

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

Reykjavík, 14. desember 2009 02-2009110621
T-ums 53/09

Alþingi
Erindi nr. *Þ 138/772*
komudagur *15.12.2009*

Minnisblað vegna frumvarps til laga um tekjuöflun ríkisins - 256. mál.

Að beiðni formanns efnahags- og skattanefndar Alþingis hefur ríkisskattstjóri tekið saman eftirfarandi minnisblað vegna frumvarps til laga um tekjuöflun ríkisins - 256. mál.

2. gr. frumvarpsins - Ákvæðið varðar eingöngu menn utan rekstrar og verður að skoða það í samhengi með 35. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að til staðgreiðsluskyldra vaxtatekna teljist innleystur gengishagnaður af reikningum í innlánsstofnunum. Frá og með gildistöku 3. gr. laga nr. 46/2009 eru fjármálafyrirtæki sem taka við fjármunum til ávöxtunar skyldug til að veita ríkisskattstjóra upplýsingar um greidda eða greiðslukræfa vexti þ.m.t. stöðu á gjaldeyrisreikningum í árslok. Með þessari breytingu fæst betri yfirsýn yfir fjármagnstekjur og slíkar eignir. Misbrestur hefur verið á að gengishagnaður hafi verið talinn fram til tekna auk þess sem gildandi ákvæði 4. tölul. 2. mgr. 8. gr. tekjuskattslaga hefur verið torskilið og því erfitt í framkvæmd. Skattur af þessum tekjum hefur því skilað sér með óverulegum hætti.

Fram hafa komið efasemdir um að breytingarnar sem lagðar er til með frumvarpinu (2. gr. og 35. gr.) komi til með að virka sem skyldi. Ríkisskattstjóri telur ákvæðið til muna skýrara en getur fyrir sitt leyti fallist á að kveðið verði sérstaklega á um að ætíð skuli líta svo á að elsta innborgun sé til útborgunar fyrst. Vextir af þessum reikningum eru væntanlega færðir í árslok og skattskyldir sem slíkir á þeim tímapunkti. Gengishagnaður af vöxtunum yrði reiknaður á sama hátt frá þeim tímapunkti. Með allri þeirri tölvutækni sem bankar og aðrar fjármálastofnanir búa yfir ætti að vera unnt að halda utan um inn- og útborganir og vaxtafærslur.

Ríkisskattstjóri leyfir sér að benda á að unnt er að breyta tillögunni efnislega á þann veg að gengishagnaður verði skattlagður á þeim tímapunkti sem hann verður til óháð úttekt eða innlausn svo sem gert er hjá rekstraraðilum. Tekin verði þannig upphafsstaða innlánsreiknings í ársbyrjun eða við innlögn innan ársins og lokastaða í árslok eða við úttekt innan ársins og mismunurinn umreiknaður í íslenskar krónur skapi skattskyldar tekjur. Ákvæði 2. gr. frumvarpsins gæti þannig orðast svo:

Gengishagnaður af hvers konar innlánsreikningum í erlendum verðmæli á því ári sem gengisbreyting á sér stað og miðast við kaupgengi hlutaðeigandi erlends gjaldeyris í árslok eða á úttektardegi. Heimilt er að jafna saman gengishagnaði og gengistapi hvers innlánsreiknings fyrir sig.

Samhliða er lagt til að a-lið 35. gr. frumvarpsins verði breytt og hljóði svo:

Til vaxta telst ennfremur innleystur gengishagnaður af reikningum í innlánsstofnunum. Sama á við um gengishagnað sem fellur til frá einu greiðslutímabili til annars innan staðgreiðsluársins.

Breyting þessi myndi þarfnast nokkurs undirbúnings þar sem gera þyrfti upp gengishagnað fram til gildistöku ákvæðisins og kveða sérstaklega á um það í bráðabirgðaákvæði.

Ríkisskattstjóri telur eðlilegt að breytingarnar tækju þannig ekki gildi fyrir en 1. janúar 2011 og kæmu til framkvæmda við staðgreiðslu það ár og álagningu 2012.

