

Erindi nr. P 132/1332
komudagur 15.3.2006

DAGSETNING

TILVÍSUN

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 15. mars 2006 2006030179
T-ums 04/06

Umsögn um 401 mál, frumvarp til laga um Ríkisútvarpið hf.

Með bréfi háttvirtrar menntamálanefndar Alþingis, dagsettu 8. mars 2006, er óskað eftir umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið hf. Fer hún hér á eftir.

Í 1. tölul. 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins er lagt til að einn tekjustofna Ríkisútvarpsins hf. verði sérstakt gjald sem skattstjórar skuli leggja á samhliða álagningu opinberra gjalda og eftir þeim reglum sem gilda um álagningu þeirra gjalda. Er gjaldskyldu ætlað að ná til allra þeirra er bera ótakmarkaða skattskyldu hér á landi skv. lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt, jafnt manna sem lögaðila, með ákveðnum undantekningum þó sem settar eru fram með almennum hætti. Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið, bæði í 4. kafla almennra athugasemda og í athugasemdum við 12. gr., er með þessu lagt til að hætt verði að fjármagna rekstur Ríkisútvarpsins með afnotagjöldum, en þess í stað fái Ríkisútvarpið tekjur af "nefskatti". Umrætt gjald er í frumvarpinu sett fram sem skattur og fær ríkisskattstjóri ekki annað séð en að sú framsetning samrýmist fræðilegum skilgreiningum á skatti. Horfir hann þá til þess að ákvörðun gjaldsins er ætlað að vera einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds.

Í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins er eftirfarandi lagt til varðandi framkvæmd skattheimtunnar: "Við álagningu, innheimtu, eftirlit og viðurlög fer samkvæmt ákvæðum VIII.-XIV. kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, að frátöldu ákvæði 98. gr." Í tilefni af orðalagi ákvæðisins vekur ríkisskattstjóri athygli á að með lögum nr. 129/2004 var heiti laganna nr. 90/2003 breytt í lög um tekjuskatt. Tók sú breyting gildi 31. desember 2005. Þá gerir ríkisskattstjóri athugasemd við þá fyrirætlun að 98. gr. laga nr. 90/2003 sé ekki að nokkru leyti ætlað að eiga við um umrætt gjald. Í 1. mgr. 98. gr. er kveðið á um skyldur skattstjóra til að tilkynna álagningu opinberra gjalda. Samkvæmt ákvæðinu skal m.a. senda hverjum skattaðila tilkynningu um þá skatta sem á hann hafa verið lagðir. Jafnframt skulu skattstjórar auglýsa rækilega, þ.m.t. í Lögbirtingablaðinu, að álagningu sé lokið. Þá skulu skattstjórar senda viðkomandi innheimtumönnum ríkissjóðs skrá yfir þá sem á hafa verið lagðir skattar. Samrit þeirrar skrár skal sent ríkisskattstjóra og ríkisendurskoðanda.

Réttaráhrif stjórnvaldsákvarðana markast af birtingu þeirra, sbr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ljós má því vera nauðsyn þess að birta álagningu umrædds nefskatts þeim er álagningunni sæta. Ákvæði um kærur álagningar gjalda í 99. gr. laga nr. 90/2003 er samkvæmt frumvarpinu ætlað að ná til umrædds nefskatts. Auglýsing um lok álagningar skv. 1. mgr. 98. gr. markar upphaf kærufrests. Þá þarf vart að fjölyrða um nauðsyn þess að innheimtumönnum ríkissjóðs sé tilkynnt um álagningu þeirra gjalda sem þeim er ætlað að innheimta, þ.m.t. álagningu hins fyrirhugaða nefskatts. Að framangreindu virtu sér

ríkisskattstjóri ekki ástæðu til annars en að umræddar reglur 1. mgr. 98. gr. laga nr. 90/2003 verði látnar taka til gjalds samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins.

