

Fjármála- og
efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Dagsetning: 20.03.2013
Málsnúmer: FJR13020150
Bréfalykill: 3.6

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt
(lánsveðsvaxtabætur)

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, þann 18. mars. 2013, barst fjármála- og efnahagsráðuneytinu eftirfarandi fyrirspurn frá nefndarmanni:

Hvað er mikið eftir af vaxtabótum ?

Gengið er út frá því að spurt sé um vaxtabætur ársins 2012, þ.e. mismun á fjárheimildum og þess sem greitt var út.

Í meðfylgjandi töflu er yfirlit yfir fjárheimildir og rauntölur útgreiddrar vaxtabóta miðað við stöðu um miðjan janúar 2013.

Ónýtt fjárheimild er felld niður og ekki er fært á milli ára ef einhver mismunur er á fjárheimildum og útborguðum bótum.

Miðað við stöðu um miðjan janúar 2013		
2012		
Vaxtabætur		
<i>m. kr.</i>		
Rauntölur	Fjárheimild	Mismunur
9.193	9.800	607
Sérstakar vaxtaniðurgreiðslur		
<i>m. kr.</i>		
Rauntölur	Fjárheimild	Mismunur
5.886	6.000	114

Alþingi, nefndarsvið
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 16. mars 2013 R2013030030
T-ums 06/13

Alþingi
Erindi nr. P 141/1960
komudagur 16.3.2013

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt - 680. mál, þskj. 1246.

Á Alþingi hefur verið lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, 680. mál, þskj. 1246.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að nýtt bráðabirgðaákvæði verði lögfest við lög nr. 90/2003 þar sem kveðið verði á um að ríkisskattstjóri skuli reikna sérstakar vaxtabætur, s.k. lánsveðsvaxtabætur til handa þeim sem uppfylla þau skilyrði sem talin eru upp í ákvæðinu. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að um sé að ræða sérstakt úrræði til handa þeim sem tekið hafa fasteignalán með lánsveðum. Þá kemur fram að þessir aðilar hafi ekki haft sama aðgang að þeim úrræðum sem staðið hafa öðrum skuldugum fasteignaeigendum til boða. Ennfremur kemur fram í athugasemdum að frumvarpið hafi verið samið að höfðu samráði við þar tilgreinda aðila, þ.m.t. við ríkisskattstjóra og að við samningu þess hafi verið tekið mið af athugasemdum ríkisskattstjóra. Af því tilefni er rétt að fram komi að ríkisskattstjóri benti á ýmis álitamál á frumstigi málsins hjá ráðuneytinu sem tekin hafa verið til greina við samningu frumvarpsins. Allt að einu telur ríkisskattstjóri mikilvægt að eftirfarandi verði komið á framfæri:

Frumvarp það sem hér er til umsagnar er um margt óvenjulegt. Hraði við framlagningu frumvarpsins hefur verið mikill og e.t.v. hefði þurft að vanda til undirbúnings frumvarpsins meira en raunin hefur orðið.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að sækja þurfi um sérstakar vaxtabætur fyrir 15. september 2013 og að ákvörðun um bætur verði tekin eigi síðar en 15. janúar 2014. Umsóknir af því tagi sem hér er um að ræða, með tilheyrandi gögnum geta tæplega orðið með rafrænum hætti. Er það óneitanlega talsverð afturför frá þeirri rafræddu stjórnsýslu sem ríkisskattstjóri hefur lagt áherslu á síðustu ár. Er það miður og augljóst að afgreiðsla umsóknanna verður tímafrekari og takmarkaðri sjálfvirkni unnt að koma við. Þá bendir ríkisskattstjóri á að svo virðist sem að umsóknardagsetningin, 15. september 2013, sé ófrávíkjanleg og að skattaðilar tapi öllum rétti til þessara sérstöku vaxtabóta sæki þeir ekki um með fullnægjandi gögnum í síðasta lagi þennan dag. Að mati ríkisskattstjóra gengur þetta í berhögg við ákvæði 2. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og að skilyrði þetta fái almennt ekki staðist ákvæði stjórnsýslulaga. Ennfremur vekur ríkisskattstjóri athygli á að ákvörðun um lánsveðsvaxtabætur skal tekin í síðasta lagi 15. janúar 2014. Þetta hefur það í för með sér að mesti vinnslubunginn á þessum umsóknum fellur saman við mikið álagstímabil í október og nóvember 2013 þegar kæruafgreiðsla einstaklinga er í fullum gangi. Samkvæmt

tekjuskattslögum skal ríkisskattstjóri hafa lokið kæruafgreiðslu innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests og að undanfarin ár hefur ríkisskattstjóri þurft að fara fram á það við fjármálaráðuneytið og síðar fjármála- og efnahagsráðuneytið að frestur þessi yrði framlengdur.

