

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

9. desember 2009

Efni: Athugasemdir við þskj. 292 – 256. mál, frumvarp til laga um tekjuöflun ríkisins

Um 3. gr.

Að mati PwC er sú regla sem hér er lögð til haldin ýmsum annmörkum.

Helstu annmarkar sem benda má á felast í því að í tillögunni er ekki horft til þess hvað það er sem skapaði hagnað, þ.e. hvort það er t.d., vinna almennra starfsmanna, tækni sem fyrirtækið býr yfir, vörumerki eða viðskiptavild sem byggð hefur verið upp í áranna rás, gengishagnaður, o.s.frv. Virðist sem frumvarpshöfundar gefi sé að hagnaðurinn hljóti alltaf af stafa frá vinnuframlagi eigendanna. Þá er með viðmiðuninni við 20% af bókfærðu skattalegu eign fé ekki tekið tilliti til þess að arðsúthlutun gæti verið af hagnaði margra ára.

Að mati PwC er ákvæðið í raun óþarft þar sem nú þegar eru til staðar reglur um reiknað endurgjald. Það gengur ekki upp að krefjast þess að einstaklingar sem eru í ráðandi stöðu hjá fyrirtækjum reikni sér laun líkt og þeir nytu ef þeir væru starfandi hjá ótengdum aðila en að auki skilgreina hluta af arðgreiðslum til þeirra einnig sem laun. Afleiðing af þessu hlýtur að verða að laun þessara einstaklinga verða hærri heldur en þau hefðu orðið ef þeir væru starfandi hjá ótengdum aðila.

Það virðist í raun vera sem í tillögunni felist ákveðin uppgjöf gagnvart framkvæmd reglan um reiknað endurgjald. Að hluta til er það skiljanlegt þar sem þær reglur eru um margt mjög óskýrar. Að mati PwC væri hins vegar mun eðlilegra að reyna að ráða bót á þeim vanda sem ákvæðinu er stefnt gegn, sbr. umfjöllun í greinargerð, með því að betrubæta ákvæði 7. og 58. gr. um reiknað endurgjald.

Um 4. gr.

Að mati PwC er hér um óheppilega afturför að ræða. Ekki er nema rúmt ár frá því að því ákvæði sem nú er lagt til að verði fellt út var bætt inn í lög. Það var til að skapa meira samræmi við skattlagningu söluhagnaðar hlutabréfa enda hagnaður/tap af viðskiptum með skráðar afleiður þar sem undirliggjandi verðmæti eru eingöngu hlutabréf í raun miklu líkari hagnaði/tapi af sölu hlutabréfa en vöxtum. Að mati PwC væri þó réttast að taka tekjuskattslögin heildstætt til endurskoðunar með það að markmiði að kveða skýrt á um skattalega meðferð afleiðna.

Um 5. gr.

PwC getur fallist á að nógildandi regla 5. tölul. 28. gr. er um margt flókin og erfið í framkvæmd. Hún var hins vegar sett í lögin að gefnu tilefni. Þar var ekki einvörðungu um það að ræða að löggjafinn vildi takmarka skattfrjálst framlag launagreiðanda í lífeyrissjóð launþega. Reglunni var í raun ætlaður sá tilgangur að skýra hver eðlileg mörk væru í þessum efnum og gefa þeim aðilum sem árum saman höfðu vanrækt greiðslur í lífeyrissjóð að semja um hærra framlag til að tryggja það að þeirra lífeyrisréttindi yrðu sambærileg við starfslok og ef þeir hefðu alla tíð fengið eðlilegt framlag í lífeyrissjóð. Varhugavert er að fella úr gildi nógildandi reglu án vissu um hvort með því sé verið að skerða réttindi þeirra sem reglunni var ætlað að tryggja.

Að auki má benda á að reglan sem nú er lögð til viðheldur þeirri mismunun sem er að finna í nógildandi ákvæði, þ.e. að mismunandi geti verið hvenær laun teljist skattskyld eftir því hvort þau byggja á kjarasamningi eða einstaklingsbundnum ráðningarkjörum. Hér er um að ræða klárt brot á jafnræðisreglu.

