

Alþingi
Erindi nr. B 138/667
komudagur 10.12.2009



Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
b/t. Eiríks Áka Eggertssonar
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. desember 2009.

Efni: Frumvarp til laga um tekjuöflun ríkisins (256. mál)

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp, sem felur í sér umbytingu á núverandi skattkerfi.

Viðskiptaráð Íslands hefur um árabíl látið sig varða aðgerðir stjórnvalda á sviði ríkisfjármála. Í þeim efnum hefur ráðið talað fyrir samkeppnishæfara skattkerfi fyrir atvinnulíf og almenning, en um leið hefur ráðið vakið athygli á mikilvægi þess opinber útgjöld vaxi ekki úr hófi. Veigamikill hluti af samkeppnishæfni skattkerfa felst í hóflegum álögum á tekjur og annan ávinning einstaklinga og fyrirtækja, en mestu skiptir þó að skattkerfi séu gegnsæ og skilvirk. Því miður þá felur ofangreint frumvarp í sér brotthvarf frá hvoru tveggja, þar sem skattar eru bæði hækkaðir og flækjustig aukið til muna

Vandi ríkissjóðsins er vissulega mikill um þessar mundir og ekki má vanmeta vilja stjórnvalda til að mæta umtalsverðum tekjusamdrætti og útgjaldaprýstingi. Eins og ráðið hefur hins vegar bent á þá er ljóst af aðgerðum stjórnvalda að megnið af aðlögunaraðgerðum á að eiga sér stað í gegnum skattahækkanir. Þessari stefnu, þar sem verja á útgjöld ríkisins og störf í opinbera geiranum á kostnað almenns vinnumarkaðar og einkafyrirtækja, hefur Viðskiptaráð mótmælt, enda gengur hún gegn markmiðum um endurreisn hagkerfisins, auknu atvinnustigi og uppbyggingu sterks og sjálfbærs velferðarkerfis.

Sú afstaða felur með engu móti í sér neikvætt viðhorf í garð opinberra starfsmanna eins og hún er gjarnan túlkuð, ekki frekar en að aðgerðir stjórnvalda verði túlkaðar sem andúð í garð einkafyrirtækja og almenns launafólks. Stjórnvöld eru hins vegar háð því að ákveðið jafnvægi þarf að vera til staðar þar sem fyrir hvern opinberan starfsmann þarf að jafnaði 2-4 starfsmenn á almennum vinnumarkaði. Vinni stjórnvöld gegn þessu jafnvægi eru þau að vega að sjálfbærni ríkissjóðs til skemmri og lengri tíma.

Almennar athugasemdir

Frumvarp þetta endurspeglar eins og áður segir að miklu leyti þá ágalla sem nefndir voru að ofan, sem miklu skiptir að skattkerfið hafi ekki að geyma. Fyrir utan lítt rökstuddar fullyrðingar til að réttlæta einstakar lagabreytingar, einkum þær er miða að „*bættri skattframkvæmd*“, þá er jafnframt nær ómögulegt að sjá tekjuaukandi áhrif fjölda ákvæða.

Skýtur það skökku við í ljósi þess vandamáls sem blasir við ríkissjóði sem og þeirra markmiða sem nefnd eru í almennum athugasemdum frumvarpsins, t.a.m. að „*skattlagning hafi sem minnst áhrif á*

ákvarðanir aðila í hagkerfinu hvort sem litið er til fjárfestinga eða neyslu“ og að skattkerfið sé „einfalt og gagnsætt og falli vel að þeirri skattfrákvæmd sem fyrir er.“

Þá er jafnframt í besta falli varhugavert að Alþingi ætli sér að afgreiða frumvarpið með fljótaskrift nú á lokametrum haustþings, en í frumvarpinu felast „fyrstu skrefin en afgerandi ...“ við að móta nýtt skattkerfi. Sé það stefnan þá á að leggja af fyrra skattkerfið, sem hefur tekið áratugi að byggja upp í góðu samstarfi þings, atvinnulífs og launafólks, og setja á nýtt nánast án skoðunar á örfáum dögum í andstöðu við atvinnulíf og launafólk.

Það er ljóst að mati Viðskiptaráðs að þessar umfangsmiklu breytingar munu hafa veruleg neikvæð áhrif á atvinnulíf og almenning og eru líklegar til að hafa óæskileg og ófyrirséð áhrif til röskunar á umsvifum í hagkerfinu - og auka þannig líkur á að skattheimta verði minni en vænst er – sem er til vansa á þessum tímum. Það er í það minnsta alveg ljóst að íslenskt atvinnulíf mun ekki geta brugðist við margvíslegum breytingum frumvarpsins með svo skömmum fyrirvara.

Athugasemdir við einstök ákvæði

a) Hlutfall heimilaðs arðs í reiknuðu endurgjaldi, skv. 3. gr.

Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins skulu skattaðilar sem skyldugir eru til að reikna sér endurgjald telja 50% af heimilum úthlutuðum arði til tekna sem laun, að því marki sem sú úthlutun er 20% yfir bókfærðu eigin fé skattaðilans.

Við þetta ákvæði gerir Viðskiptaráð margvíslegar athugasemdir. Í fyrsta lagi er umfjöllun greinargerðar frumvarpsins með þessu ákvæði óvenju dramantísk og villandi. Þar er því slegið föstu að aðilar hafi haldið launagreiðslum sínum í lágmarki og greitt þess í stað verulegan arð úr félögum í eigu þeirra. Því ber að halda til haga hvað þetta varðar að fjármálaráðherra hefur ákveðið þetta lágmark launagreiðslna í reglum um reiknað endurgjald, sem gefnar eru út árlega. Þær reglur segja til um hversu mikil laun einstaklingar í atvinnurekstri verða að reikna sér, hvort sem þeir eru með rekstur á sinni eigin kennitölu eða kennitölu einkahlutafélags. Þessum reglum er þannig beinlínis ætlað að tryggja að aðilar geti ekki greitt sér arð fyrr en þeir eru búnir að reikna sér eðlileg laun. Af þessu er ljóst að sú dramatíska lýsing frumvarpsins á sér litla efnislega stoð í raunveruleikanum, en hún hentar vel í áróðursskyni.

Þá er of mikið gert úr meintu ósamræmi skattlagningar ehf. og almenns launamanns. Eins og nefnt var hér að ofan þá gera reglur ráð fyrir að einstaklingar með rekstur í ehf. reikni sér laun sem ákveðin eru af fjármálaráðherra ár hvert. Þessi lágmarkslaun eiga að taka sem næst mið af þeim launum sem viðkomandi hefði fengið á almennum vinnumarkaði, sjá t.a.m. útskýringar á vef [Ríkisskattstjóra](#) „...skal maður, sem vinnur við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi reikna sér til tekna eigi lægra endurgjald fyrir starfið en hann hefði haft sem laun fyrir það hjá óskyldum eða ótengdum aðila.“ Auk þess eru tekjur fyrirtækisins skattlagðar í 18% og arðurinn við útborgun í 10% og því hafa 26,2% runnið til ríkissjóðs í formi skattgreiðslna af arðgreiðslunni. Þá er ekki tekið tillit til persónuafsláttar launamannsins og þeirrar auknu ábyrgðar sem fylgir atvinnurekstri.

