

DAGSETNING

TILVÍSUN

Alþingi, efnahags- og skattanefnd
vt. Eiríkur Áki Eggertsson
Austurstræti 8
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 9. desember 2009 02-2009110621
T-ums 52/09

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um tekjuöflun ríkisins - mál nr. 256, þskj. 292.

Ríkisskattstjóri hefur þann 5. desember 2009 mótttekið tölvupóst þar sem embættinu er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um tekjuöflun ríkisins - mál nr. 256, þskj. 292.

I.

Inngangur

Með frumvarpinu eru lagðar til margvíslegar breytingar á lögum um tekjuskatt, lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur og fleiri lögum er varða skattlagningu. Að mati ríkisskattstjóra hefur frumvarpið að geyma mörg ákvæði sem styrkja munu skattframkvæmd og fagnar embættið því. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim atriðum í frumvarpinu sem ríkisskattstjóri telur ástæðu til að fjalla sérstaklega um eða gera athugasemdir við, en að öðru leyti skýra ákvæðin sig sjálf og kalla ekki á sérstaka umfjöllun af hálfu embættisins.

II.

Athugasemdir við einstaka ákvæði frumvarpsins

1. Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að helmingur af löglega úthlutuðum arði skuli skattlagður hjá móttakanda, sem laun, enda sé úthlutaður arður hærrí en sem nemur 20% af skattalegu bókfærðu eigin fé og móttakanda sé stöðu sinnar vegna skylt að reikna sér endurgjald. Viðmiðunarreglur um reiknað endurgjald eru lágmarksfjárhæðir sem þeir sem ber að reikna sér endurgjald eiga að miða við. Brögð hafa verið af því að menn sem svona háttar um, þ.e. hafa hvorutveggja í hendi sér að ákvarða sér laun og arð, hafi reiknað sér lágmarks endurgjald, sem ekki hefur í raun og veru endurspeglað það vinnuframlag sem innt var af hendi, og á sama tíma tekið háar fjárhæðir út úr viðkomandi félagi í formi arðs. Þannig hafi tekjur sem myndast hafa af vinnuframlagi einu saman sætt skattlagningu í lægra skattþrepi en ella hefði verið. Ríkisskattstjóri telur að hlutlæg regla í framangreinda veru geti m.a. orðið til þess að nokkuð jafnvægi komist á í þessu sambandi.

Skylda manna til að reikna sér endurgjald er ekki bundin við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, heldur tekur hún jafnframt til vinnu manna við atvinnurekstur eða starfsemi, sem rekin er í sameign með öðrum sem og vinnu manns við atvinnurekstur lögaðila

þar sem hann er ráðandi aðili vegna eignar- eða stjórnunaraðildar. Hefur þetta verið í gildi alveg frá því ákvæðið var lögfest 1978. Með lögum nr. 133/2001 var hnykkt á þessu og orðalag þar að lútandi gert ítarlegra að því er varðar hluthafa og hlutareigendur í fyrirtækjum sem starfa hjá lögaðila sem þeir eða fjölskylda þeirra eiga eignar- eða stjórnunaraðild að.

Sem dæmi um þá menn sem eiga að reikna sér endurgjald og tekið hefur verið mið af í skatt- og úrskurðafrankvæmd eru þeir sem starfa hjá lögaðila að öllu leyti eða að hluta í eigin eigu eða maka. Sama á við ef viðkomandi hluthafi er í ráðandi stöðu hjá lögaðila, s.s. vegna stjórnunaraðildar eða þegar lögaðili er í eigu nákominna ættingja eða venslamanna.

Eðlilegt er að ríkisskattstjóri setji verklagsreglur varðandi þetta ákvæði þannig að frankvæmd þess verði samræmd.

2. Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að sett verði þak á framlag launagreiðanda til öflunar lífeyrisréttinda. Slík takmörkun er þegar fyrir hendi en reiknireglan er flókin og því ekki verið svo virkt tæki sem skyldi í skattfrankvæmd. Dæmi eru um að launþegar hafi samið um það við sína vinnuveitendur að greiða háar fjárhæðir sem móttframlag í lífeyrissjóð. Þannig hafa þeir aukið við lífeyrisréttindi sín án þess að sú aukning hafi myndað skattstofn. Að mati ríkisskattstjóra er um réttlætismál að ræða þannig að kaupauki sem felst í framlagi vinnuveitanda til öflunar lífeyrisréttinda, sem er umfram það sem kveðið er á um í kjarasamningum stéttarfélaganna, verði skattlagður hjá launþeganum sem laun, þegar við innborgun.