Á fylgiskjali II með frumvarpinu er að finna umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um frumvarpið. Í umsögninni er m.a. fjallað um virðisaukaskattsskyldu Ríkisútvarpsins. Við þá umfjöllun vill ríkisskattstjóri auka eftirfarandi:

Útvarpsþjónusta fellur undir skattskyldusvið virðisaukaskatts eins og sviðið er afmarkað í 2. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Í 3.-6. gr. þeirra laga er kveðið á um það, á hverjum hvíli skattskylda og um skráningarskyldu þeirra. Skylda til að innheimta virðisaukaskatt og skila honum í ríkissjóð hvílir almennt á hverjum þeim sem í atvinnuskyni selur eða afhendir vörur ellegar innir af hendi þjónustu sem fellur undir skattskyldusviðið. Jafnframt hvílir slík skylda á ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra að því leyti þau selja í samkeppni við atvinnufyrirtæki vörur eða þjónustu sem fellur undir skattskyldusviðið. Þeim sem skattskyldir eru ber að tilkynna starfsemi sína til skráningar hjá skattstjóra. Skráning er forsenda innskattsréttar og rétttra skila skattsins. Í 5. mgr. 5. gr. er sett það skilyrði skráningar að tekjur af sölu virðisaukaskattsskyldrar vöru og þjónustu séu að jafnaði ekki lægri en kostnaður við aðföng sem keypt eru með virðisaukaskatti til starfseminnar.

Verði frumvarpið að lögum verður sú grundvallarbreyting á tekjusamsetningu Ríkisútvarpsins frá því sem verið hefur, að brott falla afnotagjöld fyrir veitta þjónustu sem borið hafa virðisaukaskatt, en í stað þeirra koma tekjur af umræddum nefskatti. Sú breyting tekjusamsetningar hefur ein og sér ekki áhrif á innskattsrétt Ríkisútvarpsins, en gæti hugsanlega skipt sköpum varðandi skráningu þess á grunnskrá virðisaukaskatts og þannig á bæði innskattsrétt og skyldu til innheimtu virðisaukaskatts af sölu er fellur innan skattskyldusviðsins. Virðisaukaskattsskil Ríkisútvarpsins síðast liðin þrjú ár gefa þó ekki tilefni til að ætla að svo muni verða. Virðisaukaskattsskyld velta að frátöldum afnotagjöldum hefur numið 18-20% hærri fjárhæð en nemur þeim kostnaði er innskattur hefur verið reiknaður af. Að því gefnu, að hvorki verði umtalsverð lækkun tekna Ríkisútvarpsins af auglýsingum og sölu eða leigu á vörum sem tengjast dagskrárefni þess, né að umtalsverð hækkun verði á kostnaði vegna aðfanga sem bera virðisaukaskatt, verður ekki annað ráðið en að skrá beri Ríkisútvarpið hf. á grunnskrá virðisaukaskatts.

Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins er tiltekin ætluð áhrif á tekjur ríkissjóðs af því ef Ríkisútvarpið hf. teldist vera í blandaðri starfsemi að því virðisaukaskatt varðar. Ríkisskattstjóri fær ekki séð að til slíks geti komið miðað við fyrirliggjandi frumvarp, enda verður af frumvarpinu ekki ráðið að Ríkisútvarpinu hf. sé ætlað að stunda nokkra þá starfsemi sem fellur utan skattskyldusviðs virðisaukaskatts. Í því sambandi bendir ríkisskattstjóri á að móttaka skattfjár felur ekki í sér blöndun starfsemi í þeim skilningi að leiði til takmörkunar á innskattsrétti.