Í öðru lagi þá er sá rökstuðningur þessa ákvæðis er lýtur að því að tekjur sveitarfélaga hafi skerst vegna aukinnar notkunar ehf./hf. áhugaverður í besta falli. Stjórnvöld hafa það í hendi sér að veita sveitarfélögum hlutdeild í greiddum fjármagnstekjuskatti ár hvert. Hingað til hafa þau viljað hafa þann skattstofn út af fyrir sig, þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir sveitarfélaga um annað. Um þetta hafa fyrirtækin því ekkert að segja og vegna þess óþarft að mála myndina þannig að aðilar sem stofna ehf. séu að hluta til með því að koma sér undan greiðslu skatta til sveitarfélaga.

Í þriðja lagi þá er tilvísun greinargerðarinnar í meint misræmi, sem núverandi kerfi hefur skapað, milli rekstrarforma jafnframt einkennileg. Það liggur í hlutarins eðli að mismunandi rekstrarform eru ólík í uppbyggingu og eru því meðhöndluð með ólíkum hætti í skattalegu tilliti. Eitthvert misræmi í skattlagningu heildartekna ólíkra félagaforma er því eðlilegt.

Í fjórða lagi þá er ákvæðið að einhverju leyti endasleppt. Þannig tekur það til heimilaðs arðs, án tillits til þess hvort hann sé í raun greiddur út. Þá tekur ákvæðið einnig yfir arð yfir 20% af skattalegu eigin fé óháð því á hve löngum tíma það fé hefur safnast upp. Þá er heldur ekki tekið tillit til þess hvaðan hagnaðurinn, sem arðgreiðslan byggir á, á uppruna sinn. Þannig skiptir engu þó hagnaður sé tilkominn vegna atburða, t.a.m. sölu eigna, sem lítið hafa með eiginlegt vinnuframlag viðkomandi að gera.

Í fimmta og síðasta lagi þá er ljóst að ákvæðið mun koma sér illa fyrir einyrkja og aðila með lítinn rekstur og hvetja þá þar með til að stunda hann í eigin nafni og þá á eigin ábyrgð. Stafar það einkum af því að skattalegt bókfært eigin fé slíkra aðila er iðulega lágt og því mun helmingur tiltölulega lágra arðgreiðslna vera skattlagður sem laun. Hið skattalega hagræði af því að vera með rekstur í ehf. mun fyrir þessa aðila því varla vega upp á móti umfangsmiklum umsýslukostnaði tengdum rekstri slíkra félaga.

Umbylting sem þessi í átt að auknum atvinnurekstri á kennitölum einstaklinga væri af hinu góða ef af henni hlytist einhver samfélagslegur ábati. Það verður hins vegar seint talið vera svo. Aukinn fjöldi aðila með rekstur á eigin kennitölu dregur úr gagnsæi í atvinnulífnum og gerir skatteftirlit örðugara en ella og dregur þar með úr væntum skattheimtum. Þá eru óátalin persónuleg skakkaföll sem hljóttast af gjaldþroti einstaklinga vegna atvinnureksturs og áhrifin á fjölskyldumeðlimi þeirra. Þessi áhrif hafa verið full reynd og óþarft er að endurtaka þann leik.

Á flest öllum félögum með takmarkaða ábyrgð eigenda hvíla hins vegar ríkar upplýsingakvaðir sem auðvelda eftirlit og gera skattheimtur þar með skilvirkari. Auk þess eru slík félög almennt talin ein meginforsenda nýsköpunar og þau standa í flestum tilvikum fyrir meginþorra verðmætasköpunar innan atvinnulífsins. Vegna þessa væri afleitt ef stjórnvöld myndu með aðgerðum sem þessum stefna rekstrargrundvelli einkahlutafélaga og lítilla hlutafélaga í hættu – eins og greinargerðin og ummæli einstakra starfsmanna ráðuneytisins gefa til kynna að markmiðið sé.

Viðskiptaráð leggur til að 3. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni og að reglum um reiknað endurgjald verði frekar breytt til að taka til þess sem telst til óhóflegra arðgreiðslna.

b) Afleiðusamningar á skipulegum verðbréfamörkuðum, skv. 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að hagnaður af afleiðusamningum, þar sem hlutabréf eru undirliggjandi verðmæti, verði ekki skattlögð líkt og um sölu hlutabréfa væri að ræða. Er þetta lagt til af því að skattlagning sem þessi er “úr takt” við skattlagningu ávinnings af afleiðusamningum sem “hefur verið skattlagður sem vaxtatekjur án tillits til undirliggjandi verðmæta”, eins og segir í greinargerð frumvarpsins.

Hér er verið að breyta nýlegri lagasetningu, sjá lög [nr. 38/2008](#), sem var þyrnir í augum skattyfirvalda á sínum tíma. Til að glöggva aðeins nánar á forsögu ákvæðisins, e-ð sem greinargerð frumvarpsins ætti eðli málsins samkvæmt að gera, þá var því frumvarpi breytt í meðförum Alþingis á þá leið að afleiðusamningar með hlutabréf sem undirliggjandi verðmæti voru skattlagðir sem hlutabréf. Í [fyrra](#) nefndaráli meirihluta efnahags- og skattanefndar sagði m.a. “Meiri hlutinn fellst á að rök séu fyrir því að láta meginreglu frumvarpsins um frádráttarbærni söluhagnaðar taka einnig til

afleiðuviðskipta sem byggjast á hlutabréfum enda sé um ígildi hlutabréfaviðskipta að ræða...". Erfitt er annað en að taka undir þessi orð meirihlutans og gildir þar einu þó skattyfirvöldum finnst réttara að skattleggja ávinning afleiðusamninga óháð undirliggjandi verðmætum sem vaxtatekjur – skattyfirvöld þurfa jafnt sem fyrirtæki og einstaklingar að lúta ákvörðunum löggjafarvaldsins.

Fari svo að ákvæðið verði samþykkt óbreytt verður það jafnframt til þess fallið að veikja enn frekar undirstöður nýlegs markaðar hjá NasdaqOMX Ísland með afleiður á Íslensk hlutabréf og vísitölur. Þessi markaður er hluti af hinum samnorræna markaði með afleiður og að mati forsvarsmanna kauphallarinnar er þessi markaður m.a. mikilvægur til að styrkja verðbréfamarkaðinn í heild sinni. Það liggur í augum uppi að ef ákvæðið verður ekki fellt brott verður vegið að rekstrargrundvelli þessa markaðar.

Viðskiptaráð leggur til að 4. gr. frumvarpsins verði feild brott í heild sinni.

c) Skattlagning lífeyrisréttinda umfram 2 mkr., sbr. 5. gr.

Ákvæði 5. gr. frumvarpsins felur í sér verulega einföldun á núgildandi 28. gr. laga um tekjuskatt. Þrátt fyrir að einföldun skattaákvæða sé almennt af hinu góða þá er ákvæðið í marga staði einkennilegt og rökkin fyrir því einnig.

