

Alþingi  
Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

DAGSETNING

TILVÍSUN

Reykjavík 6. nóvember 2001 2001100521

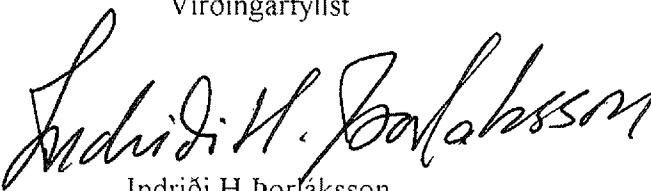
Alþingi  
Erindi nr. P 127/35  
komudagur 7.11.2001

### Umsögn um frumvarp til laga um tekjuskatt og eignarskatt o.fl. 114. mál.

Með bréfi dagsettu 16. október 2001 barst ríkisskattstjóra frá Efnahags- og viðskiptanefnd til umsagnar frumvarp til laga um tekjuskatt og eignarskatt o.fl. 114. mál. Með rafbréfi dagsettu 23. 10. 2001 sendi nefndin ríkisskattstjóra 8 spurningar, sem nefndarmaður hafði óskaði eftir að svarað yrði með umsögninni. Ríkisskattstjóri óskað eftir skýringum á nokkrum atriðum spurninganna og fékk þær með rafbréfi dagsettu 24. október 2001.

Með bréfi þessu fylgir umsögn ríkisskattstjóra merkt fylgiskjal 1. Á fylgiskjali 2 og töflum sem því fylgja eru svör við þeim spurningum sem fram voru bornar eftir því sem tími hefur gefist til að gera umbeðna útreikninga. Þau svör sem á skortir verða send nefndinni um leið og þeim er lokið.

Virðingarfyllst



Indriði H Þorláksson



t&amp;eumsögn.doc Fylgiskjal 1: Umsögn ríkisskattstjóra um 114. mál



t&amp;esvör.doc

Fylgiskjal 2: Svör við spurningum efnahags- og viðskiptanefndar og töflur



efnahags- og viðskiptanefnd 06110

**Umsögn ríkisskattstjóra  
um frumvarp til laga um tekjuskatt og eignarskatt o.fl., 114. mál**

Með bréfi dagsettu 16. október 2001 barst ríkisskattstjóra frá Efnahags- og viðskiptanefnd til umsagnar frumvarp til laga um tekjuskatt og eignarskatt o.fl. 114. mál. Með rafbréfi dagsettu 23. 10. 2001 sendi nefndin ríkisskattstjóra 8 spurningar, sem nefndarmaður hafði óskaði eftir að svarað yrði með umsögninni. Ríkisskattstjóri óskað eftir skýringum á nokkrum atriðum spurninganna og fékk þær með rafbréfi dagsettu 24. október 2001. Svör við þeim er að finna á fylgiskjali 2 og eftir atvikum í umsögn þessari.

Þar sem fyrirbyggjandi frumvarp er efnismikið og umfangsmikið er umsögn þessari skipt í kafla eftir efnisatriðum frumvarpsins en ekki er fjallað um einstakar greinar, nema sérstök ástæða sé til. Í umsögninni er þannig fjallað um a) samlagsfélög, b) verðbreytingarfærslu og mál sem henni tengjast, c) lífeyrisframlag launagreiðanda, d) yfirfærslu einkarekstrar í hlutafélag, e) breytingar á tekjuskattshlutföllum einstaklinga, f) breytingar á skattshlutföllum lögaðila, g) reiknað endurgjald, h) breytingar á eignarskatti, og i) gildistöku.

