

**Ed. 595. Frumvarp til laga [341. mál]**

um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda.

(Lagt fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986–87.)

1. gr.

Lög um staðgreiðslu opinberra gjalda öðlast gildi 1. janúar 1988.

2. gr.

Innheimta álagðs tekjuskatts og útsvars manna, sem skattskyldir eru skv. 1. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, gjaldárið 1988 vegna launa á tekjuárinu 1987, fellur niður. Með launum í þessu sambandi er átt við laun eins og þau eru skilgreind í 5. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Niðurfelling innheimtu skv. 1. mgr. fer fram þannig að sá hluti tekjuskatts manna, sem reiknast samkvæmt ákvæðum 67. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sem svarar til hlutfalls launa af skattskyldum tekjum manns samtals að frádrögnum frádrætti skv. 1.–4. tölul. og 6.–8. tölul. A-liðs 1. mgr. 30. gr. og 31. gr. tekjuskattslaga, fellur niður. Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 68. gr. tekjuskattslaga skal óráðstafaður persónuafsláttur ekki nýtast til greiðslu eignarskatts manns á gjaldárinu 1988.

Útsvar manna af launum, sbr. IV. kafla laga nr. 73/1980, skal fellt niður eftir sömu reglum og lýst er í 2. mgr.

3. gr.

Ákvæði 1. og 3. mgr. 6. gr., 1. mgr. 9. gr., 11. gr., 19. gr. og 32. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda koma til framkvæmda á árinu 1987, eftir því sem við á.

Tilkynningarskyldir aðilar skv. 19. gr. staðgreiðslulaga skulu tilkynna sig til skráningar eigi síðar en 1. október 1987.

4. gr.

Prátt fyrir ákvæði 2. gr. skal leggja á menn og innheimta tekjuskatt og útsvar vegna launa tekjuársins 1987 hafi launin verið yfirfærð á það ár vegna breytinga á uppgjörsaðferð eða viðmiðun teknanna eða á annan hátt.

Sama á við þegar aukning launa manns á árinu 1987 verður, að mati skattstjóra, ekki rakin til aukins vinnuframlags hans eða aukinnar starfsábyrgðar eða stöðuhækkunar.

Fari fjárhæð reiknaðs endurgjalds manns vegna ársins 1987, sbr. 2. mgr. 1. tölul. A-liðs 7. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, fram úr reiknuðu endurgjaldi hans fyrir árið 1986, eftir að það hefur verið leiðrétt með hliðsjón af breytingum sem orðið hafa á lánskjaravísitölu frá 1. júlí 1986 til 1. júlí 1987, að viðbættum 25%, eða fram úr viðmiðunartekjum í starfsgrein hans samkvæmt viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra fyrir árið 1987 telst sú fjárhæð, sem umfram er, hærri viðmiðun til yfirfærðra launatekna skv. 1. mgr. þessarar greinar.

Óheimilt er manni, sem ber að telja sér til tekna endurgjald, í framtali ársins 1988 vegna tekjuársins 1987, samkvæmt nefndri 2. mgr. 1. tölul. A-liðs 7. gr., að mynda tap vegna þessa í rekstri sínum eða rekstri sem rekinn er í sameign með öðrum eða á vegum þeirra aðila sem um ræðir í 2. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt. Sömu reglur gilda um reiknað endurgjald maka hans og barna á árinu 1987.

Skattlagning skv. 1. mgr. skal einnig ná til launagreiðslna til manns frá lögaðila, sbr. 2. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, ef móttakandi greiðslnanna getur, vegna eignarhlutdeildar sinnar í lögaðilanum, haft áhrif á fjárhæð launagreiðslnanna til sín á árinu 1987. Þegar þannig er háttað skal sá hluti launagreiðslna til manns er fer fram úr launum hans frá viðkomandi lögaðila á árinu 1986, eftir að þau hafa verið leiðrétt með hliðsjón af breytingu, sem orðið hefur á lánskjaravísitölu 1. júlí 1987 frá 1. júlí 1986, að viðbættum 25% eða fram úr viðmiðunartekjum í starfsgrein hans samkvæmt viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra fyrir árið 1987, teljast þær launagreiðslur sem umfram eru hærri viðmiðunina til yfirfærðra launatekna skv. 1. mgr. þessarar greinar. Sömu reglur gilda um laun til maka eða barna manns sem um ræðir í þessari málsgrein.

5. gr.

Yfirfærðar tekjur skv. 4. gr. falla undir 9. tölul. C-liðs 7. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt og teljast til tekna tekjuársins 1987 við álagningu á árinu 1988.

6. gr.

Prátt fyrir gildistökuákvæði 18. gr. laga um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, skulu þau ákvæði sem breytingu tóku með þeim lögum, önnur en ákvæði til bráðabirgða I, sbr. og 2. másl. 2. mgr. 2. gr. þessara laga, gilda án tillits til nefndra breytingarlaga við álagningu skatta á árinu 1988, vegna tekna á árinu 1987, og eigna í lok þess árs.

7. gr.

Prátt fyrir gildistökuákvæði 19. gr. laga um breytingu á lögum nr. 73/1980, um tekjustofna sveitarfélaga, skulu þau ákvæði, sem breytingu tóku með þeim lögum, gilda án tillits til nefndra breytingarlaga við álagningu útsvars á árinu 1988, vegna tekna á árinu 1987.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

### I

Í 42. gr. frv. til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda er gert ráð fyrir því að þau lög komi ekki til framkvæmda fyrr en Alþingi hefur sett sérstök lög um gildistöku þeirra. Frumvarp þetta er lagt fram í samræmi við nefnda 42. gr. Hér er um nýmæli að ræða í íslenskri löggjöf en þessi háttur hefur tíðkast nokkuð með grannþjóðum vorum.

Auk ákvæða um sjálfa gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, og ákvæði tengd þeirri gildistöku, eru í frumvarpinu reglur um það hvernig háttað skuli skattlagningu á tekjur manna á síðasta tekjuári áður en staðgreiðsla tekur gildi.

Svo sem ákveðið er í frumvarpi til laga um staðgreiðslu nær hún til launa eins og þau eru skilgreind í 4. gr. þess frumvarps, þ.e. venjulegra launa, reiknaðs endurgjalds í atvinnurekstri, bóta og styrkja, höfundarlauna o.s.frv. Meginregla frumvarps þessa varðandi laun í nefndum skilningi er sú að skattlagning á öll venjuleg og eðlileg laun ársins 1987 falli niður gjaldárið 1988. Af því leiðir að launateknahækkun á árinu 1987, sem stafar af auknu vinnuframlagi gjaldanda sjálfs á því ári, verður ekki skattlögð. Frá þeirri meginreglu er gerð undantekning að því er varðar reiknað endurgjald manna í atvinnurekstri og laun til manna sem eru eigendur eða meðeigendur í því fyrirtæki sem greiðir þeim laun. Í þessum undantekningartilfellum eru sett ákveðin mörk á launateknahækkun milli ára. Fari teknahækkunin 1987 fram úr þessum mörkum verður hún skattlögð á árinu 1988. Ástæðan til setningar þessara sérstöku reglna er sú að þarna er um að ræða aðila, sem eru í aðstöðu til að ákvarða laun sín sjálfir, án tillits til vinnuframlags, þannig að hætta væri á misnotkun skattleysis-ákvæða vegna ársins 1987. Athygli skal þó vakin á ákvæðum 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins sem gilda um öll laun sem yfirfærð hafa verið á árinu 1987 vegna breytinga á uppgjörsaðferð teknanna eða viðmiðun þeirra eða á annan hátt.

Skattlagning tekna ársins 1987 á árinu 1988 fer fram með hefðbundnum hætti og mönnum ber að sjálfsögðu að skila framtali 1988, vegna tekna á árinu 1987, og eigna í lok þess árs.

Við álagningu verður sérstaklega að gæta þess að gjaldandi hafi ekki yfirfært launatekjur, er tilheyra öðrum tekjuárum, til tekjuársins 1987.

Tekjuskatts- og eignarskattsálagning verður í aðalatriðum framkvæmd eftir sömu lögum og gilda um álagningu á árinu 1987, að teknu tilliti til hugsanlegra breytinga á skattvísitölu í fjárlögum fyrir árið 1988. Þegar álagning 1988 hefur farið fram með þessum hætti er innheimta álagðs tekjuskatts og útsvars á launatekjur manna felld niður samkvæmt ákvæðum 2. gr. frumvarpsins.

### II

Í umræðum um breytinguna yfir í staðgreiðslu hefur komið upp sú hugmynd að rétt væri að undanþiggja tekjur ársins 1986 skatti í stað tekna ársins í ár. Hefur í því sambandi verið bent á að draga mætti úr líkum á að menn gætu fært sér skattkerfisbreytinguna í nyt til þess að færa tekjur með óeðlilegum hætti yfir á hið svokallaða „skattlausa“ ár.

Eðlilegast þótti þó að miða við tekjur ársins 1987 í þessu sambandi. Þeir aðilar, sem helst er talið að gætu reynt að misnota skattkerfisbreytinguna, þ.e. þeir, sem sjálfir ákvarða tekjur sínar, hefðu óbreytta möguleika til þess þótt tekjur ársins 1986 yrðu skattlausar. Aðilar með sjálfstæðan rekstur skila inn skattframtölum vegna 1986 síðar en almennir launamenn og hefðu því tækifæri til að telja fram sem hæstar tekjur vegna tekjuársins 1986, þótt framtalsfrestur alls almennings verði liðinn er lög um staðgreiðslu hljóta afgreiðslu á Alþingi. Á móti gætu þessir aðilar talið sér sem minnstar tekjur til tekna fyrir árið 1987 og fengið mismun álagningar 1987 og 1988 greiddan úr ríkissjóði á árinu 1988. Til þess að setja skorður við þessu þyrfti að setja reglur sem yrðu í senn íþyngjandi og afturvirkar.

Í annan stað er ljóst að með því að miða við að tekjur ársins 1986 yrðu skattlausar hefði álagning á tekjur ársins 1987 að hluta til orðið afturvirk, þar eð staðgreiðslan hefði þá í raun tekið gildi 1. janúar 1987. Afturvirkni stríðir gegn grundvallarreglum skattalaga.

Einnig hefði orðið að leggja á samtímis eftir bæði gamla skattkerfinu og hinu nýja sem skapað hefði ýmsa erfiðleika í framkvæmd. Maður, sem fyrst hefði komið á vinnumarkað á árinu 1987 og ekki greitt skatta það ár, hefði sætt tvískattlagningu á árinu 1988 í þeim skilningi að hann hefði þurft að greiða skatt vegna tveggja tekjuviðmiðunarára samtímis.

Loks má geta þess að það liggur í eðli þessa máls að skattur fellur ekki á eitt tekjuár við breytingu úr eftirágreiðslu yfir í staðgreiðslu. Það er því á engan hátt óeðlilegt að venjulegt launafólk geti notað það svigrúm, sem slíkt skattleysi veitir, til þess að auka tekjur sínar með auknu vinnuframlagi eða með öðrum eðlilegum hætti. Öðru máli gegnir að sjálfsögðu um aðila, sem kynnu að reyna að misnota þennan möguleika, með því að yfirfæra tekjur milli ára án þess að á móti komi aukið vinnuframlag, meiri starfsábyrgð, stöðuhækkun eða aðrar eðlilegar skýringar.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

##### Um 2. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að tekjuskattur og útsvar af launatekjum ársins 1987 verði ekki innheimt á árinu 1988 eins og gera ætti í núgildandi skattakerfi. Þannig er komist hjá því að menn greiði skatt af tekjum tveggja tekjuára á fyrsta staðgreiðsluárinu. Athygli er vakin á því að aðferðin, sem notuð er við að fella niður skattheimtu af tekjum ársins 1987, er sú að tekjuskattur og útsvar verða lögð á með venjulegum hætti, en síðan verður sá hluti þessara álögðu skatta sem svarar til tekjuskatts og útsvars af launum eins og þau eru skilgreind í 5. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda felldur niður.