Þannig hefur skv. frumvarpinu, eins og með stofnun ehf./hf., *“borið á því að mjög háar fjárhæðir hafi verið greiddar inn í lífeyrissjóðina, einkum séreignarsjóði...”*. Undirritaður var ekki meðvitaður um skaðleg áhrif þessa enda er sparnaður hérlendis í lægri kantinum í alþjóðlegum samanburði, en sparnaður ýtir undir fjárfestingar og er þar með ein undirstaða hagvaxtar. Ætti því í alla staði að vera jákvætt að ýta undir sparnað – sérstaklega við núverandi aðstæður.

Þá er undanþága kjarasamningsbundinna réttinda ekki í samræmi við þann “jöfnuð” sem frumvarpið á að leiða af sér. Stafar það af því að kjarasamningsbundin lífeyrisréttindi eru afar mismunandi á milli starfsstétta og svo vill til að opinberir starfsmenn eru með þau hagkvæmustu. Þannig er almennt móttframlag launagreiðanda um 8% á almennum vinnumarkaði á meðan móttframlag ríkisins er um 11,5%. Vel rífleg lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna verða því aldrei skattlögð sem tekjur, en öðru máli gegnir um launamann á almennum vinnumarkaði sem tekst að semja vel um sín réttindi.

Þá hlýtur eftirlit skattyfirvalda að vera gert flóknari en ella með því að fara þá leið sem ákvæðið leggur til. Að miða frekar við fasta krónutölu myndi auðvelda eftirlit og gera regluna í heild sinni gagnsærri og sanngjarnari. Auk þess er óþarfi að gera það áskjósanlegra en það er nú þegar fyrir fólk að hefja störf hjá hinu opinbera, enda þarf hið opinbera mun frekar á að halda fleiri almennum launamönnum til að standa undir útgjöldum sínum á komandi árum – eins og tæpt hefur verið á.

Viðskiptaráð leggur til að 5. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að miðað verði við tiltekna fjárhæð og þá í hærra lagi, t.a.m. 10 mkr.

d) Skilyrði frádráttar vegna móttækis arðs og söluhagnaðar, sbr. 7. gr.

Þetta ákvæði frumvarpsins felur í sér að móttakanda arðs/söluhagnaðar verður óheimilt að draga hann frá tekjum, líkt og gildir nú. Til þess að frádráttur sé heimill verður móttakandi hans að eiga, við útgreiðslu, í það minnsta 10% í þeim er greiðir og yfirfæranlegt tap þarf jafnframt að hafa verið jafnað.

Samkvæmt greinargerð frumvarpsins er ákvæðið í samræmi við móður- og dótturfélagatiiskipun ESB (90/435/EEB). Þessi tilvísun kemur undirrituðum skemmtilega á óvart í ljósi tregðu skattfyrivalda til að taka tillit til evrópureglna í starfi sínu sbr. t.a.m. bindandi álit RSK nr. 1/08, en þar sagði m.a.:

„Telja verður að þrátt fyrir að yfirskattanefnd hafi í úrskurðarfordæmum sínum undirstrikað að meginreglan sé ótvíræð varðandi það að skýra beri lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES samninginn og þær reglur sem á honum byggja, þá munu skattfyrivöld áfram sýna varfærni við túlkun einstakra ákvæða skattalaga með hliðsjón af samningsskuldbindingum íslenska ríkisins eða dómum EFTA eða Evrópuþingsmálsins.“

Þá lítur nýleg skattaregla, nánar tiltekið 6. gr. laga nr. 70/2009, sem kveður á um skattlagningu vaxtagreiðslna úr landi jafnframt einkennilega út í ljósi þessara áherslna. En þar var efnahags- og skattanefnd og ráðuneytinu ítrekað bent á að slík skattlagning þekktist vart innan ESB m.a. vegna vaxta- og þóknanatilskipunar ESB (2003/49/EC). Sú ábending gekk að hluta eftir þegar svipað ákvæði var til meðferðar nefndarinnar í mars, en þá ákvað nefndin í álitinu sínu að fella það brott úr frumvarpinu. Sú evrópuvæðing skattalöggjafar sem felst í ákvæðinu virðist því háð algerum tilviljum, en af einhverjum ástæðum eiga evrópureglur á sviði skatta sem setja svigrúmi fyrirtækja frekari skorður fremur uppá pallborð yfirvalda en þær sem auka svigrúm fyrirtækja.

Ef tilgangur ákvæðisins væri í raun að samræma hluta af skattaumhverfinu héraendis því sem viðgengst innan ESB væri óþarft að gera við það athugasemdir. Við nánari skoðun kemur hins vegar í ljós að tilskipunin kveður eingöngu á um að ríki megi ekki skattleggja söluhagnað/arð A af sölu B ef A á meira en 10% í B. Þá hafa flest ESB ríki, skv. upplýsingum neðangreinds, fært þetta hlutfall í 0% og er söluhagnaður/arður því í fæstum tilvikum skattlagður. Umrætt ákvæði setur hins vegar gólf við þetta viðmið tilskipunarinnar og er því í litlu sem engu samræmi við tilskipunina.

Þá verður arður margskattaður, ef af gildistöku ákvæðisins verður, í þeim tilvikum þegar hann gengur á milli félaga þar til hann er endanlega innleystur. Að þessu leyti gengur ákvæðið gegn því fyrirkomulagi sem hefur verið komið á síðastliðna áratugi, sem miðar að því að arður og hagnaður af sölu hlutabréfa eigi að skattleggja þegar einstaklingur tekur hann til sín. Hlutafélagum og einkahlutafélagum hefur þannig verið heimilt að draga arð og hagnað af sölu hlutabréfa frá skatti. Ástæðan fyrir þessu fyrirkomulagi er sú að með þessu móti er flæði fjármagns í atvinnulífinu sem frjálsast og fjárfestar geta með sem skilvirkustum hætti fest fé sitt þar sem vænt ávöxtun er mest.

Vegna þessa eru töluverðar líkur á að ákvæðið muni fæla fjölda fjárfesta frá þátttöku í atvinnurekstri, sem mun óhjákvæmilega bitna á uppbyggingu íslensks atvinnulífs. Eins og staðan er í dag sitja öll einkahlutafélög við sama borð hvað varðar skattgreiðslur, en eftir breytingar standa þau félög mun betur sem eiga meira en 10% í hlutafélaginu sem upphaflega greiðir arð. Því verður ekki lengur hagstætt að geyma hlutabréf í einkahlutafélagum nema eignarhlutur fari yfir 10% - sem er á færi fæstra. Að sama skapi gerir nýja fyrirkomulagið það mun erfiðara fyrir fjárfesta að flytja fjármagn sitt á milli hlutafélaga. Er það vegna þess að við núverandi fyrirkomulag getur einkahlutafélag, sem á t.a.m. 5 prósent hlut í hlutafélagi A, selt hlut sinn og keypt fyrir andvirðið bréf í hlutafélagi B án þess að fjármagn tapist við viðskiptin. Þetta ákvæði þýðir að einkahlutafélagið greiðir strax skatt af hagnaðinum við sölu á bréfum í A og getur því fjárfest fyrir minna fé í B. Verður þetta óhjákvæmilega til þess að flæði fjármagns verður minna og fjárfesting í hlutabréfum verður óhjákvæmilega minna aðlaðandi.