**a) Samlagshlutafélög**

Þau ákvæði sem kveða á um skattalega stöðu samlagshlutafélaga fela ekki í sér breytingu á gildandi réttarástandi. Ríkisskattstjóri telur engu að síður til bóta að þessi skattalega staða sé gerð skýr í lögnum. Ríkisskattstjóri vill sérstaklega vara við hugmyndum sem heyrst hafa þess efnis að meðhöndla eigi arð frá þessum félögum með ólíkum hætti eftir því hvort ábyrgð eigenda er takmörkuð eða ótakmörkuð. Engin skattaleg rök hniga að þeirri niðurstöðu heldur þvert á móti væri brotið gegn þeirri grunnhugsun sem býr að baki því að skipa samlagshlutafélögum á bekk með öðrum hlutafélögum. Skattlagning félags af þessum toga verður að skoðast samhliða skattlagningu ráðstöfunar til hluthafa. Bæði 9. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og ekki síður 8. tölul. 31. gr. sömu laga eru reistar á þeirri forsendu að þær gildi um alla ráðstöfun til eigenda hlutafélaga (þ.m.t. samlagshlutafélaga). Ef lögum yrði breytt á þann veg að hætta að skattleggja arðgreiðslur aðila sem bera ótakmarka ábyrgð myndi það óhjákvæmilega þýða að gera þyrfti breytingar á 8. tölul. 31. gr., þar sem ella myndi skapast mikið ójafnræði milli félagsforma fyrir utan að ekki væri varðandi þetta félagsform til staðar rökbundið samhengi á milli skattlagningar hluthafa og félags eins og téð ákvæði gerir ráð fyrir.

**b) Verðbreytingarfærsla**

Með ákvæðum frumvarpsins er verið að hverfa frá verðbólgu-reikningsskilum sem tekin voru upp gjaldárið 1980 vegna reikningsárs 1979. Horfið er frá þeirri skilgreiningu á afkomu og eigin fé sem felst í því að taka tillit til verðlagsbreytinga með útreikningi á verðbreytingarstuðli. Farið er því til baka til þeirra reglna sem giltu um ákvörðun

skattstofna að meginhluta til áður en nógildandi lög tóku gildi. Það var ekki aðeins að verið væri að framreikna eignir í samræmi við verðbreytingarstuðul hvers árs, afskrifa fastafjármuni í samræmi við þann framreikning og reikna út söluhagnað eða sölutap á eignum heldur var verðbreytingarstuðullinn einnig notaður til þess framreikna ýmsar fjárhæðir í þeim tilgangi að þær héldu verðgildi sínu gagnvart síðari tíma skattlagningu. Sem dæmi má nefna þegar skattlagningu söluhagnaðar var frestað til næstu ára var hagnaðurinn framreiknaður til skattlagningarárs og rekstrartap var framreiknað til þess árs sem það var notað til frádráttar á rekstrarhagnaði næstu ára á eftir að tapið varð til. Enn fremur var dregið úr skattlagningu fjármagnstekna og frádráttarbærni vaxtagjalda með mótfærslum verðbreytingarfærslunnar. Með afnámi verðleiðréttra skattskila hverfa þessar leiðréttingar og koma vaxtatekjur, þ.m.t. gengishagnaður af peningalegum eignum í erlendum gjaldmiðli, að fullu til tekna og vaxtakostnaður, þ.m.t. gengistap af erlendum skuldum, að fullu til frádráttar án takmörkunar og er það meginbreyting frá ákvæðum skattalaga sem giltu fyrir gildistöku núverandi laga. Samkvæmt þeim lögum var gengistap (gengishagnaður) annað hvort gjaldfært á fimm árum eða á eftirstöðvum fyrningartíma þeirrar eignar sem lánið hafði verið tekið til kaupa á.

Atriðum varðandi stofnverð eigna bæði í atvinnurekstri sem og utan atvinnurekstrar við þessa skattkerfisbreytingu og ákvörðun um áframhaldandi fyrningarverðs eigna, yfirfæranlegra rekstrartapa og skattlagningu frestaðs söluhagnaðar frá gildandi kerfi er gerð skil í frumvarpinu og verður ekki séð að um framkvæmdaörðuleika verði að ræða.

#### **c) Lífeyrisframlag**

Framlög í lífeyrissjóði (28. gr.). Ríkisskattstjóri telur að þessar breytingar séu til bóta. Þær varpa skýrara ljósi á efni ákvæðisins og skilgreina betur þær forsendur sem til staðar þurfa að vera. Þannig eru breytingar fallnar til að gera alla framkvæmd einfaldari og skilvirkari.

