

Nefndarsvið Alþingis
b.t. Efnahags- og skattanefndar Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Sent með tölvupósti á netfangið:
nefnasvid@althingi.is

Alþingi
Erindi nr. P 143/73
komudagur 29.10.2013

Kópavogi, 28. október 2013

Efni: Umsögn Deloitte ehf. um frumvarp til laga um tekjuaðgerðir frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2014, 2. mál.

Deloitte ehf. vísar til tölvupósts Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur, ritara nefndarsviðs Alþingis, dags. 10. október sl. þar sem óskað var umsagnar um frumvarp til laga um tekjuaðgerðir frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2014.

Umsögn Deloitte lýtur einungis að V. kafla frumvarpsins, tillögur um breytingar á lögum nr. 155/2010, um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki.

I. Almenn umfjöllun

Sérstakur skattur á heildarskuldir fjármálafyrirtækja, að undanskildum fjármálafyrirtækjum alfarið í eigu opinberra aðila, hækkar úr 0,041% í 0,145%. Fjármálafyrirtæki í slitameðferð verða skattskyld þar sem fyrri undanþága frá skattskyldu er felld brott. Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða þess efnis að skattkrafa á grundvelli laga nr. 155/2010 nýtur réttshæðar í samræmi við 1. mgr. 112. gr., laga um gjaldþrotaskipti o.fl., við gjaldþrotaskipti. Með þessum breytingum er áætlað að tekjur ríkissjóðs hækki um 14,3 milljarða króna, þar af nemur skattur á fjármálafyrirtæki í slitameðferð 11,3 milljarðar króna.

II. Athugasemdir

Sú grundvallarregla er í íslenskum rétti að öll skattlagning verður að eiga sér lagastoð, sbr. 40. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir „stjskr.“). Í 77. gr. stjskr. segir ennfremur að öllum skattamálum skuli skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Ákvæði 40. og 77. gr. stjskr. hafa verið skilin þannig að lagaheimild sem heimilar skattlagningu þurfi að vera skýr og ótvíræð. Nánari skýring hefur komið fram í dómafordæmum Hæstaréttar, m.a. *dómur Hæstaréttar frá 3. nóvember 2011 í máli nr. 705/2011*, en þar segir að skattlagningarheimild laga verði að kveða skýrt á um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig eða fjárhæð skatts að öðru leyti. Til viðbótar gerir stjórnarskráin þá kröfu að skatta verður að leggja á eftir almennum efnislegum mælikvarða og að jafnræði skattþegna sé gætt,

sbr. 65. gr. stjkskr. Auk þess er gerð krafa um að skattlagningin sé málefnaleg og rökrétt, sbr. 72. gr. stjkskr., sbr. sjónarmið um vernd eignarréttar.

Að mati Deloitte ehf. uppfylla ákvæði laga nr. 155/2010, um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, ekki þær kröfur sem að framan er lýst, þegar kemur að skattlagningu fjármálafyrirtækja í slitameðferð eins og mælt er fyrir í frumvarpi þessu.

Í 14. gr. frumvarpsins er lagt til að þeir lögaðilar sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið við með yferráðum með því að skipa þeim skilanevnd eða bráðabirgðastjórn, og þeir lögaðilar sem héraðsdómur hefur skipað slitastjórn samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, verða skattskyldir samkvæmt lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki.

Markmið hins sérstaka skatts á fjármálafyrirtæki er skýrt í 1. gr. laga nr. 155/2010. Þar segir að markmið laganna sé annars vegar að afla ríkinu tekna til að mæta kostnaði sem fallið hefur á ríkissjóð vegna hruns fjármálakerfisins, þ.e. almenn tekjuöflun ríkissjóðs og hins vegar að draga úr áhættusækni fjármálafyrirtækja og kerfisáhættu sem fylgir fjármálafyrirtækjum.

Fjármálafyrirtæki í slitameðferð stunda ekki eiginlegan atvinnurekstur eða áhættusaman rekstur og hafa almennt ekki reglulegar tekjur. Að mati Deloitte ehf. nær þetta markmið laga nr. 155/2010 því vart fram að ganga þegar um er að ræða fjármálafyrirtæki í slitameðferð og eru því ekki önnur sjónarmið sem búa að baki skattlagningu þessara aðila en almenn tekjuöflunarsjónarmið ríkissjóðs.

Einnig kann það að þarfnast frekari skoðunar að samkvæmt 2. gr. laga nr. 155/2010 nær skattskylda skv. lögnum til þeirra fjármálafyrirtækja sem hafa fengið starfsleyfi sem viðskiptabanki, sparisjóður eða lánafrirtæki og annarra aðila sem hafa fengið leyfi til að taka við innlánnum. Starfsleyfi „gömlu bankanna“, Glitnis banka hf. og Kaupping banka hf. hafa verið afturkölluð og starfsleyfi Landsbanka Íslands hf. var afturkallað að mestu leyti. Að mati Deloitte ehf. er því óvissa hvort að „föllnu bankarnir þeir“ sem fjallað er um í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu, falli undir skilgreiningu hugtaksins „fjármálafyrirtæki“ í skilningi 2. gr. laga nr. 155/2010.

