

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Þórshamri við Templarasund  
150 Reykjavík

**Umsögn um 547 mál, frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt.**

Með bréfi háttvirtrar Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 12. apríl 2000, er óskað umsagnar ríkisskattstjóra um framangreind frumvörp og fer hún hér á eftir.

**547 mál, breyting á lögum um tekjuskatt og eignarskatt.**

Á þingskjali 849 eru lagðar til nokkrar breytingar á nokkrum efnisatriðum laga um tekjuskatt og eignarskatt. Eru þau:

- frádráttur iðgjalda til lífeyrissjóða frá skattskyldum tekjum, frumvarpsgreinar 1, 4 og 6,
- tekjur manna af kaupum á hlutabréfum skv. kauprétti, frumvarpsgreinar 2 og 3,
- skattfrelsi vegna kaupa og eignar á erlendum hlutabréfum, frumvarpsgreinar 5 og 9,
- mat á erlendum hlutabréfum til eignarskattstofns, frumvarpsgrein 8,
- útreikningur barnabóta hjá sjálfstætt starfandi mönnum, frumvarpsgrein 7 og
- túlkun tvísköttunarsamninga og gerð bindandi álita um þá, frumvarpsgrein 11.

**Frádráttur iðgjalda til lífeyrissjóða frá skattskyldum tekjum, frumvarpsgreinar 1, 4 og 6**  
Ákvæði skattalaganna um frádrátt iðgjalda til lífeyrissjóða hafa lengi verið ófullnægjandi, réttarástandið hefur verið óljóst, ósamræmi í framkvæmd og skortur á skýrum reglum hefur leitt til misnotkunar og ágreinings. Eftir þá breytingu sem gerð var á lífeyrissjóðum með lögum nr. 129/1997 er óhjákvæmilegt að gera breytingar í þá veru sem lagt er til í frumvarpinu. Má m.a. benda á að óbreyttum lögum er alls óvíst að þau auknu framlög sem launagreiðendur munu greiða í séreignasjóði skv. nýgerðum kjarasamningum verði frádráttabær frá tekjuskattstofni.

Sú nálgun sem frumvarpið gerir ráð fyrir, þ.e. að taka fram að framlög til að afla lífeyrisréttinda fyrir starfsmenn séu hluti af endurgjaldi fyrir vinnu og að ákveða að frádráttur frá skattskyldum tekjum starfsmannsins sé óháður því hvort framlagið sé innt af hendi af starfsmanninum eða launagreiðanda hans, er í góðu samræmi við tekjuhugtak skattalaganna og uppbyggingu þeirra. Það að telja framlag launagreiðanda til skattskyldra tekna hjá starfsmanni mætti leiða af núverandi lagaákvæðum óbreyttum og væri óþarft að kveða á um það ef ekki kæmi til löng framkvæmdhefð sem byggð var á lagaákvæðum sem felld voru úr lögum fyrir margt löngu. Ennfremur má benda á að hliðstæð starfstengd kjör, t.d. kaup á tryggingum fyrir starfsmenn, eru skattskyldar tekjur og eins hefur það sjónarmið að líta á framlög til lífeyrissjóða sem launaigildi verið staðfest í lögum um tryggingargjald þar sem framlög launagreiðenda til lífeyrissjóða eru hluti gjaldstofnsins eins og hverjar aðrar launagreiðslur.

Frá skattalegu sjónarmiði og með tilliti til skattaframkvæmdar þykir rétt að benda á nokkur atriði varðandi frádráttarheimildina. Frádráttur iðgjalda er, með hliðsjón af því að lífeyrir er skattskyldur eins og aðrar tekjur, ekki undanþága frá skattlagningu heldur frestun á

skattgreiðslu. Sú frestun felur í sér ívilnun á tvennan hátt. Annars vegar geta skattar viðkomandi lækkað vegna betri nýtingar á persónuafslætti, þ.e. lægri skattur er greiddur af lífeyrinum en greitt hefði verið af tekjunum þegar þeirra var aflað. Hins vegar veldur frestun skattlagningar og ávöxtun óskattlagðra tekna því að skattar verða lægri og ráðstöfunartekjur hærri en verið hefði ef skattlagning hefði farið fram við tekjuöflunina.

Frádráttur lífeyrisiðgjalda frá skattskyldum tekjum felur í sér ívilnandi frávik frá þeirri meginreglu skattalaganna að tekjur eru skattskyldar þegar þær verða til. Æskilegt er að slíkt frávik séu sem fæst og þau sem eru til staðar séu vel skilgreind og leiði ekki til mismununar. Samkvæmt frumvarpinu er frestunin bundin greiðslu iðgjalda til lífeyrissparnaðar samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrissréttinda og háð tilteknum háörkum að tillölu við laun og að fjárhæð. Er skilgreiningin þannig ljós og frádráttarheimildin vel afmörkuð. Önnur áhrif eru óvissari og matskenndari.

Hámarksfrádráttur skv. frumvarpinu er allmikið hærri en skyldubundin framlög til lífeyrissjóða. Má því ætla að mismunur verði á raunverulegum möguleikum manna á því að fresta skattlagningu. Þær takmarkanir sem settar eru frestun skattlagningar eru skv. greinargerð með frumvarpinu miðaðar við þau framlög sem þörf er á til að afla lífeyrissréttinda sem eðlileg eru í framfærslutilgangi og er þá miðað við að unnt verði að tryggja lífeyri sem sé jafn hár og meðaltekjur á starfsævinni voru. Með hliðsjón af því og sé jafnframt litið til heildarskattlagningar á starfs- og lífeyristíma verður að telja að allgott samræmi sé fyrirhendi þótt spyrja megi hvort æskilegt sé að hafa frádráttarhlutfallið svo hátt sem frumvarpið gerir ráð fyrir og hvort viðmiðun við meðaltekjur starfsævinnar er eðlileg þegar litið er til dreifingar framfærslubyrði á mannsævina. Sama máli gildir um fjárhæðarmarkið.

Verði skattfrjáls framlög til lífeyrissparnaðar hærri en svo að um sé að ræða frestun á skattlagningu þar til að þær tekjur eru teknar til neyslu getur það leitt til ójafnræðis, t.d. gagnvart þeim sem ástunda eignamyndandi sparnað í öðru formi svo sem með fasteignum eða verðbréfum og eins getur í því falist mismunun milli viðskiptaaðila t.d. þeirra sem reka séreignasjóði og þeirra sem bjóða upp á langtímasparnað í öðru formi.

Til upplýsingar um þær fjárhæðir, sem frumvarp þetta snertir, skal bent á að við álagningu skatta á árinu 1999 var stofn fyrir iðgjald til lífeyrissjóða, þ.e. launatekjur og reiknað endurgjald rúmlega 260 milljarðar króna. Komi til þess að iðgjöld hækki og nái því hámarki, sem löggin gera ráð fyrir getur frádráttur frá skattskyldum tekjum orðið alls um 52 milljarðar króna. Til samanburðar er að samkvæmt skýrslu Fjármálaeftirlitsins um starfsemi lífeyrissjóða á árinu 1998 voru iðgjaldatekjur þeirra tæplega 31 milljarður króna. Frádrátturinn gæti þannig hækkað um rúmlega 20 milljarða króna á næstu árum og leitt til frestunar á álagningu 7 - 8 milljarða tekjuskatts og útsvars.