3. Í 7. gr. frumvarpsins er lagt til að 10% eignaraðild verði sett sem skilyrði fyrir frádrætti arðs hjá hlutafélögum og einkahlutafélögum og auk þess verði móttakendum arðs gert að jafna yfirfæranlegt rekstrartap áður en móttakinn arður verði dreginn frá rekstrartekjum. Fyrri skilyrðið er í samræmi við ákvæði í móður/dóttur tilskipun Evrópusambandsins og er að mati ríkisskattstjóra eðlilegt að samræma íslenska löggjöf hvað þetta varðar við Evrópureglur. Þá er að mati ríkisskattstjóra einnig eðlilegt að skilyrði fyrir frádrætti arðs og söluhagnaðar hlutabréfa séu samsvarandi, þannig að sé um óverulegt tilfallandi eignarhald að ræða, þá sé ávinningur skattlagður eins og hverjar aðrar rekstrartekjur.

Þá leyfir ríkisskattstjóri sér að benda á að með hliðsjón af breytingu sem lögð er til í 4 .gr. frumvarpsins sé eðlilegt að samskonar breyting verði gerð á 1. málsl. 1. mgr. 9. gr. a þannig að orðin „og afleiðusamninga sem seldir eru á skipulegum verðbréfamarkaði, þar sem undirliggjandi verðmæti eru eingöngu hlutabréf“ verði felld brott. Fjármálagerningar hverju nafni sem þeir nefnast yrðu þannig skattlagðir samkvæmt þeim ávinningi sem skapast af mismun kaup- og innlausnarverðs óháð ótilgreindum undirliggjandi verðmætum. Þessi regla er m.a. ríkjandi í norskum rétti og stuðlar að auknu jafnræði, gagnsæi og skilvirkari skattfrankvæmd.

4. Vegna 8. gr. frumvarpsins vill ríkisskattstjóri taka skýrt fram að embættið lítur svo á að ekki sé um neina efnisbreytingu að ræða heldur einungis verið að taka af öll tvímæli um að annars vegar sé hlutafélagi ekki heimilt að draga frá skattskyldum tekjum kostnað við að kaupa félagið sjálf og hins vegar verði ekki dreginn frá skattskyldum tekjum kostnaður sem falli til vegna ófrádráttarbærra greiðslna, eins og vaxtagjalda af lánum sem stofnað er til vegna úthlutunar arðs. Á engan hátt er verið að hrófla við þeirri grundvallareglu varðandi frádráttarbærni rekstrarkostnaðar sem við líði hefur verið áratugum saman. Þaðan af síður

verður um afturvirka skattlagningu að ræða vegna þessa, þótt kveðið verði á um þetta með beinum hætti í lagatexta til þess að menn láti af lagatúlkunum og skattalegum tilfæringum í aðra veru.

Ríkisskattstjóri vill jafnframt benda á að ástæða er til að kveða með skýrum hætti á um að slík vaxtagjöld sem hér um ræðir séu jafnframt ekki frádráttarbær, þótt valin sé sú leið að félög, sem svo háttar um séu samsköttuð. Gæti orðalag ákvæðisins þá t.d. verið eftirfarandi:

Við 3. tölul. 50. gr. laganna bætast þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Vaxtagjöld af skuldum sem færast yfir við samruna eða við samsköttun skv. ákvæðum 55. gr., þegar um er að ræða vexti af lánnum í kjölfar þess að eignarhalds- eða fjárfestingarfélag kaupir meiri hluta hlutafjár í öðru félagi. Sama á við um vaxtagjöld af lánnum sem tekin eru vegna arðgreiðslna. Ákvæði 2. og 3. másl. eiga jafnframt við þegar um endurfjármögnun er að ræða.