Eins og að framan greinir er það niðurstaða embættisins að gjald til ríkisútvarpsins beri að flokka sem skatt. Skattar af þeirri tegund sem hér er um að ræða hafa verið kallaðir nefskattar þar sem þeir leggjast jafnt á alla óháð tekjum og eignum. Kostur nefskatts er helstur sá að álagningin hans er einföld og auðvelt er að fylgjast með skattgreiðslum. Helsti ókostur nefskatts er að hann tekur ekki tillit til greiðslugetu og er íþyngjandi fyrir tekjulága, þ.e. að þeir greiða herra hlutfall tekna sinna í skattinn en þeir sem hærri hafa tekjurnar. Af þessum ástæðum er sjaldgæft að nefskattar séu lagðir á, a.m.k. af stærðargráðu sem veruleg getur talist.

Fyrr á öldum voru nefskattar algengir en eru að mestu horfnir í dag. Tvö þekkt dæmi úr skattasögunni eru annars vegar skattur sem Ríkharður II Englandskonungur lagði á 1380 til að fjármagna stríðið við Frakkland. Skattur þessi leiddi til bændauppreisnarinnar 1381. Hins vegar er tilraun á síðari tímum til að leggja á verulegan nefskatt þegar stjórn Margaret Thatcher í Englandi lét lögleiða nefskatt í stað nokkurs konar fasteignagjalda til að fjármagna starfsemi sveitarfélaga. Skattinum var komið á 1989 - 1990. Skattur þessi mætti mikilli andstöðu, milljónir manna neituðu að borga hann og náðu mótmælin hámarki sínu með óeirðum á Trafalgar Square í lok mars 1990. Andstaða innan Íhaldsflokksins leiddi m.a. til þess að Margaret Thatcher sagði af sér um haustið. Arftakar hennar lækkuðu skattinn og afnámu hann frá og með 1994.

Eins og að framan segir er einn helsti galli við nefskatt tengslaleysi hans við gjaldþol manna. Í fyrirliggjandi tilviki er brugðist við því með því að undanþiggja hina tekjulægstu gjaldinu. Ennfremur eru þeir sem komnir eru yfir tiltekinn aldur undanþegnir. Frítekjumörkum fyrir fast krónugjald fylgja ákveðin vandamál vegna þeirra sem eru sitt hvoru megin næst mörkunum, sem vakið getur spurningu um jafnræði. Sama á við þegar litið er til mismunandi skattlagningar hjóna eftir því hvort annað eða bæði eru ofan markanna. Þá eru skattfrelsmörk skv. frumvarpinu með þeim annmarka að eingöngu er miðað við almennar tekjur, þ.e. launatekjur o.þ.h. en ekki fjármagnstekjur. All stór hópur manna hefur miklar tekjur af eignum en lágar launatekjur og yrði samkvæmt þessu undanþeginn gjaldinu.

Fyrir aldursmörkunum eru hins vegar engin rök færð fram. Tekjulágir aldraðir yrðu þá þegar undanþegnir vegna lágra tekna en aldursmörkin leiða til þess að tekjuháir aldraðir yrðu undanþegnir á meðan mun tekjulægri yngri skattaðilar bæru skattinn.

Frá skattalegu sjónarmiði hefur nefskattur á einstaklinga fáa kosti en marga galla. Helstu rökin með honum eru framkvæmdalegs eðlis, þ.e.a.s. hann er einfaldur í framkvæmd og auðveldur í eftirliti. Sé litið til þeirra röksemda og jafnframt gengið út frá því að æskilegt sé að rekstur ríkisútvarpsins sé kostaður með sömu fjárhæð úr hendi hvers manns má benda á að einfaldara væri að lækka persónuafslátt manna sem nemur gjaldfjárhæðinni og lögbinda framlag til ríkisútvarpsins sem nemur hinni sömu fjárhæð á mann. Skattaleg áhrif yrði mikið til hin sömu, gallarnir færri og framkvæmdin einfaldari.

Samkvæmt frumvarpinu ber einnig að leggja sama skatt á lögaðila og menn. Fyrir þeirri tilhögun eru ekki færð nein sérstök rök í greinagerðinni. Skattar á fyrirtæki, sem ekki eru tengdir hagnaði þeirra hafa verið á undanhaldi en hér er snúið af þeirri braut.