3. gr. frumvarpsins - Að mati ríkisskattstjóra er sú leið sem lögð er til í frumvarpinu um að skattleggja hluta af úthlutaðum arði sem laun hjá þeim sem skylt er að reikna sér endurgjald vera hlutlæg, einföld og til þess fallin á ná markmiði því sem stefnt er að með lögfestingu ákvæðisins. Embættið vekur sérstaka athygli á því að ákvæðið fer ekki að virka fyrir en úthlutaður arður er **umfram** 20% af skattalegu bókfærðu eigin fé og þá þannig að það sem **umfram** er skiptist til helminga í laun og arð. Með þessum hætti myndi úthlutaður arður skattleggjast að 60% hluta sem fjármagnstekjur og 40% sem launatekjur. Hóflegur arður skattleggst því sem slíkur eftir sem áður en þegar verulegt ójafnvægi er á milli reiknaðs endurgjalds og úthlutaðs arðs skiptist fjárhæðin með framangreindum hætti.

Vegna framkominna athugasemda um að "hugtakið" skattalegt bókfært eigið fé sé hvergi skilgreint í lögum vill ríkisskattstjóri benda á að samkvæmt orðanna hljóðan er átt við það eigið fé sem fram kemur í skattframtali, þ.e. mismunur á eignum og skuldum sbr. RSK 1.04. Þá vill ríkisskattstjóri enn fremur benda á vegna framkominna athugasemda að samkvæmt orðanna hljóðan er átt við úthlutaðan arð en í því orðalagi hlýtur að felast að arðurinn sé jafnframt greiddur eða greiðslukræfur skv. lögum um hlutafélög og einkahlutafélög.

Hugmyndir um að hækka reiknað endurgjald eða á annan hátt breyta þeim reglum í þá veru að reiknað endurgjald sem slíkt margfaldist eða umreiknist á einhvern hátt ef á annað borð væri greiddur arður myndu ekki hvað síst verða íþyngjandi fyrir þá sem taka hóflegan arð úr rekstrinum eða eru með umfangslítinn rekstur. Hjá þeim myndi við slíkar breytingar e.t.v. öll arðgreiðslan skattleggjast sem reiknað endurgjald en með þeirri reglu sem lögð er til væri jafnvel enginn hluti arðgreiðslunnar skattlagður sem laun og aldrei meira en 40%. Þannig myndu þeir sem fá háar arðgreiðslur áfram greiða lægri skatt af ráðstöfunartekjum sínum og það er beinlínis í mótsögn við markmið ákvæðisins.

Ekki verður séð að það hvernig hagnaður viðkomandi félags myndast skipti máli í þessu samhengi þegar arðsúthlutun er umfram framangreind viðmið. Þá verður ekki séð að hlutafélagalög og einkahlutafélagalög leggi skyldur á herðar hluthöfum til að taka út hámarksarð árlega heldur megi dreifa arðsúthlutun á fleiri ár.

Fram kom í umsögn embættisins um sama þingmál að rétt væri að ríkisskattstjóri setti og birti verklagsreglur um framkvæmd ákvæðisins sem hefðu t.a.m. að geyma ítarlegar upplýsingar um hverjir eigi að reikna sér endurgjald en það er jafnframt mat ríkisskattstjóra að gildandi lög svo langt sem þau ná, stjórnvaldsfyrirmæli og úrskurðarframkvæmd sé skýr hvað þetta varðar.

Vegna athugasemda um að skýr ákvæði vanti um að arður sem skattleggst sem laun megi túlka sem launagreiðslu í rekstrarlegum skilningi ásamt öllu því sem af því leiðir vill ríkisskattstjóri taka fram að sams konar orðalag er í ákvæði 2. mgr. 11. gr. tekjuskattslaga og varðar dulinn arð, hefur hingað til ekki valdið vafa um tryggingagjaldsskyldu og gjaldfærslu í rekstri.

4. gr. frumvarpsins – Ríkisskattstjóri ítrekar það sem fram kemur í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins og ekki verður séð að framkomnar athugasemdir kalli á frekari viðbrögð af hálfu embættisins. Rétt er þó að benda á að í skattalegu tilliti sem staðfest hefur verið í úrskurðarframkvæmd hefur ekki verið litið svo á að viðskipti með afleiðusamninga séu kaup og sala eigna. Embættið getur út af fyrir sig tekið undir að skattalög þurfi sífellda endurskoðun. Þangað til að hugsanleg heildarendurskoðun á skattlagningu afleiðna hefur farið fram er eðlilegt að samræmi sé í skattlagningu á afleiðum óháð undirliggjandi verðmætum og það misræmi sem lögfest var með lögum nr. 38/2008 sé felld úr gildi.

b-liður 5. gr. frumvarpsins - Að mati ríkisskattstjóra er unnt að útfæra regluna í frumvarpinu þannig að hún einskorðist við séreignasparnað en ákvörðun um slíkt er að sjálfsögðu pólitísk. Ríkisskattstjóri bendir þó á að önnur lögmál gilda að vissu marki um séreignasparnað t.a.m. eru nú í gildi lög sem heimila útgreiðslu á honum óháð aldri. Þá væri einnig unnt að hækka viðmiðunarfrjárhæð ákvæðisins með hliðsjón af hæstu launum launþega umfram það sem tillagan er byggð á.