Í 2. mgr. er kveðið á um með hvaða hætti þessi niðurfelling fer fram hjá mönnum sem hafa bæði launatekjur og aðrar tekjur, eins og t.d. eignatekjur og rekstrarhagnað. Niðurfelling tekjuskatts og útsvars fer þannig fram að fundið er það hlutfall sem launatekjur, að teknu tilliti til launatengdra frádráttarliða, eru af skattskyldum tekjum. Sá hluti tekjuskatts og útsvars, sem svarar til framangreinds launahlutfalls, er ekki innheimtur. Á þennan hátt skattleggjast þær tekjur, sem ekki á að fella niður innheimtu af, með því meðalskatthlutfalli sem viðkomandi maður hefði verið skattlagður með í núgildandi skattkerfi.

Í 2. mgr. er einnig að finna ákvæði sem kveður á um að óráðstafaður persónuafsláttur skuli ekki nýtast til greiðslu eignarskatts á árinu 1988. Þetta ákvæði er sett til samræmis við þær reglur, sem gilda munu þegar staðgreiðslukerfið verður komið á, en þá er gert ráð fyrir að persónuafsláttur gangi ekki til greiðslu eignarskatts, enda er eignarskattur álagður eftir á vegna eigna í lok næstliðins árs.

Reglur 2. mgr. ná ekki til manna sem bera takmarkaða skattskyldu skv. 3. gr. tekjuskattslaga.

##### Um 3. gr.

Í þessari grein er kveðið á um að nokkur ákvæði laga um staðgreiðslu opinberra gjalda komi til framkvæmda þegar á árinu 1987. Þetta er nauðsynlegt vegna ákveðinna aðgerða sem þurfa að fara af stað fyrir ársbyrjun 1988. Hér er t.d. um að ræða viðmiðunarreglur reiknaðs endurgjalds, sem ríkisskattstjóri þarf að setja, reglugerð um innheimtuhlutfall útsvars, sem félagsmálaráðherra þarf að setja, skattkort, tilkynningar launagreiðenda um starfsemi sína og fleira.

#### Um 4. gr.

Í greininni er að finna ákvæði, sem sett eru til að koma í veg fyrir að menn, sem til þess hafa aðstöðu, geti á árinu yfirfært tekjur og þannig hækkað launatekjur sínar á því ári í þeim tilgangi að komast hjá skattlagningu án þess að um sé að ræða aukið vinnuframlag eða eðlilegar launabreytingar.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum snerta ákvæði þessi fyrst og fremst þá aðila sem vegna eignaraðildar sinnar við atvinnufyrirtæki geta haft áhrif á launaákvörðun sína. Ákvæðin taka þó einnig til ótengdra aðila sem með breytingu á uppgjörsaðferð eða á annan hátt yfirfæra á árið 1987 tekjur sem annars ættu að tilheyra öðru tekjuári.

Ákvæðin skýra sig að mestu sjálf, en vakin er athygli á því að fari reiknað endurgjald aðila í sjálfstæðum atvinnurekstri fram úr því reiknaða endurgjaldi, sem tekjufært var vegna tekjuársins 1986 að viðbættum 25%, og að teknu tilliti til verðbreytinga eða viðmiðunartekjum ársins 1987, skal það sem umfram er skattleggjast sem yfirfærðar tekjur. Sömu reglur gilda um menn, sem vegna eignaraðildar sinnar við lögaðila, geta haft áhrif á launagreiðslur sínar. Einnig skulu þessar reglur gilda um maka og börn framangreindra aðila.

#### Um 5. gr.

Yfirfærðar tekjur eins og þær eru skilgreindar í 4. gr. verða skattlagðar við þá álagningu sem fram fer á árinu 1988. Sú upphæð, sem skilgreind verður sem yfirfærðar tekjur, dregst frá þeirri upphæð, sem viðkomandi maður hefur ranglega fært sem launatekjur, og telst í staðinn til eignatekna og hefur þannig áhrif til lækkunar á það hlutfall, sbr. 2. gr., sem notað verður til niðurfellingar innheimtu tekjuskatts og útsvars.

#### Um 6. og 7. gr.

Ákvæði þessara greina eru sett til þess að álagning á tekjur ársins 1987, sem fram fer á árinu 1988, fari fram samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt og eignarskatt og tekjustofna sveitarfélaga án tillits til þeirra breytinga, sem gerðar hafa verið og gildi taka 1. janúar 1988, að öðru leyti er vísað til almennra athugasemda.

#### Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.