

PricewaterhouseCoopers hf
Skógarhlíð 12
105 Reykjavík

www.pwc.com/is
Sími +354 550-5300
Myndsími +354 550-5301

Efnahags- og skattanefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík

v.t. Eiríkur Áki Eggertsson
nefndarritari

24. júní 2009

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum. Skattaþáttur

Fimmtudaginn 18. júní sl. lagði ríkisstjórnin fram frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, sbr. þskj. 155 – 118 mál. Með bréfi þessu viljum við f.h. PricewaterhouseCoopers hf. leyfa okkur að gera athugasemdir við þau ákvæði frumvarpsins sem fjalla um breytingar á skattalögum. Almennt séð má skipta þessum breytingum í þrennt. Í fyrsta lagi er lagt til hækkun á tilteknum sköttum, þar með talið að staðgreiðslu af fjármagnstekjum verði flýtt, í annan stað að erlendis búsettum aðilum, er hlotnast vextir í tekjur, verði gert skylt að greiða tekjuskatt af þeim og að síðustu að skatteftirlit verði eflt. Það skal tekið fram að við gerum ekki athugasemdir við öll skattaákvæði frumvarpsins heldur aðeins þau er við teljum skipta máli.

Hátekjuskattur. Tímabundin álagning. Ákvæði I. til bráðabirgða, 2. mgr. 1. málslíður.
Ákvæði I. til bráðabirgða með lögnum hefur að geyma tillögur um tímabundna hækkun á almennum tekjuskatti og fjármagnstekjuskatti.

Í fyrsta lagi er lagt til að einstaklingar með tekjur umfram 4.200.000 kr. á tímabilinu frá 1. júlí til 31. des. 2009 verði látnir greiða sérstakan 8% tekjuskatt. Af almennum athugasemdum við þetta ákvæði verður helst ráðið að um sé að ræða einskiptis aðgerð. Breytingar á tekjuskattlagningu manna séu í vinnslu og muni sjá dagsins ljós í haust. Sérstakur hátekjuskattur var síðast lagður á hér á landi 2006 vegna tekna árið 2005 og nam hann 2%. Það skatthlutfall, sem lagt er til að lögfest verði með þessu frumvarpi, er því töluvert hærra en það skatthlutfall sem áður gildi.

Mest um vert er þó að fyrrnefndi skatturinn lagðist á tekjur einstaklinga annars vegar og hjóna og sambúðafólks hins vegar. Slík fyrirkomulag tryggir meira réttlæti við skattlagningu og kemur í veg fyrir tekjudreifingu t.d. þegar hjón vinna í fyrirtæki, er þau eiga saman, eða hafa annars þau tök á að geta ráðið launum sínum sjálf. Vegna þessa teljum við æskilegt að efnahags- og skattanefnd Alþingis skoði alvarlega hvort ekki ætti að hafa sama hátt á þessum hátekjuskatti og hinum fyrri, þ.e. að haldið verði við samsköttunarprinsippið í skattlagningu hjóna og sambúðarfólks.

Há-fjármagnstekjuskattur. Tímabundin álagning. Ákvæði I. til bráðabirgða, 3. mgr. 2. málsliður

Í annan stað er lagt til að fjármagnstekjuskattur á tímabilinu 1. júlí til 31. des. 2009 verði hækkaður um 5%, það er úr 10% í 15%. Samkvæmt tillögunum verða fjármagnstekjur allt að 250.000 kr. þó undanþegnar fjármagnstekjuskatti. Tekur þetta til allra tekna nema leigutekna. Þannig ber ávallt að reikna tekjuskatt af 70% hundraðshluta þeirra. Almennt séð telur PricewaterhouseCoopers að fara beri varlega í hækkun á fjármagnstekjukatti. Gildir það ekki síst um vexti og arð. Þetta stafar einkum af tveimur ástæðum. Lýtur sú fyrri að samspili skatthlutfallsins og verðbólgunnar, sbr. eftirfarandi töflu:

Samband fjármagnstekjuskatts og verðbólgu

a) Nafnverðstekjur	5,6	8,2	13,3	18,5
b) Verðbólga	2,5	5,0	10,0	15,0
c) Raunverðstekjur	3,0	3,0	3,0	3,0
10% skattur af a	0,56	0,82	1,33	1,85
Hlutfall 10% skatts af c	18,6	27,2	44,3	61,5
15% skattur af a	0,84	1,22	2,00	2,77
Hlutfall 15% skatts af c	27,9	40,8	66,5	92,2

Til að skilja þessa töflu er gott að ímynda sér að maður leggi 100 þús. inn í banka í upphafi árs. Ef verðbólgan er 2,5% verður hann að eiga 102.500 kr. í árslok til að vera eins settur og í ársbyrjun. Hlotnist honum 5.600 kr. í vexti, eru 2.500 kr. af þeirri fjárhæð því bætur fyrir verðrymnun innstæðunnar, en aðeins 3.100 kr. raunverulegar tekjur. Greiði maðurinn 560 kr. í skatt af nafnvöxtunum verður skattur af raunverðstekjunum því 18,60%. Hækki verðbólgan í 5,0% eykst skatthlutfallið í 27,2%, og hækki hún í 10% eykst það á sama hátt í 43,33%. Undanfarið ár hefur verðbólga verið um 20%. Hækkun á fjármagnstekjuskatti um 5% það er úr 10% í 15% þýðir því að menn eru að greiða um 90% skatt af raunverulegum fjármagnstekjum sínum.

Auðvitað er þetta breytilegt eftir vöxtum. Í dæminu hér að ofan er reiknað með 3% vöxtum en þeir geta að sjálfsögðu bæði verið lægri og hærri. Eigi að síður er það mat okkar að svo hár nafnverðskattur geti orkað tvímælis. Fyrir það fyrsta er auðvitað sjálfgefið að menn muni spyrja sig hvers vegna þeir eigi að vera að spara. Í annan stað orsakar þetta mismun gagnvart öðrum tekjum. Launatekjur bera þannig 37,2% skatt. Í þriðja lagi raskar hækkunin því jafnvægi sem ríkt hefur varðandi skattlagningu hinna einstöku fyrirtækjaforma. Eigendur sameignarfélaganna og samlagsfélaganna greiða 23,5% heildarskatt af fyrirtækjahagnaði sínum og er ekki gert ráð fyrir að nein breyting verði á því. Hækki skattur af arði úr 10% í 15% mun heildarskattur af hlutafélagahagnaði fara úr 23,5% í 27,75%.

Að öðru leyti er vert að huga að uppbyggingu fjármagnstekjuskattstofnsins.

Fjármagnstekjuskattur hefur verið við líði hér á landi frá 1. jan. 1997. Er skatthlutfall hans 10% og við ákvörðun þess var tekið mið af því að fjármagnstekjuskatturinn er brúttóskattur, það er hann leggst á heildartekjur án nokkurs frádráttar. Þetta er kerfi sem að mati okkar

getur gengið þegar aðstæður í þjóðfélaginu eru eðlilegar. Í þeim ólgusjó er nú ríkir er hins vegar óhjákvæmilegt að opna kerfið og gefa mönnum aðeins meiri frádráttarrétt. Fyrir liggur að margir hafa tapað gríðarlegum fjárhæðum í peningamarkaðssjóðum bankanna. Að mati okkar er óeðlilegt annað en það fólk eigi að hafa einhvern frádráttarrétt á móti fjármagnstekjum.

Eftir núgildandi lögum er heimilt að jafna tapi á hlutabréfum á móti hagnaði af hlutabréfum. Skilyrði er þó að hagnaðurinn og tapið falli til á sama ári. Þennan frádráttarrétt ætti að rýmka t.d. þannig að heimilt yrði að flytja tap á milli ára, í tvö til þrjú ár. Síðast en ekki síst teljum við mjög brýnt að lögfesta reglu þess efnis að gjaldprot á hlutafélagi jafngildi sölu á hlutabréfum þess. Með því móti væri tryggt að menn, sem eru hluthafar, fengju sams konar frádráttarrétt vegna taps og fyrirtæki njóta í atvinnurekstri sínum.

Verði ákveðið að hækka skatthlutfall fjármagnstekjuskatts leggjum við því til að fundnar verði leiðir til að koma til móts við þessa aðila.

Ákvörðun um að skattleggja vaxtagreiðslur til erlendra aðila. V. kafli frumvarpsins. Ákvæði 6. gr. Breyting á 3. gr. tekjuskattslaga

Á síðast þingi var lagt til að þeir sem bera takmarkaða skattskyldu hér á landi yrði gert að greiða skatt af vöxtum af lánnum. Tillagan var hins vegar dregin til baka þegar bent hafði verið á að slík skattlagning myndi vafalaust fyrst og fremst bitna á lántakendunum, það er íslenskum almenningi og fyrirtækjum, og leiða til hærra vaxtastigs. Við erum sammála því að veruleg hætta sé á, að verði ákveðið að skattleggja vexti af fé, sem erlendir aðila lána hingað til lands, muni skattinum verða bætt við vextina með einhverjum hætti.

Í þessu sambandi skal bent á að samkvæmt athugasemdum við ákvæðið er lögfestingin hugsuð til þess að koma í veg fyrir skattasniðgöngu, það er að skattskyldum fjármagnstekjum sé breytt í skattfrjálsar fjármagnstekjur. Verulega ætti að hafa dregið úr slíkri tilhneygingu eftir að skattur á arðgreiðslur milli landa er nú frádráttarbær milli félaga á Evrópska efnahagssvæðinu.

Þá ber að fagna því að frumvarpið gerir ráð fyrir að tvísköttunarsamningar verði virtir.

Skatteftirlit. Ákvörðun dagsekta vegna vanrækslu á gagnaskilum. Ákvæði 8. gr. Breyting 94. gr. tekjuskattslaga.

Með þessu ákvæði er lagt til að ríkisskattstjóri fái heimild til að leggja dagsektir frá 10.000 kr. til 1. millj. á lögaðila og einstaklinga sem ekki standa skil á gögnum í þágu skatteftirlits. Samkvæmt inngangi ákvæðisins ber að ákveða dagsektirnar að virtum ákvæðum 8. mgr. er hljóðar svo:

Nú verður ágreiningur um skyldu aðila samkvæmt þessari grein og getur ríkisskattstjóri eða skattrannsóknarstjóri ríkisins þá leitað um hann úrskurðar héraðsdóms. Gegni einhver ekki upplýsingaskyldu sinni má vísa máli til [rannsóknar lögreglu].2)

Í gegnum tíðina hefur umfram allt reynt á ofanefnt ákvæði þegar verið er að krefja aðila sem bundnir eru þagnarskyldu um ákveðnar upplýsingar eða gögn. Hér til teljast einkum bankastofnanir en þær hafa það á stefnuskrá sinni að veita ekki upplýsingar nema að undangengnum dómsúrskurði og helgast náttúrlega af því að þær eru bundnar þagnarskyldu samkvæmt lögum.

Með lögum nr. 46/2009 voru umræddar stofnanir skuldbundnar til að láta skattyfirvöldum í té upplýsingar um innstæður o. fl. og er það mat okkar að rétt sé að bíða og sjá hvernig það reynist áður en farið verður út í það að gera mönnum og fyrirtækjum dagsektir vegna vanrækslu á gagnaskilum. Þessu til stuðnings skal jafnframt bent á að tillagan er lítt sem ekki rökstudd. Mest um vert er þó að ákvæðið er óskýrt og fullnægir því ekki þeim almennu kröfum sem gera verður til skattalaga.

Skattefirlit. Málsmeðferðarreglur. Ákvæði 9. gr. frumvarpsins. Breyting á 96. gr. tekjuskattslaga.

Þetta ákvæði lýtur að málsmeðferð skattamála og skiptist í tvær málsgreinar. Eftir hinni fyrri er gert ráð fyrir að skattstjóra verði heimilt að víkja til hliðar þeim þáttum, sem til skoðunar eru í skattskilum aðila að hluta til eða í heild og áætla skattstofna hans ef hann tregðast við að veita umbeðnar upplýsingar, veitir villandi eða ófullnægjandi upplýsingar eða tálmar því á annan hátt að skattefirlit geti farið fram. Fyrirvari er þó á þessu, þar sem undirskilið er að hagsmunirnir, sem í húfi eru, verði að vera **ríkir** svo að þetta sé unnt.