Í heild verður að telja að með frumvarpinu náist gott jafnvægi milli þeirra markmiða að styrkja lífeyriskerfið og hvetja til lífeyrissparnaðar og skattalegra sjónarmiða sem varða grundvallaratriði skattalöggjafarinnar. Tillögur frumvarpsins um þetta efni eru heildstæð lausn á því efni sem við var að glíma, sem fellur vel að eðli og uppbyggingu tekjuskattlaganna. Engu að síður skal bent á nokkur atriði og gerðar tillögur um breytingar, sem ekki snerta meginatriði frumvarpsins en orðið gætu til bóta að mati ríkisskattstjóra.

Eins og kunnugt er skiptist 1. tölul. A-liðar 7. gr. laganna í tvær málsgreinar. Hinn fyrri fjallar um hvers konar endurgjald fyrir vinnu sem innt er af hendi fyrir annan aðila. Síðari málsgrein

kveður á um lágmark endurgjalds sem manni, sem vinnur við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi ber að telja sér til tekna. Til þess að taka af öll tvímæli að framlög í lífeyrissjóð vegna manns sem vinnur við eigin atvinnurekstur og sjálfstæða starfsemi teljist til tekna samkvæmt greininni telur ríkisskattstjóri að heppilegt væri að taka á því með afdráttarlausum með viðbót við 2. mgr. 1. tölul. A-liðar laganna. Ennfremur er vakin athygli á rangri tilvísun í 1. gr. frumvarpsins. Í samræmi við það er lagt til að 1. gr. frumvarpsins verði breytt og hún hljóði svo:

*Eftirfarandi breytingar verða á 1. tölul. A-liðar 7.gr. laganna:*

- a. *Á eftir orðinu „flutningspeningar“ í 2. málsli. kemur: framlag launagreiðanda til öflunar lífeyrisréttinda.*
- b. *Við 2. mgr. bætist svohljóðandi málsliður: Til tekna þessara aðila skal einnig telja framlag til öflunar lífeyrisréttinda, sem fært hefur verið til gjalda sem rekstrarkostnaður.*

Ríkisskattstjóri telur hins vegar að b-liður 4. gr. frumvarpsins sé óþarfur og sömuleiðis að 6. tölul. í A-lið 1. mgr. 30 gr. laganna megi fella niður. Að gerðum þeim breytingum sem lagt er til í frumvarpinu er augljóst að efni 5. tölul. á eins við um þann sem er "launþegi" í eigin rekstri og þann sem starfar hjá öðrum. Sé talin ástæða til undirstrika þann skilning fer betur á því að gera það með breyttu orðalagi á 5. tölulið laganna en með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Ríkisskattstjóri leggur því til að á 4. gr. frumvarpsins verði gerðar þessar breytingar:

- a. *Á eftir orðinu "launþega" í a-lið komi: og manna sem vinna við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi*
- b. *b-liður orðist svo: 6. tölul. fellur niður.*

Hvað skattalega framkvæmd varðar verður ekki talið að breytingar þessar verði til íþyngingar. Fyrirkomulagið sem gert er ráð fyrir virðist falla vel að fyrirhuguðum breytingum á framtölum og vinnslu á þeim og er þá gert ráð fyrir að lífeyrissjóðir og aðrir sem taka á móti framlögum til lífeyrissparnaðar skili öllum nauðsynlegum upplýsingum til skattýfirvalda með rafrænum hætti.

### **Kaup á hlutabréfum skv. valrétti, frumvarpsgreinar 2 og 3.**

Samkvæmt ákvæðum 7. gr. tekjuskattslaganna eru allt endurgjald fyrir vinnu skattskyldar tekjur og skiptir þá engu í hvaða formi endurgjaldið er. Á það við um hlutabréf sem annað sem afhent er gegn endurgjaldi sem er lægra en verðmæti þess. Að þessu leyti er ekki þörf á lagabreytingum og ekkert nýtt í frumvarpinu. Nýmælið í frumvarpinu eru ákvæði um frávik frá hinum almennu reglum um skattlagningu tekna þegar um er að ræða valréttarsamning um kaup á hlutabréfum milli hlutafélags og starfsmanna þess að uppfylltum tilteknum skilyrðum, sem tilgreind eru í frumvarpinu.

Sú tillaga sem gerð er í frumvarpinu á sér hliðstæður í öðrum löndum, m.a í Bandaríkjunum og á flestum Norðurlandanna. Nálgunin er sú sama en aðstæðurnar eru mismunandi og áhrifin því önnur hér á landi en þar. Það sem fyrst og fremst hefur áhrif í þessu sambandi er mismunur á skatthlutfalli á launatekjur og söluhagnað í hverju landi. Sé sá munur mikill hefur það annars vegar þau áhrif að valréttur, án nokkurrar sérreglna um skattlagningu, er hagstæðara form launagreiðslna í því landi en öðrum og hins vegar að áhrifin af ívilnandi reglum í því formi sem lagt er til verða meiri. Til efni til sérstakra reglna um skattlagningu á tekjum af valrétti eru þess vegna minni eftir því sem skattur á söluhagnað er lægri.

Eins og um iðgjöld til lífeyrissjóða hér að framan gildir hér einnig að frávik frá almennum reglum skattalaga þurfa að vera vel afmörkuð og skýr og innan þeirra marka að þau skapi ekki

óviðunanadi misræmi. Öfugt við það sem átti við um skattfrelsi iðgjalda er í tillögum frumvarpsins um tekjur af kaupum skv. valrétti fölginn bein ívilnun þ.e. lækkun skatta þeirra sem hinna sérstöku reglna njóta. Er því enn frekari ástæða til að gæta samræmis og að áhrif ívilnunarinnar séu innan forsvaranlegra marka. Sú ívilnun sem er í þeim reglum sem gerðar eru tillögur um í frumvarpinu er háð lækkun hlutabréfanna frá því að valréttarsamningur er gerður þar til kaup samkvæmt honum fara fram. Sú lækkun getur að sjálfsögðu verið mjög misjöfn. Til að gefa hugmynd um fjárhæð ívilnunarinnar má nefna að miðað við hámarksfjárhæð samkvæmt frumvarpinu, 600.000 kr. kauprétt, verður skattalækkunin 70 - 225 þús kr. ef kaupréttur er nýttur eftir tvö ár og lækkun á verði hlutabréfanna er 20 - 50 % á ári. Til samanburðar má nefna að ívilnun vegna kaupa á hlutabréfum skv. núgildandi reglum er um 30.000 kr. á einstakling.

Auk lækkunar á skattgreiðslum þess sem nýtur kaupréttarins hefur frumvarpið ef að lögum verður önnur fjárhagsleg áhrif. Með því að meðhöndla tekjur við kaup á hlutabréfum sem fjármagnstekjur verða þær ekki lengur andlag útsvars til sveitarfélaga, sem þannig munu bera hluta af kostnaðinum við ívilnunina. Þá munu þessar launatekjur ekki heldur verða andlag tryggingargjalds og sömuleiðis verður ekki greitt af þeim iðgjöld til lífeyrissjóða. Á móti kemur hins vegar að frádráttarbær launakostnaður viðkomandi hlutafélaga lækkar, sem leiða kann til lækkunar á tekjuskatti þeirra séu þau með jákvæðan tekjuskattsstofn.