Þetta ákvæði mun því hafa veruleg áhrif á uppbyggingu skipulagðs verðbréfamarkaðar héraendis. Minni- og meðalstórir fjárfestar eru hverjum markaði afar mikilvægir, en með ákvæðinu verður þeim að mestu bolað burt og eigendahópur fyrirtækja verður fyrir vikið einsleitari.

Að lokum þá virðist sem ákvæði 7. gr. b. gangi gegn dómi Evrópudómstóisins (ECJ C-138/07) frá 12. febrúar 2009, þar sem ECJ taldi skilyrði um að arður sé notaður til að jafna rekstrartap frá fyrri árum ganga gegn ákvæðum áður nefndrar móður- og dótturfélagatilskipunar. Ekki gafst tími til að skoða það mál nánar, en æskilegt væri að nefndin myndi kalla eftir sjónarmiðum ráðuneytisins hvað þetta varðar.

Þá eru órædd áhrif ákvæðisins á aðila sem stunda eigin atvinnurekstur og eiga í gegnum hann hlutabréf, en skatthlutfall þeirra mun meira en tvöfaldast þrátt fyrir að tekjuskattur fyrirtækja verði 18% og skattur á arðgreiðslur 15% vegna ákvæðis 3. gr. frumvarpsins. Um þetta er rætt nánar í umsögn Deloitte og sjá má myndræna framsetningu af þessu á vefsíðu [Deloitte](#).

Hér verður aftur að minna á tvö meginmarkmið frumvarpsins, annars vegar að „*skattlagning hafi sem minnst áhrif á ákvarðanir aðila í hagkerfinu hvort sem litið er til fjárfestinga eða neyslu*“ og hins vegar að skattkerfið sé „*einfalt og gagnsætt og falli vel að þeirri skattframkvæmd sem fyrir er.*“ Þessi breyting felur illa að báðum þessum markmiðum.

Viðskiptaráð leggur til að b. og c. liðir 7. gr. frumvarpsins verði felldir brott í heild sinni.

e) Vaxtagjöld af skuldum vegna samruna, sbr. 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er tekið fyrir að vaxtagjöld vegna lántöku í tengslum við samruna séu frádráttarbær frá rekstri yfirtekna félagsins. Markmið þess er allra góðra gjalda vert, þ.e. að reyna að spyrna við ofskuldsetningu atvinnulífsins. Þessi leið er hins vegar misráðin að mati Viðskiptaráðs.

Í fyrsta lagi þá gengur ákvæðið gegn þeirri meginreglu hlutafélagalaga að við samruna félaga yfirtaki hið sameinaða félag öll réttindi og allar skyldur þeirra félaga sem sameinast. Í öðru lagi þá virðist ákvæðið sérsníðið fyrir skattyfirvöld, sem hafa lengi haft horn í síðu vaxtagjalda sem þessara og þannig haldið því fram að þau séu ekki frádráttarbær. Ef það er rétt sem undirrituðum var tjáð að mál þess efnis bíður úrlausnar skattyfirvalda þá er rétt af nefndarmönnum að lesa ákvæðið í því ljósi, en undirritaður hvetur til að skattyfirvöld verði innt eftir frekari upplýsingum um þetta.

Í öðru lagi valda nýlegar fyllirðingar embættismanna skattyfirvalda um afturvirkni þessa ákvæðis óhug, enda er afturvirkni með skýrum hætti bönnuð í 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins, en í því ákvæði segir „*Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.*“ Heimildarákvæði í tekjuskattslögum fyrir RSK til að endurákværða skatta verður að lesa í þessu ljósi enda um frávík að ræða frá meginreglunni, sem ber að skýra þröngt. Þá verður ekki með öðru móti ályktað en að ákvæðið feli í sér staðfestingu þess efnis að áður nefnd túlkun skattyfirvalda á frádráttarbærni vaxtagjalda sem þessara rúmist ekki innan núgildandi löggjafar.

Í þriðja lagi þá er ákvæðið, að því er undirritaður best veit, í engu samræmi við það sem gengur og gerist í samanburðarlöndum. Flest ríki notast þannig við svokallaðar “Thin Cap” reglur til að hvetja fyrirtæki til að viðhalda hagkvæmri eiginfjárskipan, þ.e. draga úr umframskuldsetningu. Væri slíkt fyrirkomulag bæði skilvirkari og sanngjarnari leið að því markmiði sem umræddum breytingum er ætlað að ná fram.

Í fjórða lagi þá er lítið mál að viðhalda frádráttarbærni vaxtagjalda af þessu tagi með því að halda félögnum aðgreindum sem móður og dótturfélagi. Líkur eru til að það verði reyndin þó hagkvæmara sé að sameina fyrirtækin og er ákvæðið því að mestu til þess fallið koma í veg fyrir hagkvæma samruna.

Í fimmta lagi þá eru rökin fyrir ákvæðinu að mestu haldlítil, þ.e. að bregðast við ofskuldsetningu atvinnulífsins. Ef að hluthafar viðkomandi fyrirtækja meta söluna og síðari samruna ákjósanlegan að undangenginni greiningu þess efnis og ef lánadrottmar eru sáttir við ráðahaginn þá er engin ástæða fyrir löggjafann, og hvað þá skattyfirvöld, að skerast í leikinn. Það eru þessir aðilar sem eiga að bera skarðan hlut frá borði ef illa fer. Þá er auðvelt að hanga í þessum rökum við núverandi aðstæður, sem eru í alla staði fordæmislausar, til að undirstrika réttmæti þessa ákvæðis. Dramantískar lýsingar frumvarpsins um að bankarnir taki daglega yfir fyrirtæki sem þessi eru einnig hreinar ýkjur og sýna fremur hversu veikan málefna grundvöll frumvarpshöfundar teija sig standa á frekar en eitthvað annað.

Í sjötta lagi þá er fullyrðing um að lán af þessu lagi og yfirfærsla þeirra á yfirtekna félagið gangi gegn hlutafélagalögum algerlega órökstudd í greinargerð frumvarpsins og því að mestu ómarktæk.

Í sjöunda og síðasta lagi þá mun breytingin ekki auka tekjur ríkissjóðs, en vangaveltur starfsmanna skattyfirvalda í fjölmiðlum þess efnis má ekki sjá rökstuddar í greinargerð frumvarpsins. Af þeim sökum og áður nefndum er ákvæðið nær algerlega tilgangslaust, að öðru leyti en að treysta velkan málefna grundvöll skattyfirvalda og frumvarpshöfunda.

Viðskiptaráð leggur til að 8. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni og skoðaðar verði þær reglur sem samamburðarlönd nota í sama tilgangi.

f) Ríkisskattstjóri setur reglur um reiknað endurgjald, sbr. 11. gr., og reglur um mat á hlunnindum sbr. 22. gr.

Samkvæmt ofangreindum ákvæðum verður það Ríkisskattstjóri, en ekki fjármálaráðherra, sem setur reglur um reiknað endurgjald og mat á hlunnindum verði frumvarpið að lögum. Líklega er ákvæðið sett til að einfalda skattfrákvæmd, en það eru eingöngu vangaveltur undirritaðs vegna skorts á efnislegum rökstuðningi í greinargerð frumvarpsins.