Að okkar mati er ekki alveg ljóst hver tilgangur þessarar breytingar er. Tvímælist orkar líka hvaða heimildir er verið að færa skattstjóra. Í þessu sambandi er rétt að mótmæla því sem fram kemur í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna að ákvæði 96. gr. tekjuskattslaga sé *barn síns tíma*. Ákvæði 96. gr. tekjuskattslaga hefur að geyma samskiptareglur skattyfirvalda og skattaðila, manna og fyrirtækja, þegar framtal skattaðila, bókhald og reikningsskil, er véfengt.

Hafa þær mótast í árána rás kveða á um að skattstjóri verði að rannsaka mál, rannsóknina verði að byggja á gögnum, sem skattstjóri hefur beðið skattaðila að afhenda sér, hin afhentu gögn verða að vera fullnægjandi því annars er viðbúið að þeim verði hafnað og skattstofnar áætlaðir. Ekkert af þessu er sérlega íþyngjandi fyrir skattstjóra. Að lokinni rannsókn máls gerir ákvæðið svo ráð fyrir að skattstjóri boði skattaðila hækkun á skattstofnum, boðunin verður að vera rökstudd svo að skattaðili geti gætt réttar síns og andmælt fyrirhuguninni. Eru málsmeðferðarreglur þessar í samræmi við stjórnsýslulög. Umrædd lög hafa að geyma lágmarksreglur um rekstur stjórnsýslumála og er síður en svo augljóst að ákvæði 96. gr. tekjuskattslaga veiti mönnum betri rétt að því leyti.

Síðari málsgreinin varðar mál þar sem fyrir liggur að skattalagabrot hafa verið framin og er henni ætlað að veita ríkisskattstjóra heimild til að leggja á skattaðila strax í stað þess að bíða eftir endanlegri rannsókn skattrannsóknarstjóra. Gert er ráð fyrir að þetta sé undantekningaregla. Álagningu yrði þannig ekki beitt nema örugg vissa væri fyrir því að skattstofn hefði verið vantallinn. Að þessu skilyrði uppfylltu er reglan í sjálfu sér ekki óeðlileg.

Hins vegar er ekki ljóst hvernig fer með álagninguna. Hvað gerist t.d. ef rannsókn leiðir í ljós að van- eða ofáætlað hefur verið, hvort þá beri þá að taka upp álagninguna.

Takmarkast upptökurétturinn við skattaðila eða hafa bæði ríkisskattstjóri og skattaðili slíkan rétt. Einnig veltum við því fyrir okkur hvort sú staðreynd að búið er að leggja á skattaðila muni hafa þau áhrif að rannsókn málsins dragist. Þegar ekki er búið að leggja á skattaðila getur hvatt rannsóknarmenn til að ljúka máli hið fyrsta.

Skattefirlit. Skilgreining á skattefirlit. Ákvæði 10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að skattefirlit verði skilgreint. Á vissan hátt má taka undir það sem fram kemur í athugasemdum við ákvæðið að mörkin á milli skattrannsóknna og skattefirlits hafi ekki verið nægilega skýr í lögum. Við aðskilnað skattrannsóknna frá hinu almenna skattefirliti á sínum tíma var ofuráhersla lögð á að skilgreina skattrannsóknir en minna hirt um skattefirlit.

Að lokum viljum við benda á að afar kostnaðarsamt, bæði fyrir gjaldendur og hið opinbera, að keyra í gegn slíkar tímabundnar kerfisbreytingar á miðju ári svo sem hér er lagt til. Launakerfi flestra gera ekki ráð fyrir tveimur skattstigum og allir útreikningar og skil verða vandasamari. Jafnframt eykst hætta á undanskoti við slíkar kerfisbreytingar. Þá teljum við varhugavert að ætla sumum þessara breytinga svo skammur tími til gildistöku.

Virðingarfyllt,

PricewaterhouseCoopers hf.
Skatta- og lögfræðisvið


Elin Arnadóttir


Asmundur G. Vilhjálmsson