



SKATTRANNSÓKNARSTJÓRI
RÍKISINS

Alþingi Íslendinga
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar,

150 REYKJAVÍK

DAGSETNING
22.05.1996

TILVÍSUN
SEP/hh/0711/96

Alþingi

Erindi nr. Þ 120/2092

komudagur 24/5 1996

Efni bréfs: Svar skattrannsóknarstjóra ríkisins við fyrirspurn frá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.

Skattrannsóknarstjóra ríkisins hefur borist fyrirspurn frá háttvirtri efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis vegna beiðni tveggja nefndarmanna hennar. Fyrirspurnin er vegna umfjöllunar nefndarinnar um þingmál nr. 421 og 422 um skatt á fjármagnstekjur og þingmál nr. 428 og 429 um skatt á vaxtatekjur. Svör skattrannsóknarstjóra eru sett fram í sömu röð og spurningarnar eru bornar fram. Svar við spurningu nr. 1 er flokkað eftir efnisþáttum, fyrst er vikið að skatti á vexti og vegna þess er fjallað sameiginlega um öll frumvörpin en síðan verður fjallað um arð, söluhagnað og leigutekjur samkvæmt þingmálum nr. 422. og 421. Allt svarið er ritað út frá sjónarmiðum um svik og sniðgöngu.

1. *Hvert er mat skattrannsóknarstjóra á frumvörpunum með tilliti til möguleika á skattsvikum, möguleika á skilasvikum og skattsniðgöngu?*

Svar:

Fyrirgreind frumvörp eru í verulegum atriðum ólík þótt þau að hluta til stefni að sama markmiði, þ.e. að skattleggja vaxtatekjur. Stjórnarfrumvörpin nr. 421 og 422 fela hins vegar jafnframt í sér verulegar breytingar á skattlagningu arðs, söluhagnaðar og leigutekna.

1. Vextir:

Almennt má um öll frumvörpin segja varðandi skattlagningu vaxta að engir sérstakir möguleikar eru til skila- eða skattsvika umfram þá sem þegar eru kunnir úr innheimtu staðgreiðslu opinberra gjalda. Fyrir hendi er áfram sá möguleiki að innheimtumaður skatts af vöxtum, skili þeim skatti ekki í ríkissjóð. Einnig er sá möguleiki til staðar að skattaðili (gjaldandi) og innheimtumaðili komi sér saman um að skattinum sé ekki haldið eftir eða ekki gerð grein fyrir honum. Telja verður að ekki sé mikil hættá undanskoti af því tagi sem fyrir er lýst. Aðalinnheimtumenn skattsins munu verða viðurkenndar fjármálastofnanir sem ætla verður að standi ekki í skattsvikum.

Undanskot vaxtaskatts á þeim vettvangi yrði sennilega um of sýnileg til að geta farið fram vegna þeirrar leyndar sem athafnir af þessu tagi kalla á. Verður að ætla að innra eftirlit sem stofnanir þessar sæta af stjórnendum þeirra og bankaeftirliti Seðlabanka Íslands geri það að verkum að ekki sé mikil hætta á misferli hjá þessum aðilum.

Það sama er hins vegar ekki unnt að fullyrða um ýmsa aðra aðila sem ætlað er að innheimta skattinn. Þar má m.a. nefna þá sem atvinnu hafa af milligöngu af fjárvörslu og innheimtu fjárkrafna án þess að slík starfsemi sé talin umfangsmikil. Þar er sú hætta fyrir hendi að aðilar sammælist um að halda skattinum ekki eftir eða innheimtuaðili skilar ekki skattinum. Það er almennt talið að hættan á skattsvikum eða öðrum skattalagabrotum sé meiri hjá minni og meðalstórum fyrirtækjum þar sem eigendur eru fáir, frekar en hjá stórum fyrirtækum með fjölda hluthafa. Hin takmarkaða upplýsingaskylda innheimtuaðila og almenn vanhöld hjá gjaldendum á að gera grein fyrir innstæðum sínum hjá bönkum og verðbréfafyrirtækjum eykur einnig til muna hættu á að undanskotið geti farið fram án þess að upp komist. Engin úrræði eru til þess að fyrirbyggja háttsemi af þessu tagi í tilvitnuðum lagafrumvörpum.