Í ljósi þess að hér getur verið um verulega skattalækkun að ræða þarf að hafa í huga að ívilnun þessi verður ekki almenn en stendur eingöngu til boða takmörkuðum hluta skattborgara, þ.e. starfsmönnum hlutafélaga. Starfsmenn við atvinnurekstur í öðru félagsformi, starfsmenn opinberra aðila og þeir sem fá tekjur sínar með öðrum hætti svo sem lífeyrisþegar munu ekki eiga möguleika á þessari ívilnun. Er af þeim ástæðum enn nauðsynlegra en ella að fara hóflega í sakirnar. Þá þarf einnig að huga að því hvort eðlilegt sé að hlutabréfakaup, sem þessi sérstaka ívilnun fylgir, eigi að auki að geta leitt til almenns hlutabréfaafsláttar. Auk efasemda um réttmæti þess mun það leiða til örðugleika í framkvæmd þar sem mismunandi skilyrði um eignarhald o.fl. myndu fylgja sömu hlutabréfum.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin bætist tvö ný ákvæði 8. gr. A og 8. gr. B. Efni 8. gr. A er kveða á um hvernig ákveða skuli tekjur vegna kaupa manns á hlutabréfum sem hann hefur öðlast rétt til að kaupa vegna starfa fyrir annan aðila. Skv. greinargerðinni á hér ekki að vera um að ræða breytingar frá gildandi skattaframkvæmd en við nánari skoðun virðist að nokkru leyti vera um nýmæli að ræða, þ.e. breytingu frá gildandi rétti. Svo sem kunnugt er þá er gangverð lagt til grundvallar samkvæmt gildandi rétti. Ef gangverð er ekki þekkt hefur verið litið svo á að miða beri við raunvirði félags. Hér er það nýmæli að ef gangverð er ekki þekkt skuli miðað við bókfært verð eigin fjár samkvæmt síðasta endurskoðaða ársreikningi eða árshlutareikningi viðkomandi félags. Bókfært verð eigin fjár skv. reikningi er hvergi nærri góður mælikvarði á raunvirði eigna félags. Kemur þar margt til, m.a. geta fastafjármunir verið bókfærðir langt undir raunvirði og sama gildir um aðrar eignir. Þá má vekja athygli á því að hugsanlegt er að félag sé nýtt og ekkert uppgjör hafi farið fram og enginn ársreikningur liggja því fyrir.

Sé það ekki ætlunin að breyta gildandi rétti í þessu efni er ástæðulaust að bæta 8. gr. A við lögin. Hún þjónar engum tilgangi, hvorki almennt eða m.t.t. 8. gr. B en gæti valdið óvissu og leitt til rangra ályktana. Með sérstakri tilvísun til þess sem segir í greinargerðinni um að ákvæði þessarar greinar sé í samræmi við gildandi skattframkvæmd leggur ríkisskattstjóri til að 8. gr. A verði felld úr frumvarpinu. Verði það ekki gert telur ríkisskattstjóri nauðsynlegt að laga orðalag greinarinnar þannig að það samrýmist núgildandi skattframkvæmd og að í stað orðanna bókfært verð eigin fjár o.s.fr komi raunvirði eigna félagsins að frádregnum skuldum. Sá mælikvarði á sér

fyrirmynd í 74. gr. laganna og þykir því ekki óeðlilegur í þessu sambandi. Leggur ríkisskattstjóri því til þessar breytingar á frumvarpinu:

a. að 8. gr. A í 2. gr. verði felld niður

og ef 8. gr. A er ekki felld niður

b. í stað orðanna "bókfært verð eigin fjár ... félags" í lokamálslið 8. gr. A í 2. gr. komi: raunvirði eigna félagsins að frádregnum skuldum.

Orðalag upphafsmálsliðar 8. gr. B í 2. gr. frumvarpsins er ónákvæmt og efni hans ekki í fullu samræmi við uppbyggingu tekjuskattlaganna. Grein 8. A eins og hún stendur í frumvarpinu kveður ekki á um hvað eru tekjur heldur einungis um útreikning á þeim við gefnar aðstæður. Skilgreining tekna er í 7. gr. laganna með nánari útfærslu á vissum hluta þeirra í 8. greininni. Ríkisskattstjóri leggur til að ekki verði gerð breyting á þessari uppbyggingu laganna og leggur til að á frumvarpinu verði gerð þessi breyting:

*1. málsliður 8. gr. B. í 2. gr. verði svohljóðandi: Til endurgjalds fyrir vinnu skv. 1. tölul. 7. gr. skal ekki telja þær tekjur sem starfsmaður fær við kaup á hlutabréfum skv. kauprétti sé eftirfarandi skilyrðum fullnægt.*

8. gr. B í 2. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að laun greidd í formi kaupréttar að hlutabréfum skuli að fullnægðum tilteknum skilyrðum ekki skattlögð sem launatekjur en verði í stað þess skattlögð sem fjármagnstekjur. Rétt er að vekja athygli á því að skv. lögum um einkahlutafélag gefa slík félög ekki út hlutabréf. Sé það ætlunin að ákvæði laganna taki einnig til hluta í einkahlutafélagum væri æskilegt að breyta orðalagi greinarinnar til samræmis við það.

Gert er ráð fyrir að ríkisskattstjóri staðfesti áætlun félaga um kauprétt starfsmanna. Af því tilefni hefði ríkisskattstjóri kosið að skilyrðin yrðu sett fram með skýrari hætti. Í því sambandi má nefna:

- Fyrsta skilyrðið gerir ráð fyrir að kaupréttur nái til allra starfsmanna. Gera verður ráð fyrir miðað við orðalag textans að þarna sé átt við alla starfsmenn, en ekki einungis þá sem eru í fullu starfi. Þá má og vekja athygli á því að einkahlutafélag getur eðli máls samkvæmt verið hlutafélag eins manns, sem getur þess vegna verið eini starfsmaðurinn. Miðað við fyrirliggjandi frumvarp verður ekki annað séð en ákvæðin geti með sama hætti nýst félagi sem aðeins hefur einn starfsmann, e.t.v. eigandann, sem semdi við sjálfan sig um kauprétt.
- Sjöunda skilyrðið er það að kaupréttur hvers starfsmann geti mestur verið 600 þús. á ári miðað við kaupverð samkvæmt samningi. Miðað við orðalagið verður að ætla að samningar við einstaka starfsmenn geti verið um mismunandi háar fjárhæðir innan hámarksins. Sé svo er æskilegt að tryggja með einhverjum hætti að ekki verði komist framhá þessu með málamynda gjörningum þannig að í reynd njóti einungis hluti starfsmanna kaupréttar.

Ríkisskattstjóri leggur því til að skilyrðum greinarinnar verði breytt með hliðsjón af framangreindu. Annars vegar kæmi til álita að setja það skilyrði að kaupréttur taki ekki til þeirra sem eru eigendur að félaginu sem nemur tilteknum hundradshluta eða kveða á um að kauprétturinn nái til ákveðins lágmarksfjölda starfsmanna. Hins vegar að sé kaupréttur ekki hinn sami fyrir alla verði hann látinn ráðast af hlutlægum sjónarmiðum svo sem launum, starfsaldri eða öðrum efnislegum sjónarmiðum og að ekki falli nema tiltekinn hluti kaupréttarins til sama aðila. Ríkisskattstjóri leyfir sér að gera eftirfarandi tillögur um breytingar:

a. við 1. tölul. 8. gr. B. í 2. gr. bætist orðin: nema þeirra, sem jafnframt eiga meira en 10%

*hlutafjár í félaginu.*

*b. við 7. tölul. 8. gr. B. í 2. gr. bætist málsliðurinn: Kaupréttur einstaks starfsmanns skal ekki vera hærri en 10% af samanlögðum kauprétti allra starfsmanna.*

Með vísan til þess sem að framan segir um tvöfalda ívilnun ef hlutabréfakaup skv þessu ákvæði eiga einnig að veita rétt á almennum hlutabréfakaupa er einnig gerð tillaga um svohljóðandi breytingu á frumvarpinu:

*Við 8. gr. B í 2. gr. bætist svohljóðandi málsgrein: Kaup á hlutabréfum skv. þessari grein veita ekki rétt til frádráttar skv. 1. tölul. B-liðar 30. greinar.*

Ríkisskattstjóri vill að lokum vekja athygli á kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins um þennan kafla frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að kostnaður við rekstur kerfa sem nauðsynleg verða vegna ákvæða frumvarpsins um kauprétt verði um 6. m.kr. á ári og að stofnkostnaður þeirra kerfa verði um 5. m.kr.. Er þetta í samræmi við lauslega áætlun embættis ríkisskattstjóra þar sem einungis var miðað við beinan kostnað í þessu sambandi.

