



Alþingi Íslendinga
viðt. Nefndasvið v. Efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8 – 10

SKATTRANNSÓKNARSTJÓRI
RÍKISINS

150 REYKJAVÍK

TILVÍSUN
SEP/eeg/01/1864

DAGSETNING
06.11.2001

Efni bréfs: **Umsögn skattrannsóknarstjóra ríkisins um frumvarp til breytinga á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, 114. mál, 127. löggjafarþing.**

Vísað er til bréfs Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis dags. 16. október 2001 varðandi frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum 114. mál stjórnarfrumvarp.

Meginefni frumvarpsins fjallar um reglur um skatthlutföll, afnám verðbólgu-reikningsskila, skattalega meðferð einstaklinga við yfirfærslu rekstrar, auk nokkurra annarra atriða. Skattrannsóknarstjóri ríkisins veitir af þessu tilefni um frumvarpið svofellda

u m s ö g n:

Ekki er farið nákvæmlega í öll efnisatriði frumvarpsins, heldur einkum staldrað við þau atriði þar sem um grundvallarbreytingar er að ræða.

1. Tillaga um niðurfellingu verðbreytingafærslu.

Í fyrirliggjandi frumvarpi er lögð til einhver stærsta breyting á síðari árum um skattuppgjör og grundvöll reikningsskila með afnámi svokallaðra verðbólguleiðréttinga í skattskilum. Í fyrirliggjandi frumvarpi eru athugasemdir um þennan þátt óvenju ítarlegar og sérstaklega upplýsandi, einkum fylgiskjal með frumvarpinu.

Athygli skal þó vakin á því að með þessari breytingu er jafnframt verið að breyta atriðum sem einnig snerta einstaklinga utan atvinnurekstrar, sbr. 4. gr. frumvarpsins, einkum uppgjör söluhagnaðar, þ.m.t. af sumarhúsum og nokkrum öðrum eignum. Mun þannig koma til hærri skattlagningar söluhagnaðar á næstu árum í einhverjum tilfellum, þar sem stofnverð hins selda mun ekki sæta framreikningi. Breyting þessi mun verða í samræmi við þær reglur sem nú þegar eiga við um skattlagningu söluhagnaðar hjá einstaklingum og einnig þær meginreglur sem frumvarpið byggir á.



Líklegt er að áformaðar breytingar munu í heild sinni til lengri tíma séð, verða til góðs, auka innra samræmi og tilhögun á skattskilum rekstraraðila verða í takt við það sem er hjá nágrannaþjóðum og í samræmi við alþjóðlega þróun.

2. Tillaga um lækkun skatthlutfalls á lögaðila.

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu er rakið allítarlega hvaða áhrif breytingarnar munu hafa og þykir því af þeim ástæðum rétt að reifa nokkur sjónarmið sem telja verður að skipt geti máli.

Grundvallaratriði er að ákvörðun skatthlutfalla og tilhögun skattheimtu er stjórnmalaleg ákvörðun á hverjum tíma. Alveg frá því að staðgreiðsla opinberra gjalda var lögfest árið 1987 var mörkuð sú grundvallarstefna að skatthlutföll skyldu lækkuð og skattstofn breikkaður eftir því sem efni stæðu til og tók væru á. Breyting þessi er þannig í framhaldi af þróun sem orðið hefur undanfarin ár.

Almennt er talið að há skatthlutföll sé hvati til skattsvika. Kemur þetta m.a. fram í skýrslum sem ritaðar hafa verið hér á landi undanfarna tvo áratugi um umfang skattsvika. Með fyrirbyggjandi tillögum til breytinga er augljóst að hvati til undanskots mun minnka sé litið á tekjuskatt félaga einan og sér. Ef frumvarpið verður að lögum hefur skattþróenta tekjuskatts lögaðila þannig á tæpum áratug farið úr 50% í 18%.