Um sniðgöngu vegna skattlagningar vaxta verður að telja að þar felist möguleikar á að komast hjá skattlagningu þeirra af ýmis konar skuldum. Er það m.a. unnt að gera með því að hækka höfuðstól um áætlaðar eða fyrirfram reiknaðar vaxtagreiðslur. Afar ósennilegt er að unnt sé með nokkrum vitrænum hætti að taka á slíku nema að beinlínis liggi fyrir játningar aðila á háttsemi sinni. Sönnun fyrir háttseminni er aðalatriðið og ekki er líklegt að unnt sé að sanna hana með öðrum hætti en persónubundnum sönnunargögnum. Vafasamt er að hlutlæg sönnunargögn fengjust í málum af þessum toga. Um er að ræða skattsniðgöngu og hinn ætlaði undandráttur gæti þá orðið andlag skattlagningar. Þá eru án efa einnig fyrir hendi alls konar flækjur og umsnúningur hvers kyns kúlubréfa og verðbréfa í því skyni að komast hjá skattgreiðslum. Hið sama á einnig við um meðferð affalla og jafnvel gengishagnaðar.

Niðurstaða varðandi vaxtaþátt skattlagningarinnar er sú að litlar líkur eru á að viðurkenndar fjármálastofnanir standi í skattsvikum, skilasvikum eða skattsniðgöngu. Hið sama verður ekki sagt með sömu vissu um minni aðila sem versla með verðbréf og fjárkröfur eða annast umsýslu þeirra. Þar eru nokkrar líkur á undanskoti og haldast í hendur líkur á skattsvikum almennt og svik á vaxtasköttum sem m.a. eru háð stærð fyrirtækja.

2. Arður, söluhagnaður:

Þingmál nr. 421 og 422 fjalla jafnframt um skattlagningu arðgreiðslna, söluhagnaðar og leigugreiðslna (af íbúðarhúsnæði?). Þar eru fyrir hendi alls kyns möguleikar á skattundandrætti, skilasvikum og skattsniðgöngu.

Í skýrslu nefndar sem fjármálaráðherra skipaði vorið 1995 og samdi fyrirbyggjandi stjórnarfrumvörp, mál nr. 421 og 422, er á bls. 7 í skýrslunni lýst þeirri tillögu að allar

fjármagnstekjur einstaklinga verði skattlagðar með 10% skatthlutfalli. Á bls. 27 í sömu skýrslu er síðan lýst markmiði með þessari skattlagningu. Ekki er að finna í skýrslunni nægjanlega skýra umfjöllun hvað upptaka á 10% skatthlutfalli á arðgreiðslum hefur í för með sér í stað 42% eða 47% skatthlutfalls. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að fjármagnstekjur eru mjög ólíkar tekjur í eðli sínu. Þar má nefna að söluhagnaður og arður lýtur allt öðrum lögmálum en vextir, gengishagnaður eða afföll. Mjög oft fer saman arðsmóttaka og launagreiðslur frá sama aðila. Sömuleiðis er það oft á tíðum arðsmóttakandi sem ákveður arðsgreiðsluna. Með fjölgun hlutafélaga og einkahlutafélaga þar sem einstaklingsrekstur er færður yfir í félagiform munu fara saman í æ auknum mæli greiðsla á arði og greiðsla launa. Augljós er þá sú hættu að óeðlilega stór hluti greiðslna verði færður sem arður sem ella væri meðhöndlaður sem laun. Verður að telja öruggt að einhver hópur sjálfstætt starfandi einstaklinga muni breyta formi rekstrar síns í því skyni að lækka skattgreiðslur sínar með því að taka fé út úr félögunum í formi arðs að svo miklu leyti sem eigið fé félags leyfir slíkt.

Verulegir hagsmunir munu verða af því að stofna einkahlutafélög og fá greiðslur frá því í formi arðs. Þá er frádráttarmöguleiki félagsins á arðgreiðslunni umtalsverður hvati til formbreytingar á atvinnurekstri. Mörg undanfarin ár hafa skattyfirvöld þurft að endurákvarða opinber gjöld fjölmargra sjálfstætt starfandi einstaklinga vegna tilrauna til sniðgöngu þeirra á reiknuðum launum. Samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi verða slík ágreiningsmál úr sögunni þar sem rekstraraðilum er í sjálfsvald sett hvaða fjárhæð þeir telja til launahluta og hvað sé arður.

