

Alþingi, nefndarsvið
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 11. apríl 2016
R2016040008/12.8.4

420169-3889

Umsögn ríkisskattstjóra um þingmál 51, frumvarp til laga um spilahallir.

Ríkisskattstjóri hefur þann 16. mars 2016 mótttekið tölvupóst þar sem gefinn er kostur á að veita umsögn um ofangreint frumvarp. Með frumvarpinu er lagt til að heimila starfsemi spilahalla á Íslandi á grundvelli leyfisveitingar ráðherra. Hér á eftir fara þær athugasemdir sem ríkisskattstjóri hefur við umrætt frumvarp.

I.

Ráðherra og ráðuneyti hans eru yfirmenn þeirra sviða stjórnsýslunnar, sem skipting verkefnasviða ráðuneyta mælir fyrir um. Ekki kemur fram hvers vegna sú leið er farin að ráðherra sé falið beint ákvörðunarvald og aðkoma að rekstri sem þessum s.s. veiting rekstraleyfis og móttaka á bankaábyrgð í því sambandi. Þegar eru fyrir stjórnsýslustofnanir, sem falið er að gefa út hvers kyns leyfi og hafa eftirlit með því að sú starfsemi sem leyfisveiting tekur til sé innan þeirra marka sem leyfisveiting varðar. Við þessa hefðbundnu uppsetningu er málsskotsréttur virkur innan stjórnsýslunnar til æðra stjórnvalds eða sérstakrar nefndar í stað þess að ákvörðun sé endanleg þegar ráðherra kemur beint að máli.

Í 1. málsl. 1. mgr. 4. er tiltekið að óheimilt sé að gera sér fjárhættuspil að atvinnu. Í næsta málslið er þó tekið fram að ráðherra geti veitt leyfi fyrir ákveðnum rekstri. Þrátt fyrir þessa afmörkun er þó ekki fyllilega ljóst, hvort ákvæðinu sé beint jafnt að þeim sem stunda fjárhættuspil eða reka spilahallir.

Samkvæmt 3. tölul. 6. gr. skal umsækjandi; „*hafa tilkynnt atvinnurekstur til skráningar hjá ríkisskattstjóra*“. Ekki er fyllilega ljóst hvernig atburðarás þessi er hugsuð, þar sem almennt hefjast aðilar fyrst handa við að skrá og tilkynna um þá starfsemi sem þeir hafa öðlast heimild til að starfrækja. Þá er ekki ljóst hvaða atriði skal tilkynna ríkisskattstjóra, ríkisskattstjóri rekur fyrirtækjaskrá og önnur skráning byggir á því að atvinnustarfsemi sé hafin s.s. virðisaukaskatts- og launagreiðendaskrá.

Samkvæmt 5. tölul. 6. gr. skal umsækjandi; „*hafa yfir að ráða nægilegum fjölda ferðamanna*“. Tekið er fram í athugasemdum að ákvæði þetta sé að danskri fyrirmynd. Ótvírætt er að orðalag þetta orkar tvímælis og þarfnast umorðunar.

Þá er einnig í 6. gr. frumvarpsins fjallað um hæfisskilyrði umsækjanda um rekstrarleyfi, en eðlilegt væri að skilyrði 6., 7. og 8. tölul. 1. mgr. 6. gr. frv. tækju einnig til virkra stjórnarmanna og framkvæmdastjóra skráðra sem óskráðra óháð því, hvort einstaklingar

Þessir fari með virkan eignarhlut, sbr. ákvæði 2. mgr. lagagreinarinnar.

Ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 24. gr. og 27. gr. mæla fyrir um að varðveita skuli upplýsingar í fimm ár. Ekki kemur fram á hvaða grunni fyrrgreind fimm ára regla er sett fram, sbr. 20. gr. laga nr. 145/1994, um bókhald sbr. og 1. mgr. 97. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Samkvæmt 44. gr. frumvarpsins skal leggja á sérstakan spilaskatt en stofn til hans eru vergar, þ.e. brúttó spilatekjur og er lágmarksskattlagningin 40% en skatturinn er stighækkandi og fer allt upp í 80%. Í 46. gr. frumvarpsins segir að ríkisskattstjóri skuli annast álagningu spilaskatts. Þar segir jafnframt að uppgjörstímabil spilaskatts skulu vera þau sömu og uppgjörstímabil virðisaukaskatts. Þetta þýðir m.a. að **álagning** skattsins skuli fara fram að loknu hverju tveggja mánaða tímabili. Í 49. gr. frumvarpsins segir að að öðru leyti en því er greini í þessum lögum fari um **álagningu**, eftirlit, kærur og innheimtu skatts eftir ákvæðum laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Almennt hefur verið talið heppilegra að öll ákvæði um álagningu skatta og gjalda séu felld að ákvæðum skattalaga eða um tiltekin svið séu sett sérstök skattalög með samræmdum hætti.