#### **d) Yfirfærsla einkarekstrar í einkahlutafélag**

Í 27. gr. frumvarpsins er ákvæði þess efnis að heimilt skuli að breyta einstaklingsrekstri í einkahlutafélag án þess að sú yfirfærsla hafi í för með sér skattskyldar tekjur fyrir einstaklinginn eða hlutafélagið. Breyting þessi er í ætt við ýmsar breytingar á undanförunum árum sem gert hafa félögum kleift að breyta um félagsform og sameinast án skattalegra afleiðinga.

Sé einkarekstri breytt í einkahlutafélag er, samkvæmt nógildandi reglum, einkareksturinn gerður upp og meðhöndlaður skattalega þannig að atvinnurekstrareignir eru metnar á markaðsvirði og koma þannig eftir atvikum fram dular eignir og verðmæti fólgið í réttindum o.s.fr. Sá hagnaður sem þannig kemur fram við slit einkarekstrar er skattlagður sem tekjur þess einstaklings sem reksturinn átti. Sú efnislega breyting verður með tillögum þessum að við það að breyta einkarekstrinum í félagsform færast þessar eignir yfir á bókfærðu verði til félagsins og án skattlagningar til einkahlutafélagsins en bókfærða verði myndar aftur á móti stofnverð þess til útreiknings söluhagnaðar eða sölutaps þegar og ef um endursölu verður að ræða hjá félaginu.

Frá sjónarhóli skattframkvæmdar skiptir mestu að lagaákvæðin séu skýr og tilefni til álítamála sem fæst. Í því sambandi skal vakin athygli á nokkrum atriðum sem e.t.v. mættu vera skýrari.

Í fyrsta lagi: Í upphafi lagagreinarinnar er kveðið á um að einkahlutafélagið taki við “öllum” eignum og skuldum atvinnurekstrar einstaklings. Í eignarréttarlegu tilliti er enginn munur á eignum og skuldum atvinnurekstrar einstaklings og öðrum eignum hans og skuldum og er honum heimilt hvenær sem er að taka eignir og skuldir úr atvinnurekstrinum. Eins kann að vera um að ræða fjölþætta starfsemi í eigu manns svo sem verslun og iðnað, sem ekki væri talið æskilegt að setja inn í eitt félag. Æskilegt væri því að gerð yrði nánari grein fyrir því hvað átt er við með “öllum eignum og skuldum”.

Í öðru lagi: Í lokamálslið greinarinnar er ákveðið að stofnverð hluta í einkahlutafélagi skuli vera jafnt bókfærðu eigin fé í stofnefnahagsreikningi. Í skýringum með greininni er hins vegar sagt að kaupverð hluta í einkahlutafélaginu ákvarðist jafnt bókfærðu eigin fé í einstaklingsrekstrinum við yfirfærsluna. Á þessu tvennu kann að vera munur og æskilegt að ekki leiki tvímæli á um hvernig stofnverð hluta skuli ákveðið. (Orða mætti síðasta málsl. 2. mgr. svo: „Stofnverð gagngjalds hluta í einkahlutafélaginu, sbr. c. lið 1. mgr., ákvarðast jafnt bókfærðu eigin fé í stofnefnahagsreikningi.“

Í þriðja lagi skal vakin athygli á að ekki er fullljóst samspil þessara ákvæða við viðkomandi ákvæði laga um einkahlutafélög svo sem ákvæði um lágmarkshlutafé og mat á hlutafjárframlögum sem ekki eru í peningaformi. Í 5. gr. laga um einkahlutafélög kemur fram að með stofnsamningi skuli fylgja skýrsla sem hefur að geyma yfirlýsingu um hið tiltekna verðmæti sem hlutur er greiddur með ef ekki er greitt í reiðufé og það svari a. m. k. til hins umsamda endurgjalds. Þó má endurgjaldið ekki vera hærra en nemur þeirri fjárhæð sem bókfæra má verðmæti þess til eignar í reikningum félagsins. Þá má benda á að skv. 1. mgr. 6. gr. laga um einkahlutafélög skal með stofnsamningi fylgja yfirlýsing löggilts endurskoðanda eða lögmanns um að greiðsla með öðrum verðmætum en reiðufé hafi fjárhagslegt gildi. Í 2. mgr. 6. gr. kemur fram að í sambandi við stofnun félags með yfirtöku eða kaupum á fyrirtæki í rekstri skuli fylgja upphafsefnahagsreikningur félagsins, staðfestur af löggiltum endurskoðanda. Í d. lið 1. mgr. 27. gr. frumvarpsins kemur fram að stofnefnahagsreikningur skuli vera endurskoðaður af endurskoðanda (löggiltum) eða skoðunarmanni.

#### e) Breytingar á sköttum einstaklinga

Um breytingar á skatthlutföllum einstaklinga er fjallað í 30. gr. og 42. gr. frumvarpsins. Annars vegar um almenna skatthlutfallið sem lækkar um 0,33 prósentustig og hins vegar er hækkun á tekjumörkum sérstaka tekjuskattsins um 15%. Í spurningum nefndarmanns, sbr. fylgiskjal 1, er óskað eftir að gerð verði grein fyrir áhrifum af hækkun viðmiðunarmarkanna.

Samkvæmt frumvarpinu hækka viðmiðunarmörk sérstaka tekjuskattsins úr 3.360 þús. kr. í 3.865 þús. kr. fyrir einhleypa en úr um 6.720 þús. kr. í 7.730 þús. kr. fyrir hjón miðað við tekjuárið 2001. Hækkunin eru því rúmlega 505 þús. kr. á einstakling og 1.010 þús. kr. á hjón. Áhrifin af þessum breytingum eru einföld. Sérstakur tekjuskattur yfir hinum hækkuðu mörkum lækkar um rúmlega 35 þús. kr. hjá einhleypum og um rúmlega 70 þús. kr. hjá hjónum. Sérstakur tekjuskattur hjá þeim sem voru neðan hækkuðu markanna fellur niður. Áhrif af lækkun almenna skatthlutfallsins er hins vegar sú að meðalskatthlutfall allra sem eru yfir skattleysismörkum lækkar um 0,33%.

**f) Breytingar á skatthlutföllum lögaðila**

Í 32. gr. frumvarpsins er að finna tillögur um veigamiklar breytingar á tekjuskattlagningu lögaðila og í 45. gr. þess er kveðið á um breytingu á tryggingagjaldi. Í spurningunum sem nefndin sendi ríkisskattstjóra í kjölfar umsagnabeiðnarinnar er einnig óskað talnalegra upplýsinga um áhrif þessara breytinga á skattlagningu frá mismunandi sjónarhornum.

Í 32. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um að skatthlutfall hlutafélaga og annarra lögaðila sem sæta sömu skattlagningu verði 18% en skatthlutfall sameignarfélaga og annarra slíkra félaga verði 26%.

Eins og nú er má segja að nokkuð þokkalegt samræmi sé í skattlagningu tekna af atvinnurekstri óháð því í hvaða formi hann er rekinn. Hagnaður af einstaklingsrekstri er skattlagður sem almennar tekjur með ca 38 % jaðarskatti. Tekjur sameignarfélags eru skattlagðar með 38 % skatti. Hagnaður hlutafélags með 30 % skatti og síðan 10 % skatti á arð eða söluhagnað hluthafans eða alls um 37%. Misræmi nú felst einkum í því að á rekstrahagnað af einstaklingsrekstri er eftir atvikum lagður sérstakur tekjuskattur og eins hefur í félagsformum verið auðveldara að færa tekjur sem hagnað í stað launatekna og losna þannig við tryggingagjald. Mismunur í skattlagningu hefur þannig getað orðið 5-12% í jaðartilvikum auk þess sem í vissum tilvikum hefur verið unnt að draga úr skerðingu barnabóta og vaxtabóta með tekjuhliðrunum. Þótt þessi mismunur hafi oft ekki verið mikill hefur hann engu að síður leitt til þess að rekstur er í vaxandi mæli færður í félagsform af skattalegum ástæðum.