Önnur leið, og ekki síðri, væri að takmarka heimildir til samsköttunar skv. 55. gr. tekjuskattslaga sem bersýnilega væri viðhöfð í sniðgönguskyni. Þegar heimild til samsköttunar félaga var lögfest var verið að opna fyrir þann möguleika að hlutafélög sem stofnað hefðu eitt eða fleiri dótturfélög gætu fengið sameiginlega skattlagningu tekjuskatts á öll félögin, eins og segir í athugasemdum í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 154/1998. Var tekið fram að af ýmsum rekstrarlegum ástæðum gæti verið hagkvæmt fyrir fyrirtæki að **vera með atvinnustarfsemi** í fleiri en einu félagi, t.d. af stjórnunarlegum ástæðum, atriðum sem snertu fjármögnun, áhættu eða annað. Reksturinn gæti verið nátengdur en kostnaður sem yrði til í einu eða fleiri félaganna nýttist að óbreyttu ekki þegar um taprekstur í einu félaganna væri að ræða.

Það grundvallaratriði sem bjó að baki lögfestingu á heimild til samsköttunar félaga, þ.e. að í raun væri um rekstrarlega heild að ræða, hefur ekki virkað sem skyldi, enda er engin slík takmörkun í ákvæðinu. Til bóta væri að breyta ákvæðinu á þann veg að setja það viðbótarskilyrði að öll samsköttuð félög væru rekstrarfélög en ekki einungis eignarhalds- eða fjárfestingarfélög. Í framkvæmd hefur ákvæði 55. gr. verið flókið, enda margs konar aðstæður uppi og oft á tíðum mörg félög undir í einu. Erfitt getur verið að breyta slíkum skattframtölum og fylgja þeim breytingum eftir milli ára. Flókið getur verið að halda utan um heimildir til millifærslu taps, t.d. þar sem félög koma inn í samsköttunina á misjöfnum tíma. Uppgjör félaganna eru ekki alltaf sambærileg, enda getur verið um fleiri en einn uppgjörsaðila (endurskoðanda) að ræða sem jafnframt eykur líkur á því að framtalsskil séu á misjöfnum tíma.

5. Í 14. gr. frumvarpsins er lagt til að tekjuskattur verði stighækkandi eftir tekjuskattsstofni. Ekki er gert ráð fyrir að tekið verði mið af tekjuskattsstofni beggja samskattaðra aðila við ákvörðun skatthlutfalls hvors um sig og er það með öðrum hætti en framkvæmd sérstaks tekjuskatts (hátekjuskatts) sem lagður var á fyrir nokkrum árum. Í sjálfu sér verða ekki vandkvæði á að reikna tekjuskatt út frá þeim forsendum, sem ákvæðið gerir ráð fyrir við álagningu opinberra gjalda. Á hinn bóginn er ljóst að verði þessar breytingar að lögum þá mun staðgreiðsluframkvæmd verða flóknari og ónákvæmari. Sérstaklega á þetta við um þá sem starfa hjá fleiri en einum launagreiðanda og jafnframt um þá sem samskattaðir eru og hafa mismiklar tekjur. Við álagningu opinberra gjalda mun fjöldi framteljenda því annað hvort eiga inneign hjá hinu opinbera í formi ofgreidds tekjuskatts og útsvars eða skulda

opinber gjöld. Samkvæmt upplýsingum úr staðgreiðslukerfi ríkisskattstjóra eru um það bil 33.000 launþegar með hærri árstekjur en 2.400.000 kr. og þiggja laun frá fleiri en einum launagreiðanda. Gera má ráð fyrir að langflestir þessara aðila muni fá leiðréttingu í álagningu. Að mati ríkisskattstjóra hefði verið hentugra að taka upp fyrirframgreiðslukerfi líkt og var við lýði þegar sérstakur tekjuskattur var í gildi. Þá greiddu menn fyrirfram upp í væntanlega álagningu og var fyrirframgreiðslan byggð á tekjum liðins tekjuárs.

6. Í frumvarpinu er lagt til að breytingar verði gerðar á 70. gr. tekjuskattslaga þannig að einfaldara verði að lesa út úr ákvæðinu tekjuskattshlutfall þeirra skattaðila sem bera hér á landi takmarkaða skattskyldu samkvæmt 3. gr. frumvarpsins. Jafnframt er fyrirhugað að hverfa frá því í vissum tilfellum að reikna tekjuskatt af tekjuskattsstofni og miða við að um brúttóskattlagningu sé að ræða án nokkurs frádráttar. Þessar breytingar endurspeglast svo í breytingum sem lagðar eru til á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda. Ríkisskattstjóri telur breytingarnar til mikilla bóta og er þeirrar skoðunar að verði ákvæðið að lögum þá muni staðgreiðsluskil vegna þessara skattaðila verða mun einfaldari en verið hefur.

