

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum (skattaleg meðferð á eftirgjöf skulda).

Frá efnahags- og skattanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ingibjörgu Helgu Helgadóttur frá fjármálaráðuneyti, Ingvar Rögnvaldsson og Elínu Ölmú Arthúrsdóttur frá ríkisskattstjóra, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Lúðvík Þráinsson frá Félagi löggiltra endurskoðenda, Völu Valtýsdóttur frá Deloitte, Sigurð Jónsson og Alexander G. Eðvardsson frá KPMG, Elínu Árnadóttur og Friðgeir Sigurðsson frá PriceWaterhouseCoopers, Jónu Björk Guðnadóttur og Sigurð Snorrason frá Samtökum fjármálafyrirtækja og Þórdísi Bjarnadóttur frá Viðskiptaráði. Þá hafa borist umsagnir frá Deloitte, Félagi löggiltra endurskoðenda, KPMG, PriceWaterhouseCoopers, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum fjármálafyrirtækja sameiginlega, Viðskiptaráði Íslands, ríkisskattstjóra, Seðlabanka Íslands, Tryggingastofnun ríkisins, Fjármálaeftirlitinu, Ríkisendurskoðun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Félagi atvinnurekenda.

Frumvarpið fjallar um skattaleg áhrif eftirgjafar skulda. Frumvarpið gerir skýran greinarmun á aðilum í atvinnurekstri annars vegar og þeim sem standa utan atvinnurekstrar. Frumvarpið er álitnið vera liður í skilvirkari endurskipulagningu skulda sem er til þess fallin að flýta efnahagsbata.

Aðilar sem standa utan atvinnurekstrar (b-liður 1. gr.).

Lagt er til í frumvarpinu að einstaklingum og samsköttuðum aðilum verði í stað fullrar tekjufærslu heimilt að telja ekki til tekna ákveðinn hluta eftirgjafar á veðskuldum utan atvinnurekstrar vegna greiðsluferfiðleika á tilgreindu tímabili og að því tilskildu að kröfuhafi varðveiti öll gögn um forsendur eftirgjafar. Aðilum verði enn fremur heimilt að fresta skattlagningu þessara tekna um tvö ár og tekjufæra þær síðan með jöfnum fjárhæðum á næstu fimm árum.

Í 3. tölul. 28. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, er kveðið á um skilyrði þess að eftirgjöf skulda teljist ekki til skattskyldra tekna. Hafa þau skilyrði verið nánar útfærð í reglugerð nr. 534/2009. Þar kemur fram að eftirgjöf skulda manna utan atvinnurekstrar skuli ekki metin til tekna þegar hún er veitt á grundvelli nauðasamnings og vegna nauðasamnings til greiðslu-aðlögunar, sbr. 1. gr. Enn fremur er skuldaeftirgjöf ekki talin til skattskyldra tekna ef sannað þykir á fullnægjandi hátt að eignir eru ekki til fyrir skuldum, sbr. 1. og 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar.

Í athugasemdum frumvarpsins er vísað til þess að ýmis opinber úrræði sem samþykkt hafa verið til lausnar á skuldavanda einstaklinga falli undir skilyrði reglugerðarinnar og leiði því ekki til skattskyldu. Almenn úrræði eins og greiðslujöfnun verðtryggðra og gengistryggðra fasteignaveðlána og bílalána og greiðsluaðlögun mætti þar nefna ásamt samkomulagi tilgreindra fjármálastofnana um sértæka skuldaaðlögun sem gert var með aðkomu stjórnvalda.

Í frumvarpinu kemur einnig fram sá skilningur að tilgreindar skilmálabreytingar, umbreytingar og leiðréttingar lána sem gerðar eru á almennum forsendum og samkvæmt hefðbundnum aðferðum feli ekki í sér eiginlega eftirgjöf sem verði talin andlag skattlagningar.

Á fundum nefndarinnar var samhljómur um að 3. tölul. 28. gr. tekjuskattslaga, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 46/2009, kæmi í flestum tilvikum í veg fyrir að almenn og málefnaleg skuldaúrræði sem í boði væru leiddu til skattlagningar og að baki greininni byggi það sjónarmið að þeir sem ættu í greiðsluvanda nytu góðs af skattafslætti en ekki þeir sem hefðu greiðslugetu. Jafnframt kom fram að veigamikill þáttur í endurskipulagningu skulda væri unninn í samstarfi einstakra kröfuhafa við viðskiptavinina sína. Innan nefndarinnar togudust því á sjónarmið um hvort það mat á greiðsluvanda sem kröfuhafar leggja til grundvallar við skuldaeftirgjöf sé með hliðsjón af ákvæðum stjórnarskrár um jafnræði og banni við framsali skattlagningarvalds nægilega hlutlægur mælikvarði til þess að eftirgjöfin verði ekki metin til skattskyldra tekna í hendi viðskiptavinanna.