Vegna athugasemda um að með ákvæðinu verði hluti tekna tvískattlagður þá tekur ríkisskattstjóri undir að svo geti orðið þegar laun eru tekin út í formi hárra umframgreiðslna til lífeyrissjóðs en telur að þeir aðilar sem slík tök hafa á launakjörum sínum hafi jafnframt tök á því að haga sínum sparnaði á þann hátt að þeim sé hagfelldur. Þá verður að hafa í huga að samkvæmt núgildandi tekjuskattslögum getur komið til tvísköttunar í þeim tilvikum þegar móttframlag fer yfir þau mörk sem er að finna í 5. tölul. 28. gr. tekjuskattslaga. Ekki er því um nýmæli að ræða að því leyti heldur gerir frumvarpið ráð fyrir einföldun á reglunni og breytingu á mörkum.

11. gr. frumvarpsins – Vegna framkominna athugasemda um misræmi á milli greinargerðartexta og frumvarpstexta vill ríkisskattstjóri taka fram að það er mat hans að frumvarpstextinn sé alveg skýr og að eingöngu sé hægt að skilja hann á þann veg að viðmiðunarreglurnar um reiknað endurgjald séu lágmarksmælikvarði út frá almennum taxtalaunum og að hafi sá sem reikna á sér endurgjald t.a.m. bíl í eigu rekstrarins til umráða þá beri að tekjufæra hjá honum hlunnindi sem teljast til tekna og skattleggjast til viðbótar við reiknaða endurgjaldið. Telji efnahags- og skattanefnd að til bóta sé að breyta orðalagi til frekari skýringa þá leggur ríkisskattstjóri til að 2. másl. a-liðar 11. gr. frumvarpsins orðist svo:

Við ákvörðun lágmarksendurgjalds skal höfð hliðsjón af raunverulegum tekjum fyrir sambærileg störf, samkvæmt kjarasamningum, að viðbættum hvers konar hlunnindum og skiptir ekki máli hvernig þau eru greidd eða í hvaða formi þau eru.

Þá vill ríkisskattstjóri benda á vegna ummæla í framkomnum athugasemdum þess efnis að ákvæði stjórnarskrárinnar leggi bann við að fela stjórnvöldum skattlagningarvald, að Hæstiréttur Íslands hefur metið viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra um skattmat gagnsæjar, hlutlægar og skýrar. Ekki var í þeim dómi fallist á að brotið væri gegn stjórnarskránni með því að fela ríkisskattstjóra setningu reglnanna.

12. gr. frumvarpsins – Ríkisskattstjóri áréttar að í núgildandi lagagrein tekur til þriggja ólíkra tilvika. Í fyrsta hluta ákvæðisins er verið að fjalla um raunverulega atvinnustarfsemi þar sem mismunandi tekjufærslureglur geta gilt um þjónustu í þröngri merkingu en ekki aðra atvinnustarfsemi. Í öðru lagi tekur ákvæðið til listamanna sem hafa mjög mismunandi tekjur milli ára og í þriðja lagi til björgunarlauna. Í frumvarpinu er lögð til breyting á fyrsta hluta ákvæðisins og er hún gerð í þeim tilgangi að jafna stöðu milli atvinnugreina. Sem dæmi má nefna að allir þeir sem stunda atvinnustarfsemi sem telst vera iðn samkvæmt iðnaðarlögum nr. 42/1978 falla utan við ákvæðið þótt um persónulega þjónustu sé að ræða. Þá hefur ákvæðið verið túlkað svo að ekki sé einungis litið til viðkomandi rekstraraðila heldur að vinnuþáttur fari almennt yfir 70% í viðkomandi þjónustugrein þannig hafa þeir sem alls ekki uppfylla skilyrðið um vinnuþátt geta nýtt sér frestun tekjufærslu.