Að framangreindu sögðu verður að telja að betur eigi við að framkvæmd laga þessara verði að því er skattheimtu varðar felld að ákvæðum tekjuskattslaga með viðeigandi samspili við ákvæði staðgreiðslulaga, þar sem skil á staðgreiðslu fara fram mánaðarlega, sem bráðabirgðagreiðsla upp í endanlega álagðan skatt. Áréttað skal að ekki er fullur samhljómur með málsmeðferðarreglum virðisaukaskattslaga og tekjuskattslaga, þannig að sé hluti framkvæmdar byggður annars vegar á 24. gr. virðisaukaskattslaga, sem ekki verður að öllu leyti slitin úr samhengi við önnur ákvæði þeirra laga og hins vegar á málsmeðferðarreglum tekjuskattslaga er ljóst að í nokkuð óefni stefnir varðandi skilvirkni málsmeðferðar.

II.

Í 47. gr. frumvarpsins segir að álagður spilaskattur teljist ekki rekstrarkostnaður skv. 31. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Spilaskatturinn skv. 44. gr. getur numið verulegum fjárhæðum hjá rekstraraðila og er hann afkomutengdur.

Álagning skatta og gjalda er aðalega með tvennu móti annars vegar eru innheimtir skattar og gjöld af þeim sem nýta sér tiltekna þjónustu eða við kaup á vörum s.s. háttar til um virðisaukaskatt og gistináttaskatt, hins vegar eru lagðir skattar á þá aðila sem falla undir skattskyldusvið laga um skatta og gjöld s.s. tekjuskattur, útvarpsgjald osfrv.

Samkvæmt frumvarpinu skal rekstrarleyfishafi vera hlutafélag eða einkahlutafélag. Á lögaðila í þessu rekstrarformi er m.a. lagður tekjuskattur skv. lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt. Skattstofn til tekjuskatts er brúttótekjur að frádregnum heimilum frádráttarliðum skv. 31. gr. tekjuskattslaga. Auk tekjuskatts kann skattaðili allt eftir rekstrarformi að sæta álagningu annara skatta á sama skattstofn.

Ríkisskattstjóri vill því vekja athygli á að þar sem skattstofn spilaskatts er vergar spilatekjur að frádregnum þeim fjárhæðum sem leyfishafi hefur greitt út í formi vinninga, þá yrði samkvæmt frumvarpinu lagður 40% -80% spilaskattur á þennan skattstofn. Eftirfarandi álagning 20% tekjuskatts yrði síðan á sömu brúttótekjur væntanlega að frádregnum útlögðum fjárhæðum vinninga auk alls heimils rekstrarkostnaðar skv. 31. gr. tekjuskattslaga. Vandséð

er þannig, hver útkoman eða rekstrargrundvöllur yrði til framtíðar við skattheimtu sem þessa, þar sem almenn álagning tekjuskatts færi fram - óháð öðrum álögum á sama skattstofn, þ.e. í þessu tilfalli; spilaskattur.

III.