Í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins (á fylgiskjali II með frumvarpinu) kemur fram að kostnaður við innheimtu afnotagjalda hafi verið 70 – 80 milljónir króna á ári og er gert ráð fyrir því að sú fjárhæð sparist. Er þetta skýrt með því að sérstök innheima falli niður og innheimta nefskattsins verði hluti af innheimtu opinberra gjalda. Varðandi þetta atriði skal bent á að nokkur fjöldi einskaklinga, sem ekki greiðir tekjuskatt eða önnur opinber gjöld (vegna bóta, ívilna skattstjóra, millifærslu á persónuafslætti o.fl.) mun verða krafinn um gjald til Ríkisútvarpsins. Mun það hafa í för með sér að einhverja aukningu innheimtuumsvifa og innheimtukostnaðar

Hvað lögaðila varðar skal bent á að gjaldskyldir yrðu samkvæmt frumvarpinu um 26.000 lögaðilar. Af þeim greiddu um helmingur tekjuskatt eða önnur gjöld til ríkissjóðs. Nýir

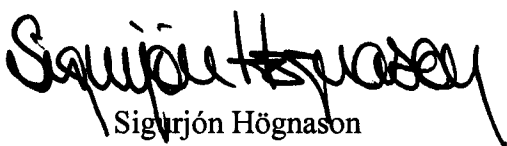
skattgreiðendur úr röðum lögaðila yrði því um 13.000. Þá er vert að hafa í huga að ætla má að verulegur hluti hinna nýju skattgreiðenda yrðu félög sem ekki eru starfandi og hafa því engar tekjur til að greiða gjaldið af.

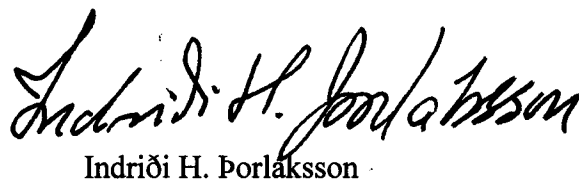
Í kostnaðarumsögninni er reiknað með að ekki verði unnt að innheimta gjaldið hjá þúsundum lögaðila. Verður það mat ekki dregið í efa. Ekki er fjallað um afleiðingar þess eða hvað áhrif það muni hafa. Skattfyrvöldum er samkvæmt frumvarpinu ætlað að leggja gjaldið á alla tekjuskattsskylda lögaðila, án nokkurra heimilda til að fella það niður. Ætla má að meðal þessara lögaðila yrðu nokkur þúsund félög sem ekki eru lengur með nokkra starfsemi, hafa engar tekjur og eiga engar eignir og í sumum tilvikum finnast ekki forsvarsmenn. Vangreidd útvarpsgjöld muni því safnast upp með dráttarvöxtum þar til gerð verði krafa um gjaldþrot og félaginu slitið í lok þess með ærnum tilkostnaði. Fyrir fáum árum var lögfest einfölduð aðferð til slita á félögum sem ekki eru lengur virk. Forsenda fyrir að fara þá leið er að félagið skuldi ekki opinber gjöld. Með álagningu útvarpsgjaldsins yrði þessi leið útilokuð í mörgum tilvikum.

Skattfyrvöld hafa um nokkurt skeið án árangurs talað fyrir því að tekin verði upp viðurlög við því að félög skili ekki framtölum og skýrslum, m.a til að knýja óvirk félög til afskráningar. Segja má að álagning útvarpsgjalds muni koma til með að hafa slík áhrif og að því leyti muni upptaka þess verða af hinu góða, þótt vafi leiki á um hagkvæmni þeirrar leiðar.

Með vísan til alls framangreinds verður ekki hjá því komist að draga í efa að sú tillaga frumvarpsins að afla Ríkisútvarpinu tekna með álagningu nefskatts sé heppileg.

Virðingarfyllst


Sigríón Högnason


Indriði H. Þorláksson