Með þeim breytingum sem frumvarpið gerir ráð fyrir mun mismunur á skattlagningu rekstrarrekna eftir rekstrarformum aukast verulega og verða 10 til 17% og mismunur á þeim og launatekjum verða allt að 23%. Ríkisskattstjóri telur að þessi aukni mismunur á skattlagningu tekna muni leiða til aukinna vandamála við skattfrákvæmd, sem erfitt sé og tafsammt að bregðast við. Líkleg afleiðing af þessu aukna mismun sé enn frekari flutningur á einstaklingsrekstri í félagsform og meiri tilhneiging en áður til að dulbúa launatekjur sem tekjur af atvinnurekstri. Gæti það leitt til þess að erfitt reynist að halda uppi nauðsynlegu jafnræði í skattlagningu.

Ríkisskattstjóri telur nauðsynlegt að bregðast við fyrirsjáanlegum erfiðleikum með gagnráðstöfunum og aðgerðum til að styrkja skattfrákvæmd á þessum vettvangi og að dregið verði sem mest úr þeim mismun sem leitt getur til skattalegra ráðstafana af því tagi sem lýst hefur verið. Í þeim tilgangi má vekja athygli á eftirfarandi möguleikum

- að breyta og skerpa ákvæði laganna um reiknað endurgjald með það að markmiði að sanngjörn og eðlileg skattgreiðsla sé innt af hendi og áhrif á bótagreiðslur verði eðlileg.
- að úttekt úr sameignarfélögum verði tekin með í þann stofn, sem notaður er til að skerða barnabætur og vaxtabætur í þeim tilgangi að draga úr þeim hvata manna að úthluta til sín úr sameignarfélagi í stað launa.
- að draga úr tilhneigingu til að láta arð, söluhagnað eða úthlutun úr sameignarfélagi koma í stað launagreiðslna með því að gera allar skattskyldar tekjur manna, þ.e. launatekjur, lífeyri, rekstrarhagnað og fjármagnstekjur svo og úthlutun úr sameignarfélagi að andlagi sérstaka tekjuskattsins.

**g) Reiknað endurgjald**

Ákvæði laga um reiknað endurgjald sjáfstætt starfandi manna hafa ætíð verið erfið í framkvæmd og tilefni fjölmargra álitamála og deilumála á ári hverju. Með fyrirhuguðum breytingum má gera ráð fyrir stórauðni álagi af þessum sökum. Bæði mun málum af þessu tagi fjölga og þau verða erfiðari og ágreiningur harðari þar sem þeir hagsmunir, sem um er að tefla verða stórum meiri en áður.

Ríkisskattstjóri telur að auk þess að draga sem unnt er úr óæskilegum áhrifum af mismunandi skatthlutföllum, verði að treysta framkvæmdaákvæði laganna og stórefla skattkerfið til að takast á við þetta verkefni. Þrátt fyrir að þær breytingar á lagaákvæðum um reiknað endurgjald, sem í frumvarpinu eru, séu til bóta telur ríkisskattstjóri að reglur um ákvörðun tekna þeirra sem vinna við eigin atvinnurekstur í hvaða formi sem er þurfi að gera enn betur úr garði og ennfremur að tryggja það að málsmeðferð verði með þeim hætti að ekki hrúgist upp ágreiningsmál hjá skattstofunum og hjá yfirskattanefnd. Ennfremur þarf að bæta við mannafla hjá skattstofunum og hjá ríkisskattstjóra til að sinna verkefni þessu, sem ekki hefur verið tök á að sinna með fullnægjandi hætti við núverandi aðstæður.

**h) Eignarskattur**

Fyrirhugaðar breytingar á eignarsköttum eru einfaldar og eru ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar sem slíkar. Hins vegar er ástæða til að vekja athygli á því að með lækkun eignarskattshlutfallsins gefst tækifæri til að afnema, án hækkunar á sköttum hjá viðkomandi, sérreglu um eignarskatt, sem á sér litla stoð í rökum en veldur misræmi og erfiðleikum í framkvæmd. Er þar um að ræða ákvæði í 78. gr. laganna, sem kveður á um eignarskattsfrelsi hlutabréfa og hlutdeildarskirteina ákveðinna verðbréfasjóða að tilteknu marki.

**i) Gildistaka**

Ekki er talin sérstök ástæða til umfjöllunar um gildistökuákvæði frumvarpsins eða önnur atriði þess umfram það, er að ofangreininir.

*Andri M. Jónsson*