Ríkisskattstjóri telur ástæðu til að vekja einnig athygli á óbeinum kostnaði við ákvæði af þessum toga sem getur verið mikið meiri en að framan greinir en erfitt er að sérgreina. Felst hann m.a. í flóknari skattfrankvæmd, umfangsmeiri og dýrari tölvukerfum, meiri vinnu við skoðun framtala, fjölgun ágreiningsmála o.s.fr. Tekjuskattkerfið er að grunni til einfalt. Ef ekki kæmu til frávik og sérreglur um fjölmörg atriði, sem strangt tekið eru ekki skattalegs eðlis, væri öflun og vinnsla þeirra upplýsinga, sem til álagningar á sköttum þarf, til muna einfaldari og ódýrari en nú er. Reyndin er sú að stór hluti af vinnu þessari er nú vegna ýmissa sérreglna svo sem sérstakra frádráttarliða, skattfrelsis sumra tekna og eigna, flókinna bótakerfi o.s.fr.

Ríkisskattstjóri vinnur nú að breyttu vinnulagi við álagningu skatta þar sem leitast verður við að hagnýta bestu tækni á sviði öflunar, miðlunar og úrvinnslu upplýsinga fyrir álagningu skatta. Framgangur og árangur af þeirri vinnu er mjög háður þeim lagareglum sem gilda um álagningu skatta. Ljóst er að þær sérreglur, sem að framan er minnst á, munu gera verk þetta erfiðara, dýrara og draga úr þeim árangri sem ella hefði náðst. Er því varað sterklega við því að auka flóru frávik og sérreglna í skattkerfinu ef ekki eru til þess brýnar ástæður.

Fyrir því er reynslu að árangur af skattalegum ráðsstöfunum í ýmsum tilgangi, svo sem til að breyta hegðun skattborgaranna, er yfirleitt lítil en kostnaður mikill einkum vegna þess að skattalegar ívilnanir taka til mikil fleiri en þeirra sem ætlað er að ná til eða unnt er að hafa áhrif á. Slíkar ráðstafanir eru yfirleitt ómarkvissar og dýrar og auk þess líklegar til að valda misræmi flækja skattfrankvæmd verulega. Enginn skortur er á góðum tilefnum til að styðja eða þrýstingi hagsmunahópa um ívilnanir. Af þessum ástæðum er nauðsynlegt að huga vel að öllum nýjum sérreglum um skattlagningu og að áður en þær eru ákveðnar séu þær athugaðar vel og lagt mat á áhrif þeirra og væntanlegan árangur af þeim og beinan og óbeinan tilkostnað þ.á.m. áhrif þeirra á skattfrankvæmd. Ekki er sjáanleg knýjandi þörf til að gera nú þær breytingar sem þessi hluti frumvarpsins fjallar um og ætti því að koma til álita að taka nokkurn tíma í nánari athugun á þeim.

**Skattfrelsi vegna kaupa og eignar á erlendum hlutabréfum, frumvarpsgreinar 5 og 9.**

Breytingar þær sem lagðar eru til í 5. og 9. gr. frumvarpsins eru eðlilegar með hliðsjón af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið gekkst undir við gerð samningsins um evrópska efnahagssvæðið. Þær breytingar sem felast í 5. gr. frumvarpsins gera ráð fyrir að

frádráttur vegna fjárfestingar í hlutabréfum í erlendum félögum verði háð sömu skilyrðum og gildir um fjárfestingu í íslenskum hlutabréfum. Þannig verða hin erlendu hlutafélög annað hvort að vera skráð á Verðbréfabingi Íslands eða þau fengið staðfestingu ríkisskattstjóra á því að skilyrðum 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laganna hafi verið fullnægt. Frádráttur við ákvörðun á eignarskattstofni er af sama meiði og verður ekki séð í fljótu bragði að þessi breyting komi til með að hafa nein vandkvæði í för með sér við skattframkvæmd.

#### **Mat á erlendum hlutabréfum til eignarskattstofns, frumvarpsgrein 8.**

Sú breyting sem lögð er til í 8. gr. frumvarpsins lýtur að mati á hlutabréfum til eignarskatts. Sú almenna regla gildir að hlutabréf eru metin til eignar á nafnverði. Sú framkvæmd hefur verið á að erlend hlutabréf hafa verið talin til eignar á kaupverði. Hér er lagt til að sett verði sú regla að erlend hlutabréf skuli metin til eignar á framtali með sama hætti nema þegar nafnverð er óþekkt. Í slíkum tilvikum skulu hlutabréf færð til eignar á kaupverði. Þessi varnagli er ekki óeðlilegur í ljósi þess að ekki er óalgengt að ekkert nafnverð sé á erlendum hlutabréfum. Það er til bóta að skýrt sé kveðið á um það í löggjöf hvernig slík hlutabréf skuli eignfærð í framtali.

Ríkisskattstjóri hefur eftir nánari athugun nokkrar efasemdir um þessa tilhögun. Alkunnt er og verulegt vandamál við skattlagningu er mikill og vaxandi mismunur á nafnverði hlutabréfa og raunverulegu verðmæti þeirra. Leiðir það til misræmis í skattlagningu og hefur jafnframt opnað leiðir fyrir menn til að komast hjá skattlagningu, stundum með óeðlilegum hætti þegar lán eru tekin til kaupa á hlutabréfum með lágt nafnverð en hátt markaðsverð. Alþingi leysti með lagabreytingu á sl. ári úr hliðstæðum vandamálum vegna skattfrelsis ríkisverðbréfa en þetta stendur enn óleyst.

Segja má að þegar um er að ræða hlutabréf í innlendum hlutafélögum sé dregið úr þessum vaanköntum með því að við álagningu eignarskatts á hlutafélög kemur hlutafé á nafnvirði til frádráttar frá skattstofni félagsins. Þannig getur hlutafélagið greitt þann eignarskatt sem ella hefði lent á eiganda hlutabréfsins. Þessu er öðru vísi farið með hlutabréf í erlendum félögum. Ísland á ekki skattlagningarrétt yfir þeim og algengt er í öðrum löndum að ekki sé lagður eignarskattur á lögaðila. Kaup á hlutabréfum í erlendum félögum á lágu nafnverði eða stofnun hlutafélaga erlendis með lágu skráðu nafnverð yrði því auðveld leið til að koma eignum að mestu undan skattgreiðslum og hafa skattyfirvöld hafa á undanförunum fáum misserum orðið var við mikla aukningu á fjármálahreyfingum af þeim toga.

