

Efnahags- og skattanefnd
Eiríkur Áki Eggertsson, nefndarritari.
Nefndarsvið
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 136/1251
komudagur 17.3.2009

Reykjavík, 16. mars 2009.

Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, og lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum. Þskj. 618 – 366. mál.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands fékk til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um breyting á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda með síðari breytingum.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á skattalöggjöf í því augnamiði að styrkja skattframkvæmd og vinna gegn skattundanskoti sbr. umfjöllun um markmið frumvarpsins í athugasemdum við frumvarpið. Laganefnd telur markmið frumvarpsins mikilsverð og mikilvæg en um leið bendir nefndina á að skattalöggjöfin er bæði mjög sérhæfð og flókin. Viðamiklar breytingar og þær sem lagðar eru til með frumvarpinu krefjast því ítarlegrar og vandaðrar meðferðar en um kúvendingu er að ræða ríkjandi framkvæmd hér á landi að einhverju leyti. Þá er álitamál hvort markmið laganna sé best náð með þeim hætti sem frumvarpið leggur til. Hugsanlega gætu sértækari aðgerðir en lagt er til með frumvarpinu náð markmiðinu sem að er stefnt og væri þannig hægt að koma í veg fyrir að íþyngja öðrum en þeim sem markmiðum frumvarpsins er ætlað að ná til. Ef marka má þann skamma tíma sem veittur var til umsagnar telur laganefnd töluverða hættu á mistökum ef meðferð frumvarpsins sætir einhvers konar flýtimeðferð. Má nefna í því sambandi að innleiðing ákvæða CFC-ákvæða í nálægum ríkjum átti sér langan aðdraganda, sbr. til að mynda í Bretlandi. Þær reglur sem frumvarpið leggur til að verði innleiddar eru að norski fyrirmynd. Í eftirfarandi umsögn er vikið að helstu efnisatriðum frumvarpsins:

Í fyrsta lagi er lagt til að aðilar sem hafa ekki heimilisfesti hér á landi og bera því takmarkaða skattskyldu sæti hér skattlagningu vegna vaxta sem þeir fá greidda hér á landi. Laganefnd bendir á að gera þyrfti betri úttekt á því hvort þessi breyting hefði í raun og veru för með sér auknar tekjur fyrir ríkissjóð á kostnað aðila sem ekki hafa heimilisfesti hér á landi. Til að mynda er vel þekkt að lánasamningar hafi ákvæði um að staðgreiðsla á vaxtagreiðslur leggist á greiðanda vaxtanna en ekki viðtakanda greiðslunnar. Yrði ákvæðið að lögum myndi álagið í slíkum tilvikum ekki leggjast á eigendur erlendra skuldareigendur heldur hinn innlenda skuldara. Kæmi þetta því harkalega niður á íslenskum fyrirtækjum sem þegar eru með skuldir við erlenda lánadrottna, þar sem alla jafnan er mælt fyrir um það í lánssamningum að verði skattur á lagður, þá skuli skuldarinn bæta lánadrottni þá skattlagningu, þannig að hún verði lánadrottni að skaðlausu. Yrði með þessum hætti mismunur á réttarstöðu erlendra lánveitenda íslenskra skattaðila eftir því hvort til staðar er tvísköttunarsamningur við heimilisfestarríki lánveitandans eða ekki.

Í öðru lagi er lagt til að eftirgjöf skulda samkvæmt nauðasamningi um greiðsluaðlögun skuli ekki teljast til skattskyldra tekna. Laganefnd telur breytinguna eðlilega og í samræmi við þá bót á stöðu skuldara sem frumvarpi til laga um breytingu á gjaldþrotaskiptalögum á að leiða til.

Í þriðja lagi er lagt til að lögfest verði ákvæði um skattlagningu aðila sem eiga beina eða óbeina eignaraðild að félögum, sjóðum eða stofnunum sem eru heimilisföst í lágs kattaríkjum, eða ákvæði um svo kallaða CFC-reglana. Þótt vísað er til þess í athugasemdum með frumvarpi til laganna virðist þær reglur sem frumvarpið leggur til að verði að lögum ganga talsvert lengra en hefðbundnar CFC-reglur. Í gildandi löggjöf er til staðar nýlegur vísir að slíkri reglu í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 90/2003 og er því umdeilanlegt hvort þörf sé lagabreytingu til þess að ná þeim markmiðum sem frumvarpinu er ætlað að ná. Verði frumvarpið að lögum verða félög, sem hafa alltaf gert fulla grein fyrir eignarhaldi og þeim tekjum sem þeir hafa af rekstri slíkra félaga, skattlögð af tekjum annarrar lögpersónu samkvæmt aðalreglu. Hlýtur það að teljast brjóta í bága við eðlilega skattheimtu. Þá telur laganefnd að skilgreining á hugtakinu „lágs kattaríki“ sérkennileg að því leyti að hún tekur til álagðs tekjuskatts en ekki til tekjuskattsprósentu. Með skilgreiningu frumvarpsins féllu til að mynda ríki innan OECD undir skilgreininguna vegna reglna um hagstæða skattalega meðhöndlun tiltekinna tegunda tekna, líkt og hafa verið í íslenskri löggjöf.