Þessu til viðbótar má nefna, sem jafnt á við um nógildandi 5. tölul. 28. gr., að æskilegt væri að í lögum verði kveðið skýrt á um meðferð þess hluta lífeyrissjóðsframlags sem skattlagt hefur verið sem laun við greiðslu til lífeyrissjóðs. Meðan slík ákvæði eru ekki til staðar er hættu á að um tvísköttun verði að ræða, hvoru tveggja við greiðslu til lífeyrissjóðs og við útgreiðslu úr lífeyrissjóðnum síðar.

Um 7. gr.

Eftirfarandi athugasemdir varða einungis b og c lið 7. gr.:

b liður:

Eins og bent er á í greinargerð er um að ræða sambærilega reglu og er að finna í tilskipun Evrópusambandsins um móður- og dótturfélög (90/435/EEC) þar sem kveðið er á um að arður sem greiddur er á milli lögaðila skuli ekki sæta skattlagningu þegar eignarhaldið er 10% eða meira. Af þessu tilefni þykir rétt að áréttu að þessi tilskipun er ekki hluti samningsins um hið Evrópska efnahagssvæði. Það verður að teljast veruleg afturför sem felst í þessum reglum frumvarpsins þar sem Ísland ætlar að skipa sér á bekk með þeim Evrópuríkjum sem hafa ströngustu skilyrði fyrir undanþágu á skattlagningu arðs. Nógildandi ákvæði fela í sér kerfi sem leiðir til þess að hagnaður lögaðila er einungis skattlagður einu sinni áður en hann er skattlagður við úttekt hjá eiganda. Með því verður skattlagning lögaðila óháð rekstrarformi. Sú breyting sem er lögð til hér getur leitt til þess að sömu tekjurnar eru margskattlagðar og slík skattlagning hefur almennt þótt ósanngjörn og órökrétt. Það liggur því fyrir að skattbyrði mun þyngjast og samræmi skattlagningar hagnaðar af atvinnurekstri mun heyra sögunni til. Auk þess er vert að minnast á að um grundvallarbreytingu á skattareglum er að ræða sem mun beinast að afmörkuðum hópi sem stundar fjárfestingu og má því gera ráð fyrir að það dragi frekar úr fjárfestingu í atvinnurekstri hér á landi í stað þess að stuðla að uppbyggingu íslensks efnahagskerfis. Þá má leiða líkur að því að fagfjárfestar muni leitast við að ná einstökum hlutabréfaeignum upp fyrir 10% markið, sem mun draga úr áhættudreifingu einstakra fjárfesta á sama tíma og það mun verða fallið til að þrengja eignarhald á einstökum fyrirtækjum, sem virðist fremur í andstöðu við þau viðhorf sem hafa verið ofarlega á baugi undanfarið.

c liður:

Í greinargerð segir að rökrétt þyki að sams konar skilyrði séu fyrir frádrætti vegna söluhagnaðar hlutabréfa og arðsfrádráttar. Ekki er það skýrt nánar. Að mati PwC er ekki rökrétt samhengi á milli reglna um arð og söluhagnað hvað frádráttarbærni varðar og takmörkun á slíkum rétti út frá skilyrðum um eignarhald. Væri því ekki úr vegi að kalla eftir nánari rökstuðningi fyrir setningu þessa ákvæðis. Líklega mun ákvæðið þó eiga það sameiginlegt með b lið að það mun frekar draga úr fjárfestingu í íslenskum atvinnurekstri frekar en að stuðla að uppbyggingu efnahagslífsins með hvetjandi hætti, enda verið að auka líkurnar á því að tekjuskattsstofn lögaðila sem stunda fjárfestingu aukist. Það þarf ekki að fjölýrða um að þetta mun draga úr forsendum þess að hafa félög skráð á markaði og mun stuðla að þröngu eignarhaldi fjársterkra aðila í íslenskum atvinnurekstri og letja smærri lögaðila til að fjárfesta í atvinnurekstri. Tekið skal fram að dregið er í efa að þetta muni auka tekjur ríkissjóðs, og má leiða líkur að því að þetta muni frekar minnka þær í ljósi hamlandi áhrifa þessara reglna á vilja fjárfesta til að binda fé í atvinnurekstri.