Það er almennt sjónarmið þeirra sem starfa við rannsóknir og refsimeðferð skattalagabrota að langstærsti hvatinn til skattsvika er peningalegur. Há skattheimta eykur freistingu til undanskots mjög verulega, einkum hjá þeim hópi gjaldenda sem telur að hið opinbera fari offari af einhverjum ástæðum. Í mörgum tilfellum brjóta þessir aðilar þó ekki af sér vegna þeirrar hættu á að upp komist og afleiðing þess ef það gerist, háum fésektum og almennri niðurlægingu þeirra sem þannig eru að reyna að skaða samfélagið.

Með áformuðum breytingum mun þannig minnka líkur á að ýmsir umdeildir eða rangir frádráttarliðir verði færðir til gjalda enda peningalegir hagsmunir af slíkri rangfærslu mun minni en áður var. Hið sama á við um hættuna á að vantelja rekstrartekjur. Ávinningur af þess konar brotum minnkar við þessa breytingu, hvað varðar tekjuskattinn einan sér.

Ef áhættan af skattundanskoti sé metin annars vegar út frá peningalegum ávinningi og hins vegar út frá mögulegum refsingum með tilliti til þeirra möguleika á að upp kunni að komast, er vitaskuld mjög sláandi hversu peningalegur ávinningur af undanskotum mun minnka mikið ef frumvarpið verður að lögum. Ákvæði skattalaga um lágmarksrefsingar sem lögfestar voru fyrir nokkrum árum draga einnig úr líkum á



undanskoti einkum nú á síðari árum þegar brotafremjendum eru orðnar ljósar afleiðingar skattundandráttar. Með þeirri breytingu sem hér er lögð til og með hliðsjón af refsíákvæðum skattalaga er líklegt að breyting á skatthlutföllum sé til þess fallin að á næstu árum muni draga úr tilhneingingu skattsvika hjá hópi aðila þótt að það sé út af fyrir sig ekki sjálfstætt markmið samkvæmt ákvæðum frumvarpsins en vitaskuld mjög áhugavert ef þróunin yrði sú. Þannig gæti þessi breyting aukið tekjur ríkissjóðs með óbeinum hætti á móti því tekjutapi sem verður af lækkun skattprósentsunnar.

Lækkun skatthlutfalls á lögaðila gæti þó einnig haft önnur áhrif á skattskilin sem felast í því að líklegt er að ákveðin tilhneiging verði til þess að hluti launa verði tekinn út úr félögum í formi arðs með lægri skattlagningu en ella hefði orðið. Þetta á þó fyrst og fremst við um minni félög og mun ekki í teljandi mæli hafa áhrif í stærri félögum. Það er ekki ósennilegt að fjölgun verði á einkahlutafélögum sem einkum verði stofnuð um einstaklingsrekstur eða annan minni atvinnurekstur í því skyni helst að lágmarka skattgreiðslur. Í sjálfu sér þarf fjölgun lögaðila ekki endilega að vera óæskileg en gæta þarf þó að ákveðnum atriðum hjá minni félögum, einkum þess að jafnvægi sé á milli launa- og arðsgreiðslna til eigenda. Óeðlilega lágt hlutfall launa rýrir einnig tekjur sveitarfélaga með lækkun á útsvarsgreiðslum og því mikilvægt að verkfæri skattyfirvalda að þessu leyti séu ótvíræð. Ekki er ósennilegt að hópur launþega muni í auknum mæli sækjast í að fá greiðslur í formi verktakagreiðslna inn í einkahlutafélag. Sú tilhneiging er reyndar þegar fyrir hendi og talsverð fjölgun lögaðila hefur átt sér stað undanfarin ár, m.a. af þeim ástæðum.

Til að sporna við óeðlilegum ráðstöfunum eigenda gerir 28. gr. frumvarpsins sbr. 2. gr. ráð fyrir breytingu á 59. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 7. gr. laganna, í því skyni að sporna við mögulegri þróun í þessa átt og eiga þannig að koma í veg fyrir að laun eigenda geti ekki verið óeðlilega lág í félögum.