Engin ákvæði eru í frumvarpinu um skattlagningu vinninga sem félli eftir atvikum í hendur viðskiptavina spilahallanna. Vinningar í spilahöll myndu samkvæmt gildandi reglum verða skattskyldir í almennu tekjuskattsþrepi, sbr. 4. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt en vera undanþegnir staðgreiðsluskyldu skv. 5. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, en þar segir að vinningar í happdrættum veðmálum og keppnum falli utan staðgreiðslu. Í 5. tölul. 6. gr. frumvarpsins kemur fram að eitt af skilyrðum fyrir veitingu rekstrarleyfis sé að umsækjandi hafi yfir að ráða nægilegum fjölda ferðamanna eða með öðrum orðum að spilahallir verði reknar á ferðamannastöðum, þannig að rekstrargrundvöllur spilahallar sé tryggur. Er þannig gert ráð fyrir að verulegur hluti viðskiptavina verði erlendir ferðamenn. Vandséð er hvernig álagningu og innheimtu tekjuskatts af vinningum til erlendra ferðamanna verði háttáð að óbreyttum lögum. Þá leiðir skattskylda vinninga einnig til þess að nauðsynlegt yrði að spilahallir haldi utan um kennitölur eða auðkenni vinningshafa og skili skattyfirvöldum upplýsingum um þá. Þannig er í sambandi við 49. gr. frumvarpsins ástæða til að velja því upp hvort tilefni sé til að setja inn ákvæði um staðgreiðsluskyldu af útgreiddum vinningum þar sem afar torvelt getur reynst að framfylgja eftirliti eftirá, sérstaklega þegar um erlenda einstaklinga er að ræða.

Ef vinningar í spilahöll eiga að vera undanþegnir tekjuskatti, með sama hætti eins og vinningar úr spilakössum í eigu Rauða kross Íslands, Landsbjargar, Samtaka áhugamanna um áfengis- og vímuefnavandann og Slysavarnafélags Íslands þarf það að koma fram með ótvíræðum og beinum hætti í frumvarpinu eða sérákvæðum skattalaga, sem sett yrðu af þessu tilefni. Í 3. gr. laga nr. 73/1994 um söfnunarkassa segir: „*Vinningar úr söfnunarkössum samkvæmt lögum þessum eru undanþegnir hvers konar opinberum gjöldum.*“ Þá segir í 11. tölul. 3. mgr. 2. gr. að happdrætti og getraunastarfsemi sé undanþegin virðisaukaskatti. Það á við um sjálfa spilastarfsemina og vinninga en tæplega um aðgangseyri að spilahöll, sbr. 23. gr. frv. Þá er sala veitinga, sem gert er ráð fyrir að fram fari í spilahöll skv. frv., einnig vsk-skyld. Frádráttarréttur leyfishafa í formi innskatts yrði því hlutfallslegur við slíkar aðstæður skv. 2. mgr. 16. gr. vskl. og II. kafla reglugerðar um innskatt, nr. 192/1993.

IV.

Þá er talið nauðsynlegt er að í spilahöll sé til staðar lögmætt afgreiðslukerfi/sjóðvél sem inniheldur lykla fyrir viðeigandi virðisaukaskattskylda sölu, tekjulykla fyrir afhendingu spilapeninga og kreditlykla fyrir útgreiðslu vinninga. Væntanlega þarf kerfi sem sérstaklega yrði aðlagð að svona starfsemi og þykir ástæða til að það sé tekið fram í lögnum að slíkt kerfi yrði háð úttekt ríkisskattstjóra.

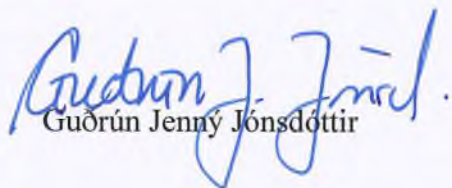
Þannig er jafnframt talið nauðsynlegt að þær útgreiðslur er færast á fjárhagslykil félagsins tengist einnig viðskiptamanni, þannig að til sé yfirlit yfir þá sem fá útgreidda vinninga. Tilgangur slíks fyrirkomulags er tvíþættur, annars vegar að forða því að greiddir séu út tilhæfulausir vinningar til að lækka veltuskattinn af spilafénu og hins vegar að eftirlit með

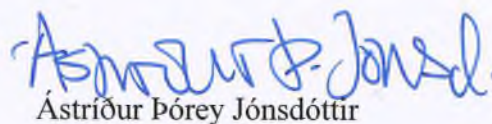
þeim sem fá greidda vinninga sé auðvelt og skilvirkt.

V.

Af framansögðu má ljóst vera að frumvarp þetta þarfnast verulegrar endurskoðunar a.m.k. í skattalegu tilliti.

Virðingarfyllt
f. h. ríkisskattstjóra


Guðrún Jenný Jónsdóttir


Ástríður Þórey Jónsdóttir