Um 8. gr.

Þessi grein felur í raun hvoru tveggja í sér takmarkanir á frádráttarbærni vaxta í tilviki samruna fyrirtækja og vegna arðgreiðslna. Báðar reglurnar eru haldnar annmörkum.

Varðandi samrunann (öfugan) þá er að mati PwC valin röng leið að því markmiði sem ráða má af athugasemdum í greinargerð. Um of mikla einföldun er að ræða þegar ályktað er að öll lán frá félögum sem yfirtekin eru í tilviki öfugs samruna séu lán sem stofnað er til vegna fyrirhugaðra kaupa á yfirtökufélaginu.

Varðandi regluna um að vextir sem teknir eru vegna arðgreiðslna verði ekki frádráttarbærir þá telur ríkisskattstjóri að hér séu menn komnir inn á rangar brautir. Hvoru tveggja er að þessi regla verður mjög erfið í framkvæmd, hvenær eru lán tekin vegna rekstrarins og hvenær eru þau til að standa straum af arðgreiðslum. Á t.d. að takmarka frádráttarbærni vaxta af lánum sem tekin eru á arðgreiðsluári, jafnvel þó heimild til arðgreiðslu sé alveg ljós samkvæmt hlutafélagalögum. Með þessu væru skattalög í raun orðin ráðandi varðandi þáttur í því sem fram að þessu hefur verið talin eðlilegur þáttur í ákvörðunum varðandi rekstur fyrirtækja, þ.e. hvort þau eru fjármögnuð með lánsfé eða eigin fé.

Það er mat PwC að þar sem tilgangur reglunnar er augljóslega að koma í veg fyrir takmarkaða eiginfjármögnun félaga þá væri nærtækara að líta til þeirra leiða sem aðrar þjóðir hafa farið og lúta að reglum um þunna eiginfjármögnun („thin capitalization“).

PwC hefur áhyggjur af því að ef ákvæðið verði samþykkt í þeirri mynd sem lagt er til þá muni það hamla mjög gegn endurreisn íslensks atvinnulífs.

Um 11. gr.

Gert er ráð fyrir tvenns konar breytingum á reglum varðandi reiknað endurgjald. Annars vegar er verið að flytja frá fjármálaráðherra til ríkisskattstjóra það hlutverk að setja viðmiðunarreglur um reiknað endurgjald og hins vegar er verið að þrengja skilgreininguna á reiknuðu endurgjaldi með þeim hætti að óheimilt verður að lækka lágmarksfjárhæð reiknaðs endurgjalds sem nemur mótteknum hlunnindum eða arðgreiðslum sem telja skal til launa skv. 1. eða 2. mgr. 11. gr. laga um tekjuskatt.

Það er mat PwC að með þessu móti verði undirstofnun framselt of mikið vald til að ákvarða skatta. Það samrýmist ekki grundvallarreglum réttarríkis. Eðlilegra verður að teljast að fjármálaráðuneytið setji viðmiðunarreglur um reiknað endurgjald eins og verið hefur um nokkurt skeið. Raunar væri

rétt að reglur þessar væru lögleiddar en ekki gert ráð fyrir reglusetningu stjórnvalda. Hringlandaháttur sem þessi (sem felst í því að færa ákvörðunarvaldið frá ríkisskattstjóra til fjármálaráðuneytis, sbr. lög 152/2002, og svo frá fjármálaráðuneytis til ríkisskattstjóra á skömmum tíma) er og fallinn til þess að draga úr réttaröryggi almennings.

Með fyrirhuguðum efnisbreytingum er dregið úr sjálfsákvörðunarrétti og frelsi rekstraraðila til að ákvarða í hvaða formi launagreiðsla fer fram. Ákvæðið dregur úr þeim sveigjanleika sem gilt hefur um árábil. Ætla verður að skýrar reglur um skattlagningu hlunninda og hlunnindamat ætti að skila lögmætri skattgreiðslu án þess að til svona breytinga komi. Hér er verið að auka skattbyrði aðila sem reikna sér endurgjald og þiggja um leið t.d. bifreiðahlunnindi og þeim er ekki ætlað neitt svigrúm við ákvörðun launa sinna ólíkt því sem gildir um launamál á almennum markaði. Hlýtur það að teljast ósanngjarnt og eru í engin haldbær rök sett fram fyrir þessari fyrirhuguðu augljósu mismunun.