Deilur rísa gjarnan milli skattyfirvalda og skattaðila um einstök efnisatriði, þar er ákvörðun reiknaðra launa við eigin atvinnurekstur sigilt ágreiningsefni og oft hafa skattyfirvöld kvartað yfir því að málarekstur vegna þess sé þunglamalegur. Í frumvarpinu er leitast við að koma til móts við þessi sjónarmið enda mikilvægt að fyrir hendi séu ákveðnar viðmiðunarreglur eins og hér er leitast við að verði fyrir hendi. Vera kann að frumvarpstillögurnar að þessu leyti skjóti ekki nægilega styrkum stöðum undir aðgerðir skattyfirvalda þótt í þeim séu mikilvægar framfarir frá núgildandi lögum og að ákveðnar gæti þurft að orða frumvarpsákvæði 28. gr. Væri m.a. unnt að kveða á um að hlutfall launa í félaginu á móti rekstrarhagnaði eigi að vera í rökréttu og eðlilegu samhengi við afkomu rekstrarins og vinnuframlag eiganda, þannig að eigandi félags geti ekki tekið endurgjald sitt fyrir vinnuframlag að meginhluta út úr félaginu í formi arðs. Til álita gæti komið að sett yrðu skýr hlutræn mörk þannig að launahluti eiganda mætti jafnvel ekki verða lægri en tiltekinn hundraðshluti af rekstrarhagnaði og launum eiganda samanlagt. Hér þarf einnig að



hafa í huga hvaða fjárhæðir um er að ræða og hlutfall viðmiðunarlauna af heildargreiðslum þarf að ráðast af tekjum og eðli rekstrarins.

Þá er þess vitaskuld að geta að ef af mikilli fjölgun einkahlutafélaga verður og verulegra tilhneiginga gæti hjá eigendum þeirra í þá átt að hækka arðshluta á kostnað launagreiðslna er líklegt að álag á skattfyrvöld muni aukast. Það er einnig rétt að fram komi að málarekstur af þessu tagi þar sem tekist er á um laun eigenda er tímafrekur enda eru gerðar ríkar kröfur til málatilbúnaður skattfyrvalda.

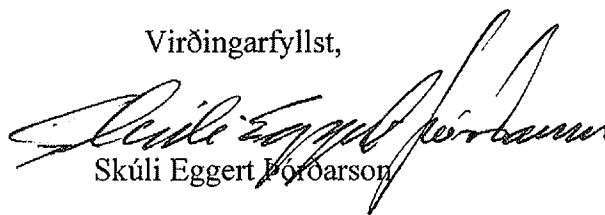
3. Yfirfærsla einstaklingsrekstrar í einkahlutafélög.

Markmið þessara breytinga er að gera einstaklingum kleift að breyta um rekstrarform án þess að til skattlagningar söluhagnaðar þurfi að koma. Breyting þessi mun væntanlega hafa það í för með sér að lögaðilum muni fjölga nokkuð enda felst það í breytingunni sjálfri. Í sjálfu sér þarf það ekki að vera athugunarvert en það kann að vera að þessu fylgi eitthvað aukið álag á skattfyrvöld, sbr. það sem áður er fram komið. Ef frumvarpið verður að lögum mun breyting án efa losa nokkurn hóp skattaðila úr ákveðinni sjálfheldu.

4. Ýmis önnur atriði.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi eru margs konar aðrar tillögur sem skattrannsóknarstjóri telur ekki ástæðu til að vera fjölyrða um. Um breytingu á eignarsköttum og lækkun skatthlutfalls þeirra eiga við sömu sjónarmið og komu fram hér áðan undir lið 2.

Virðingarfyllst,



Skúli Eggert Þoroarson