Ríkisskattstjóri telur að frumvarpinu ætti að breyta á þann veg að um hlutabréf í erlendum hlutafélögum gildi að sú meginregla að þau séu talin til eignar á kaupverði en á gangverði sé það lægra og leggur því til eftirfarandi breytingu á frumvarpinu:

*8. gr. orðist svo: Við 5. tölulið 74. gr. laganna bætist nýr málslíður er orðist svo: Erlend hlutabréf skal færa til eignar á kaupverði nema sannað sé að gangverð þeirra sé lægra.*

#### **Breytingar á útreikning barna- og vaxtabóta hjá sjálfstætt starfandi mönnum, frumvarpsgrein 7.**

Í 7. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á tekjutengingum barnabóta og vaxtabóta. Breytingin er ívilnandi og er með henni lögð til lagfæring á ákveðnum ósamræmi sem gilt hefur varðandi útreikning tekjuskerðingar bóta hjá þeim sem vinna við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi samanborið við launamenn. Vakin er athygli á að þessi grein frumvarpsins verður óþörf ef fallist er á þá tillögu ríkisskattstjóra að fella niður 6. tölul. A-liðar 30 gr. laganna.

**Endurgreiðslur við álagningu og skuldajöfnun bóta, frumvarpsgrein 10.**

Ríkisskattstjóri hefur ekki athugasemdir við þær breytingar sem hér eru lagðar til, enda ráðstöfun endurgreiðslu sem myndast kann við álagningu skatta ekki á forræði ríkisskattstjóra heldur innheimtumanna ríkissjóðs.

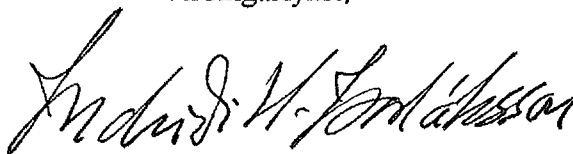
**Túlkun og gerð bindandi álita vegna tvísköttunarsamninga.**

Ríkisskattstjóra, sem fer með þessi verkefni samkvæmt gildandi lögum, var ekki gerð grein fyrir þessari fyrirhuguðu breytingu fyrr en mjög skömmu áður en frumvarpið var lagt fram og átti þess því ekki kost að koma að sjónarmiðum við samningu þess. Af því tilefni ritaði ríkisskattstjóri fjármálaráðuneytinu bréf dags. 13. apríl 2000 þar sem gerð er ítarleg grein fyrir afstöðu embættisins. Í niðurstöðu þess bréfs segir:

*Ríkisskattstjóri álitur að fyrirhuguð breyting á 117. gr. sé vanhugsuð og falli illa að því réttarfari sem gildir í skattamálum. Sá rökstuðningur sem færður er fyrir breytingunni í greinargerð með frumvarpinu er af skornum skammti og felur í öllu falli ekki í sér viðhlítandi rök fyrir þeim breytingum sem ráðgerðar eru. Ríkisskattstjóri bendir á að engin umræða hefur farið fram um þessar tillögur, sem kynntar voru fáum dögum fyrir framlagningu frumvarpsins. Engin knýjandi ástæða er til að gera breytingar þessar með svo skömmum fyrirvara og án nauðsynlegrar athugunar og undirbúnings. Með vísan til þess sem hér hefur verið að framan rakið leggur ríkisskattstjóri eindregið til að breytingartillögur þessar verði dregnar til baka og undirbúnar betur ef á annað borð er þörf á lagaákvæðum um þetta efni umfram það sem felst í almennri heimild fjármálaráðherra til að setja reglugerð á grundvelli 119. gr. laganna.*

Ríkisskattstjóri ítrekar þessa afstöðu sína gagnvart Efnahags- og viðskiptanefnd og telur fráleitt að gera breytingar þessar á lögnum. Afrit af bréfi ríkisskattstjóra til ráðuneytisins fylgir umsögn embættisins.

Virðingarfyllt,



Indriði H Þorláksson

Fylgiskjal: Bréf til fjármálaráðuneytisins 13.04.2000



DAGSETNING

TILVÍSUN

Fjármálaráðuneytið  
ráðuneytisstjóri  
Árni Kolbeinsson  
Arnarhváli  
150 Reykjavík

Reykjavík 13. apríl 2000

2000040186

**Fyrirhugaðar breytingar á 117. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.**

Í frumvarpi sem fjármálaráðherra hefur lagt frá á Alþingi um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, eru m.a. lagðar til breytingar á 117. gr. laganna, sbr. 11. gr. frumvarpsins (547. mál á þskj. 849). Eru ráðgerðar breytingar á 117. gr. laganna svohljóðandi:

**11. gr.**

*Við 117. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar er verða 3. og 4 mgr., svohljóðandi:*

*Fjármálaráðherra fer með túlkun samninga sem gerðir eru á grundvelli þessarar greinar. Getur hann sett verklagsreglur um túlkun og framkvæmd þeirra sem önnur skattfyrvöld eru bundin af.*

*Þrátt fyrir ákvæði 1. gr. laga um bindandi álit í skattamálum skal fjármálaráðherra í stað ríkisskattstjóra gefa álit um túlkun og framkvæmd samninga sem gerðir eru á grundvelli þessarar greinar. Álit fjármálaráðherra eru ekki kærnanleg til yfirskattanefndar.*

Athugasemdir í greinargerð um þetta ákvæði eru svohljóðandi:

**Um 11. gr.**

*Í ákvæðinu er lagt til að fjármálaráðherra fari með túlkun á ákvæðum tvísköttunarsamninga og annarra samninga sem gerðir hafa verið á grundvelli 117. gr. laganna. Fram til þessa hefur það alfaríð verið í höndum skattstjóra og ríkisskattstjóra að túlka slíka samninga og láta uppi bindandi álit um það efni. Hér er um að ræða millirlkjásamninga sem ríkisstjórnin er aðili að og er kveðið berum orðum á um það í tvísköttunarsamningum að fjármálaráðherra sé bært stjórnvald til að fara með túlkun og framkvæmd slíkra samninga. Með hliðsjón af því þykir nærtækara að fjármálaráðherra verði falið að túlka ákvæði samninganna og gefa út verklagsreglur um túlkun þeirra til handa öðrum skattfyrvöldum sem ber að fara eftir slíkum reglum við álagningu skatta og gjalda. Með því móti yrði tryggð stefna stjórnvalda sem ríkisstjórnin markar við gerð slíkra samninga.*

*Jafnframt er kveðið á um í tillögunni að ekki verði hægt að óska eftir bindandi áliti ríkisskattstjóra samkvæmt lögum um bindandi álit í skattamálum er varða túlkun á tvísköttunarsamningum og framkvæmd þeirra. Þess í stað er lagt til að gjaldendur geti óskað eftir áliti fjármálaráðherra um túlkun á tvísköttunarsamningum. Um málsmeðferð fer eftir almennum reglum stjórnvísululaga en ekki eftir lögum um bindandi álit í skattamálum. Álit fjármálaráðherra yrði ekki kærnanlegt til yfirskattanefndar en heimilt að bera það undir dómstóla.*

Þær breytingar sem hér eru lagðar til eru afar sérstakar og telur ríkisskattstjóri mikilvægt að fyrir liggja hvernig beri að skilja þær, þar sem þær, við fystu sýn, virðast falla mjög illa að stjórnvísulu skattamála og ekki verður ljóst af greinargerð með þeim hver tilgangur með þeim er eða hver nauðsyn er á þeim. Breytingarnar eru settar fram í tveimur málsgreinum og þykir rétt að fjalla um hvora málsgrein fyrir sig með vísan til þeirra athugasemda sem settar eru fram í greinargerð með frumvarpinu hvað þetta varðar.