Að mati Viðskiptaráðs verður að gjalda varhug við að færa þessa reglusetningu í hendur Ríkisskattstjóra. Er það vegna þess að skv. 1. mgr. 77. gr. er lagt bann við að stjórnvöldum sé falið að ákveða um álagningu skatts, að skatti sé breytt eða hann afnuminn. Ákvarðanir um reiknað endurgjald og mat á hlunnindum hafa töluverð áhrif á skattgreiðslur þeirra sem reglunum er beint að og ættu þær ákvarðanir því að vera á höndum löggjafans. Það að þetta sé nú á höndum fjármálaráðherra, sem gengur gegn áður nefndu ákvæði stjórnarskrárinnar, réttlætir vart þessa breytingu.

Að auki má benda á að á síðustu mánuðum hefur stofnunin farið langt út fyrir faglegt svið sitt, beinlínis í pólitískum áróðri, sem hefur grafið undan trúverðugleika hennar og væntingum manna til faglegrar og réttlátrar málsmeðferðar.

Viðskiptaráð leggur til að 1. málslíður a. liðar 11. gr. og b. og c. liður ákvæðisins sem og að 22. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni.

g) Dreifing tekna m.v. innborganir fyrir selda þjónustu, sbr. 12. gr.

Ákvæði 12. gr. frumvarpsins felur í sér að heimild tiltekinna aðila til að miða tekjuuppgjör við innborganir, en ekki bókfærða þjónustu, verður felld niður. Er það rökstutt m.a. með vísan til þess að núgildandi ákvæði hafi falið í sér ákveðna mismunun. Þau rök halda vart vatni þar sem ákvæði

frumvarpsins gerir enn ráð fyrir að takmarkaður hópur aðila geti nýtt sér áðurnefnda heimild, en sá hópur verður mun þrengri markaður en gert er nú.

Þá telur Viðskiptaráð ótímabært að innleiða reglu sem þessa í ljósi efnahagsaðstæðna þar sem allt svigrúm af þessu tagi kemur fyrirtækjum til góða.

Viðskiptaráð leggur til að 12. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni.

h) Þrepaskiptur tekjuskattur, sbr. 14. gr.

Í 14. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem kveður á um þrepaskiptingu tekjuskatts einstaklinga. Er þetta án efa ein stærsta grundvallarbreyting frumvarpsins, en í stað núverandi kerfis þar sem föst prósentu er innheimt af tekjum umfram ákveðin skattleysismörk er stefnt að upptöku fjórskipts þrepakerfis.

Viðskiptaráð er eins og áður segir mótfallið auknu flækjustigi skattkerfisins, sem þessi áform fela vissulega í sér. Þá er stíghækkandi skattkerfi mjög óheppilegt úr frá hagfræðilegum sjónarmiðum. Þetta má fyrst og fremst rekja til þeirrar staðreyndar að hvati til frumkvæðis, menntunar, nýsköpunar og dugnaðar dregst saman eftir því sem jaðarábati einstaklinga af verðmætasköpun fer minnkandi. Lykilatriði í þessu samhengi eru jaðarskattar, þ.e. hlutfall skattgreiðslu af síðustu krónunni sem einstaklingur þénar. Því hærrí sem jaðarskattarnir verða, því minni hvata hafa einstaklingar til að skapa aukin verðmæti. Að auki er tillögum ríkistjórnar gert ráð fyrir aukinni tekjutengingu barna- og vaxtabóta, sem enn eykur jaðarskatta.

Þegar tekið hefur verið tillit til allra jaðarpátta við greiðslu launa, þ.e. tekjuskatts, tryggingagjalds, framlags í samtryggingasjóði lífeyriskerfis og tekjutengingar bótagreiðslna, geta jaðarskattar á launagreiðslur numið allt að 60% eftir breytingarnar. Þessar prósentur ná hæsta gildi sínu hjá millitekjuhópum, enda eru tekjutengingar bótagreiðslna hættar að hafa áhrif þegar laun verða mjög há.

Háir jaðarskattar draga ekki eingöngu úr verðmætasköpun heldur auka þeir einnig hvata til undanskota. Það er því önnur hagræn staðreynd sem ber að hafa í huga. Því hærrí sem jaðarskattar verða því meiri líkur eru á svartri atvinnustarfsemi með tilheyrandi búisifjum fyrir hagkerfið.

Þessu til viðbótar eru einfaldari ástæður fyrir óhagkvæmni þrepaskipts skattkerfis. Í ljósi stóraukins flækjustigs mun umsýslukostnaður af nýju skattkerfi aukast til muna. Fyrir launafólk með flöktandi tekjur verður mikið um leiðréttingar og eftirágreiðslur sem skapar aukið utanumhald fyrir viðkomandi einstaklinga og fyrirtæki. Þetta dregur bæði úr fyrirsjáanleika í tekjustreymi ríkissjóðs sem og launafólks. Aukin vinna fellur til við eftirlit á vegum skattstjóra og innheimtuaðila og framtalsgerð verður flóknari og kostnaðarsamari. Að lokum munu fyrirtæki og stofnanir neyðast til þess að gera breytingar á launa- og bókhaldskerfum sínum, en slík kerfi eru mjög misjafnlega sveigjanleg. Breytt skattkerfi mun því leiða til umtalsverðs beins kostnaðar innan stjórnsýslu og atvinnulífs.

Hér er aftur ástæða til að minna á tvö af markmiðum frumvarpsins, þ.e. annars vegar „*skattlagning hafi sem minnst áhrif á ákvarðanir aðila í hagkerfinu hvort sem litið er til fjárfestinga eða neyslu*“ og hins vegar að skattkerfið sé „*einfalt og gagnsætt og falli vel að þeirri skattframkvæmd sem fyrir er.*“ Ekki er hægt með hægu móti að sjá að þrepaskipt skattkerfi falli að þessum markmiðum.

Markmið þessara breytinga eru hins vegar öllum kunn og liggja hugmyndafræðilegar ástæður að baki þeim, þ.e. að sanngjarnara sé að skattbyrðin dreifist með auknum þunga á þá tekjuhærri og eru yfirvöld jafnvel tilbúin að fórna hagkvæmni innan skattkerfisins til að þjóna því markmiði. Það er ljóst að sitt sýnist hverjum í þeim efnum og ákveðin atriði sem gagnlegt er að hafa í huga við slíkt mat. Það skattkerfi sem hefur verið við lýði undanfarin ár hefur þann eiginleika að hlutfallsleg skattlagning fer hækkandi eftir því sem tekjur verða hærri. Það er því ljóst að þeir tekjuháa greiða ekki einungis hærri skatta, heldur greiða þeir einnig stærri hluta af tekjum sínum í skatt. Þrátt fyrir þetta breytast jaðarskattar ekki með hærri tekjum og því er sneitt hjá þeim vandamálum sem fylgja hækkandi jaðarsköttum. Það ójafnræði eða sá jöfnuður sem ákvæði frumvarpsins stefnir að er því innbyggt í núverandi kerfi.

Að lokum er ljóst að vel menntuðu og hæfileikaríku starfsfólki, sem oft hefur tiltölulega háar tekjur, bjóðast helst góð tækifæri erlendis. Verði íslenskt skattkerfi óvilhált hátekjufólki er því raunveruleg hættu á því að varanlegur fólksflótti eigi sér stað úr þeim hópi. Þar sem þessir einstaklingar skapa mestu verðmætin stæði skattkerfið eftir með þrengri skattstofna og minni mannaúð. Þannig væri beinlínis unnið gegn efnahagslegri endurreisn og langtímahagvexti hagkerfisins.