17. gr. frumvarpsins – Framkomnar athugasemdir frá umsagnaraðilum lúta allar að því að horfið verði frá nettó skattlagningu aðila sem bera takmarkaða skattskyldu. Af þessu tilefni vill ríkisskattstjóri áréttar að skattlagning einstaklinga utan rekstrar, hvort sem þeir eru með fulla og ótakmarkaða skattskyldu eða takmarkaða skattskyldu er ávallt brúttóskattlagning, þ.e.

tekjur án nokkurs frádráttar, ef undan eru skildar launatekjur en frá þeim heimilast tiltekinn lögbundinn frádráttur. Hvað varðar lögaðila sem bera hér á landi takmarkaða skattskyldu þá er með frumvarpinu er lagt til að greiddur verði tekjuskattur af brúttó tekjum og á það við um þá lögaðila sem skattskyldir eru samkvæmt 3., 6., 7. og 8. tölul. 3. gr. tekjuskattslaga. Þær tekjur sem þarna um ræðir eru allar staðgreiðsluskyldar og með breytingum sem lagðar eru til á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda sbr. 26. og 27. gr. frumvarpsins, kemur skýrt fram að staðgreiðslu ber að halda eftir af tekjunum/greiðslunni sjálfri án nokkurs frádráttar. Af öðrum tekjum aðila með takmarkaða skattskyldu ber að leggja tekjuskatt á nettótekjur. Samkvæmt gildandi lögum er kveðið á um að halda skuli eftir staðgreiðslu af þessum teknategundum. Í staðgreiðslulögum er hins vegar ekki að finna tilgreiningu á innheimtuhlutfallinu og hafa skattyfirvöld túlkað ákvæði tekjuskatts- og staðgreiðslulaga þannig að skatthlutfall tekjuskattslaga sé í raun staðgreiðsluhlutfallið. Í þeim lögum er aftur á móti að finna orðalag sem skilja má í þá veru að tekjuskattur eigi að reiknast af tekjuskattsstofni. Um það hefur síðan verið deilt hvort taka hafi átt tillit til einhvers frádráttar í staðgreiðslu, enda að finna ákvæði í núgildandi staðgreiðslulögum þess efnis að réttilega ákvörðuð og innborguð staðgreiðsla sé fullnaðargreiðsla umræddra gjalda. Skattyfirvöld hafa svarað því til að frádráttur í staðgreiðslu sé ekki heimill og að óski aðilar með takmarkað skattskyldu eftir einhverjum slíkum frádrætti þá verði það að gerast með því að óska leiðréttingar hjá skattyfirvöldum eftir atvikum með því að telja fram hér á landi með hefðbundnum hætti.

Þegar litið er til þeirra teknategunda sem nú er lagt til að sæti brúttóskattlagningu þá er það álit ríkisskattstjóra að frá þóknunum (6. tölul. 3. gr.), arði (7. tölul. 3. gr.) og vöxtum (8. tölul. 3. gr.) sé ekki heimill neinn frádráttur hjá lögaðilum með takmarkaða skattskyldu. Almenna reglan er sú að tekjur og gjöld sem stofnað er til fyrir eða eftir skattskyldu hér á landi hafa ekki þýðingu í skattskilum hér. Erlendur lögaðili sem ber takmarkaða skattskyldu hér á landi vegna vaxta, þóknana og arðs ber skattskylduna frá og með þeim tímapunkti sem tekjurnar eru greiddar eða greiðslukræfar, eða með öðrum orðum skattskyldan varir eingöngu þann tímapunkt sem tekjurnar koma til greiðslu. Ef fallast ætti á frádrátt vegna einhvers kostnaðar þá yrði eingöngu um að ræða kostnað sem til félli á sama tímapunkti.

Óformleg könnun ríkisskattstjóra á ákvæðum norrænna laga á þessu sviði leiddi eftirfarandi í ljós:

- Danmörk: Af arði ber að halda eftir 28% staðgreiðsla af brúttófjárhæð og er þessi staðgreiðsla endanlega greiðsla tekjuskatts (gildir þó ekki ef móttakandi arðs á 10% eða meira í félaginu sem úthlutar arðinum). Af þóknunum ber að halda eftir 30% staðgreiðslu af brúttógreiðslu.
- Finnland: Af arði ber að halda eftir 28% staðgreiðslu af brúttófjárhæð nema ef móttakandi arðs á 15% eða meira í félaginu sem greiðir arðinn. Tilteknir vextir sæta einnig 28% staðgreiðslu af brúttógreiðslu sama á við um þóknanir.
- Noregur: Af arði ber að halda eftir 25% staðgreiðslu.
- Svíþjóð: Af arði ber að halda eftir 30% staðgreiðslu af brúttógreiðslu og er það endanleg greiðsla tekjuskatts.