### Túlkun tvísköttunarsamninga og setning verklagsreglna

Fyrri málsgreininin kveður á um að fjármálaráðherra fari með túlkun samninga sem gerðir eru á grundvelli 117. gr., þ.e. tvísköttunarsamninga og jafnframt að fjármálaráðherra geti sett verklagsreglur um túlkun og framkvæmd þeirra sem önnur skattyfirvöld séu bundin af. Í greinargerð segir að fram til þessa hafi túlkun slíkra samninga alfarið verið í höndum skattstjóra og ríkisskattstjóra. Breytingin er í greinargerð studd þeim rökum, að um sé að ræða milliríkjasamning sem ríkisstjórnin er aðili að og að kveðið sé berum orðum á um það að fjármálaráðherra sé bært stjórnvald til að fara með túlkun og framkvæmd slíkra samninga. Með vísan til ákvæða tvísköttunarsamninga að þessu leyti þyki “nærtækara að fjármálaráðherra verði falið að túlka ákvæði tvísköttunarsamninga og gefa út verklagsreglur um túlkun þeirra til handa öðrum skattyfirvöldum sem ber að fara eftir slíkum reglum við álagningu skatta og gjalda. Með því móti yrði tryggð stefna stjórnvalda sem ríkisstjórnin markar við gerð slíkra samninga”. Í greinargerð er hlutverk fjármálaráðuneytisins sem *bært stjórnvald* haft til rökstuðnings því að það skuli fara með *túlkun á ákvæðum tvísköttunarsamninga og setningu verklagsreglna* í þeim tilgangi að *tryggja stefnu stjórnvalda* sem mörkuð er við gerð slíkra samninga.

#### *Bær stjórnvöld og hlutverk þeirra.*

Í tvísköttunarsamningum er fjármálaráðherra og umboðsmenn hans “bær stjórnvöld”. Í framkvæmd hafa þessir umboðsmenn hans komið fram sem bær stjórnvöld, en ekki fjármálaráðherra. Hefur fjármálaráðherra þannig tilkynnt samningsríkjum að ríkisskattstjóri o.fl. sé bær stjórnvöld í umboði hans. Frumvarpstíllagan og greinargerðin virðast byggast á nokkrum misskilningi á hlutverki bærs stjórnvalds. Í tvísköttunarsamningum hafa *bær stjórnvöld* tilteknum hlutverkum að gegna. Er þau einkum:

- Að veita aðildarríkjum að tvísköttunarsamningum upplýsingar um allar meiriháttar breytingar sem verða á skattalöggjöf. Þetta hlutverk hefur ríkisskattstjóri haft á hendi.
- Bær stjórnvöld í aðildarríkjunum skulu leysa það með gagnkvæmu samkomulagi hjá hvoru þeirra skattlagningarrétturinn liggur ef maður á ríkisfang í báðum eða hvorugu aðildarríkjanna.
- Ef ágreiningur hefur risið, t.a.m. íslenskur maður telur sig bera skarðan hlut frá borði við skattlagningu erlendis, hefur viðkomandi snúið sér til ríkisskattstjóra, sem síðan hefur rekið málið gagnvart viðkomandi samningsríki. Í þessu samhengi verður að hafa huga að gera verður ráð fyrir að fyrir liggi tiltekin afstaða íslenskra skattyfirvalda sem fellur ekki að tiltekinni niðurstöðu skattyfirvalda í samningsríki og því hefur ekki hingað til verið talið óeðlilegt að slík mál séu rekin af ríkisskattstjóra.
- Rísi ágreiningur á milli samningsríkja í öðrum tilvikum varðandi afmörkun skattalögsögu, t.a.m. varðandi það hvernig hagnaður eigi að skiptast sem skattandlag á milli samningsríkja gera tvísköttunarsamningar ráð fyrir að samningsríki leysi úr slíkum ágreiningi með viðræðum sín á milli. Í framkvæmd hefur hingað hefur ríkisskattstjóri, sem bært stjórnvald í umboði fjármálaráðherra, komi fram fyrir Íslands hönd.
- Tvísköttunarsamningar kveða í flestum tilvikum á um gagnkvæm upplýsingaskipti á milli bærra stjórnvalda í aðildarríkjunum, einkum til að koma í veg fyrir svik og til að auðvelda framkvæmd lagaákvæða sem sporna við því að komist verði hjá skattlagningu. Þessi upplýsingaskipti hafa yfirleitt farið fram fyrir milligöngu ríkisskattstjóra eða verið í höndum skattrannsóknastjóra.
- Í sumum tvísköttunarsamningum er kveðið á um gagnkvæma aðstoð við innheimtu skatta og hefur tollstjórinn í Reykjavík verið bært stjórnvald í þeim málum.

Eins og framangreint ber með sér snýr hlutverk bærs stjórnvalds eingöngu að samskiptum við hinn erlenda samningsaðila, þ.e. bært stjórnvald í hinu samningsríkinu. Ákvæði tvísköttunarsamninga um bær stjórnvöld snerta þannig ekki samskipti ríkis við sína eigin borgara eða stofnanir þess enda verður þeim samskiptum ekki skipað með samningum við önnur ríki. Af hlutverki bærs stjórnvalds hefur á grundvelli tvísköttunarsamninga verður ekki leitt eða það rökstutt að því beri eða það hafi yfirleitt forsendur til að túlka eða setja reglur um framkvæmd tvísköttunarsamninga. Rökréttast er að álykta að þau stjórnvöld sem taka stjórnsýsluákvæðanir á grundvelli tvísköttunarsamninga túlki þá samninga.

Eins og að framan greinir hefur ríkisskattstjóra verið falið að gegna hlutverki *bærs stjórnvalds* ásamt öðrum svo sem skattrannsóknastjóra og tollstjóranum í Reykjavík sem fara með það hlutverk hver á sínu sviði. Er það í samræmi við það sem gerist í samningsríkjum okkar að skattyfirvöld ríkjanna fara með þetta hlutverk enda slíkt varla á færi annarra aðila en þeirra sem hafa aðgang að þeim gögnum og upplýsingum sem skipta máli um skattlagningu. Sem bært stjórnvald sinnir ríkisskattstjóri og aðrir þeir sem tilgreindir eru þeim verkefnum sem að framan eru talin og væri æskilegt að fyrir lægi hvort ákvæði breytingartillögunnar um túlkun fjármálaráðuneytisins á tvísköttunarsamningum fela í sér að þessi verkefni verði framvegis í höndum þess.

#### *Setning verklagsreglna.*

Tvísköttunarsamningar skipa í engum tilvikum málum hvað varðar túlkun á tvísköttunarsamningum innan eigin lögsögu samningsríkja. Fjöldi mála er á hverju ári ráðið til lykta á grundvelli túlkunar tvísköttunarsamninga. Flestum þessum málum er ráðið til lykta með ákvörðun eða úrskurði skattstjóra við álagningu skatta og gjalda. Í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er hvergi kveðið á um það sérstaklega, að eitthvað tiltekið stjórnvald fari með túlkun á tilteknum ákvæðum. Það leiðir af eðli máls að öll þau stjórnvöld sem taka þurfa stjórnsýsluákvæðanir sem að einhverju leyti byggja á ákvæðum tvísköttunarsamninga verða að túlka þá samhliða túlkun á ákvæðum þeirra laga er við eiga. Það nýmæli sem gert er ráð fyrir að lögfest verði um túlkun á tvísköttunarsamningum virðist falla illa að stjórnsýslu skattamála, þ.e. að því marki sem það sviptir þá aðila sem lögum samkvæmt hafa úrskurðarvald í skattamálum valdi til að túlka þær réttarheimildir sem leggja ber til grundvallar stjórnsýsluákvæðunum í tilteknum skattamálum.