Líti stjórnvöld svo á að nauðsynlegt sé að hækka skatta á launatekjur einstaklinga ættu þau því að gera það með einfaldari hætti. Aukið flækjustig, meiri kostnaður og utanumhald, hærri jaðarskattar, minni fyrirsjáanleiki, minni hvati til verðmætasköpunar og aukin skattaundanskot eru allt fylgifiskar flókinna þrepaskiptra skattkerfa. Núverandi skattkerfi afar einfalt, gagnsætt og skilvirkt og því ómögulegt að sjá hvernig breytingar í þá átt sem stjórnvöld stefna að gætu skilað aukinni hagkvæmni í skattheimtu.

Þá veur að lokum athygli þær breytingar sem gera á nú á samsköttun hjóna, en þau eru skv. frumvarpinu ekki algjörlega samsköttuð. Í þessu tilliti rýfur ákvæðið núverandi viðmið að hjón séu ein efnahagsleg heild í skattalegu og bóttalegu tilliti. Eins og ákvæðið er uppbyggt geta tvö heimili með nákvæmlega sömu krónutölu í laun verið að greiða mismunandi skatta eftir því hver tekjudreifingin er milli hjóna.

Viðskiptaráð leggur til að falið verði frá fyrirtætlunum um þrepaskipt skattkerfi og að gerðar verði einfaldari breytingar þess í stað á skattlagningu launatekna sem og að viðhaldið verði því fyrirkomulagi að hjón geti að fullu verið samsköttuð.

i) Hækkun fjármagnstekjuskatts, sbr. 14. gr.

Á undanförnum árum hefur skattlagning fjármagnstekna tekið miklum breytingum í átt til aukinnar einföldunar og þar með gagnsæis, en með upptöku fjármagnstekjuskatts var skattlagning vaxtatekna, arðs, söluhagnaðar og leigutekna samræmd eins og eðlilegt hlýtur að teljast. Skatthlutfall fjármagnstekna hefur að auki verið með því hagstæðara í alþjóðlegum samanburði, en skv. ákvæði frumvarpsins stendur til að hækka skatthlutfallið um 80% frá því sem það var fyrir ári.

Að mati ráðsins væri álitlegra að taka smærra stökk og er það vegna ýmissa ástæðna. Í fyrsta lagi eru fjármagnstekjur mjög kvikur skattstofn og breytt fjárfestingumhverfi, s.s. vegna hærri fjármagnstekjuskatts, getur því dregið snögglega úr erlendri fjárfestingu hérlendis auk þess sem innlendir fjármagnseigendur gætu kosið að ávaxta fjármuni sína í öðrum hagkerfum. Vissulega eru höft á fjármagnsflutningum í dag en þau verða vonandi ekki til frambúðar.

Í öðru lagi ýtir lægri fjármagnstekjuskattur undir sparnaðarstig í hagkerfinu og uppbyggingu fjármagnsstofna. Endurreisn atvinnulífs og hruninna fjármagnsstofna getur eingöngu átt sér stað

með tvennum hætti. Annars vegar má nýta innlendan sparnað til fjárfestinga og hins vegar má leita eftir erlendu lánsfé. Hvort tveggja verður fyrir áhrifum af hækkandi fjármagnstekjuskatti.

Að lokum er ekki gerður greinarmunur á nafn- og raunávöxtun við útreikning fjármagnstekna og því er oft um eiginlegan eignaskatt að ræða, fremur en tekjuskatt. Sem dæmi má nefna ef nafnávöxtun fjárfestingar er 15% á sama tíma og verðbólga er 15% er ljóst að fjárfestir hefur ekki hagnast á fjárfestingu sinni. Engu að síður þarf hann að greiða fjármagnstekjuskatt af nafnávöxtuninni og endar því með neikvæða raunávöxtun, sem segja má að sé ígildi eignaskatts.

Hækkun fjármagnstekjuskatts mun mögulega skila auknum tekjum meðan vaxtastig er hátt og höft ríkja í fjármagnsflutningum. Það verður þó að flokkast undir ótrúlega skammsýni ef stjórnvöld leyfa sér að taka ákvörðun útfrá þeim forsendum, enda hlýtur meginmarkmiðið að felast í uppbyggingu varanlegra og sterkra skattstofna. Það er að öllu leyti ljóst að hækkun á fjármagnstekjuskatti um 80% er aðför að íslensku atvinnulífi og mun stórskaða hagkerfið til iengri tíma.

Viðskiptaráð leggur til að fjármagnstekjuskattur verði ákveðinn á bilinu 12-14% í stað 18% eins og ákvæðið kveður á um.

j) Brúttóskattlagning, sbr. 17. gr. sbr. b. liður 26. gr.

Í ofangreindum ákvæðum er verið að færa fjölda tekna aðila, með takmarkaða skattskyldu héraðs, í brúttóskattlagningu. Það þýðir að tekjur þeirra verða skattlagðar í 15% hlutfalli af heildartekjum án frádráttar. Er hér m.a. átt við:

- Greiðslur fyrir þjónustu
- Tekjur af leigu, afnotum af einkaleyfi og lausafé
- Arð og söluhagnað
- Vaxtatekjur, en þær voru undanþegar þar til 09.2009.

Vegna þessa ákvæðis verða erlendir aðilar skattlagðir meir en innlendir þar sem innlendum er heimilt að draga kostnað frá skattstofni, en við gildistöku ákvæðisins verður erlendum aðilum það óheimilt. Að mati Viðskiptaráðs mun þetta draga verulega úr fýsileika íslensks skattkerfis í augum erlendra aðila og takmarka þar með frekar en orðið er aðgengi innlendra aðila að fjármagni.

Með þessum ákvæðum er erlendum lánveitendum fyrirmanað að fá skattlagninguna "bætta" jafnvel þó tvísköttunarsamningur sé í gildi milli umræddra ríkja, þar sem kveðið er á um endurgreiðslu/frádrátt í heimaríki. Er það vegna þess að endurgreiðslan/frádrátturinn miðar við nettó tekjur. Vegna þessa getur heildarskattlagning vegna vaxtagreiðslna jafnvel orðið hærri en nettótekjur lánveitandans voru vegna lánsins. Afar ólíklegt er að erlendir aðilar myndu sætta sig við slíkt, en um þetta var fjallað á greinargóðan hátt í umsögn KPMG við 118. þingmál á 137. löggjafarþingi sem og við 366. þingmál á 136. löggjafarþingi.

Þá var athygli nefndarinnar og ráðuneytisins jafnframt var vakin á þessum þætti þegar frumvarp var til meðferðar hjá efnahags- og skattanefnd sem kvað á um skattlagningu vaxtagreiðslna úr landi, en þá féllst nefndin í álit sínu að fella ákvæðið brott. Því miður var ákvæðið leitt í lög stuttu síðar m.a. vegna þrálátrar neitunar ráðuneytisins um að þessi staða gæti komið upp. Ekki verður betur séð en að nú sé verið að leiða hana með skýrum hætti í lög.

Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá áætlunum um að skattleggja ofangreindar tekjur í brúttóskattlagningu og hvetur til þess að nettóskattlagning verði lögfest með skýrum hætti þess í stað.

k) Stóraukin skattlagning á atvinnustarfsemi, sbr. 18. gr. og 39. gr.

Í ofangreindum ákvæðum er að finna stórauknar áiögur á atvinnustarfsemi hérlendis. Að einhverju leyti virðist sem svo að stjórnvöld geri sér ekki fyllilega grein fyrir þeim gjörbreyttu aðstæðum sem íslenskt viðskiptalíf býr við í kjölfar þeirrar fjármála- og gjaldeyriskreppu sem nú stendur yfir. Hrun krónunnar, viðvarandi verðbólga og háir stýrivextir hafa lagt efnahagsreikninga stórs hluta viðskiptalífsins í rúst. Á sama tíma eru hafa rekstraraðstæður hrífversnað sem sést best á þeirri staðreynd að einkaneysla hefur dregist saman um nærri 30% frá því hámarki hennar var náð árið 2007 og fjárfesting einkaaðila hefur hrunið um ríflega 60% á sama tíma. Það er því erfitt að sjá hvernig stjórnvöld geta komist að þeirri niðurstöðu að frekari skattlagning á atvinnurekstur sé vænleg til árangurs.

Mestu munar um hækkun tryggingagjalds. Á sumarmánuðum hækkuðu stjórnvöld tryggingagjald úr 5,34% í 7%. Fyrir næsta ár er gert ráð fyrir að gjaldið hækki enn frekar og verði 8,6% á næsta ári. Heildarhækkun tryggingagjalds nemur því um 60% á einu ári. Gert er ráð fyrir að í heildina nemi auknar tekjur ríkissjóðs af þessum hækkunum 24 ma.kr. Þetta á að gerast á sama tíma og flest fyrirtæki berjast í bökkum, atvinnuleysi er í hæstu hæðum og efnahagsleg umsvif í einkageiranum hafa hrunið saman. Því má gera ráð fyrir að breytingin stuðli að enn meiri fjölgun gjaldþrota fyrirtækja með tilheyrandi aukningu í atvinnuleysi. Hækkun tryggingagjalds leggst harðast á atvinnugreinar sem byggja tekjur sínar á mannauði fremur en fjármagn. Á tímum þar sem fjármagnsstofnar hafa hrunið og tækifæri til nýsköpunar og einkaframtaks liggja fyrst og fremst í mannauð og hugviti getur þetta því ekki talist skynsamleg hagfræði.

Auk þess vega ýmsar aðrar fyrirliggjandi skattahækkanir að rekstrarskilyrðum íslenskra fyrirtækja. Óþarfi er að fjölyrða um hækkun tekjuskatts á lögðila en með þeirri hækkun er lögð enn ein hindrun á milli fjárfesta og atvinnulífs. Kostur þeirrar hækkunar er þó fólgin í þeirri staðreynd að skatturinn leggst eingöngu á þau fyrirtæki sem skila hagnaði og mun því ekki fjölga þeim fyrirtækjum sem lenda munu í gjaldþroti á næstunni.

Vegna þess að hækkun tekjuskatts leggst eingöngu á þau fyrirtæki sem skila hagnaði og vegna augljóss vanda ríkissjóðs við að brúa umtalsverðan fjárigahalla leggst Viðskiptaráð ekki gegn hækkun tekjuskatts fyrirtækja að þessu sinni.

l) Endurákvörðun skattstofns eða skattálagningar, sbr. 21. gr.

Samkvæmt þessu ákvæði verður skattyfirvöldum gert heimilt að endurákveða skattstofn eða álagningu að beiðni skattaðila "enda liggja verulegir hagsmunir að baki slíkri beiðni." Að mati Viðskiptaráð liggja ávallt verulegir hagsmunir að baki slíku endurmati, en það má lesa af margnefndum áherslum stjórnarskrárinnar í málefnum skattlagningar. Það er undir engum kringumstæðum eðlilegt að ríkið skattleggi almenning eða fyrirtæki, umfram það sem allra brýnust þörf er á og hvað þá að haldið sé eftir ólögmati álagningu.

Samkvæmt ákvæðinu verður skattyfirvöldum nánast í sjálfvald sett að hafna kröfum um endurákvörðun, annars vegar vegna þess huglæga mats sem ákvæðið færir þeim og hins vegar þar sem höfnun um endurákvörðun er ekki kæránleg. Í þessu hallar verulega á skattaðila í þeirri viðleitni sinni að fá ólögmetan álagðan skatt endurgreiddan, sem er með öllu óásættanlegt.

Viðskiptaráð leggur til að 21. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að áðurnefnd huglægt mat skattyfirvaida verði fellt brott.

m) Auðlegðarskattur, sbr. d. liður 25. gr.

Ákvæði þetta kveður á um skattlagningu stóreignafólks að settum ákveðnum viðmiðum. Að mati Viðskiptaráðs eru eignarskattar sem þessir óheppilegir, hvort sem þeir eru lagðir á til skamms eða langs tíma. Skattlagning eigna vegur enn frekar að fjárfestingaumhverfi á Íslandi auk þess sem það er vel kunn staðreynd að með eignasköttum er sama fjármagn margskattlagt. Þetta letur fólk til sparnaðar, dregur úr virkni fjármagnsmarkaða og dregur úr vilja frumkvöðla til áhættufjárfestinga. Allir umræddir þættir eru til þess fallnir að draga úr aðgengi atvinnulífs að fjármagni og hægir því á endurreisnarferli hagkerfisins.

Þá eru aðrir og praktískari vankantar á ákvæðinu, sem lúta fyrst og fremst að því hvernig umræddir einstaklingar eiga að telja fram skattalegt bókfært eigin fé óskráðs félags sem það á eignarhlut í og hvernig eigi að telja fram markaðsverð skráðra eignarhluta sem eru jafnvei í eigu óskráðs félags sem svo aftur er í eigu viðkomandi einstaklings. Fram til þess hefur verið miðað við að framtal byggji á nafnvirði slíkra hluta, sem óneitanlega hefur einfaldað ferlið til muna. Í flestum tilvikum eru þessar upplýsingar sem ákvæðið fer fram á að miðað sé við ekki aðgengilegar, nema um sé að ræða félag skráð á skipulegan verðbréfamarkað. Þá telja einstaklingar fram í mars-apríl en fyrirtæki í fyrsta lagi í maí og allt fram til september. Þessar upplýsingar liggja því ekki fyrir þegar einstaklingurinn telur fram. Kannski er undirritaður að misskilja á einhvern hátt virkni ákvæðsins en frumvarpið veitir því miður afar takmarkaðar leiðbeiningar í þessum efnum.

Þá virðist ekki vera gert ráð fyrir frádrætti ef eignarhluturinn er í neikvæðri stöðu, sem hlýtur að teljast stílbrot sem skattyfirvöldum er iðulega annt um að koma í veg fyrir.

Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá hugmyndum um auðlegðarskatt, en ef nefndin telur það ekki raunhæft að ákvæðið verði gert mun skýrara en það er í frumvarpinu.