Um 12. gr.

Eins og fram kemur í greinargerð hefur verið heimilt, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, að miða tekjuuppgjör við innborganir seldrar þjónustu í stað þess að miða við unna og bókfærða þjónustu. Í greinargerð er jafnframt bent á að einungis hefur verið miðað við selda þjónustu í þröngum skilningi og er staðhæft að ákvæðið hafi þannig snúið að fámennum hópi og því falið í sér ákveðna mismunun. Ákvæðið sé barn síns tíma þar sem viðskiptahættir hafi breyst verulega. Er því lögð til niðurfelling ákvæðisins í þeirri mynd sem það er í í dag og mælt fyrir breytingu sem felur í sér annars konar mismunun sem snýr að heimild til dreifingu tekna þeirra sem framleiða og selja eigin verk, svo sem listaverk. Það skal þó áréttað að ekki verður talið að núgildandi ákvæði feli í sér mismunun því það er fullkomlega rökrétt og sanngjarnt og gerir ekki mannámun á milli þeirra sem undir hlutlæga og efnislega skilgreiningu núverandi laga falla. Færa má gild rök fyrir því að breytingar, þ.e. að endurskilgreina nýjan þrengri hóp undir reglu ákvæðisins feli miklu fremur í sér mismunun en gildandi reglur.

Ákvæðið, eins og það hljóðar í dag, nær til víðtæks hóps sem hefur það að atvinnu sinni að selja þjónustu, t.d. lækna, lögmanna, endurskoðenda, verkfræðinga, arkitekta og hvers kyns ráðgjafa. Þessir aðilar hafa stuðst við ákvæðið og er því um að ræða mikla breytingu fyrir þá og er hún að mörgu leyti óheppileg, ekki hvað síst við þær aðstæður sem við búum við í dag. Er hér átt við þá staðreynd að mikil óvissa ríkir um gjaldfærni þjónustukaupa í dag og því óvíst hvort kröfur vegna þjónustu sem innt hefur verið af hendi fáist greiddar. Það er því ekki unnt að taka undir að ákvæðið sé barn síns tíma. Þvert á móti á þetta ákvæði betur við um þessar mundir en nokkru sinni fyrr. Þetta á ekki hvað síst við um þær stéttir sem nefndar hafa verið hér að framan og nýta þetta ákvæði í dag. Þessari heimild hefur því verið beitt og hún hefur komið sér vel og það kemur því á óvart að löggjafinn meti það svo réttara sé að búa til nýjan hóp (ný tegund mismununar) sem nýtt getur regluna í stað þess að bæta þessum nýju aðilum við þann hóp sem þegar fellur undir ákvæðið og nýtir það. Mögulega gæti sú breyting sem hér er lögð til aukið á leiðréttingu vegna tapaðra krafna í framtíðinni og stuðlað að aukinni gjaldfærslu vegna tapaðra krafna. Kjarni málsins er sá að forsendurnar sem greinargerð tiltekur fyrir breytingunum eru einfaldlega ekki réttar, þar sem ákvæðið á betur við nú en nokkru sinni áður og jafnframt að með breytingunum er fremur verið að búa til mismunun heldur en að eyða henni.

Um 13. gr.

PwC telur að hér sé um afturför að ræða. Af athugasemdum með frumvarpinu má ráða að hér sé ekki um efnisbreytingu að ræða. Því verður ekki séð að nein þörf sé á að breyta orðalaginu þar sem hagamunir gjaldanda eru augljóslega betur varðir með því að kveða á um skyldu skattyfirvalda til ívilunar ef efnisskilyrði eru uppfyllt, fremur en að skattyfirvöld skuli taka umsókn til afgreiðslu.