7. Í frumvarpinu er enn fremur lagt til að við lög nr. 90/2003, um tekjuskatt, bætist bráðabirgðaákvæði þar sem kveðið er á um álagningu auðlegðarskatts á hreina eign yfir ákveðnum mörkum. Eins og frumvarpið liggur fyrir er einungis gert ráð fyrir að skattur þessi verði lagður á einstaklinga en ekki lögaðila.

Eignir skulu að meginstefnu til metnar samkvæmt því sem nú þegar er kveðið á um vegna framtalsskyldra eigna. Á þessu er þó undantekning að því er varðar hlutabréf. Þau skal annars vegar meta á skráðu verði í kauphöll eða skipulegum uppboðsmarkaði og hins vegar sem hlutdeild í skattalegu eigin fé viðkomandi félags. Þótt tilgangur þessarar aðferðar hljóti að vera að raunverðmæti hlutabréfa myndi skattstofninn í hendi endanlegs skattskylds eiganda kallar þessi aðferð á ýmis vandkvæði í framkvæmd gagnstætt því, þegar raunvirði eignar félags er skattlagt hjá því. Mjög fá félög eru skráð á markað á Íslandi. Það leiðir til þess að í flestum tilvikum þyrfti að sækja verðmæti hlutabréfanna í skattframtöl viðkomandi félaga og skipta því verðmæti upp með ærnum tilkostnaði og fyrirhöfn á alla eigendur. Með öllu er óvíst hverju slíkt myndi skila. Framtalsskil lögaðila eru auk heldur síðar á árinu en framtalsskil einstaklinga. Þegar af þessari ástæðu getur orðið erfitt fyrir hlutabréfaeigendur, og jafnvel óframkvæmanlegt í sumum tilvikum, að telja bréfin fram með réttum hætti, enda liggja upplýsingarnar ekki fyrir á sama tímamarki. Þótt unnt væri að gera félögunum að upplýsa skattyfirvöld um stöðu mála að þessu leyti eru sömu vandkvæði á því, uppgjör liggja ekki fyrir. Jafnframt standa mörg félög ekki skil á skattframtali á réttum tíma og enn erfiðara að nálgast upplýsingar frá þeim.

Aðferðin gerir einnig ráð fyrir því að félög sem eiga hlutafé í öðrum félögum leiðrétti skattalegt bókfært eigið fé sitt með hliðsjón af eigin fé þeirra félaga. Nú er það svo að út úr þessu geta orðið hinar mestu flækjur. Erfitt er að henda reiður á eignarhaldi í félögum, eins og dæmin sanna, og skapar þetta mikla óvissu um að unnt verði að ákvarða auðlegðarskattsstofn með réttum hætti.

Gera má ráð fyrir að ekki minni vandkvæði séu á ákvörðun á virði erlendra hlutabréfa í þessu sambandi.

Framangreind aðferð við mat á raunvirði hlutabréfa kallar á ýmsar breytingar hjá skattyfirvöldum og er til þess fallin að flækja mál fremur en hitt. Erfiðara verður að árita

upplýsingar í skattframtöl einstaklinga sem stríðir á móti þeirri stefnu að gera framtalsskil þeirra einfaldari og með innbyggðu eftirliti þannig að stofnar séu sem réttastir, án sérstakrar íhlutunar eftir að framtölum er skilað. Erfitt er að áætla kostnað í þessu sambandi en gera má ráð fyrir að hann verði verulegur.

Ríkisskattstjóri leyfir sér að benda á að mun einfaldara væri að leggja auðlegðarskatt einnig á lögaðila og taka tillit til þess við ákvörðun skattstofnsins að hlutafé verði ekki skattlagt bæði hjá eiganda þess og viðkomandi félagi með því að draga það frá hjá þeim síðarnefndu. Með þessu móti yrði unnt að komast hjá þeim erfiðleikum sem skapast munu af mismunandi framtalsfresti einstaklinga og lögaðila og nýta þann farveg sem nú þegar er fyrir hendi við ákvörðun skattstofns og við skattlagninguna sjálfa.

Virðingarfyllst


Guðrun J. Jónsdóttir


Elín Alma Arthúrsdóttir