Nefndin bendir á að frumvarpið sé viðbótarúrræði og yri í engu þann rétt sem aðilar utan atvinnurekstrar hafa samkvæmt gildandi reglum vegna skattalegrar meðferðar á eftirgjöf skulda. Frumvarpið endurspeglar enn fremur þá staðreynd að kröfuhafar hafa í ákveðnum tilvikum boðið viðskiptavininum sínum upp á mismunandi lausnir við úrlausn skuldavandans, þar af sumar sem ekki rúmast innan þeirra skilyrða sem sett eru fyrir skattfrjálsri eftirgjöf í 3. tölul. 28. gr. tekjuskattslaga, sbr. og reglugerð nr. 534/2009. Skattaftirgjöf samkvæmt frumvarpinu mun fyrst og fremst nýttast þeim sem fengið hafa úrræði í boði kröfuhafa. Fram komu efasemdir um réttmæti þess að veita slíka skattaftirgjöf í þeim tilvikum þegar úrræði kröfuhafa við niðurfellingu skulda tækju ekki tillit til eignastöðu og tekna eins og gerð er krafa um í almennum úrræðum stjórnvalda.

Á fundum nefndarinnar voru fjárhæðarmörk frumvarpsins gagnrýnd og lögðu sumir til að þau yrðu tekin burt eða í það minnsta tvöfölduð. Nefndin óskaði af þessu tilefni skýringa á því hvernig fjárhæðarviðmiðin hefðu verið ákvörðuð og var á það bent af hálfu fjármálaráðuneytisins að tekið hefði verið mið af upplýsingum úr skattframtölum fyrir árið 2009 í þeim tilgangi að koma til móts við meginþorra skuldara í greiðsluvanda. Einnig var á það bent að opinber úrræði væru til staðar fyrir þá sem ættu við mikinn greiðsluvanda að stríða. Með hliðsjón af athugasemdum Samtaka atvinnulífsins og Samtaka fjármálafyrirtækja leggur nefndin til að viðmiðin hækki um 50%.

Á fundum nefndarinnar var það gagnrýnt að frumvarpið væri einskorðað við veðskuldir með vísan til þess að við mat á afskriftaþörf væri skuldastaða viðskiptavina yfirleitt skoðuð heildstætt af kröfuhöfum. Samtök atvinnulífsins og Samtök fjármálafyrirtækja lögðu áherslu á að bílasamningar yrðu felldir undir frumvarpið en lán sem veitt hefðu verið á grundvelli þeirra væru ekki veitt gegn veði heldur væri hlutaðeigandi bifreið í eigu fjármögnunaraðila á gildistíma sammingsins. Nefndin fellst á að láta frumvarpið taka til bílasamninga og leggur til breytingu þar að lútandi.

Nefndin leggur til að heimild ríkisskattstjóra til að lækka tekjuskattsstofn sem myndast hefur vegna eftirgjafar skulda, sbr. 5. mgr. b-liðar 1. gr., verði breytt í skyldu og jafnframt að heimild fjármálaráðherra til að setja reglugerð um skilyrði fyrir lækkun tekjuskattsstofns skv. 5. mgr. b-liðar 1. gr. verði breytt í skyldu. Í umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka fjármálafyrirtækja er talið að slíkt samræmist betur ákvæðum stjórnarskrár um bann við framsali skattlagningarvalds.

Loks vekur nefndin athygli á því að tekjufærsla mun í einhverjum tilvikum geta haft áhrif á ákvörðun barnabóta og vaxtabóta sem og ákvörðun skattþreps. Eðli málsins samkvæmt mun þar vega á móti lækkun af greiðslubyrði lána.

Aðilar í atvinnurekstri (a-liður 1. gr.).

Ákvæði 3. tölul. 28. gr. tekjuskattslaga og reglugerð nr. 534/2009 taka ekki til skulda sem stofnað er til í tengslum við atvinnurekstur.

Lagt er til í frumvarpinu að lögaðilum og einstaklingum sem stunda atvinnurekstur verði í stað fullrar tekjufærslu heimilt að tekjufæra ákveðinn hluta af fengnum eftirstöðvum eftirgjafar skulda vegna rekstrar- og greiðsluferfiðleika á tilgreindu tímabili og að því tilskildu að kröfuhafi varðveiti öll gögn um forsendur eftirgjafar. Heimilt verði að fyrna eignir sérstakri fyrningu á móti tekjufærslunni áður en eigi þessir aðilar ekki fyrnanlegar eignir sé heimilað að jafna tekjunum niður á þrjú ár. Meginskilyrði þessarar undanþágu er að rekstrartapi ársins og yfirfæranlegu rekstrartapi fyrri ára hafi verið jafnað. Undanþágunni er ekki ætlað að gilda um eftirgjöf skulda milli móður- og dótturfélaga.

