnað til að uppfylla. Því þarf að huga að því við þarfagreiningu gagna að mögulegt sé að nota þau í fleiri en einum tilgangi, þ.á m. við sögulega greiningu. Enn ber að huga að því að þótt breytingar á skilgreiningu gagna séu oftast til bóta þegar þær eru gerðar, hafa þær þó í för með sér að gögn frá mismunandi tímabilum verða ósambærileg. Sérstaklega þarf að huga að þessu þegar skilgreiningum er breytt og taka ákvarðanir um það hvort hugsanlega eigi að halda áfram að safna gögnunum með gamla laginu í einhverjum tilvikum, eða hvort setja megi leiðréttingarreglur sem gera gögnin sambærileg yfir tíma, svo rekja megi þróun með skilvirkum hætti síðar.

Stjórnvöld þurfa að horfast í augu við það að skilgreining, utanumhald og eftirfylgni með söfnun gagna er vinnuafslafrek starfsemi, en héraendis hefur sú vinna og kostnaður sem leggja þarf í ef vanda skal til verka einatt verið vanmetin hrapallega. Má nefna Ársreikningaskrá og Peningaþvættisskrifstofu sem dæmi um það að Ísland hafi þurft að sæta ámæli, jafnvel á alþjóðlegum vettvangi vegna ófullnægjandi vinnubragða.

Stuðla þarf að meiri liðlegheitum í fyrirgreiðslu fjármálaeftirlitsins í Lúxemborg við FME ef því verður við komið. Við gerð þessarar skýrslu var leitað til eftirlitsins í Lúxemborg með fyrirspurn varðandi umsvif eignastýringar tveggja fyrirtækja sem álitin eru arftakar íslensku bankanna í Lúxemborg, sem hefði getað verið mikilvægur mælikvarði á umfang eignausýslu á lágs-kattasvæðum. Skýrt var tekið fram að upplýsingarnar þyrftu ekki að vera á rekjanlegu formi og yrðu aðeins notaðar í umræddu skyni. Fjármálaeftirlitið í Lúxemborg svaraði með annarri spurningu, þess efnis hver sú lagagrein væri sem grunur léki á að hefði verið brotin. Fyrir liggur að mikilvægir almannahagsmunir geta legið til þess að stjórnvöld vilji afla samandreginna upplýsingar þótt ekki standi yfir rannsókn á tilteknu sakamáli. Lúxemborg hefur í áráðir verið helsta miðstöð umsýslu með íslenskt fé og liggja íslenskir hagsmunir til þess að stjórnvöld þar stuðli að gagnsæi í þessu efni.

Reynsla hópsins af tilraunum til greiningar á flokkunarlyklum á grunni laga um gjaldeyrismál og reglugerðar Seðlabankans þar að lútandi um skráningu á fjármagnsflæði á milli landa bendir til þess að framkvæmd á þessu sviði sé ófullnægjandi og eftirfylgni sé ekki nægileg. Hér er ábyrgðin hjá fjármála-fyrirtækjum, en nokkuð virðist skorta á aðhald með útfærslu þeirra í þessu efni. Hins vegar má benda á að upplýsingagjöf til Seðlabankans um símgreiðslur á milli landa veitir betri upplýsingar en sk. GV-kerfi þar sem þar er að finna mun ítarlegri upplýsingar.

Skatteftirlit með aflandsfélögum er lítið í framkvæmd og er saga CFC-löggjafarinnar gott dæmi um það. Þar dróst lengi að setja ákvæðið í lög og eftirfylgni með því að þeim væri fylgt hefur til þessa dags ekki verið nægileg.

Miðlun upplýsinga um fjármagnsflæði inn og út úr landinu, t.d. aflandskrónur sem fluttar hafa verið til landsins og eins þátttaka í fjárfestingarleið Seðlabankans er ekki til staðar. Sér í lagi hefur skattfyrirvöldum ekki verið gert viðvart af hálfu Seðlabankans þegar um grunsamlegar fjármagnstilfærslur er að ræða. Æskilegt má telja að samstarf væri um miðlun upplýsinga á milli þessara stofnana.

Lengi hefur legið fyrir að Lúxemborg er þungamiðja íslenskra aflandsviðskipta og hefði munað miklu fyrir íslensk skattfyrirvöld að hafa aðgang að upplýsingum um bankahreyfingar íslenskra ríkisborgara í bönkum þar í landi við rannsókn mála. Það er hins vegar ekki fyrir en frá og með 1. janúar 2011 sem slík upplýsingaskipti komust á milli skattfyrivalda í Lúxemborg og á Íslandi.