Í öðru lagi er verið að koma til móts við tiltekinn hóp skattaðila sem bera greiðsluskyldu af skuldabréfum með veðum í eign annars aðila en skuldara, svokölluðum lánsveðum. Hætt er við að útfærsla frumvarpsins taki ekki til allra þeirra sem þannig er ástatt um og því kann jafnræði aðila að vera raskað.

Í þriðja lagi er enn einu sinni verið að flækja skattframkvæmd með því að taka upp þriðju tegund bótagreiðslna á grundvelli vaxtagjalda skattaðila. Er það óheppilegt flækjustig þótt ríkisskattstjóra sé vel ljósar þær forsendur og sá tilgangur sem þar liggur að baki.

Í fjórða lagi er í frumvarpinu gert ráð fyrir hlutlægum málefnalegum forsendum til að reikna út þessar sérstöku vaxtabætur. Ríkisskattstjóri gerir engar athugasemdir við þær forsendur enda um pólitíska ákvörðun að ræða. Á hinn bóginn verður að gera athugasemd við þá aðferð við ákvörðun bóttanna að ríkisskattstjóra sé fyrst ætlað að ákvarða bæturnar í samræmi við gefnar forsendur og síðan að skerða heildarúthlutun bóta þ.e. hlutfallslega hjá hverjum einstökum ef svo vildi til að samanlögð ákvörðun bóta hefði farið fram úr 500 milljónum samkvæmt útreikningsforsendum laganna. Aðferð þessi við ákvörðun bótagreiðslna er óvenjuleg og fáheyrð í skattákvörðunum. Almennt eru settar efnisreglur um ákvörðun bóta og síðan lagt mat á hver möguleg útgjöld gætu orðið í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins og hefði þá væntanlega verið notað orðalagið að bætur þessar gætu numið allt að 500 milljónum. Þá má nefna í þessu samhengi að eins og ákvæðið er orðað, og þá sérstaklega skilyrðið um hlutfallslega lækkun fari útreiknaðar bætur yfir 500 milljónir króna, þá er um einskiptis og heildstæða ákvörðun að ræða þar sem kveða þarf upp úrskurði vegna allra þeirra sem um sækja og eiga rétt á þessum vaxtabótum á sama tíma.

Í fimmta lagi bendir ríkisskattstjóri á að í frumvarpinu er ekki sett fram efnisregla, sem kveður á um réttindi og skyldur skattaðila, heldur er ríkisskattstjóra falið að úthluta bótum samkvæmt framsettum forsendum. Það er álit ríkisskattstjóra að eðlilegra hefði verið að ákvarða rétt manna og forsendur í upphafi og setja síðan ákvæði um hvaða stjórnvaldi væri falin framkvæmdin og hvaða framkvæmdarreglur giltu í því sambandi. Benda má á uppsetningu á 68. gr. B tekjuskattslaga sem reyndar er vísað til í frumvarpstextanum. Þá telur ríkisskattstjóri að frumvarpstextinn sé ekki nægilega skýr hvað varðar tiltekin atriði. Frumvarpið gerir ráð fyrir sérstökum vaxtabótum til handa íbúðareigendum sem geta bæði verið einstaklingar og lögaðilar. Þó að af tilvísun 10. mgr. 1. gr. frumvarpsins til 68. gr. B tekjuskattslaga megi ráða að það séu eingöngu menn sem eigi rétt á þessum sérstöku bótum þá telur ríkisskattstjóri að það væri betra að frumvarpstextinn væri skýrari hvað þetta varðar. Þá má benda á að tilgreining á andlagi veðs í 1. mgr. ákvæðisins er nokkuð rúm þar sem talað er um veð í fasteign. Hugtakið fasteign er skilgreind í 3. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna. Hafi ætlunin verið sú að miða eingöngu við þá sem fengið hafa lánsveð í íbúðarhúsnæði þá er ljóst að laga þarf orðalag frumvarpsins.