Tilgreining á skattstofni til sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki er að finna í 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 155/2010. Þar er skattstofninn ákveðinn sem heildarskuldir skattskylds aðila í lok tekjuárs samkvæmt 75. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, eins og þær eru tilgreindar á skattframtali fjármálafyrirtækja samkvæmt tekjuskattslögum. Deloitte ehf. gerir athugasemd við það að í tilviki fjármálafyrirtækja í slitameðferð verður skattstofninn óljós, þar sem ekki er útséð hvernig beri að fara með umdeildar kröfur á fjármálafyrirtæki í slitameðferð.

Heildarskuldir fjármálafyrirtækja í slitameðferð byggja meðal annars á þeim kröfum sem þegar hefur verið lýst við slitameðferðina. Þær kröfur eru eignfærðar hjá viðkomandi kröfuhafa. Með þessari skattlagningu er því lögmæt eign kröfuhafanna gerð að andlagi skattheimtu hjá fjármálafyrirtækjum í slitameðferð. Kann það að stríða gegn þeirri grundvallareglu sem fram kemur í 72. gr. stjkskr. að lögmæt eign eins aðila verði ekki gerð að skattandlagi við ákvörðun skatts annars aðila.

Deloitte ehf. vill benda á að með fyrirhuguðum breytingum er áætlað að tekjur ríkissjóðs hækki um 14,3 milljarða króna, þar af nemur skattur á fjármálafyrirtæki í slitameðferð 11,3 milljarða króna. Mun því rúmlega 80% þeirra tekna sem áætlað er að skatturinn skili koma frá fjármálafyrirtækjum í slitameðferð. Í almennum athugasemdum eru jafnframt nafngreind þrjú fjármálafyrirtæki í slitameðferð sem munu bera langstærsta hluta skattlagningarinnar. Út frá jafnræðissjónarmiðum gerir Deloitte ehf. athugasemd við það hversu fáum aðilum er gert að greiða hinn sérstaka bankaskatt á grundvelli almennra tekjuöflunarsjónarmiða ríkisins, en ekki er gerð sama krafa til annarra lögaðila sem eru í sambærilegri stöðu, þ.e. í gjaldþrotaskiptum.

Í 15. gr. frumvarpsins er lagt til að gjaldhlutfall í 4. gr. laganna verði hækkað úr 0.041% í 0.145%. Að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem þegar hafa verið gerðar, gerir Deloitte ehf. ennfremur athugasemd þar sem hið raunverulega gjaldhlutfall á fjármálafyrirtæki í slitameðferð verður ávallt mun hærra en 0,145%, þar sem fyrirséð er að skuldir fjármálafyrirtækja í slitameðferð eru alltaf umfram eignir þeirra og einungis hluti þessara skulda verður greiddur við úthlutun. Raunverulegt gjaldhlutfall verður því ætíð óljóst og ófyrirsjáanlegt þar til skiptum fjármálafyrirtækis í slitameðferð er lokið og ljóst að einungis hluti af skattandlaginu er skuld sem raunverulega var greidd (raunveruleg skuld). Telur Deloitte ehf. að þetta fyrirkomulag kunni að fela í sér mismunun sem er í andstöðu við jafnræðissjónarmið 65. gr. stjkskr.

Í 16. gr. bætist við nýtt ákvæði til bráðabirgða þess efnis að: „*skattkrafa á grundvelli laga þessara nýtur réttshæðar í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., við gjaldþrotaskipti, en ella er hún aðfararhæf án undangengis dóms eða sáttar*“. Með þessari breytingu eru skattkröfur á grundvelli laga nr. 155/2010, um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, gerðar að forgangskröfum við gjaldþrotaskipti. Í almennum athugasemdum í frumvarpinu er iðulega talað um að skatturinn muni falla á „föllnu bankana þrjá“ (Glitni banka hf., Kaupþing banka hf. og Landsbanka Íslands hf.) en þessir aðilar eru ekki í gjaldþrotaskiptum í skilningi 4. mgr. 103. gr. a. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, heldur fer slitameðferð þeirra fram skv. ákvæðum 101. – 105. gr. laganna.

Að endingu vill Deloitte ehf. benda á að allar aðrar skattkröfur hafa stöðu almennra krafna við gjaldþrotaskipti, hvort sem um er að ræða staðgreiðsluskatt af launum, virðisaukaskatt eða aðra skatta. Gerir Deloitte ehf. því athugasemd við að þessi skattur njóti aukinnar réttshæðar við gjaldþrotaskipti en aðrar skattkröfur.

Virðingarfyllst,

f.h. Deloitte ehf.


Vala Valtýsdóttir
Sviðsstjóri
Skatta- og lögfræðisviðs


Ragnar Tjörvi Baldursson
Lögfræðingur
Skatta- og lögfræðisviði