Auk þess sem hér hefur verið rakið um laun og arð eru fyrir hendi ýmsir möguleikar til sniðgöngu einkum varðandi 6. gr. frumvarps til breytinga á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, 421. mál. Þótt frumvarpið geri ráð fyrir að ekki verði unnt að leggja til grundvallar við ákvörðun arðgreiðslna ýmsar persónutengdar eignir svo sem íbúðarhúsnæði er sjálfsagt unnt að komast hjá slíku með því að hafa keðju fyrirtækja til að leyna hvernig eignin er samansett. Hugsanlega gætu skattyfirvöld hnekkt slíku sem sniðgöngu. Þá er að öllum líkindum unnt að fara í kringum takmörkun téðrar 6. gr. með því að leigja íbúðarhúsnæði áfram til annarra félaga sem afhenti það aftur til eiganda endurgjaldslaust.

Stofn til útreiknings söluhagnaðar er oft á tíðum afleiðing af fyrirfram afskriftum sem aðilar hafa gripið til í því skyni að fresta skattgreiðslum af söluhagnaði. Þannig hefur oft á tíðum myndast mikill skattstofn sem ekki kemur til skattlagningar vegna sérstakra heimilaða ráðstafana í því skyni. Undantekning frá þessu er söluhagnaður eftir 20. gr. tekjuskattslaga svokölluð “speculation”, þ.e. þegar eignanna er sérstaklega afluð í þeim tilgangi að selja þær aftur með hagnaði. Engin ástæða er til að halda að breyting á skattlagningu söluhagnaðar geri menn sérstaklega fúsa til að greiða skatt vegna þessa. Allar heimildir skattalaga til að fresta, dreifa eða fyрна söluhagnað eru áfram til staðar og engin efni eru til annars en að telja en að þær heimildir verði

notaðar áfram. Þá er líklegt að sniðganga söluhagnaðar verði áfram stunduð, m.a. með því að hagræða samningum eftir því sem efni standa til í því skyni að komast hjá réttum skattgreiðslum. Á hinn bóginn verður að telja afar líklegt að aðilar sem eiga mikinn uppsafnaðan söluhagnað nýti sér væntanlegar heimildir til útgreiðslna meðan skattprósenta arðs og söluhagnaðar er 10% í stað þeirrar almennu skattprósentu sem aðrar tekjur eru skattlagðar eftir.

Niðurstaða um arðs- og söluhagnaðarhlutann er sú að jafnmiklar líkur eru þar á skattsvikum og skilasvikum og við skattskil almennt. Auknir möguleikar eru hins vegar á ýmis konar sniðgöngu, flutningi launatekna yfir í fjármagnstekjur, auk þess hagræðis að greiða mun lægri skatta af arði, söluhagnaði og leigu en launatekjum.

2. Eru ákvæði frumvarpanna fullnægjandi m.t.t. refsiverðrar háttsemi og ólögmætra athafna?

Svar:

Bæði stjórnarfrumvarp um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur 422. mál og frumvarp um staðgreiðslu skatts af vaxtatekjum 429. mál eru ekki fullnægjandi hvað varðar tilgreiningu á refsiverðri háttsemi og viðurlögum. Það er nútíma sjónarmið að sérrefsilög eða refsíákvæði í sérlögum skuli lýsa nákvæmlega hvaða háttsemi það er sem talin er ólögmæt og við hvaða ákvæði laganna hún varðar. Þegar þjóðfélagsins og þeir sem starfa samkvæmt lögunum eiga að geta séð nákvæmlega hvaða háttsemi talin er ólögmæt og hver ekki. Það er almennt séð ekki nægjanlega vönduð lagasetning að vísa til annarra laga um tiltekin atriði og það er sérstaklega brýnt að sérlög vísi ekki til annarra laga um refsimeðferð, nema þegar vísað er til almennra hegningarlaga. Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hafa verið kynntar tillögur um breytingar varðandi mál nr. 422 þar sem gert er ráð fyrir ítarlegum refsíákvæðum. Sams konar breytingar þyrfti að gera varðandi þingmál nr. 429.

3. Eru frumvörpin fullnægjandi m.t.t. skattrannsókna og annarra verkefna skattrannsóknarstjóra?

Svar:

Frumvarp um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur 422. mál gerir ekki ráð fyrir að skattrannsóknarstjóri ríkisins hafi nein afskipti eða neinar heimildir til meðferðar mála. Í upptalningu 17. gr. þar sem vísað er til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda eru talin upp þau atriði sem við eiga, en þar eru rannsóknir á skattskilum ekki taldar með. Gagnályktun frá því ákvæði frumvarpsins er að skattrannsóknarstjóri ríkisins

hafi ekki heimild til meðferðar mála, hvorki til almennra skattrannsókna né að halda uppi refsimeðferð eftir lok rannsókna. Höfundar frumvarpsins hafa greint frá því að um ónákvæmni hafi verið að ræða við samningu 14. og 17. gr. þess. Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hafa verið kynntar breytingar sem fjármálaráðuneytið hefur lagt fram og leggur til að úr þessu sé bætt.

Frumvarp um staðgreiðslu skatts af vaxtatekjum 429. mál er fullnægjandi hvað þetta varðar þar sem vísun í 12. gr. frumvarpsins til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr 45/1987 er án takmörkunar og því óumdeilt að skattrannsóknarstjóri ríkisins fer samkvæmt frumvarpinu bæði með rannsóknir og refsimeðferð skattalagabrota.

4. Eru ákvæði frumvarpanna fullnægjandi m.t.t. upplýsingagjafar til skattyfirvalda og skattrannsókna?

Svar:

Frumvarp um staðgreiðslu skatts af fjármagnstekjum 421. mál er talsvert ófullnægjandi hvað þetta varðar sbr. svar við spurningu nr. 3 hér að framan. Heimildir skattrannsóknarstjóra ríkisins eru nánast engar en úr því er ætlað að bæta samkvæmt drögum að breytingum sem kynntar hafa verið efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis varðandi rannsóknir á tilteknum aðilum. Heimildir samkvæmt frumvarpi um staðgreiðslu skatts af vaxtatekjum 429. mál eru hins vegar talsvert skýrari, þar sem vísað er til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 án nokkurrar takmörkunar. Þá vísast um þetta atriði enn fremur til umfjöllunar hér að framan við spurningu nr. 3.

Ekkert frumvarpana gera ráð fyrir því að sjálfvirk upplýsingagjöf verði fyrir hendi hjá fjármálastofnunum til skattyfirvalda. Það er afar óheppilegt að þeim takmörkunum á upplýsingagjöf til skattyfirvalda sé viðhaldið. Engin haldbær rök eru fyrir slíku og líkur eru á að þetta ýti undir skattsvik. Að öðru leyti er vísað til umsagnar skattrannsóknarstjóra ríkisins til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis varðandi mál nr. 428 og 429, dags. 9. maí 1996, nánar tiltekið kafla II í þeirri umsögn.

5. Eru málsmeðferðarreglur frumvarpanna fullnægjandi?

Svar:

Við þessari spurningu eru sams konar svör og við spurningum nr. 3 og 4, þ.e. að fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hafa verið lagðar fram tillögur til breytinga á frumvarpi til staðgreiðslu skatts af fjármagnstekjum 422. mál. Þar er bætt úr þessu en telja verður að það frumvarp sé ekki nægjanlega skýrt hvað málsmeðferð varðar.

Framsetning 17. gr. frumvarpsins er ekki nægjanlega markviss og er lagt til í framkomnum breytingatillögum að hún verði felld niður úr frumvarpinu og þær málsmeðferðarreglur sem ætlað er að viðhafa verði tilgreindar sérstaklega. Telja verður að hið sama eigi við um mál nr. 429, þótt framsetning þess sé út af fyrir sig skýrari. Það er þó talið heppilegra að kveðið sé ótvírætt á um málsmeðferðarreglur í viðeigandi lögum.

Virðingarfyllst,


Skúli Eggert Þorðarson