Ef horft er til seinni málsliðar hinnar fyrirhuguðu nýju 3. mgr. 117. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt má sjá samsvörun við 101. gr. sömu laga. Í því ákvæði er kveðið á um hlutverk ríkisskattstjóra. Eitt meginhlutverk hans er að gæta þess að samræmi sé í störfum skattstjóra. Ríkisskattstjóri setur þeim í því skyni framkvæmdar- og starfsreglur ásamt leiðbeiningum og starfsreglum. Þær breytingar sem fyrirhugaðar eru með hinni nýju 3. mgr. 117. gr. verða ekki skildar á annan veg en þann, að þetta hlutverk eigi ríkisskattstjóri ekki að hafa varðandi skattframkvæmd er lýtur að túlkun tvísköttunarsamninga. Það liggur auðvitað í hlutarins eðli að það er ekki heppilegt að slíta með þessum hætti í sundur samræmingar- og eftirlitshlutverk sem nauðsynlegt er að sé sinnt innan skattastjórnsýslunnar. Helgast það ekki hvað síst af því að túlkun á tvísköttunarsamningum hlýtur að byggja á túlkun á landsréttinum eða vera samofin túlkunum á honum. Þannig getur skapast hætta á misræmi og tilviljanakenndri stjórnsýslu.

Það sem skiptir þó meginmáli að mati ríkisskattstjóra er fyrri málsliður hinnar fyrirhuguðu 3. mgr. 117. gr. laganna, þ.e. að fjármálaráðherra fari með túlkun tvísköttunarsamninga. Í greinargerðinni er fyrst og fremst er skírskotað til hlutverks fjármálaráðherra sem bærst stjórnvalds. Með vísan til þessarar umfjöllunar í greinargerð mætti því draga þá ályktun að hér væri einungis verið að áréttu hlutverk fjármálaráðherra samkvæmt tvísköttunarsamningum. Eins og rakið hefur verið hér að framan snýr hlutverk bærst stjórnvalds að samskiptum við viðkomandi samningsríki, en lýtur í engu að skipan mála innan hinnar íslensku skattastjórnsýslu. Fyrirhuguð breyting tengist því í sjálfu sér ekki hlutverki fjármálaráðherra sem bærst stjórnvalds. Afdráttarlaust orðalag greinarinnar bendir til þess að þarna sé verið að kveða á um einkarétt fjármálaráðherra til túlkunar tvísköttunarsamninga innan íslenskrar skattastjórnsýslu. Í því sambandi þarf að hafa í huga að tvísköttunarsamningar eru ekki sjálfstæð skattlagningarheimild sem beitt verður eða túlkuð án samhengis við skattalögin

Hin nýja 3. mgr. 117. gr. verður ekki skilin á annan veg en þann að verið sé að kveða á um heimild fjármálaráðherra til gefa stjórnsýslufyrirmæli til skattyfirvalda varðandi skattframkvæmd. Fjármálaráðherra hefur samkvæmt 119. gr. almenna reglugerðarheimild, en stjórnsýslufyrirmæli, eins og þau sem mælt er fyrir um í 101. gr. og lagt er til að fjármálaráðherra setji samkvæmt 117. gr., hafa einungis réttarverkanir innan stjórnsýslunnar sjálfrar og binda þannig einungis stjórnvöld. Hið afdráttarlausu orðalag fyrri málsliðar hinnar fyrirhuguðu 3. mgr. 117. gr. laganna mætti skilja á þann veg að hvorki skattstjóri né ríkisskattstjóri væri bær til að túlka tvísköttunarsamninga. Þannig yrðu þau stjórnvöld í sérhvert skipti sem túlka þyrfti tvísköttunarsamninga að leita eftir álit fjármálaráðherra áður en stjórnsýsluákvörðun er tekin, nema að fyrir liggja verklagsreglur um það atriði sem túlka á, sem fjármálaráðherra hefur þá áður sett á grundvelli 2. másl. hinnar fyrirhuguðu 3. mgr. 117. gr. laganna. Það liggur í hlutarins eðli að verið er að búa til afar flókið og þunglamalegt réttarfar ef ávallt þarf að fá atbeina fjármálaráðherra þegar túlka þarf ákvæði tvísköttunarsamninga. Aðstæðan er sérstæð ef ágreiningur í skattamáli lýtur að hluta til að túlkun á tvísköttunarsamningi sem skattstjóri er þá ekki bær til að úrskurða um nema að fengnum atbeina fjármálaráðherra. Það er líklega einsdæmi í íslenskri stjórnsýslu að úrskurðaraðili sé ekki bær til að túlka þær réttarheimildir sem leggja þarf til grundvallar stjórnvaldsákvörðun sem úrskurðaraðili þarf lögum samkvæmt að taka.

#### *Túlkun tvísköttunarsamninga og stefna stjórnvalda*

Um túlkun tvísköttunarsamninga gilda ákveðnar þjóðréttarreglur, sem flestar hverjar er að finna í Vínarsáttmálanum um Alþjóðasamninga frá 1969. Þær reglur sem sáttmáli þessi hefur að geyma eru almennt taldar gilda um túlkun tvísköttunarsamninga, enda er þarna safnað saman reglum sem eru taldar voru fyrir venjuhelgaðar þjóðréttarreglur. Um þetta má t.d. vísa til *Vogel, K., On Double Taxation Conventions, 3. útg., 1997 bls. 35.* Í alþjóðaskattarétti hefur almennt verið talið að nokkuð fastmótaðar reglur gildi um þá aðferðarfræði sem beita skal við túlkun tvísköttunarsamninga. Meginreglan um túlkun er sú að beita skuli beinni textaskýringu í ljósi markmiða samningsins. Stefna stjórnvalda, sem vísað er til í greinargerð með frumvarpinu, er einnig einn þeirra þátta sem tillit er tekið til við túlkun samninganna, þ.e. að því marki sem hún hefur birst við samningsgerðina. Stefna stjórnvalda eins og hún er síðar hefur þar óverulega þýðingu. Hafi hún breyst frá samningsgerðinni yrði almennt að gera breytingar á samningnum ef önnur niðurstaða ætti að fást. Túlkun ákvæða tvísköttunarsamninga á því ekki að taka breytingum eftir geðþótta stjórnvalda hverju sinni eða breytingum sem verða á áherslum

og pólitískum stefnumiðum, nema slíkt sé beinlínis leitt af viðkomandi samningi. Það væri æskilegt að það lægi fyrir hvort önnur sjónarmið eiga að gilda um túlkun tvísköttunarsamninga á grundvelli fyrirhugaðra lagabreytinga en almennt hefur verið talið gilda um túlkun þeirra. Er þörfin á skýringum ekki hvað síst mikilvæg í ljósi þess að út úr þessum breytingum mætti lesa vantraust á þau stjórnvöld sem farið hafa með túlkun tvísköttunarsamninga og miðað við texta greinargerðarinnar kynni að mega draga þá ályktun að geðþótti stjórnvalda eigi að ráða túlkun tvísköttunarsamninga, en ekki þær þjóðréttarlegu reglur sem almennt eru taldar gilda á þeim vettvangi. Það er því að mati ríkisskattstjóra afar mikilvægt að skýrt komi fram hvað umræddur 1. másl. fyrirhugaðrar 3. mgr. 117. gr. laganna þýðir.