Áður en hópurinn tók til starfa og samhliða vinnu hans var að störfum annar hópur sem beinlínis hafði það að markmiði að leggja fram tillögur um það sem betur mætti fara í skattalöggjöf og skattframkvæmd almennt héraendis. Þar sem umboð þessa starfshóps er þrengra, er áherslan hér fyrst og fremst lögð á þau atriði sem snúa að aflandsviðskiptum. Það sakar þó ekki að minna á nokkur atriði sem komu til tals í umræðum innan þessa starfshóps þó ákveðin hættu sé á skörun hér á milli.

SRS hefur lagt til að fyrningarfræstur skattamála verði 10 ár í stað 6 ára eins og nú er. Skammur fyrningarfræstur veldur því að menn geta komið heim með peninga fyrir opnum tjöldum þótt vitað sé að lög hafi verið brotin við umsýslu þeirra á árum áður. Varðandi frekari útfærslu á

CFC-löggjöfinni þyrfti þar að fella niður þá takmörkun að 1. mgr. laganna eigi aðeins við þegar minnst helmingur eignarhalds í lögaðilum sbr. 1. mgr. er beint eða óbeint í eigu íslenskra skattaðila, eða stjórnunarleg yfirráð voru til staðar innan tekjuárs. Eru þess dæmi að þessi þrenging á gildissviði laganna hafi takmarkað svigrúm skattyfirvalda til þess að beita sér þótt allt annað gæfi tilefni til þess. Enn þyrfti að bæta ákvæðum í tekjuskattslögin þess efnis að ef skattaðili á aflandsfélag og erlenda bankareikninga í gegnum aflandsfélag og/eða persónulega, þá beri honum að skila umbeðnum gögnum til skattyfirvalda varðandi aflandsfélagið sjálft, sem og bankahreyfingar á vegum þess. Ef skattaðili lætur slíkt undir höfuð leggjast ættu skattyfirvöld að hafa heimild til að áætla tekjustofna samkvæmt nánari útfærslu.

Þótt þeir alþjóðlegu upplýsingaskiptasamningar sem nú eru í farvatninu og strangari eftirfylgni með þjónustu banka við aflandsfélög muni hugsanlega stemma stigu við tjóni þegar fram í sækir liggur ljóst fyrir að nauðsynlegt er að endurskoða tvísköttunarsamninga við Holland og Lúxemborg í ljósi reynslunnar.

Því hefur verið haldið fram að hvers kyns höft verki hvetjandi fremur en letjandi á ólögleg undanskot, t.d. á formi milliverðlagningar í vöruskiptum, og sé svo kann senn að draga úr slíkum umsvifum. Í eftirfylgni sinni með höftunum hefur Seðlabankinn hins vegar byggt upp umtalsverða þekkingu á undanskotsleiðum á þessu sviði. Er mikilvægt að hún fari ekki forgörðum nú þegar losun haftanna stendur fyrir dyrum, heldur verði nýtt til að sinna með skilvirkum hætti nauðsynlegu eftirliti í umhverfi frjálsra fjármagnsflutninga.

Að lokum er mikilvægt að tvísköttunarsamningar við Lúxemborg og Holland verði teknir til skoðunar að nýju, með tilliti til þess hvort hægt sé að loka þeim glufum sem þar virðast vera að finna. Það er auðvitað ekki tilviljun hversu umfangsmikið eignarhald innlendra fyrirtækja fluttist til þessara landa á þenslutímanum. Lætur nærri að álykta að þessir samningar hafi aldrei náð tilgangi sínum, sem er að greiða fyrir erlendri vaxtarfjárfestingu á Íslandi, heldur nánast eingöngu verið nýttir til að forðast skattgreiðslur með málamyndaeignarhaldi.

Ekki þarf að koma á óvart að hin almenna og hagnýta höfuðniðurstaða starfshópsins þegar kemur að því hvað læra megi af aflandsvæðingu Íslands á 21. öldinni er að breyttu breytanda í góðu samræmi við niðurstöður Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna. Skaðinn er skeður en til þess að koma í veg fyrir að hann endurtaki sig verður hið opinbera að vanda sérstaklega til lagaumgjarðar, skráningar og annars utanumhalds um fjármagnsfærslur á milli landa. Það á sérstaklega við um færslur á aflands- og lágskattasvæði. Tíminn til heildstæðara aðgerða á þessu sviði er heppilegur nú, þegar fullt frjálsræði verður aftur innleitt í fjármagnsflutningum hérlendis með losun fjármagnshafta.