Það ber að hafa í huga að framangreind samantekt hefur ekki að geyma tæmandi upplýsingar um löggjöf framangreindra ríkja á þessu sviði.

Ennfremur vill ríkisskattstjóri taka fram að kostnaður erlendra lögaðila færirst til frádráttar í skattskilum í þeirra heimaríki. Með því að heimila frádrátt frá tekjum hér á landi yrði þannig heimilaður frádráttur vegna rekstrarkostnaðar tvisvar sinnum, einu sinni hér og aftur í heimaríki. Það getur varla verið æskilegt. Þrátt fyrir framanritað er unnt að fallast á það með

umsagnaraðilum að e.t.v. megi skýra orðalag b- og c- staflíðar innan c-liðar 17. gr. og b-staflíðar innan g-liðar 17. gr. frumvarpsins betur þannig að ekki fari á milli mála að tekjuskatt beri að reikna af tekjuskattsstofni þegar um er að ræða skattskyldu vegna þjónustugreiðslna og söluhagnaðar hlutabréfa. Ríkisskattstjóri leyfir sér af þessu tilefni að leggja til eftirfarandi breytingar á b- og c- staflíðum innan c-liðar 17. gr. og b-staflíð innan g-liðar 17. gr. og c. lið 27. gr. frumvarpsins:

b-staflíður innan c. liðar 17. gr orðast þá svo: *18% af tekjuskattsstofni ef um lögaðila skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. er að ræða.*

c-staflíður innan c-liðar 17. gr. orðast þá svo: *32,7% af tekjuskattsstofni er um aðra lögaðila er að ræða.*

b-staflíður innan g-liðar 17. gr. orðast þá svo: *18% af tekjuskattsstofni ef um lögaðila er að ræða.*

c-liður 27. gr. orðast þá svo: *Innheimtuhlutfall í staðgreiðslu hjá þeim launamönnum sem skattskyldir eru skv. 2. og 3. tölul. 3. gr. laga um tekjuskatt skal vera tekjuskattshlutfall eins og það er ákvarðað í 70. gr. þeirra laga að viðbættu útsvari sbr. 1. mgr., og skal staðgreiðsla dregin af tekjum án nokkurs frádráttar. Innheimtuhlutfall í staðgreiðslu hjá þeim launamönnum, þ.e. mönnum og lögaðilum, sem skattskyldir eru samkvæmt 6., 7. og 8. tölul. 3. gr. laga um tekjuskatt skal vera tekjuskattshlutfall eins og það er ákvarðað í 70. gr. þeirra laga og skal staðgreiðsla dregin af tekjum án nokkurs frádráttar. Réttilega ákvörðuð og innborguð staðgreiðsla þessara aðila skal vera fullnaðargreiðsla án þess að fram þurfi að fara frekari ákvörðun eða álagning nema um sé að ræða aðila sem jafnframt er skattskyldur samkvæmt 4. tölul. 3. gr. tekjuskattslaga.*

21. gr. frumvarpsins – Í núgildandi 4. mgr. 101. gr. tekjuskattslaga er að finna ákvæði sem veitir skattaðilum rétt til að fá álagningu opinberra gjalda endurupptekna sex ár aftur í tímann frá því að stefnumarkandi úrskurður eða dómur var kveðinn upp. Þar eru þegar sett tímamörk sem víkja frá þeim ótímabundna rétti til endurupptöku sem talinn er gilda skv. 3. mgr. 101. gr. Þykir skjóta skökku við að réttur til endurupptöku sem byggir á dómi eða úrskurði yfirskattanefndar sé háður tímamörkum en einhliða ákvörðun skattaðila um tilefni endurupptöku sé talin án takmarka. Rétt er að benda á að orðalag frumvarpsins felur í sér ákveðinn sveigjanleika en er ekki með öllu fortakslaust um slíka fresti, þrátt fyrir að á öðrum sviðum stjórnslunnar liggi víða fyrir fastmótaðar reglur um endanleika stjórnvaldsákvarðana. Í ljósi þessa leggur ríkisskattstjóri til að tillaga frumvarpsins nái fram að ganga.

Virðingarfyllst
f. h. ríkisskattstjóra

Elín Alma Arthúrsdóttir Guðrún Jenný Jónsdóttir