PwC gerir líka athugasemdir við þá breytingu sem leiðir af því að fyrirhugað er að leggja af eitt stjórnsýslustig í skattamálum, þ.e. skattstjóra. Mikilvægt er að tryggja eðlilegan málskotsrétt varðandi stjórnvaldsákvarðanir. Því felst mikil afturför í því ef ákvarðanir um ívilnanir verða nú teknar af ríkisskattstjóra og synjun hans er ekki hægt að skjóta til annars stjórnvalds. PwC telur mikilvægt að Alþingi hugi að þessum málum við afgreiðslu á þeim frumvörpum sem nú liggja fyrir þinginu (226. og 256. mál).

Um 14. gr, sbr. 28. og 30. gr.

Hér er horfið að mestu leyti frá reglum um samsköttun hjóna og sambúðaraðila sem uppfylla skilyrði samsköttunar og er það afturför.

Flækjustig þessara tillagna er hátt og er það varhugavert.

Jafnframt ber að gjalda varhug við þeirri tillögu sem felst í því að ábyrgð er lögð á launamanninn að upplýsa launagreiðanda um það hvert innheimtuhlutfall verði ef hann starfar hjá fleiri aðilum en einum. Þetta er bæði flókið og getur verið háð ómöguleika í þeim tilvikum þar sem laun eru ekki föst heldur breytileg. Það er sérkennileg regla að ætla launamönnum að tilkynna launagreiðendum um innheimtuhlutfall í staðgreiðslu og vakin er sérstök athygli á að samkvæmt refsíákvæðum laganna gætu launamenn verið að baka sér refsíábyrgð ef þeir sinntu ekki þessari skyldu sem ekki er með nokkurri sanngirni hægt að leggja á venjulegt launafólk.

Um 17. gr. – h. lið

Lagt er til að afdregin staðgreiðla vegna vaxtatekna erlendra lögaðila verði fullnaðargreiðsla tekjuskatts þessara aðila án þess að fara þurfi fram frekari álagning. Þannig er gert ráð fyrir brúttóskattlagningu umræddra tekna hjá lögaðilanum óháð félagiformi og því lagt til að skatthlutfall og þar með staðgreiðsluhlutfall þeirra verði lægra en hjá innlendum lögaðilum, enda ekki um neinn rekstrarkostnaðarfrádrátt að ræða. Í greinargerð kemur fram að það þykir fela í sér einföldun og hagræði jafnt fyrir skattyfirvöld og þá aðila sem standa þurfa skil á staðgreiðslu vegna þessara tekna.

Þó nokkrar athugasemdir voru lagðar fram í aðdraganda lögfestingar ákvæðisins sem varð að 8. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2003. M.a. var bent á að gera má ráð fyrir auknum tilkostnaði fyrir erlenda lánveitendur í tengslum við þessar breytingar. PwC vísar hér til þessara athugasemda og tekur undir þær, enda má ætla að þeim aukna kostnaði sem felst í skattlagningu vaxtatekna verði velt yfir á íslenska lántaka og er nú ærið í þeim efnum þó ekki bætist á. Að mati PwC ætti að skattleggja nettóvaxtatekjur í álagningu opinberra gjalda og setja skýr ákvæði um frádráttarheimildir á móti tekjufærslu erlendra aðila sem hafa vaxtatekjur hér á landi. Nettóskattlagning myndi koma í veg fyrir það ójafnræði sem er að skapast milli innlendra og erlendra aðila auk þess sem það myndi koma í veg fyrir að skattbyrði hinna erlendu aðila yrði velt yfir á íslenska lántakendur. Er skattbyrði erlendra aðila þannig í reynd orðin verulega þyngri en innlendra aðila og mun þetta draga úr vilja erlendra fjárfesta til að koma að fjárfestingum hér á landi, hvort sem það er við lánveitingar eða með öðrum hætti. Virðist þannig vera stefnt að því að hamla gegn því að erlent fjármagn komi til landsins og þannig má gera ráð fyrir því að í reynd muni þessi breyting hamla eða í besta falli seinka endurreisn íslensk atvinnulífs.

Um 21. gr.