Í sjötta lagi vill ríkisskattstjóri vekja athygli á að ekki er ljóst af frumvarpstextanum hvaða málskotsleiðir séu tækar skattaðila sem fær ákvarðaðar lánsveðsvaxtabætur. Í frumvarpinu kemur fram að það sé eingöngu ákvörðun ríkisskattstjóra um skerðingu sem sé endanleg ákvörðun á stjórnsýslustigi. Tekur þetta væntanlega til þess að reiknigrundvöllurinn í hverju

tilviki fyrir sig sé réttur og að allar forsendur liggi réttar fyrir við ákvörðun. Samkvæmt 100. gr. laga nr. 90/2003 þá eru endurákvörðanir ríkisskattstjóra samkvæmt 5. mgr. 96. gr. og kæruúrskurðir skv. 99. gr. kærnanlegir til yfirsattanefndar. Ákvörðun um lánsveðsvaxtabætur uppfyllir hvorugt skilyrðið. Á það jafnt við um synjun á umsókn um lánsveðsvaxtabætur sem og efnisákvörðun um bótafjárhæð. Ef ákvörðun ríkisskattstjóra um lánsveðsvaxtabætur er ekki kærnanleg til yfirsattanefndar sbr. framangreint má draga þá ályktun að almenn kæruleið til æðra stjórnvalds, í þessu tilviki fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sé tæk. Þetta er aftur á móti ekki skýrt í frumvarpinu. Þá er heldur ekki skýrt hvaða áhrif málskot til æðra stjórnvalds hefur ef úrskurður þess hefur í för með sér hækkun á heildarfjárhæð lánsveðsvaxtabóta þannig að þær færu samanlagt yfir 500 milljónir. Þá gæti endurákvörðun æðra stjórnvalds leitt til þess að viðkomandi fengi „fullar“ bætur óháð fyrri skerðingu sem tók jafnframt til annarra umsækjenda. Ríkisskattstjóri hefur komið þessu sjónarmiði á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneytið og fengið þær skýringar að hlutfallsleg skerðing sé einskíptis aðgerð og þannig bæri ríkisskattstjóra ekki að taka upp ákvörðun lánsveðsvaxtabóta þó að síðari endurákvörðanir hefðu áhrif á heildarfjárhæð bótanna. Að mati ríkisskattstjóra þyrfti þetta að koma skýrt fram í frumvarpstextanum eða í nefndaráliti. Þá vekur þetta einnig upp spurningar um jafnræði aðila


Í sjöunda lagi gerir ríkisskattstjóri athugasemdir við kostnaðaráætlun fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins þar sem ekki er minnst á kostnað sem á ríkisskattstjóra leggst vegna þess mannafla sem fara á yfir umsóknir vegna lánsveðsvaxtabóta og þeirra tæknilegu viðbóta sem ráðast þarf í svo unnt sé að framkvæma þá breytingu sem frumvarpið leggur til. Sá kostnaður hleypur á tugum milljóna þó erfitt sé að slá því föstu hversu hár hann yrði nákvæmlega, þó næmi hann tæplega lægri fjárhæð en 24 – 30 milljónum.

Að lokum vekur ríkisskattstjóri athygli á eftirfarandi atriðum sem athugunarverð hafa þótt við yfirferð frumvarpsins og ekki verði skýrlega ráðið af frumvarpstextanum sjálfum eða athugasemdum við frumvarpið, svo óyggjandi sé.

- Í 3. mgr. ákvæðisins er miðað við stöðu allra fasteignalána 31. desember 2010. Álitamál er hvað beri að gera ef sala íbúðar hefur átt sér stað síðar.
- Álitamál er við hvaða fasteignamat skuli miða þegar reiknaður er mismunur á eftirstöðum allra fasteignalána 31. desember 2010 og 110% af fasteignamati.
- Ekki kemur skýrlega fram af frumvarpstextanum hvort ákvörðun lánsveðsvaxtabóta ráðist af hjúskaparstöðu 31. desember 2010 eða hvort að hjúskaparstaða á ákvörðunarári eigi að ráða.
- Almenn tilvísun 10. mgr. frumvarpsins til 68. gr. B og bráðabirgðaákvæðis XLI í lögum nr. 90/2003 er mjög óljós og rúm. Því verður ekki séð fyrir hvernig einstök efnisákvæði þessara lagagreina eiga við og hvaða áhrif þau hafa gagnvart lánsveðsvaxtabótum.

Að öllu framansögðu mælir ríkisskattstjóri með að frumvarpið verði tekið til frekari athugunar áður en það verði að lögum.

Virðingarfyllst


Ingvar J. Rögnvaldsson


Guðrún J. Jónsdóttir