Þá vill ríkisskattstjóri einnig sérstaklega vekja athygli á hugtakanotkun þeirri sem beitt er í 2. másl. fyrirhugaðrar 3. mgr. 117. gr. laganna. Þar er rætt um skattyfirvöld. Með skattyfirvöldum hefur yfirleitt verið litið svo á að til þeirra teljist öll stjórnvöld skattastjórnsýslunnar, þ.m.t. yfirskattanefnd. Það verður að telja nokkuð sérstakt ef fjármálaráðherra á með þessum hætti að geta gefið yfirskattanefnd fyrirmæli um það hvernig túlka beri skattalög á grundvelli ákvæða tvísköttunarsamninga. Setji fjármálaráðherra reglugerð á grundvelli 119. gr. laganna sem birt væri eins og lög gera ráð fyrir myndi hún binda yfirskattanefnd, eins og önnur stjórnvöld, jafnt og borgara landsins. Verklagsreglur af því tagi sem hér um ræðir eru annars eðlis og það væri afar sérstakt að fjármálaráðherra yrði þannig veitt vald til að gefa stjórnsýslunefnd, sem lögum samkvæmt á að vera óháður úrskurðaraðili, skipanir um hvernig hún á að túlka þær réttarheimildir sem eiga við um úrlausn mála. Telur ríkisskattstjóri að fyrirkomulag af þessu tagi sé fallið til veikja tiltrú á skattkerfinu og ala á grunsemdum um geðþóttaákvörðanir á þeim vettvangi. Má í því efni minna á allnokkra umræðu fyrir fáum árum þess efnis að yfirskattanefnd væri undir áhrifum fjármálaráðherra af þeirri ástæðu einni að hann skipaði menn til setu í henni.

### **Bindandi álit um túlkun tvísköttunarsamninga**

Sú breyting er ráðgerð samkvæmt frumvarpinu að fjármálaráðherra skuli í stað ríkisskattstjóra gefa bindandi álit um túlkun tvísköttunarsamninga. Ríkisskattstjóri telur fyrir það fyrsta að heppilegra hefði verið að lögnum um bindandi álit hefði verið breytt fremur en að skjóta ákvæði þessu inn í lögum um tekjuskatt og eignarskatt. Helgast sú afstaða fyrst og fremst af því að mikilvægt er að skattareglur, hvort heldur þær varða form eða efni, séu gagnsæjar. Sú ráðstöfun að breyta ekki lögnum um bindandi álit í þessu skyni er því ekki heppileg frá þessu lagatæknilega sjónarmiði. Það má reyndar geta þess að ef sá skilningur er réttur að fjármálaráðherra eigi að hafa einkarétt á túlkun tvísköttunarsamninga hefði verið heppilegt að breytt yrði ýmsum öðrum ákvæðum laga. Má þar nefna fyrirvar gagnvart yfirskattanefnd f.h. gjaldkrefjenda, því auðvitað reynir á túlkun tvísköttunarsamninga í fleiri málum en bindandi álitum.

Bindandi álit fjalla um skattalegar afleiðingar fyrirhugaðra ógerðra ráðstafana. Eins og að framan greinir eru tvísköttunarsamningar ekki sjálfstæð skattlagningarheimild og skattaleg áhrif þeirra verða ekki ákveðin nema í tengslum við og á grundvelli viðeigandi ákvæða skattalaganna. Álit fjármálaráðherra, ef það á að hafa einhverja þýðingu, yrði þannig að fela í sér fyrirheit um skattákvörðun. Stríðir þetta gegn þeirri meginreglu skattalaganna að ákvarðanir um skattstofna og skattskyldu séu teknar af skattstjórum en heyri ekki undir ákvarðanavald fjármálaráðherra. Þá er við það miðað að þessi ákvörðun ráðherra sé endanleg ákvörðun á stjórnsýslustigi og brýtur það í bága við þá meginreglu

að skattaákvæðanir og séu kærnanlegar til óháðs úrskurðaraðila, yfirskattanefndar.

Þá hlýtur það óneitanlega að vekja spurningar hvers vegna verið er að þrengja rétt borgaranna með því að lögbinda að bindandi álit um þessi efni skuli einungis gefin á einu stjórnarsýslustigi. Sérstaklega er þetta sérkennilegt þegar í greinargerð er vísað til almennra reglna stjórnarsýslulaga, sem eiga þó ekki við í því tilvik, sem um ræðir. Almennar reglur stjórnarsýslulaga gera ráð fyrir að borgarinn eigi almennt rétt á úrlausn mála sinna á tveimur stjórnarsýslustigum. Verður því ekki séð til hvaða reglna stjórnarsýslulaga verið er að vísa, því að því marki sem ekki er sérstaklega kveðið á um í sérlögum gilda ákvæði stjórnarsýslulaga um stjórnarsýsluákvæðanir. Um málsmeðferð skattstjórnarsýslunnar gilda reglur sem fela í sér rýmri rétt til handa borgaranum en almennar stjórnarsýslureglur. Hér er aftur á móti gert ráð fyrir þrengri rétti en almennt gildir um stjórnarsýsluákvæðanir og því skýtur þessi tilvísun greinargerðar nokkuð skökku við. Það má þó segja að ef sá skilningur er réttur að fjármálaráðherra geti gefið yfirskattanefnd fyrirskipanir um hvernig túlka eigi tvísköttunarsamninga, sé ástæðulaust að láta mál er lúta að túlkun þeirra vera kærnanleg þangað. Það sem eftir stendur er sérregla um málsmeðferð í þessum málum, sem skerðir rétt borgaranna til vandaðrar málsmeðferðar í stjórnarsýslunni, og er hætt við því að þetta réttarfar verði fallið til að veikja tiltrú borgarans á skattkerfinu sem heild.

### Lagaskil

Ríkisskattstjóri vill sérstaklega benda á að engin ákvæði er að finna í frumvarpinu um lagaskil, heldur virðist gengið út frá því að lögin öðlist þegar gildi. Gera má ráð fyrir að fjöldi mála þar sem með einum eða öðrum hætti reynir á ákvæði tvísköttunarsamninga sé nú til meðferðar á ýmsu stigum í skattkerfinu. Þannig getur, svo dæmi séu tekin, skattstjóri verið búinn að boða breytingar í máli og hefur sett fram þar einhverja tiltekna túlkun, mál kann að liggja fyrir til kæruúrskurðar, þar sem þegar liggur fyrir úrskurður sem felur í sér tiltekna túlkun skattstjóra og mál kann að vera fyrir yfirskattanefnd. Miðað við orðanna hljóðan verður að ætla að öll mál af þessum toga yrðu að fara í bið á meðan fjármálaráðherra gæfi skattfyrirvöldum fyrirmæli um með hvaða hætti túlka bæri viðeigandi ákvæði tvísköttunarsamninga. Þannig vantar alla nánari útfærslu um framkvæmdaratriði inn í frumvarpið eins og það liggur fyrir.

### Niðurstaða

Ríkisskattstjóri álitur að fyrirhuguð breyting á 117. gr. sé vanhugsuð og falli illa að því réttarfari sem gildir í skattamálum. Sá rökstuðningur sem færður er fyrir breytingunni í greinargerð með frumvarpinu er af skornum skammti og felur í öllu falli ekki í sér viðhlítandi rök fyrir þeim breytingum sem ráðgerðar eru. Ríkisskattstjóri bendir á að engin umræða hefur farið fram um þessar tillögur, sem kynntar voru fáum dögum fyrir framlagningu frumvarpsins. Engin knýjandi ástæða er til að gera breytingar þessar með svo skömmum fyrirvara og án nauðsynlegrar athugunar og undirbúnings. Með vísan til þess sem hér hefur verið að framan rakið leggur ríkisskattstjóri eindregið til að breytingartillögur þessar verði dregnar til baka og undirbúnar betur ef á annað borð er þörf á lagaákvæðum um þetta efni umfram það sem felst í almennri heimild fjármálaráðherra til að setja reglugerð á grundvelli 119. gr. laganna.

Virðingarfyllst,

Indriði H Þorláksson

Bragi Gunnarsson