Hér er verið að takmarka verulega möguleika skattþegna á að leita leiðréttingar á stjórnsýslustigi og þar með er dregið úr réttaröryggi almennings. Þessi breyting felur í sér mikla afturför. Ákvæðið er óskýrt og matskennt sem er ávallt óheppilegt. Það vekur sérstaka athygli að ræða í greinargerð um „hlutlægt mat ríkisskattstjóra“ þegar augljóslega er átt við huglægt mat. Ef um væri að ræða hlutlægt mat væri réttast að lögleiða hinar hlutlægur forsendur sem lagðar yrðu til grundvallar. Jafnframt verður að teljast óheppilegt að rýra möguleika á ótakmörkuðu svigrúmi til að leita réttmætrar leiðréttingar rangfærslna eða réttmætrar lotunar tekna og gjalda í kjölfar ágreiningsmála sem mögulega hafa verið langan til úrlausnar hjá dómstólum eða stjórnsýsluaðila.

Núgildandi ákvæði hefur falið í sér ákveðinn öryggisventil, þar sem skattaðilar geta leitað leiðréttinga jafnvel þó meira en sex ár eru liðin frá upphaflegri skattákvörðun. Meginreglan á að vera sú að lagður skuli á réttur skattur og ekki á að setja sérstök takmörk eða skilyrði fyrir því að menn fái skatt sinn leiðréttan eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Er þetta því mikil afturför sem dregur úr réttaröryggi borgaranna og minnkar þá réttarvernd sem þeir hafa samkvæmt gildandi ákvæðum.

Um 24. gr.

Athugasemdir PwC lúta að d. lið greinarinnar, þ.e. fyrirhuguðum auðlegðarskatti.


Hvað sem nafngiftinni ræður þá er hér á ferðinni ný útgáfa eignarskatts.

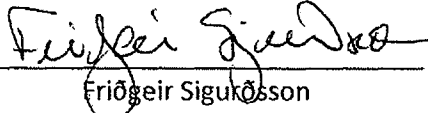
PwC gerir alvarlegar athugasemdir við þá tillögu sem hér liggur fyrir sérstaklega þann hluta sem lítur að tilgreiningu á verðmæti hlutabréfa. Lagt er til að vikið sé frá almennri reglu tekjuskattslaga að telja hlutabréf fram á nafnverði. Sú leið sem lögð er til varðandi óskráð bréf er alls óframkvæmanleg. Í fyrsta lagi búa einstakir gjaldendur ekki yfir þeim upplýsingum sem nauðsynlegar eru, þ.e. hvert er skattalegt bókfært verð í félögum sem þeir hafa fjárfest í, hvað þá ef þeir þurfa að leiðrétta með hliðsjón af skattalegu bókfærðu verði í öðrum félögum sem viðkomandi félag á í. Jafnvei þó þeir gætu fengið þessar upplýsingar þá er útilokað að þær verði fyrirbyggjandi þegar einstaklingarnir eiga að skila sínum skattframtölum, enda fæst félög búið að gera upp á þessum tíma. Til viðbótar má benda á aðra annmarka svo sem hvað er átt við með skattalegu bókfærðu verði þegar fjárfest er í erlendum félögum, er það skattalegt bókfært verð samkvæmt íslenskum skattalögum eða löggjöf viðkomandi lands. Einnig kemur ekki skýrt fram í ákvæðinu hvernig reikna beri eignarskattstofninn ef einstaklingur á í tveimur félögum þar sem skattalegt bókfært verð í félagi A er jákvæmt en neikvætt í félagi B. Getur hann jafnað þessu hvoru á móti öðru eða kemur jákvæði hlutinn inn í skattstofninn án þess að tekið sé tillit til neikvæða hlutans. Slík niðurtaða væri óeðlileg.

Að auki telur PwC óheppilega mismunun koma fram í frumvarpinu þar sem fríeignamark einstaklinga er kr. 90.000.000 en aðeins þriðjungur hærra hjá hjónum, eða kr. 120.000.000. Eðlilegra væri að meðhöndla hjón eins og tvo einstaklinga þannig að fríeignamarkið væri tvöfalt á við einstaklinga, eða kr. 180.000.000.

Virðingarfyllst,

PricewaterhouseCoopers hf.
Skatta- og lögfræðisvið


Elín Árnadóttir


Friðgeir Sigurðsson