HEIMILDIR

- Adetiloye, K.A. 2012. "Errors and Omissions and Unrecorded Capital Flows and Flight in Nigeria" International Journal of Business and Social Science, Vol. 3 No. 3 febrúar.
- Boyce, J. og Ndikumana, L. October 2012. "Capital Flight for Sub-Saharan African Countries: Updated Estimates 1970-2010". Political Economy Research Institute research Report, University of Amherst, Massachusetts.
- Cap Gemini og RBC. 2015. World Wealth Report. <https://www.capgemini.com/news/global-population-of-high-net-worth-individuals-and-their-wealth-hit-new-highs> sótt 11.9.2016.
- Christian Aid. 2008. "Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging".
- Cuddington, J.T.1986. "Capital Flight: Estimates, Issues and Explanations" Princeton Studies in International Finance, No. 58, desember.
- Deutsche Bank Markets Research. 9 March 2015. Dark matter: the hidden capital flows that drive G10 exchange rates. <https://assets.documentcloud.org/documents/3036316/Special-Report-9-Mar-2015-2.pdf>.
- Eggerstedt, H., Hall, R. og van Wijnbergen, S. 1993. "Measuring Capital Flight: A Case Study of Mexico. The World Bank.
- Financial Times. Alphaville. 10.03.2015: "Is that a Kleptocrat Hiding in your Balance of Payments?" <http://ftalphaville.ft.com/2015/03/10/2121429/is-that-a-kleptocrat-in-your-balance-of-payments/>.
- Financial Times. Alphaville. 12.03.2015: "The Mystery of the Missing Money Part 1" <http://ftalphaville.ft.com/2015/03/12/2121540/the-mystery-of-the-missing-money-part-1/>.
- Guðmundur Jónsson. 2016. "Á heimsmarkaði: Saga íslenskrar utanríkisverslunar 1914-2010" (handrit) og Peningaeygnir Íslendingar í útlöndum (punktar af opnum fundi í HÍ 29. apríl).
- Global Financial Integrity. 2014. "Hiding in Plain Sight: Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, and Uganda: 2002-2011". http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/Hiding_In_Plain_Sight_Report-Final.pdf sótt 27/8 2016.
- Henry, J.S. July 2012. The Price of Offshore Revisited: New Estimates for "Missing" Global Private Wealth, Income, Inequality, and Lost Taxes. . http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf, sótt 3.9.2016.

Hermes, N., Lensink, R. and Murinde, V. 2002. "Flight Capital and its Reversal for Development Financing", United Nations University World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper No. 2002/99.

Loungani, P. and Mauro, P. 2000. "Capital Flight from Russia", International Monetary Fund. Conference on Post-Election Strategy. Moscow, April 5-7.

Oxfam. 2013. Tax Havens' Private Billions Could End Poverty Twice Over. <https://www.oxfam.org/en/eu/pressroom/pressrelease/2013-05-22/tax-havens-private-billions-could-end-extreme-poverty-twice-over>, sótt 3. september 2016.

Samninganefnd um gerð tvísköttunarsamninga (SUT). 2007. Árskýrsla 2007. https://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Tviskottunarsamningar/Samninganefnd-um-gerd-tviskottunarsamninga-SUT-arsskyrsla_2007.pdf sótt 10.9.2016.

Schneider, B. March 2003. "Measuring Capital Flight: Estimates and Interpretations", Working Paper 194, Overseas Development Institute, London.

Starfshópur um skráningu kaupskipa. 2004. Minnisblað starfshóps um skráningu kaupskipa á íslenska skipaskrá, nóvember. <https://www.innanrikisraduneyti.is/sam/utgefing-efni/nr/22779> sótt 26/8 2016.

Tíund, ágúst 2016.

Tómas Örn Kristinsson. 2016. Net Errors and Omissions in Balance of Payments Statistics, óbirt meistararitgerð.

World Bank. 1985. World Development Report.

World Bank. 2011. Cross Border Banking Supervision: Incentive Conflicts in Supervisory Information Sharing between Home and Host Supervisors, desember. <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5871> sótt 11.9.2011

World Bank. 2016. Global Economic Prospects, júní. <http://pubdocs.worldbank.org/en/201061463685562570/Global-Economic-Prospects-June-2016-Highlights-Chapter-1.pdf>

Zucman, G. 2015. *The Hidden Wealth of Nations*, University of Chicago Press

Zucman, G. 2015a. *The Hidden Wealth of Nations*, Online Appendix – september. <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth/> sótt 11.9.2016