Laganefnd telur að innleiðing á jafnflókinni löggjöf og um ræðir kalli á mjög vandaðan undirbúning og hugsanlega samráð við fulltrúa atvinnulífsins o.fl. Hvorki verður ráðið af ákvæðinu sjálfu né athugasemdum við frumvarpið að ráðist hafi verið í slíkan undirbúning fyrir gerð frumvarpsins. Þá veltir laganefnd því fyrir sér hvort reglurnar séu nægilega skýrar og afdráttarlausar en mikilvægt er að ákvæði skattalöggjafarinnar séu þannig úr garði gerð að svigrúm til túlkunar sé mjög takmarkað. Ekki verður fullyrt að mati laganefndar að reglurnar séu einfaldar og skýrar þannig að framkvæmd þeirra og inntak sé ljóst.

Í fjórða lagi er lagt til að ákvæði skattalaga um sjálfkrafa upplýsingar verði útvíkkuð. Ekki er ástæða til sérstakrar umfjöllunar um þetta ákvæði frumvarpsins.

Í fimmta lagi er lagt til að sérstök upplýsingaskylda verði lögð á eiganda erlends útibús eða dótturfélags annars vegar og fjármálfyrirtæki, endurskoðendur og lögmenn hins vegar. Ákvæðið er tvíþætt og miðar annars vegar að skyldu aðila heimilisfasta á Íslandi til þess að veita upplýsingar um viðskipti dótturfélags eða útibú við aðila heimilisfasta á Íslandi og félög, sjóði og stofnanir í lágs kattaríkjum, sbr. a-lið 6. gr. frumvarpsins. Af ákvæðinu virðist vera lögð skylda á aðila til þess að leggja fram upplýsingar sem hann hefur ekki sjálfur í sínum fórum, sbr. það að skylda móðurfélag til þess að afhenda upplýsingar um viðskipti dótturfélags í annarri lögsögu við aðra aðila. Virðist vera ákveðinn ómöguleiki til staðar um að unnt sé að skylda menn til afhendingar á gögnum, sem þeir búa ekki yfir. Laganefnd telur einnig að skoða þurfi sérstaklega hvort það samræmist reglum evrópuréttar að gera mismunandi strangar kröfur um upplýsingagjöf félaga eftir því hvort þeir eiga dótturfélög erlendis eða innlendis.

Í annan stað er lögð sérstök skylda á fjármálfyrirtæki, endurskoðendur, lögmenn og aðra aðila sem veita alþjóðlega skattaráðgjöf og þjónustu til að halda skrá yfir viðskiptavini sína og afhenda slíka skrá geri skattayfirvöld kröfu þar að lútandi. Kveðið er á um það að ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu skuli víkja fyrir ákvæði greinarinnar. Um er að ræða nýmæli sem kveður á um ákveðna upplýsingagjöf sérfræðinga sem lúta þagnarskyldu í störfum sínum samkvæmt skýrum lagafyrirmælum og siðareglum, vísast í þessu samhengi m.a. til 1. mgr. 68. gr. og 119. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 og 53. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Á það skal minnt að trúnaðarskylda stétta, eins og lögmanna, er lögfest til staðfestingar stjórnarskrárvörðum réttindum einstaklinga. Má þar m.a. benda á friðhelgi einkalífs skv. 71. gr. stjórnarskrár og 8. gr. MSE og réttindi sakborninga til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi m.a. skv. 6. mgr. MSE. Undantekningar eða afnám lögmæltrar trúnaðarskyldu ber því að rökstyðja með stjórnskipulegum rökum. Ekki

verður séð að fyrir þessari undantekningu hafi verið færð fullnægjandi rök. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að sambærilegt ákvæði sé að finna í öðrum löndum og hafi það verið meðal annars í bandarískum rétti síðan árið 2000. Til þess að laganefnd geti tekið afstöðu til þess hvort heimfæra megi lagaframkvæmd annarra ríkja upp á íslenskan rétt að þessu leyti þurfi tilvísanir í greinargerð að vera mun nákvæmari.

Af þessu leiðir áréttar laganefnd mikilvægi þess að stíga varlega til jarðar þannig að alls ekki sé gengið lengra en nauðsyn krefur og teljist grundvöllur fyrir undanteknum frá lögmæltum trúnaðarskyldum þurfi það að vera skýrt afmarkað þannig að enginn vafi leiki á um hvaða upplýsingar falli þar undir. Telur laganefnd að bæta þurfi ákvæðið verulega að þessu leyti.

Með vísan til ofanritaðs telur laganefnd að frumvarpið þurfi ítarlegri skoðun og leggst af þeim sökum gegn því að frumvarpið verði samþykkt eins og það er lagt fyrir.

Virðingarfyllst,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

Eva B. Helgadóttir, hrl., formaður