Á fundum nefndarinnar var undirstrikað það sjónarmið að í rekstri fyrirtækja eiga eignir almennt að standa á móti skuldum en hafi eignir tapast eða fyrirtæki verið í taprekstri eigi þau að eiga skattalegt tap til að jafna á móti tekjum sem leiðir af eftirgjöf skulda. Nefndin ræddi í þessu sambandi stöðu eignarhaldsfélaga sem ekki hafa heimild til þess að gjaldfæra sölutap og virðisrýrnun hlutabréfa. Skattýfirvöld tóku fram að ekki hefðu komið fram skýringar á því hvers vegna fyrirtæki í rekstri ættu ekki framreiknað tap til að vega upp á móti skattlagningu skuldaeftirgjafar en e.t.v. væri sú aðstaða tilkomin vegna skuldsettra yfirtaka á fyrirtækjunum eða lána sem þar hefðu verið tekin til að standa undir arðgreiðslum.

Í ljósi fyrirvara frumvarpsins um skuldaeftirgjöf milli móður- og dótturfélaga og með hliðsjón af umfangsmiklum skuldavanda atvinnulífsins komu ábendingar fram um að huga þyrfti nánar að þeirri stöðu þegar fjármálafyrirtæki taka yfir hlut í öðrum félögum samfara endurskipulagningu þeirra síðarnefndu. Nefndin leggur því til að fyrirvarinn verði ekki látinn gilda þegar fjármálafyrirtæki taka yfir félög til að tryggja fullnustu kröfu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Athygli nefndarinnar var vakin á því að bændur og útgerðarfyrirtæki mundu ekki eiga þess kost að fyrna eignir sérstakri fyrningu á móti tekjufærslu samkvæmt frumvarpinu þar sem þessir aðilar hefðu margir hverjir fjárfest í ófyrnanlegum eignum.

Í umsögn ríkisskattstjóra er lagt til að misræmi milli frumvarpstexta og athugasemda frumvarpsins verði lagað með því að breyta hlutfallstöðunni 25% í 1. másl. 1. mgr. a-liðar 1. gr. í 75%. Nefndin fellst á það og telur að mistök hafi valdið þessu misræmi.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Eftirfarandi breytingar verði á a-lið 1. gr. (I.):
 - a. Í stað hlutfallstöðunnar „25%“ í 1. mgr. komi: 75%.
 - b. Við 5. mgr. bætist: að því undanskildu þegar fjármálafyrirtæki yfirtaka félög til að tryggja fullnustu kröfu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.
2. Eftirfarandi breytingar verði á b-lið 1. gr. (II.):
 - a. Í stað fjárhæðanna „10 millj. kr.“ og „20 millj. kr.“ í 1. másl. 1. mgr. komi: 15 millj. kr., og: 30 millj. kr.
 - b. Í stað fjárhæðanna „20 millj. kr.“ og „40 millj. kr.“ tvívegis í 2. másl. 1. mgr. komi: 30 millj. kr., og: 60 millj. kr.
 - c. Í stað orðanna „veðskulda utan atvinnurekstrar“ í 1. másl. 1. mgr. komi: veðskulda utan atvinnurekstrar og skulda vegna bílasamninga utan atvinnurekstrar.

- d. Í stað orðsins „veðskuld“ í 4. másl. 1. mgr. og sama orðs hvarvetna í 2.–5. mgr. komi, í viðeigandi beygingarfalli: skuld.
- e. Í stað orðanna „er heimilt á grundvelli umsóknar að“ í 1. másl. 5. mgr. komi: skal á grundvelli umsóknar.
- f. Í stað orðanna „er heimilt að“ í lokamálslið 5. mgr. komi: skal.

Tryggvi Þór Herbertsson, Ögmundur Jónasson, Pétur H. Blöndal, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir og Þór Saari skrifa undir álitnið með fyrirvara.

Lilja Mósesdóttir og Birkir Jón Jónsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 24. júní 2010.

Helgi Hjörvar,
form., frsm.

Tryggvi Þór Herbertsson,
með fyrirvara.

Ögmundur Jónasson,
með fyrirvara.

Pétur H. Blöndal,
með fyrirvara.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir,
með fyrirvara.

Þór Saari,
með fyrirvara.

Anna Margrét Guðjónsdóttir.