N) Launamaður upplýsi um rétt innheimtuhlutfall staðgreiðslu, sbr. b. liður 28. gr. og 30. gr.

Að lokum vill Viðskiptaráð vekja athygli nefndarinnar á ofangreindum ákvæðum sem fella talsverða ábyrgð á hendur launafólks að upplýsa launagreiðenda um rétt innheimtuhlutfall í staðgreiðslu, ef hann vinnur hjá fleiri en einum launagreiðanda. Ábyrgðinni er í þessum ákvæðum þannig varpað yfir á launamann um að halda utan um rétt staðgreiðsluskil, en það hefur hingað til verið á höndum launagreiðenda.

Í þeim löndum þar sem byggt er á tekjuskattsþrepum þá eru viðhöfð ákveðin úrræði til að auðvelda launamanni þetta verkefni, t.a.m. í formi skattkorta, útbúningi skattyfirvalda á tilteknum töflum um álagningu eða jafnvel beggja blands. Þetta er almennt talin forsenda þrepaskipts skattkerfis og ætla má að taki 6-12 mánuði almennt að innleiða, en hér á þetta að gerast yfir nótt og þar sem tíminn er enginn er launafólki ætlað að finna út úr þessu sjálfu.

Vegna skorts á samræmdum úrræðum má ætla að til aukinna eftir á álagningar komi af hálfu skattyfirvalda, en samkvæmt upplýsingum undirritaðs þá innheimtis almennt um 95% af álagðri staðgreiðslu á meðan aðeins rúm 50% innheimtast af eftir á álagningu. Sé það svo eru líkur til að tekjur ríkissjóðs muni dragast saman vegna þessa ákvæðis.

Viðskiptaráð leggur til að stjórnvöld falli frá þrepaskiptu skattkerfi og ætlunum um að fela launafólki að halda utan um rétt staðgreiðsluskil.

Samantekt

Eins og ofangreind umfjöllun ber með sér eru athugasemdir Viðskiptaráðs fjölþættar. Eftir stendur hins vegar það örðuga verkefni sem framundan er, en það er ljóst að ekki verður komist hjá því að brúa stórt gat í fjárlögum ríkisins. Að mati ráðsins felur þetta frumvarp í sér leið sem er síður greiðfær en margar aðrar sem í boði eru.

Þá er rétt að ítreka það álit Viðskiptaráðs að vafasamt er að umbylta núverandi skattkerfi á svo skömmum tíma og það án ítarlegrar úttekta á væntum áhrifum allra breytinga. Ekki bæta úr skák að vinnubrögð við samningu frumvarpsins vekja upp spurningar, en ólíklegt er að það veiti Alþingi nauðsynlegar forsendur til að taka upplýsta ákvörðun. Í þessu sambandi má t.a.m. nefna skort á rökstuðningi með fjölda breytinga. Því til vitnisburðar þá er hvergi fjallað um hvernig þeim atriðum sem frumvarpið varðar er hagað í samanburðarríkjum okkar. Auk þess má finna í frumvarpinu vafasaman rökstuðning og fullyrðingar, sem m.a. var fjallað um varðandi 7. gr. frumvarpsins en því til viðbótar má nefna að hagfræðileg röksemdafærsla í almennum athugasemdum frumvarpsins sem stenst tæpast mikla rýni.

Þar má einna helst nefna að þá fullyrðingu skattkerfið hafi verið lagað að uppblásnu hagkerfi sem sjáist best á því að *“skatttekjur dragast mun meira saman en sem svarar til breytinga á undirliggjandi hagstærðum...”* Ef litið er á þróun fjármagnstekjuskatts í nýútgefnum ríkisreikningi kemur bersýnilega í ljós að tekjur ríkissjóðs eru að aukast um ríflega 23% á milli ára. Þessi fullyrðing stenst því ekki, en hentar vissulega í áróðursskyni. Því miður þá er þetta í samræmi við nýleg vinnubrögð ráðuneytisins, t.a.m. í áður nefndu 366. þingmáli þar sem fullyrðingar í greinargerð stóðust ekki nánari skoðun. Slík vinnubrögð sæma vart þeim faglegu viðmiðum sem eðlilegt er að gera kröfu um innan stjórnarsýslunnar.

Takmarkaður rökstuðningur og hæpnar fullyrðingar eru jafnframt vart sá grunnur sem Alþingi, hið eiginlega fjárstjórnarvald, ætlar að byggja ákvarðanir sínar um álagningu skatta á. Ef sú verður reyndin þá mun hið nýja skattkerfi, ólíkt því kerfi sem byggt var upp á síðustu 30 árum, vera leitt í lög í andstöðu við íslenskt atvinnulíf.

Tillögur Viðskiptaráðs eru eftirfarandi:

- i. Viðskiptaráð leggur til að 3. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni og að reglum um reiknað endurgjald verði frekar breytt til að taka til þess sem telst til óhóflegra arðgreiðslna.*
- ii. Viðskiptaráð leggur til að 4. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni.*
- iii. Viðskiptaráð leggur til að 5. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að miðað verði við tiltekna fjárhæð og þá í hærra lagi, t.a.m. 10 mkr.*
- iv. Viðskiptaráð leggur til að b. og c. liðir 7. gr. frumvarpsins verði felldir brott í heild sinni.*
- v. Viðskiptaráð leggur til að 8. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni og skoðaðar verði þær reglur sem samanburðarlönd nota í sama tilgangi.*
- vi. Viðskiptaráð leggur til að 1. málsliður a. liðar 11. gr. og b. og c. liður ákvæðisins sem og að 22. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni.*
- vii. Viðskiptaráð leggur til að 12. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni.*
- viii. Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá fyrirtætlunum um þrepaskipt skattkerfi og að gerðar verði þess í stað einfaldari breytingar á skattlagningu launatekna sem og að viðhaldið verði því fyrirkomulagi að hjón geti að fullu verið samsköttuð.*
- ix. Viðskiptaráð leggur til að fjármagnstekjuskattur verði ákveðinn á bilinu 12-14% í stað 18% eins og ákvæðið kveður á um.*

- x. *Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá áætlunum um að skattleggja tilteknar tekjur í brúttóskattlagningu og hvetur til þess að nettóskattlagning verði lögfest með skýrum hætti þess í stað.*
- xi. *Vegna þess að hækkun tekjuskatts leggst eingöngu á þau fyrirtæki sem skila hagnaði og vegna augljóss vanda ríkissjóðs við að brúa umtalsverðan fjárlagahalla leggst Viðskiptaráð ekki gegn hækkun tekjuskatts fyrirtækja að þessu sinni.*
- xii. *Viðskiptaráð leggur til að 21. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að huglægt mat skattýfirvalda verði fellt brott.*
- xiii. *Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá hugmyndum um auðlegðarskatt, en ef nefndin telur það ekki raunhæft að ákvæðið verði gert mun skýrara en það er í frumvarpinu.*
- xiv. *Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá ætlunum um að fela launafólki að halda utan um rétt staðgreiðsluskil.*

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga og hvetur til heildarendurskoðunar á fyrirhuguðum skattabreytingum í virku samráði við fulltrúa atvinnulífs og launamanna og aðra hagsmunaaðila.

Virðingarfyllst,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs