



VÆÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

# SKATTKERFI ATVINNULÍFSINS

FJÁRFESTING – ATVINNA – LÍFSKJÖR



TILLÖGUR  
TIL UMBÓTA  
SEPTEMBER 2010

Eftirtaldir aðilar tóku þátt í málefnavinnu við mótun skattatillagna SA og VÍ:

**Deloitte.**

EYRIR  INVEST™

  
Íslandsbanki

**KPMG**



 Landsbankinn

**LEX**  
LÖGMANNSTOFA

**LOGOS**  
REKJAVÍK ÍSLENDS REKINGAR

**SVP**  
SÁMUNINGARÞJÓFUVERJINGAR

**SI**

**NORDIK**  
LÖGFRÆÐIÞJÓNUSTA

**Nox Medical**

**PRICEWATERHOUSECOOPERS** 

**M/P** BANKI

**Skatt Vis**  
Skattavæðsla og ráðgjf

**SFF**  
SÁTTÍÐLEGAÁRMÁLAFYRIRTAKLA  
Sáttíðlegrar Áætlunar- og Ráðgjafar

# Skattkerfi atvinnulífsins

FJÁRFESTING – ATVINNA – LÍFSKJÖR

## Tillögur til umbóta

### Ritstjórn

Vilhjálmur Egilsson  
Hannes G. Sigurðsson  
Halldór Árnason

Finnur Oddsson  
Haraldur I. Birgisson  
Björn Þór Arnarson  
Þórdís Bjarnadóttir

### Myndvinnsla

Ragnar Þorvarðarson

### Útgefendur

#### Samtök atvinnulífsins

Borgartún 35  
105 Reykjavík

#### Viðskiptaráð Íslands

Kringlan 7  
103 Reykjavík

September 2010

ISBN: 978-9979-9916-5-6



## Skattkerfi atvinnulífsins

## EFNISYFIRLIT

1	Inngangur.....	7
2	Samantekt á tillögum .....	9
3	Verklag við breytingar á skattalöggjöf .....	16
4	Tillögur í skattamálum.....	20
4.1	Tekjuskattur fyrirtækja.....	20
4.2	Skattlagning í fámennum hlutafélögum .....	26
4.3	Breyttar frádráttarreglur vegna arðs og söluhagnaðar .....	32
4.4	Tekjuskattur erlendra aðila með takmarkaða skattskyldu.....	39
4.5	Vaxtagjöld af skuldum sem færast yfir við samruna félaga.....	42
4.6	Afskriftir af skuldum fyrirtækja.....	45
4.7	Ívilnanir vegna nýsköpunarfyrirtækja.....	48
4.8	Fjármagnstekjuskattur .....	54
4.9	Afdráttarskattur á vaxtagreiðslur til erlendra aðila.....	58
4.10	Gengishagnaður á innlánsreikningum í erlendri mynt.....	64
4.11	Verðbréfafyrirtæki verði undanþegin staðgreiðslu fjármagnstekjuskatts .....	67
4.12	Skattlagning afleiðusamninga.....	70
4.13	Skattaafsláttur vegna tímabundinnar vinnu erlendis .....	72
4.14	Auðlegðarskattur .....	74
5	Önnur skattamál.....	79
5.1	Tryggingagjald .....	79
5.2	Vörugjald.....	80
5.3	Skattlagning eingreiðslna við útgreiðslu sjúkdómatrygginga .....	84
5.4	Afdráttarskattur af söluhagnaði hlutabréfa .....	86
5.5	Bindandi álit RSK og úrskurðir yfirsattanefndar.....	87
5.6	Fleiri og betri tvísköttunarsamninga.....	94
6	Fylgiskjöl .....	97
6.1	Tillögur AGS um hugsanlegar breytingar á íslenska skattkerfinu .....	97
6.2	Reiknað endurgjald og þróun þess.....	108



## Formáli

Í kjölfar bankahrunsins í október 2008 var fyrirsjáanlegt að ríkisfjármálin yrðu mjög erfið viðureignar á komandi árum og að samstillt átak þyrfti til að bregðast við tekjufalli og stóru auknum vaxtakostnaði ríkissjóðs. Aðeins þannig yrði markmiði um sjálfbæran ríkisrekstur náð. Nauðsynlegt var talið að hækka skatta og komu þær breytingar til á miðju ári 2009 og í byrjun þessa árs. Ljóst er að ýmsar þessara breytinga voru illa undirbúnar, íþyngja atvinnulífi og leiða til þess að skattstofnar dragast saman og skatttekjur af atvinnustarfsemi minnka. Skattabreytingar síðustu mánaða ganga því í raun gegn markmiðum um sjálfbæran ríkisrekstur.

Flestir geta verið sammála um að nauðsynlegt er að efla hér á landi hagvöxt og uppbyggingu atvinnuvega. Íslenskt atvinnulíf þarf að búa við skattkerfi sem eykur samkeppnishæfni efnahagslífsins og skapar aðlaðandi starfsskilyrði fyrir innlenda sem erlenda fjárfesta. Að sama skapi byggir sjálfbær ríkisrekstur á skatttekjum af kraftmiklu atvinnulífi. Til þessa er vísað í titli þessarar skýrslu - Skattkerfi atvinnulífsins: fjárfesting, atvinna, lífskjör - sem gefin er út af Samtökum atvinnulífsins (SA) og Viðskiptaráði Íslands (VÍ) í aðdraganda umfjöllunar Alþingis um fjárlög fyrir árið 2011.

Markmið VÍ og SA er að skattaleg umgjörð íslensks atvinnulífs hvetji til fjárfestinga, atvinnusköpunar og framfara í samfélaginu. Forsenda þess eru hóflegar álögur og einfalt skattkerfi, þar sem lögð er áhersla á tekjuöflunarhæfni þess til lengri tíma. Þannig getur atvinnulífið skilað eðlilegum skatttekjum í ríkissjóð og staðið undir hagvexti, nægri atvinnu og bættum lífskjörum.

Samráð stjórnvalda við hagsmunaaðila og sérfræðinga var verulega áfátt við skattabreytingar síðasta árs og skýrir það eflaust af hverju svo margt misfórst þá. Það er von SA og VÍ að þessi skýrsla verði gagnlegt innlegg sem nýtist við endurskoðun skattkerfisins. Málefnalegt samráð milli stjórnvalda og atvinnulífsins dregur úr hættu á því að vanhugsaðar og skaðlegar breytingar nái fram að ganga. Slíkt samráð þarf að efla og með þessari skýrslu vilja SA og VÍ leggja sitt af mörkum til að stuðla að upplýstri og málefnalegri umræðu um skattkerfið. Í skýrslunni eru dregnir fram ýmsir vankantar á íslensku skattkerfi, bent á afleiðingar þeirra og lagðar fram tillögur til úrbóta.

Skýrsla þessi er afrakstur vinnu fjölda einstaklinga með víðtæka þekkingu á skattamálum. Þeim er þakkaður áhugi og óeingingjarnt starf. Það er styrkur SA og VÍ að geta leitað til breiðs hóps og fengið mörg vel ígrunduð og fagleg sjónarmið sem liggja að baki skýrslunni. Skýrslan mun verða fulltrúum atvinnulífs leiðarljós í umfjöllun um skattamál á komandi vetri. Einnig er það trú þessara samtaka að skýrslan verði stjórnvöldum gagnleg til leiðsagnar um þróun íslensks skattkerfis, svo hér náist fram sjálfbær rekstur ríkissjóðs og að fjölbreytt, kraftmikið atvinnulíf fái þrífist.

**Þau sem unnu með SA og VÍ að gerð skýrslunnar voru:**

Alexander Eðvardsson	KPMG	Andri Gunnarsson	Nordik Legal
Ágúst Karl Guðmundsson	KPMG	Ásmundur G. Vilhjálmsson	Skattvís
Bjarni Þór Bjarnason	Logos	Bragi Gunnarsson	Landsbankinn
Elías Pétursson	Jarðmótun	Elva Ósk Wium	MP-banki
Friðgeir Sigurðsson	PWC	Garðar Víðir Gunnarsson	Lex
Garðar G. Gíslason	Lex	Gunnar Egill Egilsson	Nordik Legal
Ingibjörg Árnadóttir	Íslandsbanki	Jóhanna Jónsdóttir	PWC
Jón Elvar Guðmundsson	Logos	Jón Bjarni Gunnarsson	SI
Jóna Björk Guðnadóttir	SFF	Lúðvík Þráinsson	Deloitte
Margrét Guðrún Jónsdóttir	Nox Medical	Páll Jóhannesson	Nordik Legal
Ragnheiður Snorradóttir	Lex	Selma Filippusdóttir	Íslandsbanki
Sigurður Páll Hauksson	Deloitte	Sveinbjörn Höskuldsson	Nox Medical
Símon Þór Jónsson	KPMG	Vala Valtýsdóttir	Deloitte
Þorsteinn Víglundsson	SI	Þórður Magnússon	Eyrir Invest
Sveinn Hjörtur Hjartarson	LÍÚ		

---

Vilhjálmur Egilsson  
framkvæmdastjóri SA

Finnur Oddsson  
framkvæmdastjóri VÍ

---

# 1. Inngangur

Meginhlutverk skattkerfisins er að afla fjár til að standa undir þjónustu og starfsemi sem ríki og sveitarfélög hafa með höndum og koma í veg fyrir óeðlilega skuldasöfnun og aukna skattheimtu síðar meir eða verðbólgu, sem einnig felur í sér skattheimtu.

Skatttekjur hins opinbera í hlutfalli við landsframleiðslu eru meðal þeirra hæstu í OECD ríkjunum (m.v. 2007) þegar lögbundin iðgjöld í lífeyrissjóði eru talin með. Það er eðlilegt að telja þau með þar sem sambærileg iðgjöld eru víðast annars staðar í formi skatta. Hlutfallið þannig reiknað var 48,6% á Íslandi en hæst 48,7% í Danmörku. Skatthlutfall evru-ríkjanna var hins vegar 39,7% og OECD-ríkjanna 35,8%.

Skattar móta hagræna hegðun til skemmri og lengri tíma. Með hönnun skattkerfa er leitast við að lágmarka neikvæð áhrif þeirra á ákvarðanir um sparnað, fjárfestingu, neyslu og vinnuframlag. Þannig hefur skattur á fjármagn mikil áhrif til að draga úr sparnaði og fjárfestingu og skattur á vinnuframlag hefur einnig umtalsverð áhrif á vinnuframboð og fjárfestingu í mannaúði.

Því hefur verið tilhneiging að færa skattheimtu af fjármagni og vinnuframlagi og auka hlut neysluskatta með því að draga úr muni á milli skatthlutfalla og um leið byggja upp skattkerfi á sem breiðustum skattstofnum. Velflestar rannsóknir benda til þess að skattkerfi sem byggja á breiðum skattstofnum með lágum skattprósentum sé hagkvæmara en skattkerfi sem byggja á háum skattprósentum en færri skattgreiðendum.

Mikilvægt er að skattkerfið sé einfalt. Það auðveldar allar ákvarðanir, eykur getu skattyfirvalda til að fylgja skattareglum eftir og kostnaður af eftirfylgni verður lægri en ella. Einföldu skattkerfi fylgir aukin hagkvæmni og jákvæðara viðhorfs almennings en það dregur úr skattsvikum og lækkar kostnað skattyfirvalda og almennings. Skattkerfið þarf einnig að vera hóflegt í alþjóðlegum samanburði, hlutlaust innan skattstofna, með alla hagkvæma skattstofna í notkun og stöðugt til lengri tíma.

Íslenska skattkerfið hefur frá miðjum níunda áratug síðustu aldar tekið breytingum og þróast þar sem áhersla hefur verið lögð á betri stjórn og skilvirkni í fjármálum hins opinbera. Því hefur fylgt samkeppnishæfara umhverfi, hvatt hefur verið til fjárfestinga og nýsköpunar auk þess sem reynt hefur verið að ýta undir atvinnuþátttöku og vinnusemi einstaklinga. Skattkerfið er því búið mörgum eiginleikum hins besta sem völ er á í þessum efnun og gegnir meginhlutverki sínu með ágætum. Það er tiltölulega einfalt og gagnsætt með lágum skatthlutföllum og breiðum skattstofnum. Lítið

er um sérstakar undanþágur eða möguleika til að komast undan skattlagningu. Þess vegna skilar skattkerfið hlutfallslega miklum tekjum og lágmarkar neikvæð áhrif á atvinnustig og efnahagsstarfsemi og reglubyrði. Hinsvegar hafa margar af þeim breytingum sem ráðist hefur verið í frá miðju ári 2009 gengið þvert gegn þeirri jákvæðu þróun sem átt hefur sér stað undanfarin ár.

Í skýrslu um íslenska skattkerfið frá 2008 segir: „Breytingar á skattkerfi hafa jafnan ýmsar aðrar afleiðingar en þær sem stefnt er að með hinum breyttu skattareglum. Þær geta t.d. grafið undan ákvörðunum um fjárfestingar og sparnað sem áður hafa verið teknar, auk þess sem væntingar um breytingar auka óvissu og þar með áhættu í fjárfestingum og öðrum ráðstöfunum fyrirtækja og heimila. Þannig geta breytingar á skattkerfinu leitt til óhagkvæmni. Tíðar breytingar á skattareglum hafa auk þess ætíð í för með sér kostnað fyrir skattkerfið og skattgreiðendur vegna breyttrar skattframkvæmdar og aðlögunar að breyttu umhverfi. Margt bendir því til þess að ekki sé heppilegt að gera tíðar breytingar á skattkerfinu. Stöðugt skattkerfi er mikils virði og krefst þess að stjórnvöld láti langtímasjónarmið um þróun samfélagsins og efnahagslífsins og grundvallarsjónarmið ráða meiru um skattkerfisbreytingar en viðbrögð við skammtímasveiflum og þrýstingi hagsmunahópa.“<sup>1</sup>

SA og VÍ taka undir þessi sjónarmið og vænta þess að stjórnvöldum auðnist að hafa þau að leiðarljósi við fyrirhugaða endurskoðun skattkerfisins.

**Í skýrslunni hér á eftir er vitnað beint til sérfræðinga í skattamálum í upphafi margra kaflanna. Þeir bera þó ekki ábyrgð á umfjöllun í viðkomandi kafla né á efni skýrslunnar í heild.**

## 2. Samantekt á tillögum

Því eru takmörk sett hversu mikið er hægt að auka skattheimtu. Þannig munu ætlaðar tekjur ekki skila sér ef tekjustofnar stækka ekki með nýjum fjárfestingum og nýjum störfum. SA og VÍ hafa lagt höfuðáherslu á að heillavænlegast sé að draga úr útgjöldum ríkisins og örva hagvöxt. Lykilatriði í örvun hagvaxtar eru auknar fjárfestingar í atvinnulífinu sem leiða til aukinna umsvifa og nýrra starfa. Það skilar þjóðfélaginu og ríkissjóði auknum tekjum og minnkar þörf fyrir skattahækkningar.

Stjórnvöld breyttu skattkerfinu verulega árið 2009 með það í huga að mæta samdrætti ríkistekna. Í stað þess að breikka tekjustofna og hækka skatthlutföll var einfaldleika og gagnsæi kerfisins fórnað. Breytingarnar hafa flækt skattkerfið og eftirlit hefur orðið dýrara. Það skilar ríkissjóði heldur ekki þeim tekjum sem til var ætlast. Við undirbúning breytinganna var hvorki haft samráð við hagsmunaaðila og sérfróða aðila né unnið faglegt mat á áhrifum breytinganna á atvinnulífið og kostnað fyrirtækja.

Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð gagnrýndu tillögurnar harðlega þegar þær voru til umfjöllunar á Alþingi. Farið var fram á að þær yrðu dregnar til baka, einkum þær sem ekki höfðu umtalsverð tekiáhrif í för með sér fyrir ríkissjóð. Lagt var til sérfróðir aðilar mætu áhrif einstakra breytinga á atvinnulífið. Þá var gagnrýndur sá skammti tími sem gefinn var til umfjöllunar um þessi flóknu mál.

Aðrir umsagnaraðilar, eins og Félag löggiltra endurskoðenda, Deloitte og Kauphöllin, tóku í sama streng og töldu að flestar breytingarnar flæktu skattkerfið og gagnrýndu að horfið væri frá þeirri stefnu sem verið hefði við líði síðustu 20 ár að hafa skattkerfið einfalt og auðskiljanlegt. Flókið skattkerfi byði heim hættunni á skattundanskotum og mistökum. Eftirlit skattýfirvalda yrði bæði erfiðara og flóknara.

Nýsköpunarmiðstöð Íslands lét í ljós það álit að umræddar breytingar á skattalegu umhverfi fyrirtækja myndi hvorki ýta undir nýsköpun í landinu né auðvelda starfsemi sprotafyrirtækja. Þvert á móti væri líklegt að þær drægju úr starfsemi sprotafyrirtækja og nýsköpun.

Lítið sem ekkert tillit var tekið til þessara athugasemda og lögin voru afreidd nær óbreytt á Alþingi þann 21. desember 2009.

Alþjóðdagjaldeyrissjóðurinn (AGS) vann að beiðni fjármálaráðherra skýrslu<sup>2</sup> um íslenska skattkerfið sem birt var í byrjun júlí 2010. Í skýrslunni er að finna yfirgrípsmikla úttekt á íslenska skattkerfinu og það borið saman við skattkerfi nágrannalanda. Farið er yfir allt tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs og gerð grein fyrir kostum þess og göllum. Í skýrslunni er að finna tillögur um æskilegar breytingar á skattkerfinu og einnig bent á nokkrar leiðir til þess að auka tekjur ríkissjóðs ef stjórnvöld telja það óhjákvæmilegt.

Tillögurnar snúast margar um samræmingu við það sem algengast er erlendis og að breikka skattstofna og einfalda skattkerfið en síður um hækkun skatthlutfalla. Tillögum sem lúta að aukinni tekjuöflun ríkissjóðs er ætlað að valda sem minnstum skaða. Þrátt fyrir það eru Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð ósammála AGS og telja að hækkanir á fjármagnstekjuskatti, tekjuskattshlutfalli fyrirtækja og kolefnisgjaldi séu skaðlegar. Frekari hækkanir á þessum sköttum muni hafa skaðleg áhrif á fjárfestingar og atvinnusköpun og tefja endurbata íslensks atvinnulífs. Yfirlit yfir helstu niðurstöður og tillögur skýrslu AGS er að finna í fylgiskjali 1 í þessu riti.

Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands telja nauðsynlegt að flestar breytingar sem gerðar voru á löggjöf um skattalegt umhverfi atvinnulífsins gangi til baka eða verði breytt. Þær eru enda flestar til þess fallnar að draga úr fjárfestingum og vilja til þátttöku í atvinnurekstri. Breytingarnar stuðla fæstar að aukinni tekjuöflun ríkissjóðs heldur eru þvert á móti líklegar til þess að draga úr skatttekjum. Tillögur Samtaka atvinnulífsins og Viðskiptaráðs Íslands um breytingar á löggjöf um skattamál miða að því að halda fólki og atvinnustarfsemi í landinu og eru að mörgu leyti áþekkar tillögum AGS. Þær eru eftirfarandi:

### Bætt verklag við breytingar á skattalöggjöf

Þess er krafist að stjórnvöld fari að leiðbeiningum sem þau hafa sjálf sett um samráð við hagsmunaaðila og um mat á áhrifum breytinga við undirbúning og samningu stjórnarfrumvarpa. Stjórnvöld þurfa enn fremur að leggja áherslu á meðalhóf, skýrleika og rúman gildistökutíma við breytingar á skattkerfinu.

### Tekjuskattur fyrirtækja

Lagt er til að tekjuskattshlutfall fyrirtækja verði aftur lækkað í 15%. Þannig verði fylgt fordæmi margra annarra ríkja, sem hafa gripið til skattalækkana á fyrirtæki til þess að bæta samkeppnishæfni atvinnulífsins, örva fjárfestingar og atvinnusköpun og þar með hagvöxt. Lækkun tekjuskatts eykur svigrúm fyrirtækja til nýsköpunar og þróunarvinnu og getur stuðlað að aukningu ríkistekna með auknum hagvexti. Samhliða hafa skattstofnar verið breikkaðir m.a. með takmörkunum á skattfrestunarheimildum og þrengingu frádráttarliða.

### Skattlagning í fámennum hlutafélögum

Breytingar á ákvæðum skattalaga varðandi skattlagningu arðs í fámennum hlutafélögum eru afar

óskýrar og ná ekki tilgangi sínum. Gengið er út frá því að hagnaðurinn myndist ætíð af vinnuframlagi eigendanna, þó hann megi rekja til vörusölu, sölu rekstrarfjármuna eða sölu vinnuframlags annarra starfsmanna. Nær er að miða við óbreyttar reglur um reiknað endurgjald, sem eru mun einfaldari í framkvæmd bæði fyrir skattgreiðendur og skattyfirvöld. Lagt er til að nýleg ákvæði um skattlagningu arðs að hluta sem laun verði felld brott.

#### Breyttar frádráttarreglur vegna arðs og söluhagnaðar

Nýtilkomin skilyrði um frádráttarbærni arðs milli fyrirtækja fela í sér margsköttun og valda því að arður sem myndast erlendis í rekstri innlendra fyrirtækja kemur ekki til landsins og verður því ekki skattlagður hér. Lagt er til að ákvæðin verði felld brott.

#### Tekjuskattur erlendra aðila með takmarkaða skattskyldu

Nýtilkomin brúttóskattlagning tekna erlendra aðila hérlendis hefur óveruleg áhrif á tekjur ríkissjóðs en mun draga úr vilja erlendra aðila til þess að koma með fjármagn til Íslands. Þessi breyting felur í sér að erlendir fjárfestar verða skattlagðir þyngra en innlendir. Lagt er til að fallið verði frá umræddri breytingu.

#### Afskriftir af skuldum fyrirtækja

Nýtilkomin ákvæði um skattlagningu eftirgjafar skulda hafa víðtæk áhrif á endurskipulagningu fjárhags fyrirtækja. Áætlanir eru í uppnámi vegna þessa og hætt við að annars rekstrarhæf félög standi höllum fæti eftir endurskipulagningu. Lagt er til að eftirgjöf sé tekjufærð allt að því marki sem nemur ónýttu rekstrartapi. Eftir fimm ár falli niður sá hluti skuldar sem ekki hefur verið tekjufærður. Þá er lagt til að eftirgjöf verðlausrar kröfu myndi ekki skattskyldu.

#### Vaxtagjöld af skuldum sem færast yfir við samruna félaga

Breytingar í þá veru að takmarka frádráttarbærni vaxtagjalda vegna yfirtöku munu koma mörgum fyrirtækjum, sem standa frammi fyrir fjárhagslegri endurskipulagningu, afar illa. Heppilegra væri að leiða í lög ákvæði um þunna eiginfjármögnun, líkt og í velflestum samanburðarlöndum.

### Ívilnanir fyrir nýsköpunarfyrirtæki

Þrátt fyrir að lög um ívilnanir fyrir nýsköpunarfyrirtæki séu fagnaðarefni í sjálfu sér þá hefði þurft að ganga talsvert lengra en gert var til að þau náí markmiði sínu. Lagt er til að hámark vegna skattfrádráttar taki til einstakra rannsókn- og þróunarverkefna og að fjárfestingar í sjóðum eða félögum sem einvörðungu fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum myndi einnig rétt til skattafsláttar.

### Fjármagnstekjuskattur

Þó svo að hlutfall fjármagnstekjuskatts hafi verið með því lægra sem viðgengst þá hefur verðbólga verið há í áratíðir. Í 5% verðbólgu, miðað við 3% raunvexti, samsvarar 20% brúttóskattur 53,3% í raun. Skattbyrði fjármagnseigenda er því mun þyngri en hinna sem afla launatekna. Lagt er til að heimilt verði að draga vaxtagjöld frá tekjum við útreikning skattsins líkt og viðgengst erlendis.

### Afdráttarskattur á vaxtagreiðslur til erlendra aðila

Nýsett ákvæði um að halda eigi eftir skatti hérlendis af vaxtagreiðslum innlendra aðila til erlendra leiða til þess að fjármagnskostnaður íslenskra fyrirtækja hækkar og dregur verulega úr lánamöguleikum þeirra. Lagt er til að fallið verði frá þessu ákvæði. Til að varna skattundanskotum er lagt til að skattinum sé aðeins beint að vaxtagreiðslum til tengdra aðila sem heimilisfastir eru á lágskattasvæðum.

### Gengishagnaður á innlánsreikningum í erlendri mynt

Skattlagning á óhreyfðan höfuðstól gjaldyrisreiknings er óréttlát. Höfuðstóll sem bundinn er við gengi erlendarar myntar getur bæði hækkað og lækkað. Ekki er heimilt að jafna gengistapi á einum reikningi á móti hagnaði á öðrum og reynist gengisstaðan neikvæð um áramót eru endurgreiðslur hins opinbera greiddar út í krónum. Því er lagt til að gengishagnaður á innlánsreikningum í erlendri mynt verði ekki staðgreiðsluskyldur og myndi ekki skattskyldar tekjur nema við úttekt á reikningi.

### Verðbréfafyrirtæki verði undanþegin staðgreiðslu fjármagnstekjuskatts

Verðbréfafyrirtæki þurfa að halda eftir fullum fjármagnstekjuskatti þegar þau eru aðilar að staðgreiðsluskyldum viðskiptum, jafnvel þó þau komi aðeins fram fyrir hönd viðskiptavina. Þetta er vegna þess að þau eru ekki tilgreind í upptalningu á undanþegnum aðilum í lögum. Þetta raskar stöðu verðbréfafyrirtækja í samkeppni við banka og aðrar lánastofnanir. Lagt er til að verðbréfafyrirtæki verði undanþegin því að halda eftir fjármagnstekjuskatti, líkt og gildir um lánastofnanir.

### Skattlagning afleiðusamninga

Með nýlegum lögum var hagnaður eða tap af afleiðusamningum skilgreindur sem vaxtatekjur eða vaxtagjöld og er því skylt að halda eftir staðgreiðsluskatti af þeim hagnaði. Þetta vinnur gegn því að rekstraraðilar geti notað afleiðusamninga í áhættuvörnum sínum. Lagt er til að fallið verði frá þessari breytingu og hagnaður eða tap af afleiðusamningum talinn söluhagnaður eða sölutap.

### Skattaafsláttur vegna tímabundinnar vinnu erlendis

Verktakafyrirtæki landsins sem leita verkefna erlendis eru ekki samkeppnishæf þar sem íslenskir starfsmenn þeirra við störf erlendis njóta ekki sömu ívilnana við skattauppgjör og gilda um starfsmenn annarra ríkja. Lagt er til að lögfest verði ákvæði að norrænni fyrirmynd um skattaívilnu til starfsmanna til innlendra fyrirtækja sem sendir eru til starfa út fyrir landsteinana.

### Auðlegðarskattur

Álagning auðlegðarskatts er varasöm enda leggja fæst samkeppnislönd eignarskatt á þegna sína. Einnig eru reglur um útreikning skattstofnsins um margt óskýrar. Álagning hans hefur sömu áhrif og sérstakt viðbótar 18% skattþrep á háar fjármagnstekjur. Skatturinn getur leitt til þess að fólk flytji í vaxandi mæli erlendis og að sífellt stærri hluti eignasafns þess fari þangað sem skattaumhverfið er hagfelldara. Því ber að falla frá skattinum.

### Tryggingagjald

Atvinnutryggingagjald verði lækkað á árinu 2011 til samræmis við spár um minna atvinnuleysi. Seðlabankinn spáir 7,7% atvinnuleysi á árinu 2011 og gangi fjárlagafrumvarp fyrir árið 2011 út frá því ber fjármálaráðherra að leggja fram frumvarp um lækkun atvinnutryggingagjalds í 2,8% og þar með lækkun tryggingagjalds í 7,65%.

## Vörugjald

Vörugjaldið er handahófskenndur skattur sem bjagar hlutfallsverð milli vöruhegunda, hefur áhrif á val neytenda og mismunar framleiðendum. Lagt er til að vörugjald á matvæli verði lagt af og í stað þess verði sykurskattur tekinn upp og lagður á sykurinnihald í innfluttum matvörum í tolli. Vörugjald á heimilistæki og byggingavörur verði lagt af við fyrsta tækifæri. Til bráðabirgða verði vörugjald fellt niður á smávörur sem auðvelt er að flytja til landsins, s.s iPod og heyrnartól. Jafnframt er nauðsynlegt að sníða verstu agnúana af þar sem sumar samkeppnisvörur bera vörugjald en aðrar ekki.

## Skattlagning eingreiðslna við útgreiðslu sjúkdómatrygginga

Sjúkdómatrygging byggir á erlendra fyrirmynd. Þar sem slíkar váttryggingar eru seldar í nálægum ríkjum eru bætur undanþegnar tekjuskatti. Hér á landi stefnir í að bæturnar verði skattlagðar sem tekjur og það felur í sér auknar álögur á þá sem eiga um sárt að binda vegna alvarlegra sjúkdóma eða fötlunar. Lagt er til að eignaauki vegna eingreiðslubóta úr sjúkdómatryggingum skuli vera undanþeginn tekjuskatti.

## Afdráttarskattur af söluhagnaði hlutabréfa

Söluhagnaður hlutabréfa telst til skattskyldra tekna og eru tekjurnar skv. lögum staðgreiðsluskyldar. Ákvæði skattalaga um þetta atriði eru illskiljanleg ekki síst í ljósi þess að söluhagnaður er undanþeginn skattskyldu. Þá hefur ekkert nálægra ríkja sett sambærilegar reglur um staðgreiðsluskatt af söluhagnaði. Lagt er því til að ákvæði um staðgreiðsluskyldu tekna af söluhagnaði verði felld brott.

## Bindandi álit RSK og úrskurðir yfirsattanefndar

Samkvæmt lögum er ríkisskattstjóra skylt að gefa út álit sitt í skattamálum sem varða getað verulega hagsmuni þess sem um það biður. Álitið er bindandi fyrir álitsbeiðanda sem og skattyfirvöld en unnt er að kæra álit ríkisskattstjóra til yfirsattanefndar og þaðan til dómstóla. Hægur málshraði dregur úr gildi þessa og því er lögð til sú breyting að tímafrestir laganna verði styttrir og að skoðað verði til hlítar að koma á flýtimeðferð einstakra mála fyrir þessum embættum.

## Fleiri og betri tvísköttunarsamningar

Megintilgangur tvísköttunarsamninga er að veita aðilum með heimilisfesti í samningsríkjum skattalegar ívilnanir frá gildandi löggjöf til að komast hjá tvísköttun sömu tekna. Þeir eru ein af meginforsendum fyrir því að viðskipti milli landa gangi vel fyrir sig. Ísland hefur gert tiltölulega fáa tvísköttunarsamninga og margir þeirra hafa að geyma annmarka sem þarf að færa til betri vegar. Lagt er til að gerð tvísköttunarsamninga við önnur ríki verði stórefld með virkri þátttöku aðila úr atvinnulífinu. Þá er lagt til að sérstökum starfsmönnum í stjórnkerfinu verði falið að vinna í þessum málaflokki og að við afléttingu tvísköttunar verði fyrst og fremst stuðs við undanþáguregluna.

### 3. Verklag við breytingar á skattalöggjöf

Frumvarp til laga um tekjuöflun ríkisins var lagt fram á Alþingi 26. nóvember 2009. Í því voru lagðar til fjölmargar breytingar á skattalegu umhverfi fyrirtækja og var frumvarpinu ætlað að innleiða fyrstu afgerandi skrefin við mótnun nýs skattkerfis. Frumvarpið var lagt fram án samráðs og í greinargerð með því var ekki lagt mat á áhrif á áhrif breyttra skattareglna á aðstæður, afkomu eða atferli fyrirtækja.

Alþingi sendi hagsmunaaðilum og sérfræðingum í skattamálum frumvarpið til umsagnar mánudaginn 7. desember 2009 og gaf tveggja daga frest til að skila umsögnum. Þrátt fyrir þennan skamma frest barst nefndinni fjöldi vandaðra umsagna þar sem verulegar athugasemdir voru gerðar við efni þess. Frumvarpið var samþykkt sem lög þann 21. desember eða 11 virkum dögum frá því efnahags- og skattanefndin fékk það til afgreiðslu, með óverulegum breytingum.

#### Ferlið á skjön við opinber tilmæli

Í handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa<sup>3</sup>, sem forsætisráðuneytið gaf út í nóvember 2007, er að finna leiðbeiningar um hvernig haga skuli vönduðum undirbúningi við gerð stjórnarfrumvarpa og er mikil áhersla lögð á samráð við hagsmunaaðila og mat á áhrifum breytinga á þá sem löggjöfin tekur til. Í kaflanum sem fjallar um samráð við hagsmunaaðila og almenning segir m.a.:

#### Samráð við hagsmunaaðila og almenning

Samráð stuðlar að því að forsendur mála liggi fyrir áður en ákvörðun er tekin. Einnig styðst samráð við þau lýðræðisrök að þeir sem ákvarðanir varða eigi þess kost að hafa áhrif á efni þeirra. Æskilegt er að efna til samráðs við hagsmunaaðila og almenning við gerð allra þýðingarmeiri frumvarpa eftir því sem tími og aðstæður leyfa. Við mat á því hvort frumvörp eru þýðingarmikil mætti líta til þess hvort:

- *um nýja stefnumörkun er að ræða, sem horfir til breytinga á viðkomandi málefnsviði,*
- *nýjar skyldur eru lagðar á einstaklinga, atvinnulíf, sveitarfélög o.s.frv.,*
- *réttindi framangreindra aðila eru aukin eða þau skert,*
- *fyrirhugaðar breytingar snerta marga.*

*Kosturinn við að efna til samráðs um frumvörp áður en þau eru lögð fram á Alþingi er sá að á því stigi er gjarnan auðveldara að taka tillit til athugasemda. Enn fremur er tími þingnefnda til að fara yfir athugasemdir oft knappur eftir að mál hafa verið lögð fram.*

*Mikilvægt er að skipuleggja samráð vandlega, heppilegt er að útbúa kynningarefni þar sem aðalatriði frumvarps eru dregin fram. Þá þarf að greina við hverja æskilegt sé að hafa samráð, þ.e. væntanlega þá sem munu verða fyrir áhrifum af lagasetningunni, samtök er hafa beina hagsmuni af breytingu og þá sem bera munu meginábyrgð á framkvæmd, t.d. sveitarfélögin. Einnig er rétt að freista þess að láta sjónarmið aðila sem kunna að hafa ólíka afstöðu til málefnisins koma fram. Á sumum sviðum hafa einnig skapast venjur um samráð, t.d. með þátttöku aðila vinnumarkaðarins í undirbúningi lagasetningar.*

Til viðbótar við birtingu frumvarpsdraga á heimasíðu ráðuneytis getur verið heppilegt að senda drögin sérstaklega til tiltekinna hagsmunaaðila eða aðila með sérþekkingu á málefninu. Sérstakir kynningarfundir geta einnig verið góð leið til að fá viðbrögð við frumvarpsdrögum.

Ef samráð er viðhaft ætti frestur til þess að gera athugasemdir að jafnaði að vera að lágmarki tvær vikur og kynningarfundir ætti að boða með minnst viku fyrirvara. Ef því verður við komið kemur vel til álita að birta jafnóðum á heimasíðu ráðuneytis þær athugasemdir sem berast. Slíkt getur orðið öðrum hvatning til að láta í sér heyra. Þá er rétt að einhver fulltrúi ráðuneytis sé til svara á samráðstímanum ef spurningar vakna hjá þátttakendum.

Síðast en ekki síst þarf að vinna úr þeim athugasemdum sem berast og lagfæra frumvarpsdrög eftir því sem ástæða þykir til að fengnu samþykki ráðherra. Mikilvægt er að í athugasemdum með frumvarpi sé gefið yfirlit yfir samráðsferlið og að hvaða marki það hafi haft áhrif á lokaútgáfu frumvarps, sbr. 2. gr. reglna um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa, sjá viðauka I.“

Í kafla handbókarinnar sem fjallar um mat á áhrifum löggjafar á þá sem verða fyrir breytingum segir:

### **„Afleiðingar fyrir hagsmunaaðila**

*Rekja ber helstu afleiðingar frumvarpsins fyrir hagsmunaaðila. Fyrsta skrefið er að lýsa því á hverja frumvarp muni hafa áhrif. Síðan þarf að greina hver þau áhrif eru, hvort sem um kostnað er að ræða eða ávinning. Þessum atriðum er jafnan erfitt að lýsa með nokkurri vissu. Eigi að síður á það að vera keppikefli að bregða upp eins áreiðanlegri mynd og hægt er miðað við aðgengilegar upplýsingar. Samráð við hagsmunaaðila er líka gagnlegt til þess að koma auga á áhrifin og hversu viðurhlutamikil*

*Þau eru. Enn fremur hafa verið þróaðar hagfræðilegar aðferðir til að leggja mat á ófjárhagsleg verðmæti og ýmsa óvissuþætti. Sem dæmi má nefna að stundum er stefnt að því að ná fram ávinningi eins og bættri heilsu eða auknu öryggi almennings sem erfitt er að mæla. Þótt erfitt sé eða jafnvel ómögulegt að leggja fjárhagslegan mælikvarða á slíkan ávinning þá er eigi að síður fært að greina þennan ábata. Ein leiðin er sú að telja upp mælikvarða sem sýni að markmiði hafi verið náð. Mismunandi valkostir eru síðan bornir saman út frá því hver þeirra uppfylli sem best mælikvarðana og stuðli því helst að því að heildarmarkmiðinu verði náð.“*

### Gera þarf miklu betur

Vinnubrögð stjórnvalda við breytingar á skattalögum í árslok 2009 eru dæmi um það hvernig ekki á að standa að breytingum á mikilvægri löggjöf. SA og VÍ krefjast þess að stjórnvöld fari að þeim leiðbeiningum sem þau hafa sjálf sett sér um samráð við hagsmunaaðila og um mat á áhrifum breytinga við undirbúning og samningu stjórnarfrumvarpa. Þar skipta eftirfarandi þættir einna mestu:

- Að lagt sé hlutlægt og tæknilegt mat á áhrifum skattalagabreytinga á efnahagslíf og aðstæður fyrirtækja og að matið fylgi með viðkomandi frumvarpi.
- Að áhrif einstakra breytinga á lagabálkana í heild séu skoðuð þannig að breytingar á einstökum skattaákvæðum hafi ekki óvænt áhrif á önnur.
- Að viðhaft sé viðtækt samráð við fulltrúa atvinnulífs og almennings við undirbúning lagasetningar og á fyrstu stigum máls, ekki eingöngu þegar viðkomandi þingnefnd sendir mál til umsagnar.
- Að álits frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) sé aflað fyrirfram og tímanlega feli breytingarnar í sér ívilnanir sem talist geta ríkisaðstoð.
- Að útbúið sé aðgengilegt kynningarefni þar sem aðalatriði viðkomandi frumvarps eru dregin fram og haldnir kynningarfundir.
- Að frestur til að skila inn til þingnefnda umsögnum við skattalagafrumvörp sé að lágmarki 2 vikur.
- Að valin sé sú leið að settu marki sem er einföldust í framkvæmd og hefur lægstan kostnað í för með sér fyrir atvinnulíf og skattýfirvöld.
- Að gildistaka frumvarpa sé almennt eins rúm og unnt er þannig að atvinnulíf og almenningur hafi tök á að hrinda breytingum vegna nýrra ákvæða í framkvæmd.
- Að orðalag breytinga og lögskýringagagna sé eins skýrt og mögulegt er til að koma í veg fyrir vandkvæði í túlkun.

## Bætt verklag í takt við alþjóðlegar venjur

Í skýrslu AGS var stjórnvöldum ráðlagt að láta tillögum um breytingar á skattalögum fylgja hlutlægt, tæknilegt mat á áhrifum á efnahagslífið og tekjuskiptingu og byggja það á opinberum gögnum, eins og sé viðtekin venja í mörgum OECD-ríkum, þ.m.t. á Norðurlöndunum<sup>4</sup>. Einnig verði að hafa viðtækt samráð við fulltrúa aðila vinnumarkaðarins og almennings.

Tekið er undir þessi tilmæli sjóðsins og stjórnvöld hvött til að gaumgæfa nákvæmlega áhrif fyrirhugaðra skattalagabreytinga. Í því felst skilvirkara samráð og bætt vinnubrögð og eykur það jafnframt stöðugleika, vissu og samræmi í öllum ákvörðunum er tengjast skattkerfinu. Auk hagfelldrar skattlagningar eru það jafnframt þessir þættir sem skipta erlend fyrirtæki og fjárfesta miklu við mat á fjárfestingarkostum.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> OECD, Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulation, March 2010.

<sup>5</sup> OECD, Policy Brief, February 2008.

## 4. Tillögur í skattamálum

### 4.1 Tekjuskattur fyrirtækja



**Simon Þór Jónsson**  
forstöðumaður á skattasviði  
KPMG

„Alþjóðlegar athuganir sýna að tekjuskattur fyrirtækja er sá skattur sem hefur hvað neikvæðust áhrif á hagvöxt. Hár tekjuskattur fyrirtækja leiðir til minni fjárfestinga í iðnaði, vaxandi svartrar atvinnustarfsemi og meiri áherslu á fjármögnun með lánsfé en hlutafé. Hár fyrirtækjaskattar skekkja auk þess samkeppnisstöðu atvinnugreina og auðvelda áframhaldandi rekstur í óarðbærum greinum.“

#### Í hnotskurn

Tekjuskatthlutfall fyrirtækja hefur farið lækkandi í öllum þróuðum ríkjum á undanförunum þremur áratugum. Með bættri samkeppnishæfni atvinnulífsins hafa stjórnvöld viljað örva fjárfestingar og atvinnusköpun og þar með hagvöxt. Hnattvæðing hefur leitt til þess að starfsemi og atvinna færast til ríkja sem bjóða upp á best starfsskilyrði. Ríki hafa lækkað skatta á fyrirtæki til þess að sporna við brottflutningi þeirra og meðfylgjandi starfa. Lækkun tekjuskatts eykur svigrúm fyrirtækja til rannsókna og nýsköpunar og getur stuðlað að aukningu ríkistekna með auknum hagvexti. Samhliða hafa skattstofnar verið breikkaðir, m.a. með því að þrengja frádráttarliði og heimildir til skattfrestunar og , sjá töflu 1.

Hækkun tekjuskatts fyrirtækja hefur skaðleg áhrif á framleiðni og bitnar hvað mest á arðvænlegum greinum sem ætla má að dragi vagninn til aukins hagvaxtar. Í nýlegri skýrslu OECD var bent á að tekjuskattur fyrirtækja hefði hvað neikvæðust áhrif á hagvöxt. Með hliðsjón af núverandi stöðu efnahagsmála er því ljóst að frekari hækkun tekjuskatts er afar misráðin og beinlínis skaðleg.

## Tekjuskattur fyrirtækja og verðbólga

	2010	2000	1990	1981
Austurríki	25,0	34,0	30,0	55,0
Ástralía	30,0	34,0	39,0	46,0
Bandaríkin	39,2	39,3	38,7	49,7
Belgía	34,0	40,2	41,0	48,0
Bretland	28,0	30,0	34,0	52,0
Danmörk	25,0	32,0	40,0	40,0
Finnland	26,0	29,0	44,5	61,5
Frakkland	34,4	37,8	42,0	50,0
Grikkland	24,0	40,0	46,0	45,0
Holland	25,5	35,0	35,0	48,0
Írland	12,5	24,0	43,0	45,0
<b>Ísland</b>	<b>18,0</b>	<b>30,0</b>	<b>50,0</b>	<b>65,0</b>
Ítalía	27,5	37,0	46,4	36,3
Japan	39,5	40,9	50,0	-
Kanada	29,5	42,6	41,5	50,9
Kórea	24,2	30,8	-	-
Luxemborg	28,6	37,5	-	-
Mexíkó	30,0	35,0	36,0	42,0
Noregur	28,0	28,0	50,8	50,8
Nýja-Sjáland	30,0	33,0	33,0	45,0
Portúgal	26,5	35,2	40,2	49
Pólland	19,0	30,0	-	-
Slóvakía	19,0	29,0	-	-
Spánn	30,0	35,0	35,0	33,0
Sviss	21,2	24,9	30,6	33,0
Svíþjóð	26,3	28,0	53,0	57,8
Tékkland	19,0	31,0	-	-
Tyrkland	20,0	33,0	-	-
Ungverjaland	19,0	18,0	40,0	-
Þýskaland	30,2	52,0	54,5	60,0
<b>Meðaltal</b>	<b>26,3</b>	<b>33,5</b>	<b>41,4</b>	<b>48,3</b>

**Tafla 1:**

Tekjuskatthlutfall fyrirtækja í OECD-ríkjunum. Samanlagt hlutfall ríkis og lægri stjórnsýslustiga, þar sem það á við.

Heimild: OECD Tax Database

Mikil verðbólga hérlendis, sem mældist í tugum prósentu á hverju ári, á tímabilinu frá 1980 til 1990 átti stóran þátt í hinu háa 50-65% tekjuskatthlutfalli, enda rýrnuðu eftirágreiddir skattar umtalsvert við slíkar aðstæður. Þegar verðbólgan hjaðnaði, á síðari hluta níunda áratugarins og í byrjun þess tíunda, var óhjákvæmilegt að lækka hlutfallið. Í því fólst þó engin raunlækkun heldur einungis aðlögun að lægri verðbólgu. Lækkun hlutfallsins eftir það var síðan ákveðið samhliða brekkun skattstofnsins, s.s. með afnámi framlags í fjárfestingarsjóð og að arðgreiðslur urðu ekki lengur frádráttarþærar.

Til að standa jafnfætis erlendum keppinautum er nauðsynlegt að starfsskilyrði innlendra fyrirtækja séu sambærileg við það sem best gerist annars staðar, sérstaklega í Evrópu. Skattamál eru eðlilega

forgangsmál í þeim efnum. Samkeppnisstaða íslenskra fyrirtæka er að ýmsu leyti verri en erlendra keppnauta vegna óstöðugleika í efnahagsmálum, hás fjármagnskostnaðar, smæðar innlands markaðar og mikillar fjarlægðar frá erlendum mörkuðum og birgjum. Eðlilegt er að stjórnvöld taki mið af þessum aðstæðum við ákvörðun á skattalegri umgjörð atvinnulífsins.

### Samkeppnishæft skattkerfi

Stjórnvöld hafa á undanförunum áratugum sýnt þá framsýni að bæta skattalegt umhverfi fyrirtækja þannig að þau hafi burði til að standast samkeppni á mörkuðum. Efnahagsáföllin gera það enn brýnna en áður að starfandi fyrirtæki eflist og ný verði til, en forsenda þess er hagfelld skattalegt umhverfi fyrir innlenda og erlenda fjárfesta. Samkeppnishæf starfsskilyrði fyrirtækja eru grundvöllur bættra lífskjara landsmanna.

Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands hafa síðastliðinn áratug barist fyrir einföldu og gegnsæju skattkerfi og því að tekjuskattshlutfall fyrirtækja yrði 15%. Sá áfangi náðist árið 2008 en með hækkun í 18% var blaðinu snúið við á þessu ári og horfur á að enn verði haldið áfram á sömu braut.

### Greiddir tekjuskattar fyrirtækja í hlutfalli við landsframleiðslu

Alþjóðlegur samanburður á lögbundnu tekjuskattshlutfalli fyrirtækja gefur takmarkaða mynd af því hversu mikil skattbyrði leggst á skattstofninn, þ.e.a.s. hagnaðinn. Skattbyrðin ræðst af skilgreiningu skattstofnsins, svo sem skattfrestunarheimildum, afskriftarreglum, hvað gjaldfæra má sem kostnað og hvað ekki. Í töflu 2 er yfirlit um hversu miklum skatttekjum tekjuskattur á fyrirtæki skilar í hlutfalli við landsframleiðslu hvers ríkis. Dálkurinn lengst til hægri sýnir síðan hvað hver prósentu tekjuskatts skilar. Í töflunni kemur fram að lítið sem ekkert samband er á milli þess hversu hátt skattshlutfallið er og hversu miklar skatttekjur eru af tekjuskatti fyrirtækja. Tölfræðileg fylgni er nálægt núlli. Þar sem tekjuskattshlutföllin eru hvað hæst eins og í Bandaríkjunum, Þýskalandi og Frakklandi eru skatttekjur langt undir meðaltali OECD ríkjanna mælt sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Þar sem hlutföllin eru lægst, í Írlandi og Tékklandi, eru hins vegar skatttekjur yfir meðaltali ríkjanna.

	Tekju- skatt- hlutfall	2007	2008	% af VLF % tsk, / 2007
Austurríki	25,0	2,4	2,5	0,10
Ástralía	30,0	7,1	-	0,24
Bandaríkin	39,2	2,6	2,2	0,07
Belgía	34,0	0,4	-	0,01
Bretland	28,0	3,2	3,4	0,11
Danmörk	25,0	3,6	3,4	0,14
Finnland	26,0	3,9	3,5	0,15
Frakkland	34,4	3,0	2,9	0,09
Grikkland	24,0	2,6	-	0,11
Holland	25,5	3,3	-	0,13
Írland	12,5	3,4	-	0,27
<b>Ísland</b>	<b>18,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>	<b>0,14</b>
Ítalía	27,5	3,8	3,7	0,14
Japan	39,5	4,8	4,0	0,12
Kanada	29,5	3,7	3,4	0,12
Kórea	24,2	4,0	4,2	0,17
Luxemborg	28,6	5,4	5,5	0,19
Noregur	28,0	11,3	12,1	0,40
Nýja-Sjáland	30,0	5,1	3,8	0,17
Spánn	30,0	4,6	2,7	0,15
Sviss	21,2	3,0	3,1	0,14
Svíþjóð	26,3	3,8	3,3	0,14
Tékkland	19,0	5,0	4,5	0,26
Tyrkland	20,0	1,6	1,8	0,08
Þýskaland	30,2	2,2	1,9	0,07
<b>OECD alls</b>	<b>27,0</b>	<b>3,8</b>		<b>0,14</b>

**Tafla 2:**

Tekjuskatthlutfall og greiddir tekjuskattar fyrirtækja í % af VLF í OECD ríkjunum. Tekjur af hverri prósentu tekjuskatts í hlutfalli við landsframleiðslu árið 2007

Heimild: OECD Tax Database

## Virkur tekjuskattur fyrirtækja

Tekjuskattur fyrirtækja leggst á skattalegan hagnað þeirra sem skilgreindur er sem tekjur að frádrægunum gjöldum vegna launa, aðfanga, fjármagns ásamt afskriftum. Virkur skattur (e. effective corporate tax rate) er á hinn bóginn skilgreindur sem greiddur tekjuskattur í hlutfalli við rekstrarafgang. Ýmsar skýrslur<sup>6</sup> og greinar hafa verið ritaðar um þetta efni á undanförunum árum. Hér verður gerð grein fyrir einni þeirra athyglisverðustu en hún er rituð af hagfræðingum við Alþjóðabankann og Harvard háskólann og birtist í fagritinu American Economic Journal<sup>7</sup>.

Niðurstöður höfunda eru byggðar á athugun á virkum tekjuskatti í 85 ríkjum árið 2004. Gögnin byggjast á könnun, sem gerð var í samstarfi við PricewaterhouseCoopers, á öllum sköttum sem lagðir voru á staðlað meðalstórt fyrirtæki í hverju ríki. Hið ímyndaða fyrirtæki er nýtt og er virkur tekjuskattur reiknaður bæði á fyrsta ári og eftir fimm ár, sbr. töflu 3. Taflan sýnir að mikill munur er á

6 Sjá t.d. Elschner og Vanborren. Taxation papers. Corporate effective tax rates in an enlarged European Union. EU April 2009. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_14\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_14_en.pdf) and Chen and Mintz. US Effective corporate tax rate on new investments. Highest in the OECD. Cato Institute May 2010. [http://www.cato.org/pubs/tbb/tbb\\_62.pdf](http://www.cato.org/pubs/tbb/tbb_62.pdf)

7 Simeon Djankov, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho, Andrei Shleifer. The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship. Mars 2009. <http://www.doingbusiness.org/documents/AEJ-Manuscript.pdf>

lögbundnu tekjuskatthlutfalli fyrirtækja og virku tekjuskatthlutfalli. Almennt gildir að í ríkjum með hátt tekjuskatthlutfall er mikill munur á þessu tvennu en hann er minni í ríkjum þar sem hlutföll eru lægri. Þetta sýnir að þrátt fyrir að umtalsverður munur geti verið á lögbundnum hlutföllum þá er gjarnan munur minni munur á milli landa þegar horft er til þess hve mikið er í raun greitt í skatta.

	Tekjuskatt- hlutfall fyrirtækja	Virkur skattur eftir 1 ár	Virkur skattur eftir 5 ár	Mismunur á lög- bundnu og virku hlutfalli eftir 5 ár
Austurríki	34,0	20,9	21,0	13,0
Ástralía	30,0	22,0	23,0	7,0
Bandaríkin	45,2	18,2	32,0	13,2
Belgía	34,0	16,7	19,6	14,4
Bretland	30,0	18,6	21,4	8,6
Danmörk	30,0	21,9	24,5	5,5
Finnland	29,0	16,3	18,8	10,2
Frakkland	35,4	14,1	14,4	21,0
Grikkland	35,0	19,8	19,9	15,1
Holland	34,5	25,6	25,6	8,9
Írland	12,5	9,6	9,6	2,9
<b>Ísland</b>	<b>18,0</b>	-	-	
Ítalía	37,3	23,8	23,8	13,4
Japan	42,1	28,7	31,6	10,4
Kanada	36,1	21,8	25,9	10,2
Kórea	26,7	14,9	18,4	8,4
Lúxemborg		-	-	
Mexíkó	33,0	22,2	22,5	10,5
Noregur	28,0	18,5	20,3	7,7
Nýja-Sjáland	33,0	26,4	28,5	4,6
Portúgal	27,5	16,0	16,1	11,4
Pólland	19,0	11,5	12,5	6,5
Slóvakía	19,0	5,4	8,6	10,4
Spánn	35,0	18,5	18,6	16,4
Sviss	24,1	13,7	16,2	7,9
Svíþjóð	28,0	10,5	14,9	13,1
Tékkland	28,0	9,3	13,0	15,0
Tyrkland	30,0	16,9	16,9	13,1
Ungverjaland	18,0	9,5	9,6	8,4
Þýskaland	37,1	23,5	23,6	13,5
<b>Meðaltal</b>	<b>30,0</b>	<b>17,7</b>	<b>19,7</b>	<b>10,3</b>

**Tafla 3:**

Lögbundið tekjuskattshlutfall og virkt skattshlutfall í OECD ríkjunum árið 2004.

Heimild: OECD Tax Database

Niðurstöður rannsóknarinnar eru þær að hár virkur tekjuskattur hafi mjög neikvæð áhrif á fjárfestingar í heild, erlendar fjárfestingar og nýsköpun. Fylgni er á milli tekjuskatta fyrirtækja og fjárfestinga í iðnaði en ekki í þjónustu. Niðurstaðan er einnig sú að hár virkur tekjuskattur fyrirtækja leiði til mikillar svartrar

atvinnustarfsemi og meiri áherslu á fjármögnun með lánsfé en hlutafé. Töluleg niðurstaða um áhrif hækkunar virks tekjuskatts er sú að ef hann er hækkaður um 10% þá minnka fjárfestingar sem nemur 2% af landsframleiðslu. Niðurstöðurnar eru þær með öðrum orðum að tekjuskattar fyrirtækja hafi mikil áhrif og séu í samræmi við grundvallarkenningar hagfræðinnar.

### Skaðlegastur fyrir hagvöxt

Í skýrslu OECD<sup>8</sup> frá árinu 2008 kemur fram að tekjuskattur fyrirtækja sé sá skattur sem hafi hvað neikvæðust áhrif á hagvöxt. Í rökstuðningi segir m.a. að ástæðan sé að hluta til sú að lækkun á tekjuskatti fyrirtækja hafi mjög jákvæð áhrif á framleiðni þeirra atvinnugreina sem hafi hvað mesta vaxtarmöguleika. Lækkun skatta á fyrirtæki muni því hafa jákvæð áhrif á hagvöxt þar sem það hvetur til fjárfestingar í þeim greinum sem hafa mestan möguleika á framleiðni aukningu.

Að sama skapi hafa hærri skattar á fyrirtæki slæm áhrif á fjárfestingu og samkvæmt skýrslunni voru áhrifin sérstaklega sterk í arðvænlegri greinum. Háir skattar á fyrirtæki skekkja auk þess samkeppnisstöðu atvinnugreina og auðvelda áframhaldandi rekstur í óarðbærum greinum.

### Umfjöllun AGS

Í skýrslu AGS um íslenska skattkerfið kemur fram að tekjuskattur lögaðila héraðs sé skilvirkur skattur, sem sé í samræmi við það sem tíðkast í Evrópu, og ekki þurfi að gera stórvægilegar breytingar á honum. Lagt er til í skýrslunni að hækka skattinn í 20% en þó einungis ef þörf er á auknum skatttekjum. Í umfjöllun AGS er bent á að þrátt fyrir að lögbundinn tekjuskattur fyrirtækja sé lægri héraðs en á Norðurlöndum þá sé skatthlutfallið svipað héraðs og gengur og gerist í smáum opnum Evrópulöndum. Því til stuðnings er bent á að tekjuskattur fyrirtækja er 12,5% á Írlandi

AGS bendir á að ársreikningar gegni ekki neinu sérstöku hlutverki í skattalögum. Það valdi ýmis konar óvissu og töfum. Flest ríki OECD skilgreini skattstofn fyrir tekjuskatt fyrirtækja á grundvelli ársreikninga þeirra, í mismiklum mæli þó. Meginrökin séu þau að ársreikningarnir mæli hagnað sem sé til skiptanna, þ.e. hagnað sem ekki sé nauðsynlegur fyrir áframhaldandi starfsemi fyrirtækisins. Þar sem Ísland hafi tekið upp Alþjóðlega reikningsskilastaðalinn (IFRS) sé tekjuhugtakið þekkt meðal fjárfesta. Loks myndi skattkerfinu gagnast alþjóðleg reynsla við gerð fjárhagsbókhalds.

### Tillaga að lagabreytingu

*Lagt er til að tekjuskattur lögaðila verði aftur lækkaður úr 18% í 15%.*

## 4.2 Skattlagning í fámennum hlutafélögum



**Vala Valtýsdóttir**  
sviðsstjóri Skatta- og  
lögfræðisviði Deloitte

*"Breytingar á ákvæðum skattalaga um skattlagningu arðs í fámennum hlutafélögum eru afar óskýrar og munu að mínu mati varla ná tilgangi sínum. Stofnun samlagsfélaga sýna enda þau viðbrögð sem þessi breyting fékk. Nær hefði verið að miða við óbreyttar reglur um reiknað endurgjald, sem eru mun einfaldari í framkvæmd bæði fyrir skattgreiðendur og skattfyrirvöld."*

### Í hnotskurn

Í desember 2009 ákvað Alþingi að skipta úthlutaðum arði hlutafélaga og einkahlutafélaga upp í launahluta og fjármagnshluta við skattlagningu<sup>9</sup>. Samkvæmt reglunum ber að skattleggja arð allt að 20% af eigin fé sem fjármagnstekjur en helming af arðinum umfram það sem fjármagnstekjur og launatekjur. Sá hluti arðsins, sem sætir launatekjuskattlagningu, ber því eftir atvikum 32,72%, 42,12% eða 46,12% skatt.

Með breytingunni er skattlagning þyngd á arðgreiðslur sem einstaklingar fá af hlut sínum í félögum með takmarkaðri ábyrgð eigenda og þeir starfa jafnframt hjá. Fullvist má telja að þessi fyrirtæki hætti að úthluta arði eða dragi í það minnsta verulega úr úthlutuninni. Við það verður ríkissjóður fyrir tekjutapi. Þá er viðbúið að menn leggi af að stunda atvinnurekstur í hlutafélags- eða einkahlutafélags formi. Sameignar- og samlagsfélög sæta t.d. ekki svona skattlagningu. Alvarlegast er þó að vegna lagasetningarinnar er full ástæða til að óttast að fyrirtæki hrökklist úr land, einkum fyrirtæki sem auðvelt eiga með að flytja sig um lögsögu. Af þeim skipta rannsóknar- og nýsköpunarfyrirtæki mestu þótt mikilvægt ætti að vera að hlúa að þeim.

Því er lagt til að umrædd regla verði felld brott úr lögum enda er hún ekki nægilega grunduð. Þannig er orðalag ákvæðisins mun rýmra en látið er í veðri vaka í athugasemdum við greinina í frumvarpi til laga nr. 128/2009. Þetta veldur fyrirtækjum réttaróvissu.

## Greinargerð með breytingunni

Fjármálaráðuneytið rökstuddi breytinguna með því að lágir skattar á heildarhagnað hlutafélaga hafi leitt til að fjöldi smárra einkahlutafélaga hafi margfaldast. Brögð hafi verið að því að launagreiðslum til ráðandi aðila hafi verið haldið í lágmarki á sama tíma og greiddur hafi verið verulegur arður úr félögunum. Hafi þetta skapað óeðlilegt misræmi í skattlagningu heildartekna á milli rekstrarforma og haft áhrif á ráðstöfunartekjur eigenda rekstrar, auk þess að skerða tekjur sveitarfélaga.

Ekki er ástæða til að gera athugasemdir við þessa lýsingu. Hins vegar er bent á að þetta er ekki fyrirtækjunum að kenna heldur löggjöfinni sem hafi beinlínis hrakið menn í einkarekstri til að stofna einkahlutafélag.

Með lögum nr. 128/2009 sé þróuninni snúið við. Af þeim sökum hafi mörgum einkahlutafélögum verið breytt í samlagsfélög eða sameignarfélög. Á undanförunum árum hafi fjöldi nýstofnaðra einkahlutafélaga verið rúmlega 2.500 en í ár stefnir í að fjölgunin verði innan við 2.000. Á móti hægari fjölgun einkahlutafélaga hefur samlagsfélögum fjölgað mikið. Á fyrri hluta ársins voru þannig stofnuð tæplega 300 samlagsfélög samanborið við 97 á síðasta ári.

	2008	2009	Breyting 2008-09	Jan-júní 2008	Jan-júní 2009	Jan-júní 2010	Breyting 2009-10
Einkahlutafélög	2,549	2,623	74	1,393	1,322	899	-423
Hlutafélög	20	19	-1	10	8	2	-6
Samlagsfélög (slf)	65	97	32	38	42	295	253
Sameignarfélög (sf)	35	44	9	21	20	68	48

### Tafla 4:

Nýskráningar fyrirtækja og félaga eftir rekstrarformi 2008-2010

Þessi þróun kemur ekki á óvart enda getur heildarskattur félags, af úthlutuðum arði miðað við að eigið fé þess sé 0 kr., orðið allt að 44,3% sbr. útreikninga í eftirfarandi töflu.

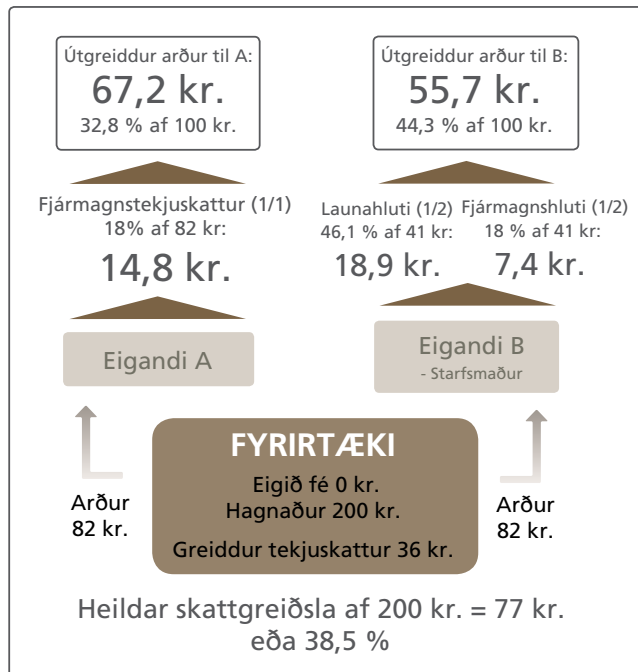
Hlutafélag/Einkahlutafélag	1. þrep	2. þrep	3. þrep	Tillaga AGS <sup>1</sup>
<b>Hagnaður</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Tekjuskattur fyrirtækja</i>	<i>18</i>	<i>18</i>	<i>18</i>	<i>20</i>
<i>Eftir skatt</i>	<i>82</i>	<i>82</i>	<i>82</i>	<i>80</i>
<b>Launahluti</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>40</b>
<i>Skattur á launahluta</i>	<i>15,3</i>	<i>16,4</i>	<i>18,9</i>	<i>18,8</i>
<b>Fjármagnshluti</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>40</b>
<i>Skattur á fjármagnshluta</i>	<i>7,4</i>	<i>7,4</i>	<i>7,4</i>	<i>8,0</i>
<i>Heildarskattur á úthlutaðan hagnað</i>	<i>40,64</i>	<i>41,83</i>	<i>44,29</i>	<i>46,8</i>
<i>Skattur á fjárfest<sup>2</sup></i>	<i>32,76</i>	<i>32,76</i>	<i>32,76</i>	<i>36</i>

### Tafla 5:

Heildarskattur félags af úthlutuðum arði miðað við að eigið fé þess sé 0 kr.

1. Miðar við hækkun á fjármagnstekjuskatti og tekjuskatti fyrirtækja í 20% og þriðja skattþrep í núverandi kerfi.
2. Skattur á eiganda/fjárfesti sem starfar ekki hjá félaginu.

Skattlagning í fámennum hlutafélögum



Af myndinni hér að ofan má sjá að skattur á tekjur ofangreinds fyrirtækis er mishár eftir því hvort um er að ræða eiganda sem einnig er starfsmaður eða utanaðkomandi fjárfestir. Þetta misræmi var ekki til staðar fyrir bankahrunið og leiðir af sér afar óæskilega hvata. Sem dæmi þá er skattalega hagkvæmt fyrir eiganda sem einnig er starfsmaður hjá C ehf að fjárfesta í fyrirtæki D ehf og fyrir eiganda sem einnig er starfsmaður D ehf að fjárfesta í C ehf í stað þess að viðkomandi aðilar einbeiti sér að framgangi þess fyrirtækis sem þeir starfa fyrir. Óeðlilegt er að slíkur hvati sé til staðar. Frumkvöðlum er refsað fyrir að vera bæði starfsmenn og eigendur að fyrirtækjum sínum þar sem utanaðkomandi fjárfestar eru skattlagðir um 32,8% en starfsmenn sem einnig eru eigendur greiða 44,3% skatt.

## Úrræði fyrirtækjanna

Frásögnin hér að framan getur átt við fyrirtæki í nýsköpun eða önnur smá eða meðalstór fyrirtæki þar sem starfsmenn eru einnig fjárfestar. Hér getur verið um að ræða fyrirtæki í hugverkaiðnaði, lögfræði- og verkfræðistofur eða nýsköpun sem eiga auðvelt með að færa sig um set milli landa. Slík fyrirtæki standa frammi fyrir erfiðum valkostum.

Hafa ber í huga að eftirfarandi úrræði eru byggð á samtölum við fyrirtæki sem hafa skoðað valkosti í kjölfar þeirra skattabreytinga sem innleiddar hafa verið hérlandis undanfarin misseri. Hvorki VÍ né SA eru með þessari umfjöllun að mæla sérstaklega með því að fyrirtæki fari þessar leiðir. Hinsvegar er æskilegt að skattaleg umgjörð væru með þeim hætti að fyrirtæki þyrftu ekki að hugleiða úrræði af þessum toga.

1. Hægt væri að færa reksturinn yfir í samlagsfélag og láta einkahlutafélagið vera minnihluta eiganda (t.d. 1% eignarhlut) og bera alla ábyrgðina. Þetta gæti þó reynst erfitt ef fleiri eigendur eru að fyrirtækinu en þeir sem þar starfa. Ekki er víst að þeir myndu samþykka samlagsfélag.
2. Flytja fyrirtækið frá Íslandi og borga skatta í öðru landi. Getur hentað fyrirtækjum sem selja hugvit ágætlega.
3. Stofna félag (söluskrifstofu) erlendis, láta einkahlutafélag senda reikning á erlenda félagið fyrir kostnaði sem til fellur á Íslandi þannig að enginn hagnaður sitji eftir hér. Allur hagnaður af sölnunni umfram reikninginn frá einkahlutafélaginu situr þannig eftir í erlenda félaginu. Þetta getur komið sérstaklega til skoðunar hjá fyrirtækjum sem selja mest til erlendra aðila.
4. Greiða laun þannig að enginn hagnaður umfram „20% mörkin“ sitji eftir. Þannig sleppur viðkomandi við 18% fyrirtækjaskatt sem leggst á áður en arður er greiddur út sem hvort eð er ber tekjuskatt rétt eins og arður sem skattlagður er sem laun. Á móti þarf hann að greiða tryggingagjald 8,65% á launahlutann. Þetta hentar hinsvegar ekki ef fleiri eigendur eru að fyrirtækinu en þeir sem þar starfa, þar sem slíkir eigendur fengju minni arð. Það blasir einnig við að það er óæskilegt fyrir lánadrottna að eigendur þurrausi fyrirtækin á hverju ári og kemur í veg fyrir eðlilega uppbyggingu atvinnustarfsemi.
5. Greiða ekki arð umfram „20% mörkin“. Safna sjóðum í félaginu og selja svo félagið með uppsöfnuðum hagnaði. Við sölnuna myndast söluhagnaður sem er skattlagður 18% þ.e. enginn tekjuskattur er greiddur af hagnaðinum heldur einungis fjármagnstekjuskattur. Þetta gæti hentað þeim sem gera ráð fyrir að selja fyrirtækið á næstu árum.

### Mismunandi uppruni tekna

Í ákvæðinu er ekki horft til þess hvað skapi hagnað, þ.e. hvort það er t.d. vinna almennra starfsmanna, tækni sem fyrirtækið býr yfir, vörumerki eða viðskiptavild sem byggð hefur verið upp í áranna rás eða gengishagnaður. Gengið er út frá því að hagnaðurinn hljóti alltaf að stafa frá vinnuframlagi eigendanna. Hagnað sem rekja má til vörusölu, sölu rekstrarfjármuna, sölu vinnuframlags annarra starfsmanna, eða annarra atvika hefur lítið með vinnuframlag hluthafanna að gera. Þá er heldur ekkert hámark á launaþættinum samkvæmt ákvæðinu. Er þess vegna ekkert til fyrirstöðu að hann verði hærri en reiknað endurgjald sem manni ber skylda að reikna sér samkvæmt viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra.

Í ákvæðinu er ekkert tillit tekið til þess á hve löngum tíma eigið fé hefur safnast upp og engin undantekning gerð þótt um uppsafnaðan hagnað margra ára sé að ræða. Þannig sæta starfandi hluthafar sem fá greiddan arð í einni hárrí fjárhæð á margra ára fresti harðari skattlagningu, en þeir sem fá samanlagt jafn háa fjárhæð greidda í árlegum smáskömmtum. Í ákvæðinu felst einnig að lagðar eru þyngri skattbyrðar á hluthafa sem byggt hafa félög sín upp með eigin fé, heldur en hluthafa félaga sem byggð hafa verið upp með lánsfé. Ákvæðið mun draga úr vilja einstaklinga til að leggja atvinnurekstri til áhættufjármagn í formi eigin fjár.

Óeðlilegt er að skattlagning arðs sé mismunandi eftir því hverjir eiga félag. Þá er hugtakið „ráðandi aðili“ vegna eignar- og stjórnunaraðildar óljóst og erfitt í framkvæmd þegar eigendur skipta tugum eða hundruðum, eins og dæmi eru um hjá t.d. verkfræðistofum. Nauðsynlegt er því að skilgreina hugtakið með fyllri hætti.

Í þeim tilvikum sem arðgreiðslur yrðu skattlagðar sem launatekjur hjá móttakanda færi fram tvískattlagning ef félagi verður ekki heimill samsvarandi frádráttur frá tekjum sínum. Tekjurnar yrðu fyrst skattlagðar hjá félaginu og síðan aftur hjá hluthafanum sem launatekjur án þess að frádráttur komi til. Raunskattlagning hluthafa í smærri félögum getur þannig orðið mun hærri en í hæsta skattþrepi tekjuskatts. Æskilegt er því að taka af öll tvímæli um frádráttinn í lögum.

### Miða frekar við reiknað endurgjald

Mestu máli skiptir þó að í tekjuskattslögum eru ákvæði um reiknað endurgjald sem eiga að tryggja að aðilar greiði sér ekki arð fyrr en þeir eru búnir að reikna sér eðlileg laun. Reiknað endurgjald hefur verið óbreytt frá árinu 2007 en frá þeim tíma hafa laun hækkað að meðaltali um 20% samkvæmt launavísitölu Hagstofunnar (sjá fylgiskjal 2). Einfaldara hefði verið að hækka viðmiðanir um reiknað endurgjald í samræmi við almenna launaþróun í stað þess að gera þá grundvallarbreytingu á skattlagningu að skattleggja hluta arðgreiðslna sem launatekjur.

## Tillögur AGS

Í skýrslu AGS frá júlí 2010 er núverandi fyrirkomulag reiknaðs endurgjalds talið ófullnægjandi. Endurgjald fyrir vinnu í smáfyrirtækjum sé mjög mismunandi eftir hæfni, framlagi og áherslum eigenda og slíkt sé erfitt að meta. AGS leggur til að tekjum smáfyrirtækja verði skipt á milli launa- og fjármagnstekna þannig að fjármagnstekjur séu ákvarðaðar á grundvelli eigna fyrirtækjanna. Á Norðurlöndum þar sem mishá skatthlutföll eru á launa- og fjármagnstekjur sé útgáfa af þeirri aðferð notuð. AGS mælir með aðferð byggða á brúttóeignum þar sem hún gefur minni færi á skattahagræðingu en aðferð byggð á nettóeignum. Ef fyrirtæki á engar eða litlar eignir verða allar tekjur skattlagðar sem launatekjur. Sömu reglur ættu að gilda um hlutafélög og sameignarfélög. SA og VÍ leggja til að nefnd sérfræðinga verði falið að skoða skattaleg áhrif þessarar tillögu.

## Tillaga að lagabreytingu

*Eftirfarandi ákvæði 1. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, falli niður:*

*Hjá þeim skattaðilum sem skylt er að reikna sér endurgjald skv. 2. mgr. 1. tölul. A-liðar 7. gr. skal telja til tekna sem laun skv. 1. tölul. A-liðar 7. gr. 50% af heimilum úthlutuðum arði samkvæmt lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög, að því marki sem heimil arðsúthlutun félagsins er samtals umfram 20% af skattalega bókfærðu eigin fé þess í árslok viðmiðunarárs.*

## 4.3 Breyttar frádráttarreglur vegna arðs og söluhagnaðar



**Páll Jóhannesson**  
lögmaður hjá Nordik Legal

*„Nýtilkomin skilyrði um að jafna skuli tap til þess að til þess að öðlast rétt til frádráttar á móti fengnum arði er stílbrot á íslensku skattkerfi og skapar misræmi í skattlagningu fyrirtækja. Lögfesting skilyrðis um 10% eignarhald hefur haft neikvæð áhrif á fjárfestingar án þess að skila neinum skatttekjum.“*

### Í hnotskurn

Ný skilyrði hafa tekið gildi um beitingu frádráttarheimilda<sup>10</sup>, þ.e. til að draga frá tekjustofni sínum mótttekinn arð og söluhagnað frá öðrum hlutafélögum og sambærilegum félögum. Þegar heimild hlutafélaga til að draga söluhagnað frá tekjustofni sínum var leidd í lög, var það gert að skilyrði að ójafnað tap (þ.e. yfirfæranlegt tap<sup>11</sup>) viðkomandi félags væri jafnað. Í áður nefndu frumvarpi var lagt til að sambærilegt skilyrði gildi um mótttekinn arð og jafnframt að í báðum tilfellum þyrfti viðkomandi að eiga 10% hlut í félaginu sem greiðir út arðinn eða sem selt var með hagnaði. Arður og söluhagnaður var áður almennt undanþeginn tekjuskatti þar sem búið er að skattleggja hagnað dótturfélagsins í heimaríki þess.

Þessi ákvæði munu valda margskattlagningu og draga úr dreifðri eignaraðild þar sem það verður skattalega óhagkvæmt fyrir félög að eiga minni hlut í öðru félagi en nemur 10%. Þar að auki mun reglan hvetja til þess að arði af fjárfestingum verði haldið utan við lögsögu landsins og torvelda endurskipulagningu fjölbjóðlegra fyrirtækja sem staðsett eru hérlendis.

Sama marki er brennd sú breyting sem gerð var á tekjuskattslögum árið 2007<sup>12</sup> þegar frádráttarréttur var takmarkaður við arðgreiðslur samkvæmt ákvæðum hlutafélag- og einkahlutafélagalaga<sup>13</sup> í stað arðs samkvæmt víðari skilgreiningu tekjuskattslaganna.

Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands krefjast þess að ákvæðin um 10% eignarhald verði felld niður.

<sup>10</sup> Lög um tekjuöflun ríkisins nr. 128/2009, sbr. breytingar á heimildum skv. 9. tl. og 9. tl. a. 31. gr. laga nr. nr. 90/2003 um tekjuskatt.

<sup>11</sup> Ef fyrirtæki er rekið með tapi þá er fyrirtækjum heimilt að draga tapið frá hagnaði næstu 10 árin, þ.e. yfirfæranlegt tap. Hægt er að draga tapið frá hagnaði þar til tapið hefur verið jafnað að fullu.

<sup>12</sup> 9. tl. 31. gr. með 4. gr. laga nr. 166/2007 um breytingar á lögum um tekjuskatt.

<sup>13</sup> Sjá XII. kafia laganna.

## Margskattlagning

Í skattalöggjöfnum voru heimildir hlutfélaga til að draga móttekinn arð og söluhagnað frá tekjuskattsstofni. Áhrif frádráttarreglnanna voru þau að félög sem öfluðu sér m.a. tekna af fjárfestingu í öðrum félögum, greiddu ekki tekjuskatt af arði eða söluhagnaði sem myndaðist af þeirri fjárfestingu. Rökin eru þau að félög sem viðkomandi skattaðili fjárfesti í eru tekjuskattskyld. Þau greiða sjálf tekjuskatt af eigin hagnaði. Þegar raunverulegur eigandi teknanna (e. beneficial owner) tekur þær úr samstæðunni greiðir viðkomandi fjármagnstekjuskatt. Þannig var endanlegt tekjuskattshlutfall það sama, hvort sem um væri að ræða tekjuöflun innan stærri samstæðna, eða tekjuöflun gegnum eitt félag.

## Skattaleg meðferð söluhagnaðar - Takmarkar möguleika til endurskipulagningar

Vegna reglna um jöfnun yfirfæranlegs taps fyrri ára á móti söluhagnaði er fyrirtækjasamstæðum, sem verið er að endurskipuleggja og gera upp í erlendri mynt, gert nær ómögulegt að selja eða færa til félög innan samstæðunnar. Þetta stafar af því að við slíkan flutning skapast nær ávallt hagnaður vegna veikingar krónunnar og skattalegrar meðferðar söluhagnaðar í skattskilum.

Þessi hagnaður er undanþeginn skatti, en ef fyrirtæki hafa yfirfæranlegt tap frá fyrri árum þá þurfa þau að jafna það á móti hagnaðinum. Fyrir vikið hafa fyrirtækin ekki tök á að jafna umrætt tap á móti hefðbundnum rekstrartekjum sínum sem felur í sér óbeina tvísköttun. Þessi regla gerir það að verkum að uppbygging alþjóðlegra samstæðna verður óhagkvæmari hér en víða erlendis og takmarkar getu fyrirtækja til að stjórna fjárfláði á skilvirkan hátt innan samstæðu.

Verið er að endurskipuleggja fyrirtæki C ehf og er ákveðið að selja dótturfélag þess í Evrópu með 2 milljarða söluhagnaði. Söluhagnaðurinn er færður til Íslands en þar sem fyrirtækið á 3 milljarða í yfirfæranlegt tap frá fyrri árum missir fyrirtækið skattafrádrátt. Fyrirtækið C ehf tapar 360 milljóna króna skattafrádrætti (18% af 2.000 milljónum) við þessa endurskipulagningu og hefur ekki tök á að jafna umrætt tap með hefðbundnum rekstrartekjum.

Fyrir liggur að fjöldi fyrirtækja, með yfirfæranlegt skattalegt tap, sjá fram á umtalsverðan skattalegan kostnað við að færa fjármuni frá dótturfélögum til móðurfélags. Þessi meðferð söluhagnaðar veikir samkeppnisstöðu C ehf á alþjóðavettvangi og gerir því erfitt fyrir að halda höfuðstöðvum sínum héraðs.

### Arður helst utan við landsteinana

Arður dótturfélaga til móðurfélags er almennt undanþeginn skatti þar sem búið er að skattleggja hagnað dótturfélagsins í heimaríki þess. Nú þarf, líkt og með söluhagnaðinn hér að framan, að jafna arðgreiðslur á móti yfirfæranlegu tapi. Arðurinn er því margskattlagður þar sem fyrirtæki geta ekki nýtt yfirfæranlegt tap fyrri ára á móti öðrum tekjum. Arðgreiðslur til Íslands eru því ekki lengur æskilegur kostur.

Auk þess óhagræðis sem reglan skapar er hún ósanngjörn þar sem fyrirtæki sem standa vel og eiga ekki uppsafnað tap njóta þess að tekjurnar eru skattfrjálsar. Með því að skilyrða frádráttarheimildina, munu þessar tekjur óhjákvæmilega sæta tvísköttun í þeim tilvikum sem skattaðilar uppfylla ekki skilyrðin. Nærtækt dæmi er að móðurfélög í samstæðum missa yfirfæranlegt tap vegna arðgreiðslna frá dótturfélagum og þurfa því að greiða hærrí skatt í framtíðinni. Þegar eignarhald er undir 10% mörkunum getur verið búið að skattleggja hagnaðinn mörgum sinnum áður en endanlegur eigandi fær hann í sínar hendur og greiðir af arðgreiðslunni 18% fjármagnstekjuskatt til viðbótar.

### Skilgreining á arði of þröng

Með lögum frá árinu 2007<sup>14</sup> var frádráttarréttur samkvæmt ákvæðum tekjuskattslaga<sup>15</sup> þröngdur með því að hann tekur nú aðeins til arðs sem úthlutað er í samræmi við XII. kafla hlutafélaga- og einkahlutafélagalaga. Um er að ræða óheppilega breytingu sem leiðir til þess að úthlutun umfram upphaflegt kaupverð við lækkun hlutafjár og slit félags skapar ekki frádráttarrétt. Sú niðurstaða er órókrétt í ljósi þess að í skattalegu tilliti eru þessar greiðslur skilgreindar sem arður. Allar líkur eru á að með lagabreytingunni hafi verið gengið lengra en til stóð því af lögskýringargögnum að dæma stóð aðeins til að koma í veg fyrir að frádráttur væri veittur á móti duldum arðgreiðslum. Greiðslur til hluthafa við lækkun hlutafjár og slit á félagi geta aldrei talist til dulinna arðgreiðslna.

### Þrengir eignarhald

Ákvæðin eru jafnframt til þess fallin að þrengja eignaraðild að félögum, enda leiða þau til þess að skattalega óhagkvæmt verður fyrir félög að eiga minni hlut í öðru félagi en nemur 10%. Með því að skilyrða frádráttarbærni vegna hagnaðar af sölu hlutabréfa við 10% eignarhlut er verið að skekkja samhengið í skattlagningu atvinnurekstrar og gera fjárfestingu í innlendum atvinnurekstri ófýsilegri en verið hefur. Ákvæðið mun hafa veruleg áhrif á uppbyggingu skipulags verðbréfamarkaðar héraðs enda er eignarhald á skráðum félögum að öllu jöfnu töluvert dreift. Minni og meðalstórum fjárfestum

er bolað í burt og fyrir vikið verður eigendahópur fyrirtækja einsleitari. Hætt er við því að ákvæðið um 10% eignarhlutdeild takmarki þ.a.l. verulega þátttöku hlutafélaga og sambærilegra félaga á hlutabréfamarkaði.

## Hvati til fjármögnunar með lánum fremur en eigin fé

Reglurnar hvetja til að félög verði fjármögnuð með lánum. Ástæðan er sú að enginn frádráttur fæst vegna arðgreiðslna hjá félaginu sem greiðir arðinn en að sama félag fær frádrátt vegna vaxtagreiðslna. Ef mótttekinn arður er skattlagður beint eða í því formi að yfirfæranlegt tap lækkar þá er betri kostur að félagið fái skattalegan frádrátt með því að greiða vexti fremur en arð.

## Dregur úr fjárfestingum án skatttekna

Þá má sérstaklega gagnrýna að skilyrðið um 10% lágmarkseignarhald var lögfest en gildistökunni frestað til 1. janúar 2011. Reglan hefur hamlandi áhrif á fjárfestingar strax enda gera menn oftast ráð fyrir arði eða söluhagnaði af fjárfestingum síðar. Þrátt fyrir það skilar breytingin engum skatttekjum vegna ársins 2010.

Í Evrópusambandinu gildir s.k. móður- og dótturfélagstilskipun.<sup>16</sup> Tilskipunin miðar að því að eyða skattalegum hindrunum á bandalagssvæðinu með því að koma í veg fyrir margskattlagningu tekna innan félagasamstæða. Kveður tilskipunin m.a. á um að aðildarríkjum sé óheimilt að leggja skatt á arð og söluhagnað sem myndast innan samstæðu ef félagið á hið minnsta 10% í dótturfélaginu. Þannig felur tilskipunin í sér þröskuld sem aðildarríkin verða að hlíta, en ríkjum er frjálst að hafa markið lægra, þannig að skattundanþága sé víðtækari. Mörg ríki kveða á um skattfrelsi teknanna, óháð eignahlutdeild.

Þar sem skattamál eru ekki hluti af EES samningnum er Ísland ekki skuldbundið til að taka upp gerðir ESB á þessu sviði. Tilskipunin er því ekki bindandi og hefur takmörkuð áhrif hér á landi.

Í nýlegum dómi Evrópudómsins í máli s.k. Cobelfret máli var fjallað um sambærilegt skilyrði fyrir frádrætti arðstekna í Belgíu<sup>17</sup>. Skilyrði þess að skattaðili fengi að draga mótttekin arð frá tekjstofni sínum var að skattstofn væri jákvæður. Í stuttu máli komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að sú tilhögun væri andstæð ákvæðum móður- og dótturfélagstilskipunarinnar, enda hefði hún óhjákvæmilega þau áhrif að tekjurnar myndu sæta skattlagningu í einhverjum tilvikum.

<sup>14</sup> Lög nr. 166/2007 um breytingar á lögum um tekjuskatt (hækkun viðmiðunarfrárhæða, greiðsla barnabóta o.fl.).

<sup>15</sup> Sjá 9. tl. 31. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

<sup>16</sup> Tilskipun nr. 2003/49/EB, móður- og dótturfélagstilskipunin.

Verður því ekki betur séð en að íslenska tilhögunin gangi gegn móður- og dótturfélagstílskipun Evrópusambandsins og sé á skjön við það sem gildir í nágrennaríkjum.

Fyrir liggur að fjöldi fyrirtækja, sem eru með yfirfæranlegt skattalegt tap, sjá fram á umtalsverðan skattalegan kostnað við að færa fjármuni frá dótturfélögum til móðurfélags.

Íslenskt fyrirtæki, A ehf, fær 61 milljón króna í arð frá erlendu dótturfélagi. A ehf. greiðir 11 milljónir kr. í afdráttarskatt í heimaríki dótturfélagsins og flytur eftirstöðvarnar til Íslands, um 50 milljónir króna. Arður af dótturfélögum er skattfrjáls nema fyrirtækið eigi yfirfæranlegt tap, þá þarf að jafna það fyrst. Skattalegt yfirfæranlegt tap A ehf. er 200 m.kr. Arðurinn dregst frá tapinu og fyrirtækið hefur ekki tök á jafna það með hefðbundnum rekstrartekjum.

Fyrirtækið tapar því 9 m.kr. í skattainneign (18% af 50 m.kr.) við það að færa arðinn heim. Í raun er arðurinn margskattlagður, bæði í heimaríki dótturfélagsins og svo hérlendis með tapi á skattinneign.

Fyrirtæki B ehf. er í sömu stöðu og A ehf. nema að eiga ekki yfirfæranlegt tap. Arður frá erlendu dótturfélagi B ehf. er því skattfrjáls.

### Umfjöllun AGS – Reglurnar takmarka fjárfestingu

Í álitu AGS kemur fram að skattlagning móttækis arðs móðurfélaga sem staðsett eru á Íslandi séu í ósamræmi við gildandi reglur í Evrópu. Þar er víðast komið í veg fyrir tvísköttun arðgreiðslna innan fyrirtækjasamstæðu með undanþágu eða frádrætti frá tekjuskatti. Ennfremur takmarki skattareglurnar langtímafjárfestingar í stórum fyrirtækjum hér á landi. Bent er á að frádráttur arðgreiðslna frá tekjuskatti komi ekki í veg fyrir tvísköttun ef yfirfæranlegt rekstrartap er fyrir hendi. Af þeirri ástæðu muni dótturfélög verða afhuga því að greiða arð til íslenskra móðurfélaga svo lengi sem yfirfæranlegt rekstrartap er fyrir hendi. Gildandi reglur kveða á um að arðstekjur frá dótturfélögum skuli telja til tekna. Frádráttur á móti sé heimill ef móðurfélagið eigi a.m.k. 10% í dótturfélaginu. Á móti frádrættinum verði þó að færa niður uppsafnað tap sé það fyrir hendi. Í því felist margskattlagningu.

Lagt er til í skýrslunni að skattalegri meðferð arðgreiðslna milli fyrirtækja innan samstæðu verði breytt til samræmis við venju í Evrópu þannig að arðgreiðslurnar séu ekki framtalsskyldar í stað þess að vera frádráttarbærar með skilyrðum (e. participation deduction reformed into participation exemption). Einnig er lagt til að við skilyrðið um 10% lágmarkseign hlutafjár bætist annað skilyrði um lágmarksfjárhæð fjárfestingar sem taki mið af aðstæðum á Íslandi.

Samkvæmt skýrslu AGS mun vera til skoðunar að breyta reglum um yfirfæranlegt tap í ljósi þess að uppsafnað tap er mjög mikið. Sá möguleiki að geta dregið uppsafnað tap frá hagnaði dregur úr því skattalega óhagræði sem fólgið er í því að fjárfesta í starfsemi með sveiflukennendum hagnaði. Í ljósi þeirra sveifna sem eiga sér stað á íslensku efnahagslífi þá er heimild til að færa tap milli ára nauðsynlegur hluti skattkerfisins.

Í skýrslu AGS er einnig bent á að frekari takmörkun þess tímabils sem tapsfrádráttur nýtist myndi veikja samkeppnisstöðu atvinnulífsins í ljósi þess það gilda rýmri reglur um meðferð yfirfæranlegs taps í flestum nálægum löndum. Í skýrslunni er lagt til að viðhalda ætti óbreyttri reglu um að tap sé yfirfæranlegt til 10 ára. Neðangreind tafla var birt í skýrslu starfshóps AGS og af henni má sjá að Ísland er meðal þeirra ríkja sem hafa hvað þengstar reglur um meðferð yfirfæranlegs taps. Yfirfæranlegt tap má færa milli ára er ótímabundið í Noregi, Svíþjóð og Danmörku. Í sumum ríkjum er jafnvel leyft að nota tap núverandi rekstarárs á móti hagnaði fyrri ára (e. carry back). Slíkt ákvæði er ekki til staðar hérlendis en tíðkast í ríku Evrópu og skaðar enn frekar samkeppnishæfni skattkerfisins.

Norðurlöndin	Önnur ríki	Önnur ríki
Ísland	10 ár	<b>Frakkland</b> Ótímabundið
Danmörk	Ótímabundið	<b>Pýskaland</b> Ótímabundið
Noregur	Ótímabundið	<b>Írland</b> Ótímabundið
Svíþjóð	Ótímabundið	<b>Holland</b> 9 ár
Finnland	10 ár	<b>Spánn</b> 15 ár
		<b>Ástralía</b> Ótímabundið
		<b>Bretland</b> Ótímabundið
		<b>Nýja Sjáland</b> Ótímabundið
		<b>Bandaríkin</b> 20 ár
		<b>Kanada</b> 20 ár

**Tafla 6:**  
Tímalengd  
yfirfæranlegs  
taps í nokkrum  
samanburðarríkjum

Heimild: Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System, Database Europe – Corporate Taxation, International Bureau of Fiscal Documentation, © 2010, Amsterdam

## Tillaga að lagabreytingu

Lagt til eftirfarandi breytingar verði gerðar á lögum nr. 90/2003:

*A. Lagt er til að við 28. gr. bætist tveir tölulíðir:*

*1) Sú fjárhæð sem hlutafélög, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 2. gr., og félög og samlög sem falla undir 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. hafa fengið greidda í arð skv. 4. tölul. C-liðar 7. gr. af hlutum og hlutabréfum í félögum er greinir í 1. tölul. 1. mgr. 2. gr., sbr. XII. kafla laga nr. 2/1995, um hlutafélög, og laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög, sbr. einnig 4. mgr. 11. gr. Sama gildir um fjárhæð sem félög í sömu félagaformum sem skattskyld eru skv. 7. tölul. 3. gr. og eru heimilisföst í öðru aðildarríki á Evrópska efnahagssvæðinu, aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum hafa fengið greidda í arð. Ákvæði*

1. másl. skal einnig taka til arðs frá hlutafélögum sem skráð eru erlendis ef það félag sem arðinn fær sýnir fram á að hagnaður hins erlenda félags hafi verið skattlagður með sambærilegum hætti og gert er hér á landi. Undanþága samkvæmt 3. másl. er bundinn því skilyrði að það skatthlutfall sem lagt er á hagnað hins erlenda félags sé eigi lægra en almennt skatthlutfall í einhverju aðildarríkja Efnahags- og framfarastofnunarinnar í París (OECD) eða aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum. Fjármálaráðherra skal setja nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

2) Hagnaður af sölu hlutabréfa samkvæmt lögum þessum hjá félögum sem falla undir 1. og 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. af hlutabréfum í félögum er greinir í 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. Sama gildir um hagnað sem félög í sömu félagaförum sem eru skattskyld skv. 7. tölul. 3. gr. og eru heimilisföst í öðru aðildarríki á Evrópska efnahagssvæðinu, aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum hafa fengið af sölu hlutabréfa. Ákvæði þessa tölulíðar tekur einnig til hagnaðar af sölu hlutabréfa í félögum sem skráð eru erlendis ef seljandi sýnir fram á að hagnaður af starfsemi hins erlenda félags hafi verið skattlagður með sambærilegum hætti og gert er hér á landi. Undanþága skv. 3. másl. er bundinn því skilyrði að það skatthlutfall sem lagt er á hagnað hins erlenda félags sé eigi lægra en almennt skatthlutfall í einhverju aðildarríkja Efnahags- og framfarastofnunarinnar í París (OECD), aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum. Fjármálaráðherra skal setja nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

B. Lagt er til að 9. tl. og 9. tl. a í 31. gr. falli brott.

## 4.4 Tekjuskattur erlendra aðila með takmarkaða skattskyldu



**Ágúst Karl Guðmundsson**  
lögmaður hjá KPMG

*„Að mínu mati hefur brúttóskattlagning tekna erlendra aðila hérlandis gert Ísland að enn verri fjárfestingarkosti en þegar var orðið. Tekjur þessara aðila eru margskattlagðar, á meðan innlendir aðilar njóta sama fyrirkomulags og gildi áður.“*

### Í hnotskurn

Miklu skiptir að íslensk skattalöggjöf hvetji til fjárfestinga erlendra aðila í landinu. Nýleg breyting á tekjuskattslögum felur það í sér að skattandlag erlendra lögaðila verður ekki lengur tekjuskattstofn heldur tekjur.<sup>18</sup> Með öðrum orðum eru tekjur erlendra aðila af t.a.m. vöxtum nú skattlagðar brúttó en ekki nettó eins og áður. Lagt er til að fallið verði frá umræddri breytingu.

### Greinargerð með breytingunni

Rökstuðningur fjármálaráðuneytis með ofangreindum breytingum var sá að verið væri að samræma ákvæði í tölulíðum í 70. gr. ákvæðum í tölulíðum í 3. gr. laganna. Þannig eigi að vera auðvelt að sjá hvaða skatthlutfall er í gildi fyrir þá aðila sem bera hér á landi takmarkaða skattskyldu. Þótti það fela í sér einföldun og hagræði jafnt fyrir skattyfirvöld og aðila með takmarkaða skattskyldu sem standa þurfa skil á staðgreiðslu vegna tekna.

Þessi breyting hefur óveruleg áhrif á tekjur ríkissjóðs en mun án efa draga úr vilja erlendra aðila til þess að koma með fjármagn til Íslands. Lagaákvæðið felur í sér að erlendir aðilar verða í einhverjum tilvikum skattlagðir þyngra en innlendir aðilar, þar sem þeir innlendu geta dregið kostnað frá við afmörkun skattstofns á meðan girt er fyrir það þegar erlendir aðilar eiga í hlut. Þá felst í þessu ósamræmi mismunun sem getur talist brot á EES samningnum.

<sup>18</sup> Breytingar á 70. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, (sem fjallar um takmarkaða skattskyldu) með lögum nr. 128/2009 um tekjuöflun ríkisins.

## Samanburður við önnur lönd

Samkvæmt þeim samningsskuldbindingum sem Ísland hefur gengist undir með EES-samningnum er íslenskum yfirvöldum óheimilt að mismuna aðilum heimilisföstum á Íslandi og erlendum aðilum. Þegar erlendir aðilar þurfa að greiða afdráttarskatta af brúttó tekjum sínum en innlendir aðilar af nettó leiðir það yfirleitt til hærri skattlagningar hinna erlendu aðila. Þetta hefur í för með sér mismunun sem ekki er heimil.

Evrópudómstóllinn hefur í fjölda mála úrskurðað að mismunun eins og list er hér að ofan fáist ekki staðist Evrópuréttarreglur ef hún leiðir til þess að skattbyrði erlendra aðila sé hærri en innlendra.<sup>19</sup> Þá hefur Evrópudómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að gjöld sem tengd eru við tekjuöflun erlenda aðila í upprunaríki eiga að vera frádráttarbær í því ríki. Skiptir þá ekki máli hvar og hvenær slíkur gjöld hafa fallið til. Er því einungis tímaspursmál hvenær erlendum aðili höfðar mál gegn íslenska ríkinu vegna ofangreindra brota á samningsskuldbindingum Íslands. Er næsta víst að slíkt myndi leiða til bótaskyldu fyrir íslenska ríkið og það yrði að gera lagabreytingar á ákvæðinu sem heimilar erlendum aðila að vera skattlagður nettó ef það leiðir til hagstæðari niðurstöðu fyrir hann en að vera skattlagður brúttó.

Í dæmi gefum við okkur það að um greiðslu vegna afnotaréttar á hugverki sé að ræða. Einnig að skatthlutfall í hinu erlenda ríki sé það sama og á Íslandi þ.e. 18%.

Innlendur aðili		Erlendur aðili	
Brúttó tekjur	100	Brúttó tekjur	100
Gjöld	-50	Gjöld	-50
Skattskyldur hagnaður	50	Skattskyldur hagnaður	50
Skattur á fyrirtæki 18%	-9	Skattur á fyrirtæki 18%	-9
<b>Raunverulegt skatthlutfall</b>	<b>18%</b>	Afdráttarskattur á þóknunir 18%	-18
		Kredit í heimaríki vegna afdráttarskatts	9
		Afdráttarskattur sem ekki er tekið tillit til	9
		<b>Raunverulegt skatthlutfall</b>	<b>36%</b>

Eins og sjá má skiptir gríðarlega miklu máli fyrir erlenda aðila að tekið sé tillit til kostnaðar og skattlagt sé á nettó grundvelli.

## Tillaga AGS

AGS leggur til að 15% staðgreiðsluskattur á vaxtatekjur erlendra aðila, sem hafa staðfestu í ríkjum sem gert hafa tvísköttunarsamninga við Ísland, verði aflagður eða lækkaður til samræmis við ákvæði viðkomandi samnings. Stjórnvöld eru hvött til þess að íhuga að undanþiggja ekki þá sem heimilisfastir eru í lágskattalöndum.

## Tillaga að lagabreytingu

*Í stað orðsins „tekjum“ í b-lið 8. tölul. 70. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt komi: „tekjuskattsstofns“.*

## 4.5 Vaxtagjöld af skuldum sem færast yfir við samruna félaga



**Ásmundur G. Vilhjálmsson**  
lögmaður hjá Skattvís og  
aðjúntkt við Háskóla Íslands

*„Breytingar í þá veru að takmarka frádráttarbærni vaxtagjalda vegna yfirtöku munu koma mörgum fyrirtækjum í fjárhagslegri endurskipulagningu afar illa. Heppilegra væri að leiða í lög ákvæði um þunna eiginfjármögnun, líkt og gengur og gerist í vel flestum samanburðarlöndum.“*

### Í hnotskurn

Í frumvarpi til laga um tekjuöflun ríkisins sem lagt var fram á haustþingi 2009<sup>20</sup>, var lagt til að vaxtagjöld sem færðust yfir við samruna félaga og vaxtagjöld af lánnum sem tekin væru vegna arðgreiðslna teldust ekki til rekstrarkostnaðar. Þessi tillaga var felld brott í meðförum efnahags- og skattanefndar og náði ekki fram að ganga. Þrátt fyrir að tillagan hafi ekki náð fram að ganga í þetta sinn er viðbúið að sambærileg tillaga geti litið dagsins ljós síðar.

Framangreind tillaga var með svo alvarlegum ágöllum að ekki er unnt að byggja á henni þegar horft er til þess að setja reglur um frádráttarbærni fjármagnskostnaðar. Þess í stað er rétt að líta til reglna um þunna eiginfjármögnun (e. thin capitalisation rules) sem þá taki til fjármagnskostnaðar án tillits til þess hvort lán eru tekin vegna samruna félaga, til greiðslu arðs eða annarra þarfa.

Lagt er til að hugsanlegar breytingar á lögum um tekjuskatt vegna frádráttarbærni vaxtagjalda verði einfaldar og byggja á skýrum forsendum.

### Greinargerð

Ákvæði um þunna eiginfjármögnun er í samræmi við það sem aðrar þjóðir hafa gert til þess að hvetja fyrirtæki til að viðhalda hagkvæmri eiginfjárskipan, þ.e. draga úr umframskuldsetningu. Þar hefur verið sett hámark á vaxtagreiðslur sem eru frádráttarbærar frá tekjum í skattalegu uppgjöri. Sú regla er

einföld í framkvæmd og þjónar þeim tilgangi að hvetja stjórnendur félaga til að styrkja eiginfjárstöðu þeirra. Með fjármagnskostnaði er átt við vexti, verðbætur og gengismun af langtímaskuldum. Vaxtagjöld sem ekki eru frádráttarbær mynda ekki uppsafnað tap. Þessi aðferð hefur þann ókost að hún tekur ekki tillit til þess að hlutföll skulda og eigin fjár eru mismunandi eftir atvinnugreinum. Annar ókostur stafar af verðtryggingu sem hefur áhrif á hlutfallið. Hlutfallið er einnig háð því hvort eigið fé er metið á markaðsvirði eða skv. skattmati. Ef eigið fé verður neikvætt er þörf á viðbótarreglum. Kosturinn við þessa reglu er fyrirsjáanleiki þar sem fyrirtæki hafa fyrirfram glögga mynd af því hve miklar skuldir þau geta tekið á sig áður en skilyrðið er rofið.

## Tillaga AGS

Í skýrslu AGS er lagt til að ákvæði um þunna eiginfjármögnun verði sett í lög, annað hvort byggt á hlutfalli skulda og eigin fjár eða tekjuprófi. Tekjupróf á grundvelli EBITDA er talið æskilegra vegna einfaldleika og minni möguleika á sniðgöngu.

Í skýrslu AGS er farið yfir þær reglur sem gilda í nálægum löndum til að koma í veg fyrir þunna eiginfjármögnun. Fram kemur að skattaumgjörð fyrirtækja á Íslandi, sem og í flestum öðrum ríkjum, hvetji fremur til fjármögnunar með skuldum en hlutfé. Ástæðan sé sú að hagnaður sé skattlagður en vaxtagjöld frádráttarbær.

Í OECD ríkjunum eru einkum notaðar tvær aðferðir til að sporna gegn þunnri eiginfjármögnun, þ.e. skilyrði um hlutfall skulda og eigin fjár eða tekjuskilyrði. Báðar aðferðir setja hámark við frádráttarbærni vaxta. Vextir eru skilgreindir í samræmi við skilgreiningar IFRS en gengishagnaður og tap af skuldum er ekki meðtalin eins og gert er á Íslandi í skattalegu tilliti.

Tekjuskilyrðið takmarkar fjárhæð frádráttarbærra vaxtagjalda við hlutfall tekna fyrir vaxtagreiðslur og skatta (EBIT) eða við tekjur fyrir vaxtagreiðslur, skatta, afskriftir og niðurfærslu eigna (EBITDA). Þessi nálgun byggir á nettóvaxtagreiðslum, þ.e. vaxtagjöldum umfram vaxtatekjur, og heimilar frádrátt á ákveðnu hlutfalli við EBIT eða EBITDA. Þær vaxtagreiðslur sem ekki eru frádráttarbærar á tilteknu ári mynda ótímabundna yfirfærana frádráttarheimild (e. indefinite carry forward). Þessi regla gildir í Þýskalandi og Ítalíu og er til skoðunar í Hollandi. Til einföldunar gildir sama regla í öllum atvinnugreinum. Aðferðin gæti valdið vandkvæðum í sveiflukenndum atvinnugreinum og haft í för með sér að vaxtagjöld væru ekki frádráttarbær þegar illa áraði. Rúm mörk miðað við EBITDA og reglur um ótímabundinn yfirfærana frádrátt kæmi til móts við þann vanda. Á hinn bóginn er óvissan um heimilan vaxtafrádrátt meiri samkvæmt þessari aðferð en skilyrðinu um hlutfall skulda og eigin fjár, þar sem heimildin verður ekki kunn fyrir en tekjur hafa verið ákvarðaðar í ársreikningi.

### Tillaga að lagabreytingu

*„Vaxtagjöld, gengismunur og verðbætur langtímalána teljast til frádráttarbærs rekstrarkostnaðar ef eiginfjárlutfall í byrjun hvers rekstrarárs er 10% eða meira. Ef eiginfjárlutfall er lægra en 10% í byrjun rekstrarárs telst sama hlutfall fjármagnskostnaðar ekki til frádráttarbærs rekstrarkostnaðar og nemur hlutfalli þeirra skulda sem þyrftu að falla niður til að 10% eiginfjárlutfalli sé náð. Við útreikning á eiginfjárlutfalli í ársbyrjun skal miða við skattalegt bókfært eigið fé félaga eins og það er skilgreint í VII. kafla laga 90/2003 um tekjuskatt að teknu tilliti til bráðabirgðaákvæðis XXXIII.“*

## 4.6 Afskriftir af skuldum fyrirtækja



**Alexander G. Eðvardsson**  
forstöðumaður skattasviðs  
KPMG

*„Við höfum orðið varir við það að nýleg ákvæði um skattlagningu eftirgjafar skulda hefur umfangsmikil áhrif á endurskipulagningu margra fyrirtækja. Áætlanir eru í uppnámi vegna þessa og hætt við að annars rekstrarhæf félög, eftir endurskipulagningu, standi höllum fæti. Skoða verður aðrar leiðir í þessum efnum.“*

### Í hnotskurn

Með nýlegum lögum varð heimilt að tekjufæra einungis 50% af fenginni eftirgjöf skulda á tekjuárunum 2009, 2010 og 2011 allt að 50 millj. kr., og 75% af eftirgjöf umfram 50 millj. kr. í stað þess að telja að fullu til tekna eftirgjöf skulda umfram rekstrartöp.<sup>21</sup> Þá varð heimilt að fyrna eignir um fjárhæð sem nemur eftirstöðvum eftirgjafarinnar. SA og VÍ studdu lögfestingu framangreindra ákvæða, m.t.t. þeirra aðstæðna sem þá voru uppi, þótt þau gengu skemur en samtökin vildu. Eðlilegt er að meðhöndla tap og hagnað af fjármunum, sem færð eru í samræmi við reglur um reikningshald, á sama hátt og venjulegan hagnað eða tap. Hins vegar er ekki unnt að horfa fram hjá því að óeðlilegt er að gera skuldara tekjur af kröfu ef hún er verðlaus, þ.e. hefur ekkert markaðsverð. Þetta er grundvallarregla sem jafnvel Hæstiréttur Íslands hefur staðfest.<sup>22</sup>

### Greinargerð með breytingunni

Tekjur eru gæði sem hægt er að nota til neyslu og auka því greiðslugetu manns. Verðmæti gæða fer eftir mögulegu söluverði. Hlotnist manni gjöf að verðmæti 100.000 kr. ber að standa skil á skatti af þeirri fjárhæð. Eins er þessu farið um kröfur sem einstaklingar og fyrirtæki eiga gagnvart öðrum. Markaðsverðmæti þeirra ræðst af því hvort mögulegt er að innheimta þær. Ef svo er ekki þar sem eigið fé einstaklings eða fyrirtækis er neikvætt og eftirgjöfin veldur engri breytingu á því gefur augaleið að krafan er verðlaus. Niðurfelling hennar getur því ekki bakað manni skattskyldu þegar svo stendur á. Þetta gildir nema eftirgjöfin sé veitt sem laun, arður eða gjöf. Þar með er ekki sagt að óheimilt sé

<sup>21</sup> Lög nr. 104/2010, um breytingar á lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt (skattaleg meðferð á eftirgjöf skulda).

<sup>22</sup> Sbr. dómur 1997/602 í máli Frjáls framtaks.

að mæla fyrir um afleiðingar eftirgjafar í lögum. Hafi andvirði kröfu t.d. verið notað til að kaupa vörur eða varanlega rekstrarfjármuni sem gjaldfærðir hafa verið í atvinnurekstri sem vörunotkun eða fyrning kann að vera réttlætanlegt að takmarka tap sem rekja má til þess. Hér er lagt til að það verði gert. Þar sem verðmæti krafna getur verið óvissu háð er gert ráð fyrir að það sem eftir stendur þegar slík tapsjöfnun hefur átt sér stað verði sett á sérstakan biðreikning. Af biðreikningnum gangi það svo til tapsjöfnunar næstu fimm árin en það sem þá standi eftir falli niður. Þetta er í samræmi við gildandi rétt á Norðurlöndunum.

### Samanburður við önnur lönd

Flest Evrópuríki nota í einhverjum mæli reglur ársreikninga til þess að verðmeta eignir til skatts. Að auki meðhöndla þau flest, að Bretlandi og Írlandi undanskildu, söluhagnað á sama hátt og venjulegan hagnað í skattalegum skilningi, þ.e. tap á sölu fjármuna má færa á móti hagnaði. Kröfuhafar færi einungis niður skuldir ef skuldunauturinn getur ekki staðið við skuldbindingar sínar vegna uppsafnaðs taps. Í þeim tilvikum telur skuldunauturinn niðurfærslu skuldarinnar til tekna en gæti fært uppsafnað tap á móti. Sá hluti skuldarinnar sem væri umfram tap væru nettótekjur og andlag skattlagningar.

Haustið 2009 áttu sér stað samningar um fjárhagslega endurskipulagningu hlutafélagsins E hf. Samkvæmt fyrirbyggjandi drögum um skuldaskil voru lánardrottinnar tilbúnir að afskrifa 80% af kröfum sínum. Við það myndaðist 1,5 milljarða skattaskuld hjá félaginu samkvæmt núgildi reglum. Lánardrottinnar sáu auðvitað í hendi sér að félagið hefði ekki bolmagn til að greiða skattaskuldina. Stóðu þeir því andspænis tveimur kostum, annars vegar að hækka afskriftir sínar í 90% eða krefjast gjaldþrotaskipta á félaginu. Þeir völdu síðari kostinn. Eftir standa því allir með tap: eigendur félagsins, lánardrottinnar og ríkið.

### Tillaga AGS

Skattalög ættu að meðhöndla tap og hagnað af fjármunum, sem færð eru í samræmi við reglur um reikningshald, á sama hátt og venjulegan hagnað eða tap. Þar af leiðandi ættu tekjur sem til koma vegna eftirgjafar skulda að teljast skattskyldar tekjur en á móti færðist tap af fjáreignunum til gjalda. Skattleggja ætti tekjur umfram tap.

## Tillaga að lagabreytingu

Eftirfarandi breyting verði gerð á 3. tölulið 28. gr. tekjuskattlaga: (þ.e. hvað ekki telst til tekna):

*Eftirgjöf skulda við nauðasamninga þar með talið nauðasamninga til greiðsluáðlögunar samkvæmt X. kafla laga nr. 21/1991 nema eftirgjöfin valdi aukningu á eignum umfram skuldir, það er hreinni eign eða skuldin sé afskrifuð meira en sem nemur markaðsverði hennar í verslun og viðskiptum á hlutaðeigandi stað og tíma.*

*Hafi skuld sem gefin er eftir myndast í tengslum við atvinnurekstur skal lækka bókfært verð þeirra eigna sem fjárfest var í þegar viðkomandi lán var tekið í samræmi við 2. mgr. 12. gr. Ef eignir eru ekki til staðar eða ef bókfært verð eigna nægir ekki til að jafna tekjur vegna eftirgjafar ber að lækka yfirfæranglegt tap um eftirstöðvar eftirgjafarinnar. Þann hluta eftirgjafar skuldar, sem þá stendur eftir ótekjufærður, skal tekjufærast á móti rekstrartapi næstu fimm árin talið frá og með því ári, er nauðasamningur, þar með talið nauðasamningur til greiðsluáðlögunar, var staðfestur. Standi eitthvað eftir af kröfunni ótekjufært eftir það tímamark fellur það niður.*

*Fjármálaráðherra setur reglugerð um hlutlægt mat á forsendum eftirgjafar, skilyrði þess að eftirgjöf teljist ekki til tekna, upplýsingagjöf skv. 92. gr. o.fl.*

Þessi tillaga gengur út frá viðurkenndri túlkun á tekjuhugtaki íslenskra skattalaga. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, teljast tekjur þannig gæði sem metin verða til peningaverðs. Hafi gæði ekkert peningaverð svo sem gildir um verðlausar kröfur er ekki hægt að krefjast skatts af þeim. Í annan stað er horft til þess sem gildir á Norðurlöndunum, sbr. einkum 24. gr. lög um skattlagningu fjármagnstekna en hún hljóðar svo í íslenskri þýðingu<sup>23</sup>:

*Hagnaður af kröfu sem aðila hlotnast í tengslum við nauðasamninga eða samkomulag um lækkun eða eftirgjöf skulda í tengslum við allsherjar skuldaáðlögun milli skuldara og kröfuhafa hans telst ekki til skattskyldra tekna hans. Þetta gildir þó ekki ef skuldin er lækkuð meira en markaðsverði hennar nemur fyrir kröfuhafa á þeim tímapunkti sem eftirgjöfin er ákveðin nema því aðeins að skuldari sé undanþegin skatti af framlaginu samkvæmt D-lið 31. gr. félagaskattalaganna. Umbreyting skuldar að hluta eða að fullu í hlutafé eða skiptiskuldabréf jafngildir eftirgjöf körfu í þessu sambandi.*

<sup>23</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=127089#K4>.

## 4.7 Ívilnanir vegna nýsköpunarfyrirtækja



**Þórður Magnússon**  
stjórnarformaður Eyrir Invest

*„Þrátt fyrir að lög um ívilnanir fyrir nýsköpunarfyrirtæki séu fagnaðarefni í sjálfu sér þá hefði þurft að ganga talsvert lengra en gert var til að þau næðu markmiði sínu. Gildir það jafnt um frádráttarbærni frá tekjuskatti fyrirtækjanna sem og skattaafslátt fjárfesta. Þá þyrfti að auka öryggi fjárfesta með því að opna fyrir fjárfestingar í nýsköpunarsjóðum.“*

### Í hnotskurn

Í desember 2009 samþykkti Alþingi tvenn lög<sup>1</sup> með það að markmiði að bæta samkeppnisskilyrði nýsköpunarfyrirtækja og efla nýsköpun, rannsóknir og þróunarstarf. Samkvæmt fyrrnefndum lögum er viðurkenndum nýsköpunarfyrirtækjum veittur réttur til skattfrádráttar vegna kostnaðar við rannsóknar- og þróunarstarf í nýsköpunarverkefnum og er fjárfestum, einstaklingum og lögaðilum, veittur skattafláttur vegna fjárfestinga í slíkum fyrirtækjum.

Í ljós hafa komið töluverðir annmarkar á áðurnefndum lögum sem ráða verður bót á með endurskoðun laganna. Því eru lagðar til breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki og lögum um tekjuskatt. Lagt er til að skattfrádráttur miðist við launakostnað verkefnis og að opnað verði fyrir skattaflátt vegna fjárfestinga í sjóðum og félögum sem fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum.

### Hvert verkefni eða fyrirtæki?

Í lögnum er sett hámark bæði hvað varðar fjárfestingu vegna skattafláttar einstaklinga og lögaðila og vegna skattfrádráttar á grundvelli kostnaðar við verkefni nýsköpunarfyrirtækja. Í lögnum kemur þó ekki skýrt fram hvort hámark vegna skattfrádráttar eigi við um einstök verkefni eða fyrirtæki. Í þessu fólst óvissa en sá almenni skilningur var ríkjandi að miða ætti við verkefni og að engin takmörk væru á fjölda þeirra.

Í reglugerð um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki er hins vegar skýrt kveðið á um að hámark kostnaðar

<sup>1</sup> Lög um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, og lög um breytingar á tekjuskatt, nr. 137/2009.

til útreiknings á frádrætti hvers fyrirtækis geti aldrei orðið meiri en 50. m.kr. óháð fjölda verkefna (75 m.kr. ef um aðkeypta þjónustu er að ræða).<sup>2</sup> Þessi niðurstaða þrengir gildi laganna verulega gagnvart stærri aðilum og veldur því að þessi skattalegi hvati verður takmarkaður og er ekki til þess fallinn að stuðla að framtíðarvexti þeirra hér á landi eins og til stóð.

Til þess að stærri fyrirtæki geti nýtt sér þessa ívilnun verður hún að fela í sér raunverulegan fjárhagslegan hvata fyrir þau. Mismunandi leiðir hafa verið farnar í öðrum löndum en sú leið sem ákveðið var að fara hér er að norskri fyrirmynd, en fjárhæðir þar eru nokkru hærrí. Sú leið sem ákveðið var að fara hér er að norskri fyrirmynd en er fjárhæðir eru þar nokkru hærrí. Í öðrum Evrópulöndum t.d. Belgíu, Frakklandi, Írlandi og Hollandi eru skattívilnanir mun rýmri en þar er fyrirkomulagið annað. Því er töluvert svigrúm til að auka stuðninginn hér á landi án þess að fara út fyrir reglur EES um ríkisstyrki. Endurskoðun á lögum hér á landi, hvort sem er með því að hækka upphæðir, breyta stuðningsfyrirkomulagi eða skoða fyrirmyndir annarra landa, verður að auka þá hvata sem í þeim felast eigi Ísland að vera samkeppnishæft á þessu sviði.

## Takmarkaður skattafsláttur fyrir fjárfesta

Sá skattafsláttur sem lögin heimila einstaklingum og lögaðilum mun nýtast nýsköpunarfyrirtækjum í takmörkuðum mæli. Upphæðir eru lágar og sjaldgæft er að utanaðkomandi fjárfestar komi að uppbyggingu nýsköpunarfyrirtækja sem þeir þekkja ekki til. Smáum fyrirtækjum í óvissum rekstri hentar illa stór hópur mjög lítilla hluthafa og um leið skapast áhætta fyrir hluthafa sem oft hafa litla þekkingu og reynslu af nýsköpunarstarfi.

Öðru máli gegnir um fagfjárfesta á borð við fjárfestingarsjóði. Ef fjárfestingar í sjóðum eða félögum, sem einvörðungu fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum, mynduðu einnig rétt til skattafsláttar myndi það án vafa auka fjárfestingar í nýsköpunarfyrirtækjum svo um munaði. Þannig yrðu lögin mun nær markmiði sínu en í greinargerð með umræddum breytingum á lögum tekjuskatt (81. mál, 138. þing) sagði m.a.: „Markmið stjórnvalda með slíkum stuðningi er vitaskuld að stuðla að verðmætaaukningu í íslenskum þjóðarþúskap með sköpun nýrra atvinnutækifæra og fjölgun starfa sem ella hefðu ekki orðið til. Sú verðmætasköpun mun án efa leiða til aukinna skatttekna, bæði beinna og óbeinna, til allrar framtíðar, sem búast má við að geri gott betur en að veða upp beinan kostnað af þeirri ríkisaðstoð sem efnt kann að vera til í þessu sambandi.“<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Reglugerð, nr. 593/2010, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, frá 2. júlí 2010.

<sup>3</sup> 81. þingmál, 138. lögjafarþing.

## Frádráttur á grundvelli launakostnaðar

Lög um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki eru, eins og áður segir, samin að norski fyrirmynd og miðað er við útlagðan kostnað verkefnis vegna frádráttar nýsköpunarfyrirtækja. Sé litið til EES-landa má glögg sjá að þau viðhafa ekki öll sama fyrirkomulag. Leiðarljósið er þó ætíð að skapa aðlaðandi og ívilnandi umhverfi fyrir nýsköpun.

Sem dæmi má nefna að í Hollandi er ívilnun reiknuð sem hlutfall af launakostnaði vegna nýsköpunarverkefna. Þar er frádráttur á móti skatti 50% af launakostnaði upp að 220.000 evrum en 18% frá þeirri upphæð að 14 milljónum evra. Viðkomandi nýsköpunarfyrirtæki heldur eftir hluta af staðgreiðslu launa starfsmanna sinna í samræmi við það. Því er ekki um að ræða beinar greiðslur frá skattfyrivöldum til fyrirtækis vegna endurgreiðslu. Útfæra þyrfti þetta fyrir Ísland svo nýttist fyrirtækjunum sem best en fordæmi fyrir hlutfalli frádráttar mætti finna í dæmi Hollands. Hér verður miðað við 22%<sup>4</sup> hlutfall af launakostnaði.

Nokkuð rýmri heimild myndast til frádráttar þegar þessi leið er farin. Eðlilegt verður að teljast að heimild sé rýmri þar sem ferlið er gagnsærra, tillagan er nær markmiði laganna um atvinnusköpun og aðeins er afmarkaður einn kostnaðarliður nýsköpunarfyrirtækis til frádráttar. Með því að miða við launakostnað er ríkissjóði tryggðar skatttekjur þar sem skattskyldar tekjur eru ávallt að baki.

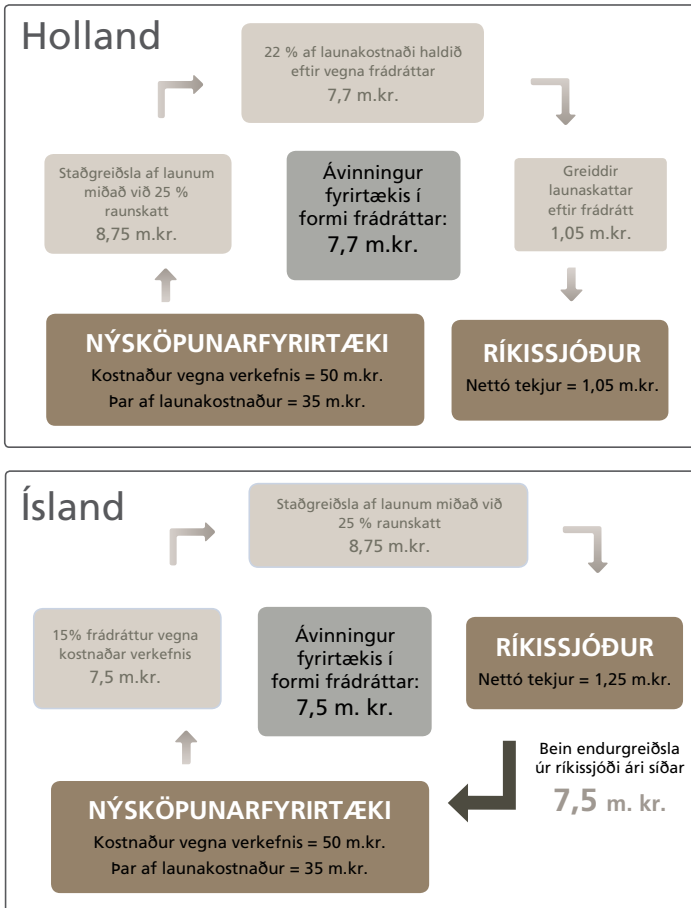
Hér að neðan má sjá samanburð á skattalegri ívilnun samkvæmt núgildandi reglum og hollensku leiðinni og er miðað við launakostnað. Um er að ræða nýsköpunarfyrirtæki í vexti þar sem rekstur er í jafnvægi og hagnaður enginn. Fyrirtækið greiðir því ekki tekjuskatt. Í Noregi, þar sem notað er sambærilegt kerfi og hér á landi, fá um þrír fjórðu hlutar þeirra fyrirtækja sem njóta ívilnunar endurgreiðslu þar sem ekki er um skattgreiðslur að ræða.<sup>5</sup>

Til að um raunhæfan samanburð sé að ræða er miðað við launakostnað enda ekki áætlað að uppbygging verkefna breytist eftir því hvernig ívilnun er háttað. Stærsti munurinn felst í beinni útgreiðslu úr ríkissjóði. Í stað þess að fá frádrátt við greiðslu staðgreiðslu launa, samkvæmt hollensku leiðinni, fá fyrirtæki á Íslandi endurgreiðslu ári eftir að kostnaðurinn féll til. Slíkt fyrirkomulag getur skapað vandræði fyrir fyrirtæki sem þurfa að fjármagna fyrirtækið á þessu tímabili.

<sup>4</sup> Hér er miðað við 22% á þeim forsendum að í núgildandi lögum er miðað við 15% frádrátt og ef reiknað er með að hluti launakostnaðar af verkefni nýsköpunarfyrirtækis sé um 70% þá er eðlilegt að miða við 22% í þessu samhengi.

<sup>5</sup> Sjá samanburðardæmi er miðað við 25% raunskatt af launum sem eru áætlan frá DataMarket miðað við laun í kringum fimm hundruð þúsund. Í dæmunum er einnig miðað við að hlutfall launakostnaðar af kostnaði verkefnis sé 70% en það er eðlilegt viðmið í kostnaðaráætlun vegna nýsköpunarfyrirtækja. Í dæminu er miðað við grófa áætlun en ekki farið út í nákvæma útreikninga kostnaðar og gjalda.

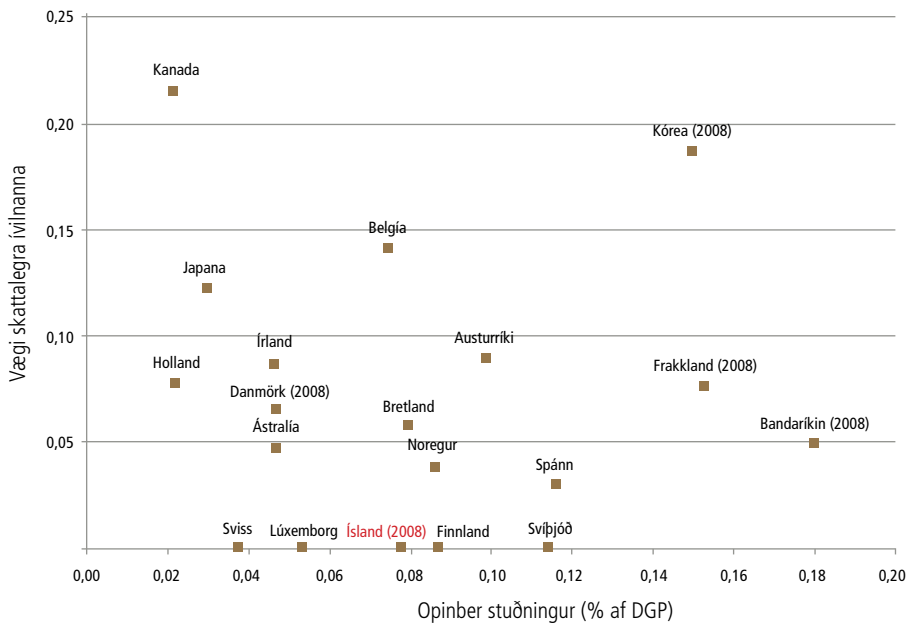
## Samanburður á nýsköpunarumhverfi



### Samanburður við önnur lönd

Fyrir setningu laganna var ekki um það að ræða að skattalegar ívilnanir vegna nýsköpunarstarfsemi stæðu til boða, þrátt fyrir umræður hérlendis um árabíl.

Meðfylgjandi mynd kom fram í síðustu úttekt OECD á íslenska nýsköpunarkerfinu sýnir kannski allt sem sýna þarf. Opinber stuðningur við nýsköpun í fyrirtækjum hefur verið lítil hér á landi, hvort sem er



Heimild: OECD R&D tax incentives questionnaire, janúar 2010 og OECD, Main Science and Technology Indicators Database, mars 2010.

skattalegir hvata eða beinir styrkja í samanburði við önnur ríki. Það er langt í land ennþá að Ísland skipi sér í fremstu röð ríkja hvað nýsköpunarumhverfi fyrirtækja varðar.

Til þess að Ísland standi jafnfætis öðrum löndum verður að koma til aukin skattaleg ívilnun og er því nauðsynlegt að lagfæra áður nefnd lög um stuðning við nýsköpunarstarfi. Í nýrri skýrslu Norræna ráðherraráðsins um norrænu nýsköpunarvögina<sup>6</sup> er gerður samanburður á umhverfi fyrir nýsköpun á Norðurlöndum. Athygli vekur að Ísland er þar í næst neðsta sæti á undan Noregi en þangað hefur verið litið til undirbúnings löggjafar til stuðnings við nýsköpun.

Með því að byggja upp samkeppnishæft umhverfi, þar sem lögð er áhersla á ívilnanir af hálfu ríkisins og tryggja jafnt aðgengi allra nýsköpunarfyrirtækja um leið og unnið er að betra umhverfi fyrir fjárfesta, getur Ísland sótt fram á við í þessum efnum.

## Tillaga að lagabreytingu

Í tillögnum er gert ráð fyrir að miða við launakostnað verkefna. Þannig má tryggja raunhæfa skattalega ívilnun sem nýtist fyrirtækjum af öllum stærðum og tryggja um leið og tekjur ríkissjóðs.

Til að tryggja nýsköpunarfyrirtækjum svipaða heildarendurgreiðslu eftir breytingu og lögin gera nú ráð fyrir (15% af heildarkostnaði) er nauðsynlegt að hækka frádráttarhlutfallið. Miðað við að hlutfall launa af kostnaði við nýsköpunarverkefni sé 70% þyrfti hlutfallið að hækka úr 15% í 21.4%.

Eftirfarandi breytingar eru lagðar til á lögum nr. 152/2009 um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki og nr. 907/2003 um breytingu á lögum um tekjuskatt:

1. mgr. 10. gr. laga nr. 152/2009 orðist svo: Nýsköpunarfyrirtæki sem hlotið hefur staðfestingu Rannís á tekjuárinu skv. 5. gr. á rétt á sérstökum frádrætti frá álöögðum tekjuskatti sem nemur 22 hundraðshlutum af útlögðum launakostnaði sem til fellur vegna rannsóknar- og þróunarverkefna á rekstrarárinu, enda sé um að ræða frádráttarbæran rekstrarkostnað í skilningi 1. mgr. 1. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Hámark launakostnaðar hvers verkefnis til útreiknings á frádrætti skal vera 50.000.000 kr. á rekstrarári. Ef um er að ræða aðkeypta þjónustu frá viðurkenndum aðila, sbr. 2. mgr. 5. gr., skal hámark kostnaðar samtals vera 75.000.000 kr. Sé um að ræða samstarfsverkefni, sbr. 7. gr., skal sama hámark gilda fyrir verkefnið í heild en frádrætti skipt hlutfallslega milli nýsköpunarfyrirtækjanna sem taka þátt í samstarfsverkefninu. Hvert viðurkennt nýsköpunarfyrirtæki getur að hámarki sótt um frádrátt vegna 50 verkefna á hverju rekstrarári.

1. mgr. 3. töluliður B-liðar 30. gr. laga nr. 90/2003 orðist svo: Fé sem varið er til kaupa á hlutabréfum í nýsköpunarfyrirtækjum skv. 6. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, enda sé um hlutafjárukningu að ræða skv. V. kafla laga nr. 2/1995, um hlutafélög, og V. kafla laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög. Sama gildir um fé sem varið er til fjárfestinga í sjóðum eða félögum sem einvörðungu er nýtt til fjárfestinga í nýsköpunarfyrirtækjum og hafa hlotið staðfestingu Rannís.

1. mgr. 12. töluliður 31. gr. laga nr. 90/2003 orðist svo: Fé sem varið er til kaupa á hlutabréfum í nýsköpunarfyrirtækjum samkvæmt lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, enda sé um hlutafjárukningu að ræða skv. V. kafla laga nr. 2/1995, um hlutafélög, og V. kafla laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög. Sama gildir um fé sem varið er til fjárfestinga í sjóðum eða félögum sem einvörðungu er nýtt til fjárfestinga í nýsköpunarfyrirtækjum og hafa hlotið staðfestingu Rannís.

## 4.8 Fjármagnstekjuskattur



**Lúðvík Þrjánsson**  
lögiltur endurskoðandi  
hjá Deloitte

*„Þó svo að hlutfall fjármagnstekjuskattsins hafi hér verið með því lægsta sem viðgengst þá hefur verðbólga hér verið há í áraraðir, erlendis er heimilt að draga vaxtagjöld frá tekjum við útreikning skattsins og að þessar tekjur hafa verið skattlagðar í höndum fyrirtækisins. Raunskattlagning hér á landi er iðulega mun hærrí en annars staðar og ansi nálægt skattlagningu launatekna.*

### Í hnotskurn

Á síðustu tveimur árum hefur fjármagnstekjuskattur verið hækkaður um 80%, úr 10% í 18%, m.a. á þeirri forsendu að verið sé að samræma skattgreiðslur af fjármagni og launum. Sú afstaða byggir á misskilningi þar sem fjármagnstekjuskattur er brúttóskattur og með aukinni verðbólgu er skattlagning á raunvexti verulega hærrí en sem nemur hlutfalli fjármagnstekjuskatts. Gildar ástæður eru að auki fyrir því að skattur á fjármagnstekjur ætti að vera lægri en á launatekjur, en það hefur með ólíkt eðli skattstofnanna að gera.

Lagt er til að sanngirni við uppgjör fjármagnstekjuskatts verði aukið. Það felur að nokkru leyti í sér fráhrarf frá brúttóskattlagningu fjármagnstekna, þ.e. að aðilar sem stunda atvinnurekstur og hlotnast fjármagnstekjur,<sup>29</sup> eða verða fyrir fjármagnsgjöldum<sup>30</sup> geti jafnað þessu saman í starfsemi sinni. Til tekna koma því aðeins tekjur umfram gjöld. Einstaklingum í sömu sporum ber hins vegar að greiða fullan skatt, sem er vart réttlátt. Eins er þessu farið um tap af hlutabréfum. Verði hlutafélag gjaldþrota geta hluthafar sem eignfært hafa bréfin í atvinnurekstri sínum gjaldfært tapið að fullu. Einstaklingar eiga hins vegar engan frádráttarrétt. Síðast en ekki síst er lagt til að sá tími sem menn hafa heimild<sup>31</sup> til að jafna hagnaði og tapi af sölu eigna saman verði tvö ár.

### Greinargerð með breytingunni

Um miðjan síðasta áratug var skattlagning fjármagnstekna einfölduð til muna með samræmingu skattlagningar vaxtatekna, arðs, söluhagnaðar og leigutekna. Skattar á fjármagnstekjur hafa verið lágir

<sup>29</sup> Skilgreint sem affallatekjur.

<sup>30</sup> Skilgreint sem affallagjöld.

<sup>31</sup> Samkvæmt 24. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

og fjármagnstekjur hafa verið vaxandi þáttur í tekjum einstaklinga af því að peningalegar eignir hafa aukist. Þetta gerbreyttist í kjölfar bankahrunsins 2008, en síðan þá hefur fjármagnstekjuskattur verið hækkaður um 80%, úr 10% í 18%.<sup>32</sup> Stjórnvöld hafa talað fyrir því að með hækkun fjármagnstekjuskatts sé verið að samræma skattgreiðslur af fjármagni og launum. Það byggir á misskilningi og frekari hækkun fjármagnstekjuskatts dregur úr sparnaði og hvata til fjárfestinga. Nokkrar gildar ástæður eru fyrir því að fjármagnstekjuskattur eigi að vera lægri en skattur á launatekjur.

Í fyrsta lagi eru fjármagnstekjur kvikur skattstofn og hærri skattur gæti dregið snögglega úr erlendis fjárfestingu hérlendis auk þess sem innlendir fjármagnseigendur gætu kosið að ávaxta fjármuni sína í öðrum hagkerfum. Vissulega eru höft á fjármagnsflutningum en þau verða vonandi ekki til frambúðar. Of mikil hækkun fjármagnstekjuskatts grefur undan sparnaði í hagkerfinu og uppbyggingu fjármagnsstofna. Endurreisn atvinnulífs og hruninna fjármagnsstofna getur eingöngu átt sér stað með því að nýta innlandan sparnað til fjárfestinga og hins að leita eftir erlendu lánsfé. Hvort tveggja verður fyrir neikvæðum áhrifum af hækkandi fjármagnstekjuskatti.

Í öðru lagi er samanburður á skatthlutfalli fjármagnstekjuskatts milli Íslands og nálægra landa ekki sanngjarn þar sem verðbólga hefur verið margföld hér á landi. Að auki er almennt heimilt erlendis að færa vaxtagjöld til frádráttar vaxtatekjum þegar kemur að útreikningi fjármagnstekjuskatts (þ.e. nettó skattlagning). Raunskattur á fjármagnstekjur getur því orðið mun hærri hér á landi en í nálægum ríkjum þótt skatthlutfallið sé lægra. Neikvæðir raunvextir af sparnaði fela í sér að skattur er lagður á þann hluta vaxta sem viðheldur raunvirði höfuðstólsins og því felur skattlagningin í sér að raunvirði sparnaðarins rýrnar. Þetta má sjá með skýrum hætti í töflu 7 þar sem hlutfall skatts af raunvöxtum hækkar eftir því sem verðbólga er meiri.

a) Nafnverðs tekjur	5,5	8,1	13,3
b) Verðbólga	2,5	5,0	10,0
c) Raunverðs tekjur	3,0	3,0	3,0
<b>10% nafnverðs skattur</b>	<i>0,55</i>	<i>0,81</i>	<i>1,33</i>
Hlutfall skatts af c)	18,33%	27,0%	44,3%
<b>20% nafnverðs skattur</b>	1,1	1,6	2,6
Hlutfall skatts af c)	36,6%	53,3%	86,6%

#### Tafla 7:

Raunvirði skatts á fjármagnstekjur að teknu tilliti til verðbólgu

<sup>32</sup> Með lögum nr. 128/2009 um tekiuöflun ríkisins.

Í þriðja lagi er samanburður á 10% (eða 18%) skatti á fjármagnstekjur og 35% tekjuskatti af launatekjum ekki réttur, þar sem vextir eru að hluta til verðleiðrétting vegna verðrymnunar af völdum verðbólgu og sá hluti vaxta er alls ekki tekjur. Skattlagning á verðleiðréttingu er því eignaupptaka. Stór hluti bankainnstæðna ber vexti sem ekki halda í við verðbólgu og raunvextir því neikvæðir, en samt sem áður eru vextir andlag til skattlagningar. Að sama skapi er bent á varðandi fjármagnstekjuskatt af arðgreiðslum, að af þeim hefur þegar verið innheimtur skattur í form tekjuskatts fyrirtækja. Áður en fyrirtæki greiða arð þurfa þau að skila hagnaði og greiða af honum tekjuskatt. Eiginlegur skattur á fjármagnstekjur vegna arðs er því fjármagnstekjuskattur að viðbættum áhrifum vegna tekjuskatts lögaðila, eða sem nemur um 32,8% en það er mun nær skatti á launatekjum en oft er haldið fram. Í því sambandi má horfa til þess að eiginlegt skatthlutfall (tekjuskattur+útsvar) starfsmanns með kr. 500.000 í mánaðarlaun er 28,5% sem er nokkuð lægra en heildarskattlagning arðs til hluthafa. Þrátt fyrir að nafnprósentan sé hærrí af launatekjum en fjármagnstekjum þá er hlutfall greidds skatts af launum oftast nær lægra en af fjármagnstekjum sökum persónuafsláttar.

Ein meginástæða stjórnvalda fyrir hækkun fjármagnstekjuskatts virðist vera að sporna gegn misnotkun á eldra skattkerfi. Með því er vísað til þess að einyrkjar stofni einkahlutafélag í kringum atvinnurekstur sinn, greiði sér lág laun og borgi hagnað starfseminnar út sem arð. Þannig séu þeir raunverulega að lækka eiginlegan tekjuskatt af launum. Ljóst má vera að stjórnvöld væru að fórna miklu fyrir lítinn ávinning ef þau hækka fjármagnstekjuskatt af þessum sökum. Í stað þess að hækka fjármagnstekjuskatt ættu stjórnvöld mun frekar að beina sjónum sínum að rót vandans, þ.e. reiknuðu endurgjaldi. Með því að skerpa reglur og herða eftirlit mætti leysa vandann með mun minni fórnarkostnaði en þeim sem fylgir hækkun fjármagnstekjuskatts.

Brúttóskattlagning fjármagnstekna er undir ákveðnum kringumstæðum mjög óréttlát. Þetta sést í tilviki fjárfestis sem sérhæfir sig í skuldabréfafjárfestingu með „öruggu“ veði í fasteignum. Ef viðkomandi hagnast um 2 milljónir króna á einni fjárfestingu en tapar svo 3 milljónum króna á annarri þá greiðir hann fjármagnstekjuskatt af fyrrgreindu upphæðinni, eða sem nemur 360 þúsund krónum. Þetta getur vart talist réttlátt skattlagning þar sem heildarafkoma af viðskiptunum á árinu var neikvæð um 1 milljón króna.

## Tillaga AGS

AGS leggur til að hækka skatta á fjármagnstekjur í 20% en þó einungis ef þörf er á auknum tekjum. Stjórnvöld ættu að íhuga afnám tvísköttunar arðs og söluhagnaðar með upptöku sérstaks gjaldaliðs í skattframtali fyrirtækja sem væri skilgreindur sem tiltekið hlutfall af eignum (e. allowance for corporate equity, ACE).

## Tillaga að lagabreytingu

*Við 3. tölul. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, bætist svohljóðandi málsliður:*

*„Áður en skattskyldar affallatekjur eru ákveðnar skal draga frá þeim þau affallagjöld sem maður hefur orðið fyrir á árinu.“*

*Við 25. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, bætist svohljóðandi málsliður:*

*„Verði félag sem maður á eignarhluta í gjaldþrota skal líta á það sem sölu eignarhlutans.“*

*Í stað orðanna „á sama ári“ í niðurlagi 2. málsliðar 1. mgr. 24. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, komi: „á tveimur samliggjandi árum“*

## 4.9 Afdráttarskattur á vaxtagreiðslur til erlendra aðila



**Andri Gunnarsson**  
ögmaður hjá Nordik Legal

*„Ákvæði um að halda eigi eftir skatti hérlendis af vaxtagreiðslum innlendra aðila til erlendra hefur orsakað það að félög sem greiddu hundruð milljónir í skatta eru farin með starfsemi sína annað. Skatturinn er að auki sérstaklega þyngjandi fyrir íslensk fyrirtæki sem þurfa á erlendu lánsfjármagni að halda og vægast sagt öfugsnúið að leggja slíkan skatt á í miðri efnahagslægd og gjaldeyriskreppu.“*

### Í hnotskurn

Í lok júní 2009 voru samþykkt lög<sup>33</sup> sem innleiddu nýtt ákvæði þess efnis að erlendir aðilar skyldu sæta sérstakri skattlagningu á vöxtum sem þeir fá greidda frá íslenskum aðilum.<sup>34</sup> Skatturinn er afdráttarskattur í þeim skilningi að þegar hinni íslenski aðili innir af hendi vaxtagreiðslu til viðkomandi lánardrottins ber honum að halda eftir og skila í ríkissjóð, miðað við núverandi skatthlutföll, 15% af fjárhæðinni í tilviki lögaðila en 18% ef um erlendan einstakling er að ræða. Skattstofninn er heildarvaxtagreiðslan (brúttó) og því ekki tekið tillit til þess kostnaðar sem hinn erlendi aðili verður fyrir.

Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð hafa margsinnis haldið því að ríkisstjórn og löggjafanum að skatturinn leggist fyrst og fremst á íslenska aðila, þrátt fyrir að taka að efninu til tekna erlendra aðila. Þá þringir skatturinn verulega að lánamöguleikum íslenskra fyrirtækja.

Vegna þess verður að leggja skattinn af í heild sinni og leita annarra leiða til að ná markmiðum frumvarpsins um að taka á skattasniðgöngu.

### Kostnaði velt á lántaka

Það liggur í hlutarins eðli að sá sem lánar fjármuni til íslensks aðila hefur ætlað sér tiltekið endurgjald fyrir lánveitinguna. Kostnaði lánveitanda, líkt og afdráttarskatti á vaxtagreiðslur, er því velt yfir á lántakann. Þar sem um brúttóskattlagningu er að ræða á lánveitandi í mörgum tilvikum ekki annan kost þar sem skatturinn getur verið hærri en hagnaður lánveitanda af lánveitingunni. Þetta á sérstaklega við um fjármálastofnanir sem taka lán hjá öðrum til að endurlána.

<sup>33</sup> Lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum nr. 70/2009.

<sup>34</sup> Sjá 3. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Í almennum skilmálum skuldabréfa og lánasamninga útgefnum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum er oft og tíðum brugðist við afdráttarskatti af vöxtum með svokölluðu „gross-up“ ákvæði. Slíkt ákvæði felur í sér að ef til afdráttarskatts á vexti komi er vaxtagreiðslan einfaldlega hækkuð þannig að nettó greiðsla til lánveitanda breytist ekki. Hin nýja skattlagning fellur því á íslenska aðila sem tekið hafa lán með slíkum skilyrðum. Fjallað er um þessi áhrif í fyrirmynd OECD að tvísköttunarsamningum<sup>35</sup>, en á þeim byggja samningar flestra OECD ríkja þ.m.t. Íslands, og eru þau því vel þekkt.

### Tvísköttunarsamningar ekki skjól vegna brúttóskattlagningar

Tvísköttunarsamningar geta veitt frádrátt í heimaríki hins erlenda aðila vegna þess skatts sem greiddur er hér á landi auk þess að geta haft þau áhrif að skatthlutfallið lækkar. Sú aðferð að notast við brúttóskattlagningu vaxta myndar verulega hættu á tvísköttun í þeim tilvikum þar sem skatthlutföll lækka, þar sem flest ríki miða frádrátt vegna greidds skatts í upprunaríki (Íslandi) eingöngu við nettó vaxtatekjur. Heimilaður frádráttur verður því lægri en raunveruleg skattgreiðsla hér á landi og tekjurnar því tvískattlagðar.

Erlendur banki fær 1000 í vexti frá íslenskum lántaka og sætir því á Íslandi skattlagningu er næmi 150 (15%). Að því gefnu að vaxtabyrði erlenda bankans af fjármögnun lánsfjárins væri 950 næmu nettó vaxtatekjur hans vegna lánsins 50. Að því gefnu að skatthlutfall í heimaríki bankans væri sama og afdráttarskattur á Íslandi yrði reiknaður skattur þar í landi á nettó vaxtatekjunar 7,5 (15% af 50). Frádrátturinn takmarkaðist við 7,5. Ástæðan fyrir því frádrátturinn takmarkast við 7,5 er sú að það er sá skattur sem bankinn ætti að greiða í skatt í sínu heimaríki af tekjunum frá Íslandi. Ef heimaríki bankans veitti meiri frádrátt væri það að greiða fyrir aukna skattlagningu á Íslandi. Ólíklegt er að eitthvað ríki sé tilbúið að fjármagna aukna skatta í öðru ríki. Tap erlenda bankans af lánveitingunni yrði því 100. Skattgreiðslan á Íslandi næmi því þreföldum raunverulegum tekjum bankans af láninu. M.v. áður nefnd „gross-up“ ákvæði þá myndi hinn íslenski lántakandi þurfa að bæta lánveitandanum tap sitt og greiðslur til lánveitandans hækkaðar sem nemur skattinum.

Fjármagnskostnaður lántaka hækkar því um ríflega 14% vegna afdráttarskattsins.

<sup>35</sup> OECD Model Convention on Taxes on Income and on Capital, bls. 165.

Lánveitandi	Með	Án
Vaxtatekjur	1000	1000
Kostnaður lánveitenda við lán	950	950
<i>Nettó vaxtatekjur fyrir skatta</i>	<i>50</i>	<i>50</i>
Skattur af vaxtatekjum (15%) hérlendis	-150	-7,5
Skattur í heimalandi	-7,5	-7,5
Mögulegur skattafrádráttur í heimaríki	7,5	7,5
<i>Vaxtatekjur lánveitanda eftir skatta</i>	<i>-100</i>	<i>42,5</i>
Kostnaður lántaka vegna afdráttarskatta	142,5	0
Vaxtatekjur eftir skatta og tilfærslu frá lántaka	42,5	42,5
<b>Innlendur lántaki</b>	<b>Með</b>	<b>Án</b>
Vaxtagreiðslur	1000	1000
Kostnaður lántaka vegna afdráttarskatta	142,5	0
Vaxtakostnaður	1143	1000
<b>Hækkun á fjármagnskostnaði</b>	<b>14%</b>	

**Tafla 8:**  
Lántökukostnaður með og án afdráttarskatts

Það er aðeins þegar móttakandi vaxtagreiðslanna er í ríki þar sem viðkomandi tvísköttunarsamningur kveður beinlínis á um 0% afdráttarskatt af vaxtagreiðslum sem skattbyrði lánveitanda eykst ekki. Slík ákvæði er hins vegar aðeins að finna í 21 af þeim <sup>36</sup> samningum sem Ísland hefur undirritað. Í hinum 15 og þeim 156 ríkjum sem Ísland hefur ekki gert tvísköttunarsamning við mun skattbyrðin hækka og þar með fjármagnskostnaður íslensks lántaka.

Þá má einnig benda á að ýmsir erlendir lánveitendur, t.d. lífeyrissjóðir og ýmsir fjárfestingarsjóðir, bera ekki skatt í heimaríki sínu og njóta því ekki frádráttarins. Þessir aðilar veigra sér því almennt við að veita lánsfé til fyrirtækja í ríkjum þar sem afdráttarskattar eru lagðir á vaxtagreiðslur.

## Veldur óvissu í skuldabréfaútboðum

Skattlagningin hefur af þessum sökum þau áhrif að verulegt óhagræði er fyrir erlenda fjárfesta að kaupa skuldabréf útgefin af íslenskum lögaðilum. Gefi íslenskur aðili út skuldabréf á erlendum verðbréfamörkuðum fylgir því mikið utanumhald, og oft er ómögulegt að rekja í hvaða ríki móttakandi vaxtagreiðslu er heimilisfastur. Skuldabréf skráð á verðbréfamörkuðum skipta hratt um hendur og skatturinn nánast útilokar því beina skuldabréfaútgáfu íslenskra lögaðila á erlendum verðbréfamörkuðum.

Auk þess að gera innlendum fyrirtækjum erfitt um vik að gefa út skuldabréf þá hefur skatturinn ýtt í burtu starfsemi hér á landi sem miðaði að því að fjármögnun samstæðna færi fram í gegnum Ísland,

þ.e. þar sem fjármagns er aflað á erlendum skuldabréfamörkuðum af íslenskum lögaðila og fjármunir svo lánaðir til félaga innan samstæðunnar víða um heim. Íslenska ríkið hafði beinar skatttekjur af slíkri starfsemi en henni hefur nú að mestu leyti verið hætt eftir upptöku ákvæðisins. Í greinargerð með frumvarpi því sem innhélt ákvæði um hinn nýja skatt kom fram að ekki væri áætlað að hann myndi skila ríkissjóði miklum tekjum. Hvað ofangreint varðar er ljóst að skatturinn hefur beinlínis fælt í burtu umtalsverðan skattstofn.

Erlent stórfyrirtæki stofnaði dótturfélag hér á landi í því skyni að stýra fjármögnun samstæðunnar í gegnum íslenskan lögaðila. Félag innan samstæðunnar víðsvegar um heiminn lánuðu félaginu fjármuni á 5-7% vöxtum auk þess sem skuldabréf var gefið út í erlendri kauphöll. Alls aflaði hið íslenska félag um 500 milljóna evra innan samstæðunnar og frá fjárfestum. Hið íslenska félag lánaði svo fjármunina áfram til félaga innan samstæðunnar á 5,25-7,5% vöxtum. Tilgangur þessa er tvíþættur, þ.e. að fjármagnsflæði samstæðunnar sé einfaldað þannig að eitt félag haldi utan um tiltækt fé og láni það út auk þess að afla aukins lánsfjár frá fjárfestum. Vaxtamunurinn á lánunum veldur því að umtalsverðar tekjur verða til í hinu íslenska félagi sem greiddi nokkur hundruð milljónir í skatt á síðasta ári. Hið erlenda móðurfélag horfði einkum til tveggja þátta í íslensku skattaumhverfi; tekjuskattshlutfallið var lágt og enginn afdráttarskattur var á vexti.

Við upptöku afdráttarskatta á vexti varð þetta hagræði að engu þar sem fjárfestar í hinu útgefna skuldabréfi koma víðsvegar að og taka stöðugum breytingum. Það eitt að halda utan um staðgreiðsluna var svo til ómögulegt. Við það bættist að fjárfestar myndu gera kröfu um að fá skattinn bættan. Hefði það gert rekstargrundvöll íslenska félagsins að engu. Hið íslenska félag þjónaði ekki lengur tilgangi sínum og var því slitið. Sambærilegt félag var sett upp í ríki án afdráttarskatta á vaxtagreiðslur með tilheyrandi tekjutapi fyrir ríkissjóð Íslands.

## Samanburður við önnur lönd

Skattur sem þessi heyrir til undantekninga og er ekki innheimtur á Norðurlöndum. Þá er í gildi innan Evrópusambandsins sérstök tilskipun<sup>36</sup> sem hefur það m.a. að markmiði að takmarka afdráttarskatta á vaxtagreiðslur milli ríkja sambandsins. Ólíkt því sem haldið var fram í greinargerð með frumvarpinu, að skattlagning vaxta væri „nær almenn regla í skattalöggjöf í okkar heimshluta“, þá fyrirfinnst slík skattlagning hvergi í Evrópu. Flestir tvísköttunarsamningar milli Íslands og Evrópuríkja lækka þennan

staðgreiðsluskatt niður í 0% eða innihalda ákvæði um skattaafslátt.<sup>37</sup> Sé lánveitandinn með heimilisfesti í skattaskjóli þá er staðgreiðsluskatturinn endanleg álagning.

Nokkur Evrópuríki, t.d. Belgía, Frakkland, Spánn og Ítalía, hafa ákvæði í löggjöf og heimila ekki frádráttarbærni vaxtagreiðslna ef lánveitandi er heimilisfastur í lágskattaríki. Lágskattaríki má skilgreina annað hvort sem ríki þar sem skatthlutfall er lægra en 70% af hlutfalli heimaríkis lántakans, sem væri 12,5% í tilvikum Íslands, eða ríki þar sem skatthlutfallið er það lægsta á ákveðnu svæði. Í síðarnefnda tilvikinu myndi viðmiðið vera 10%, sem er það hlutfall sem viðgengst á Kýpur og í Búlgaríu. Þá væri unnt að gefa út lista með þeim ríkjum sem teljast til lágskattasvæða.

### Einkennileg vinnubrögð ráðuneytis og Alþingis

Þessi áhrif skattsins voru margreifuð af fjölda aðila fyrir efnahags- og skattanefnd Alþingis síðastliðið vor og sumar. Meðal þeirra gagna sem voru lögð fram voru afrit af áður nefndum „gross-up“ ákvæðum og endurrit úr tvísköttunarmódeli OECD, þar sem m.a. er tiltekið að skattlagning af þessu tagi geti talist vera hindrun á alþjóðlegum viðskiptum.

Í fyrirmynd OECD um tvísköttunarsamninga segir: „*That problem arises because the tax in the State of source is typically levied on the gross amount of the interest regardless of expenses incurred in order to earn such interest. In order to avoid that problem, creditors will, in practice, tend to shift to the debtor the burden of the tax levied by the State of source on the interest and therefore increase the rate of interest charged to the debtor, whose financial burden is then increased by an amount corresponding to the tax payable to the State of source.*”

Hefðbundið „gross-up“ ákvæði: „*All payments to be made by the Borrower under this Agreement shall be made in EUR to the Lender as directed by the Lender and shall be made without set-off or counterclaim or any deductions for, and free and clear of any Taxes. In the event that the Borrower is required by law or regulation to deduct or withhold any such Taxes the sums to be paid shall be increased by such amounts as shall be necessary to ensure that the amount received by the Lender after such deduction or withholding, is equal to the amount which would have been received under this Agreement had no such deduction or withholding been required.*”

Skýr skilaboð þessara aðila náðu eyrum efnahags- og skattanefndar Alþingis þegar skatturinn var til umfjöllunar á vormánuðum 2009, en þá ákvað nefndin í álit sínu að fella hann brott úr frumvarpinu. Taldi nefndin ennfremur tilefni til að skoða betur áhrif skattsins á aðgang íslenskra fyrirtækja að erlendu lánsfé.<sup>38</sup> Þrátt fyrir þetta var skatturinn kynntur að nýju til sögunnar tveimur mánuðum síðar,

<sup>37</sup> Undantekningar eru samningar við Eistland, Lettland, Litháen og Portúgal sem kveða á um 10% staðgreiðsluskatt, Grikkland er með 8%, Spánn með 5% og Rúmenía 3%.

í frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum nr. 70/2009<sup>39</sup>, og það nær óbreyttur þrátt fyrir ofangreind tilmæli nefndarinnar. Þá taldi meirihluti nefndarinnar hins vegar mikilvægt að þessi tillaga fjármálaráðherra næði fram að ganga, en beindi því jafnframt til ráðherra að drög að reglugerð um framkvæmd ákvæðisins yrðu kynnt nefndinni áður en hún yrði sett. Sú reglugerð<sup>40</sup> var sett 6 mánuðum síðar.

## Tillögur AGS

AGS gerir afdráttarskattinn að umfjöllunarefni í skattaskýrslu sinni og tekur þar fram að þó tvísköttunarsamningar kveði á um 0% afdrátt þá beri lántakinn skattinn í framkvæmd. Skatturinn leiði til hærri fjármagnskostnaðar af erlendra fjármögnun og telur AGS það vera hindrun á frekari umbótum í fjárfestingarumhverfi íslenskra fyrirtækja. AGS leggur til að 15% staðgreiðsluskattur á vaxtatekjur erlendra aðila, sem hafa staðfestu í ríkjum sem gert hafa tvísköttunarsamninga við Ísland, verði aflagður eða lækkaður til samræmis við ákvæði viðkomandi samnings. Stjórnvöld eru hvött til þess að íhuga að undanþigga ekki þá sem heimilisfastir eru í lágskattalöndum.

## Tillaga að lagabreytingu

8. tl. 1. mgr. 3. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003 verði felldur brott.

Þess í stað væri unnt að rýmka undanþágur frá skattinum í ríkjum innan EES og ESB og öðrum helstu viðskiptalöndum. Auk þess sem tilgreina mætti að móttakandi vaxtagreiðslu teldist heimilisfastur í því ríki þar sem t.d. lánaskjöl eru gefin út. Með þessum hætti gætu íslenskir aðilar gefið út skuldabréf á erlendum mörkuðum þar sem tvísköttunarsamningar tryggja undanþágu frá skattinum hér á landi.

Þá væri unnt að fara að fyrirmynd danskra skattalaga þar sem skattinum er beint gegn tilfærslu fjármuna til aflandssvæða. Vaxtagreiðslur eru þannig aðeins skattlagðar að um sé að ræða greiðslur til tengdra aðila sem eru heimilisfastir á svokölluðum aflandssvæðum. Til þess þyrfti jafnframt að skilgreina þau svæði líkt og ráðherra var falið að gera með reglugerð í apríl á síðasta ári<sup>41</sup>, en sú reglugerð hefur ekki enn litið dagsins ljós.

<sup>38</sup> Nefndarálit efnahags- og skattanefndar Alþingis, dags. 6.4.2009.

<sup>39</sup> Lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum nr. 70/2009.

<sup>40</sup> Reglugerð nr. 1082/2009 um tekjuskatt og staðgreiðslu hans af vöxtum til aðila með takmarkaða skattskyldu, frá 28. desember 2009.

<sup>41</sup> Lög nr. 46/2009 um styrkari skattframkvæmd.

## 4.10 Gengishagnaður á innlánsreikningum í erlendri mynt



**Ingibjörg Árnadóttir**  
lögfræðingur á lögfræðisviði  
Íslandsbanka

*„Skattlagningin á óhreyfðan höfuðstól er óréttlát á margan hátt. Ekki er heimilt að jafna gengistapi á einum reikningi á móti hagnaði á öðrum og allar endurgreiðslur hins opinbera, reynist gengisstaðan neikvæð um áramót, eru greiddar út í krónum.“*

### Í hnotskurn

Að óbreyttum lögum getur innstæða á gjaldeyrisreikningi, sem ekki er hreyfður, horfið við gengisveikingu íslensku krónunnar. Ástæðan er sú að ekki er gerður greinarmunur á gengi og vöxtum sem eru í eðli sínu ólíkir þættir og hafa ekki sömu áhrif. Höfuðstóll sem bundinn er við gengi getur bæði hækkað og lækkað en höfuðstóll sem er bundinn við vexti getur bara hækkað. Það er því eðlilegt og sanngjarnt að gengishagnaður á innlánsreikningum í erlendri mynt verði ekki staðgreiðsluskyldur og myndi ekki skattskyldar tekjur nema við úttekt á reikningi.

### Greinargerð með tillögunni

Nýlega var gerð sú breyting að gengishagnað skal færa til tekna á hverju ári af hvers konar innlánsreikningum í erlendri mynt miðast við kaupgengi hlutaðeigandi erlends gjaldeyris í árslok eða á úttektardegi<sup>42</sup>. Heimilt er að jafna saman gengishagnaði og gengistapi hvers innlánsreiknings fyrir sig innan ársins. Í greinargerð kom fram að ekki væri um efnisbreytingar að ræða heldur umorðun á óskýru orðalagi gildandi ákvæðis auk þess sem kveðið væri á um að heimilt verði að miða við stöðu innlánsreiknings í upphafi og lok árs í stað meðaltals innan ársins, sem reynst hafi erfitt í framkvæmd.

### Órókrétt skattlagning

Sú ráðstöfun að skattleggja gengishagnað sem fjármagnstekjur eftir lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, sem innheimtur er ársfjórðungslega, er órókrétt og erfið í framkvæmd. Gengi

gjaldmiðla sveiflast. Áfallinn gengishagnaður á einum ársfjórðungi getur verið genginn til baka á þeim næsta og segir ekki til um stöðuna eftir árið. Það fær því ekki staðist að færa áfallinn gengishagnað til tekna hjá einstaklingum enda er það almenn regla í lögum um tekjuskatt að áfallnar tekjur myndi ekki skattstofn fyrr en þær raungerast. Gengishagnaður myndar því ekki tekjur til staðgreiðslu þar sem hagnaðurinn getur horfið jafnskjótt og hann myndaðist án þess að hafa verið innleystur.

Þá skýtur það skökku við að einungis verði heimilt að jafna saman gengishagnaði og gengistapi hvers innlánsreiknings fyrir sig innan ársins. Réttara væri að heimila að jafna saman hagnaði og tapi á öllum gjaldeyrisreikningum viðkomandi í öllum íslenskum fjármálastofnunum. Þetta ætti að vera mögulegt við álagningu. Jafnvel væri eðlilegt að lögfesta reglu sem heimilar að jafna gengistapi og gengishagnaði á öllum innlánsreikningum eins aðila til lengri tíma t.d. á þriggja ára tímabili.

Við skil á staðgreiðslu af gengishagnaði er tekin út mynt af reikningi sem síðan er seld. Endurgreiðsla ofgreiddrar staðgreiðslu fer hins vegar fram í íslenskum krónum. Þetta leiðir af sér að inneign á reikningi minnkar jafnt og þétt og felur í sér eignaupptöku. Upp úr miðri síðustu öld var þrátt fyrir gjaldeyrishöft tekin ákvörðun um að leyfa einstaklingum að eiga gjaldeyrisreikninga þar sem að vitað var um talsverða gjaldeyris eign sem skilaði sér ekki inn í kerfið. Með nýlegum lagabreytingum hefur verið stigið skref aftur á bak.

## Flókin og erfið framkvæmd

Hjá lögaðilum getur verið um mikinn fjölda hreyfinga af gjaldeyrisreikningum að ræða sem gerir framkvæmd staðgreiðslunnar flókna og erfiða viðfangs og ljóst að tölvukerfi bankanna ráða illa eða ekki við hana. Að óbreyttum lögum þarf að leggja í kostnað við kerfishönnun og forritun sem hleypur á hundruðum milljóna króna. Þetta er hár fórnarkostnaður til að koma á staðgreiðslu vegna tekna sem óvíst er skili sér við álagningu árið eftir. Skattfyrvöld hafa viðtækar heimildir til að afla upplýsinga frá fjármálafyrirtækjum og því er ónaúdsynlegt að sköttum af tekjum vegna gengishagnaðar verði skilað í staðgreiðslu. Staðgreiðsla getur aldrei hentað þegar fyrir séð er að líkur eru á miklum mun á staðgreiðslu og endanlegri álagningu, ekki hvað síst í ljósi þess að ekki er hægt að gera hinn skattskylda jafnsettan með endurgreiðslu hafi skattur reynst ofgreiddur.

Fjöldmörg íslensk fyrirtæki eiga í miklum viðskiptum við útlönd. Tekjur í erlendum gjaldmiðlum eru lagðar inn á íslenska gjaldeyrisreikninga og erlendir reikningar í erlendum gjaldmiðlum greiddir beint út af þessum reikningum. Miðað við núgildandi rétt ætti að myndast skattur við hverja úttekt jafnvel í tilvikum þar sem eingöngu eru teknar út 100 evrur út til að greiða 100 evru reikning og því ekki um neinn innleystan hagnað að ræða. Í slíkum tilvikum má líkja núgildandi reglum við úttektargjald.

Í ársbyrjun, eru \$100 lagðir inn á reikning og þá er gengið gagnvart íslenskri krónu 100. Í árslok eru \$100 enn inni á reikningnum en gengið orðið 120. Samkvæmt gildandi skattalögum ber að skattleggja gengismuninn á þessum tímapunkti þó svo að fjárhæðin liggi enn óhreyfð inni á reikningnum. Til að standa skil á staðgreiðslu af meintum gengishagnaði er því tekið af \$100 og myntinni skipt í íslenskar krónur, sem skilað er til ríkissjóðs. Eftir standa \$100 að frádreginni staðgreiðslunni u.þ.b. \$97. Ef innstæðan stæði óhreyfð á reikningnum í tvö ár til viðbótar og á fyrra árinu styrkist gengi krónunnar þannig að staða dollara gagnvart krónu fari í 80 þá verður gengistap á reikningnum en það gengistap breytir engu um skattlagninguna sem orðin er. Á ári þriðju veikist gengi krónunnar aftur þannig að það verður orðið 120 aftur. Þá yrði aftur skattlagður gengishagnaður af reiknaðri breytingu ársins sem væri u.þ.b. \$6.

Ef gert er ráð fyrir því að á lokaárinu styrkist gengið og fari aftur í sama gildi og í upphafi, þ.e. þá er innstæðan á reikningnum \$91 þrátt fyrir að eigandinn hafi ekki hreyft við henni og gengið sé það sama.

Það er því ljóst að með óbreyttri skattalöggjöf myndu \$100 fljótt vera orðnir \$50 án þess að til úttektar hefði komið.

	Ár 1	Ár 2	Ár 3	Ár 4	Ár 5
<b>Innstæða í erlendri mynt</b>	100	97	97	91	91
<b>Gengi \$ gagnvart ISK</b>	100	120	80	120	100
<b>Skattgreiðsla</b>		3	0	6	0

**Tafla 9:**  
Áhrif skattlagningar  
gengishagnaðar á  
innstæður

## Tillaga að lagabreytingu

*Eftirfarandi breytingar verði gerðar á 8. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt:*

*4. tölul. 2. mgr. 8. gr. laganna orðist svo: Gengishagnað af hvers konar úttektum á innlánsreikningum í erlendri mynt á því ári sem úttekt á sér stað miðað við skráð gengi viðkomandi fjármálafyrirtækis á úttektardegi og vagnu meðalgengi innborgana á reikninginn. Heimilt skal að jafna gengistapi af úttektum á móti gengishagnaði innan ársins.*

*Felldur verði brott 3. og 4. másl. 1. tölul. 4. gr. laga nr. 94/1996, sbr. 34. gr. laga nr. 128/2009.*

## 4.11 Verðbréfafyrirtæki verði undanþegin staðgreiðslu fjármagnstekjuskatts



**Friðgeir Sigurðsson**  
lögfræðingur - meðeigandi á  
skatta- og lögfræðisviði PwC

*„Þar sem verðbréfafyrirtæki eru ekki tilgreind í upptalningu á undanþegnum aðilum í lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur þá þarf að halda eftir fullum fjármagnstekjuskatti þegar verðbréfafyrirtækin eru aðilar að þeim viðskiptum, jafnvel þó þau séu aðeins að koma fram fyrir hönd viðskiptavina. Þau þurfa síðan að halda aftur eftir skatti við uppgjör gagnvart sínum viðskiptavini.“*

### Í hnotskurn

Staða verðbréfafyrirtækja er mjög óheppileg þegar kemur að uppgjöri staðgreiðsluskuldrá viðskipta<sup>43</sup>. Halda ber eftir fullum fjármagnstekjuskatti þegar þau eru aðilar að þeim viðskiptum, jafnvel þó þau séu aðeins að koma fram fyrir hönd viðskiptavina. Verðbréfafyrirtækin þurfa síðan að halda aftur eftir skatti við uppgjör gagnvart sínum viðskiptavini. Vandinn stafar af því að þau falla ekki undir skilgreiningu 3. mgr. 2. gr. laganna á undanþegnum aðilum<sup>44</sup> enda teljast þau ekki lánastofnun. Enginn eðlismunur er hins vegar á verkefnum verðbréfafyrirtækja og lánastofnana þegar kemur að milligöngu um verðbréfavíðskipti fyrir viðskiptavini viðkomandi fyrirtækja.

Það hefur verið viðtekin venja í kauphallarviðskiptum (þ.e. víðskipti milli tveggja kauphallaraðila) að sleppa afdrætti staðgreiðslu jafnvel þó seljandinn í viðskiptunum sé verðbréfafyrirtæki. Ástæða þessa er sú að víðskipti í Kauphöll myndu ella ekki ganga eftir eins hratt og örugglega og þeim er ætlað. Ef skattyfirvöld gerðu athugasemd við þessa framkvæmd myndi það flækja mjög kauphallarviðskiptin. Mikilvægt er að komast hjá því.

Framangreint raskar mjög stöðu verðbréfafyrirtækja í samkeppni við banka og aðrar lánastofnanir. Ekki er hægt að færa nein skynsamleg rök fyrir þeirri mismunun.

<sup>43</sup> Samkvæmt lögum nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur.44 Sjá 3. mgr. 2. gr. laganna.

<sup>44</sup> Sjá 3. mgr. 2. gr. laganna.

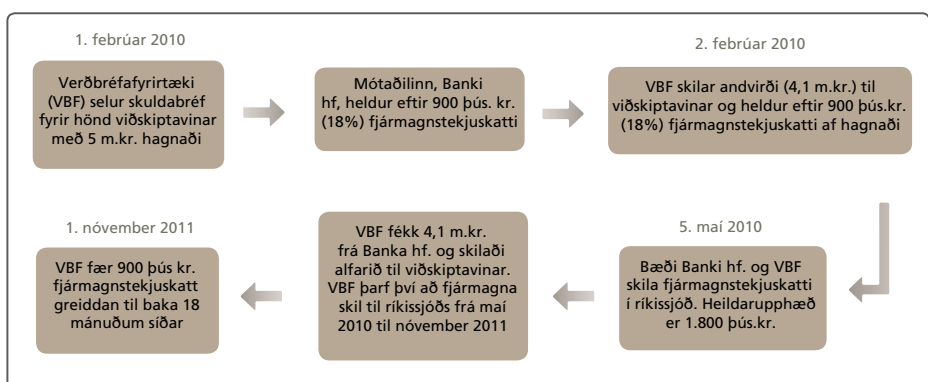
## Samanburður við önnur lönd

Í helstu samanburðarlöndum er algengast að ekki sé haldið eftir staðgreiðslu þegar greitt er til aðila sem koma fram fyrir hönd annarra aðila við uppgjör viðskipta. Þar sem staðgreiðslu er yfir höfuð haldið eftir er látið nægja að halda eftir staðgreiðslu þegar greitt er til endanlegs eiganda.

Þann 1. febrúar 2010 selur verðbréfafyrirtæki skuldabréf fyrir hönd viðskiptavinar að með 5.000.000 kr. hagnaði. Mótaðilinn í viðskiptunum er Banki hf. sem heldur eftir 900.000 kr. fjármagnstekjuskatti (18%). Þann 2. febrúar 2010 skilar verðbréfafyrirtækið andvirðinu til viðskiptavinarins og heldur eftir fjármagnstekjuskatti af hagnaðinum, þ.e. kr. 900.000 (18%).

Bæði Banki hf. og verðbréfafyrirtækið skila fjármagnstekjuskattinum til ríkissjóðs á eindaga, þ.e. 5. maí 2010. Heildarskil í ríkissjóð eru 1.800.000 kr. sem svarar til 36% fjármagnstekjuskatts. Verðbréfafyrirtækið sem fékk aðeins 4.100.000 kr. frá Banka hf. og skilaði allri fjárhæðinni til viðskiptavinar síns, þarf sjálft að fjármagna skilin til ríkissjóðs, þ.e. kr. 900.000. Við álagningu gjaldaárið 2011 fær verðbréfafyrirtækið fjármagnstekjuskattinn greiddan 1. nóvember 2011 u.þ.b. 18. mánuðum eftir að fyrirtækið skilaði skattinum í ríkissjóð.

## Staðgreiðsla fjármagnstekjuskatts



## Tillaga að lagabreytingu

Eftirfarandi breytingar verði gerðar á 3. mgr. 2. gr. laga nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur:

- a) í stað orðanna „verðbréfasjóðir, sbr. lög um verðbréfasjóði, nr. 10/1993“ komi: „sjóðir sem starfa samkvæmt lögum nr. 30/2003,“.
- b) á eftir orðunum „með síðari breytingum,“ komi: „verðbréfafyrirtæki sbr. 5. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki“

## 4.12 Skattlagning afleiðusamninga



**Jóhanna Jónsdóttir**  
lögfræðingur á skatta- og  
lögfræðisviði PwC

*„Hagnaður af afleiðusamningum fellur undir vaxtatekjur og er því skylt að halda eftir skatti af þeim hagnaði í staðgreiðslu. Staðgreiðsla af afleiðum án þess að tillit sé tekið til tengdra viðskipta skerðir möguleika fyrirtækja til virkrar áhættustýringar enda ólíklegt að hagnaður verði af slíkum viðskiptum þegar upp er staðið. Eðlilegra er að skilgreina tekjur af afleiðuviðskiptum sem tekjur af sölu eigna eins og gert er í flestum nágrannaríkjanna.“*

### Í hnotskurn

Í lögum um tekjuöflun ríkisins<sup>45</sup> er hagnaður eða tap af afleiðusamningum skilgreindur sem vaxtatekjur eða vaxtagjöld. Þessi skattalega meðferð vinnur gegn því að rekstraraðilar geti notað afleiðusamninga í áhættuvörnum sínum. Falla verður frá þessari breytingu þar sem eðlilegra er að hagnaður eða tap af afleiðusamningum verði skilgreint sem söluhagnaður eða sölutap.

### Greinargerð með breytingunni

Tekjuskattslögin hafa ekki fylgt breytingum á viðskiptaháttum með afleiður. Í skýrslu AGS er gerð athugasemd við að íslensku tekjuskattslögin hafi ekki að geyma skilgreiningu á afleiðum og ákvæði um skattalega meðferð þeirra auk þess sem bent er á að skilgreining á vöxtum sé of víðtæk.

Samkvæmt gildandi skattaframkvæmd er hagnaður af afleiðusamningum skilgreindur sem vaxtatekjur. Sú skilgreining er órókrétt þegar haft er í huga að í flestum tilvikum er eðli þessara tekna líkara tekjum af sölu eigna. Sá háttur er á í flestum nágrannaríkjum. Órókrétt er að slíta afleiður úr tengslum við þann gjörning sem verið er að verjast sveiflum á, hvort sem þar er um að ræða hrávöru eins og olíu, eða tiltekna mynt svo dæmi sé tekið. Staðgreiðsla af afleiðum án þess að tillit sé tekið til tengdra viðskipta þjagar möguleika fyrirtækja á áhættuvörnum. Afleiður, sem tæki til áhættuvarna, eru þess eðlis að falla illa að staðgreiðslu, enda að jafnaði ólíklegt að hagnaður verði þegar upp er staðið og staðgreiðslan því einungis óþarfa fjárbinding og þar með kostnaður sem lagður er á fyrirtæki.

## Forsenda markaðs með hlutabréfaafleiður

Árið 2008 var ákveðið að skattaleg meðferð afleiðusamninga, sem seldir eru á skipulegum verðbréfamörkuðum þar sem undirliggjandi verðmæti eru eingöngu hlutabréf, skyldi vera sú sama og gildir um hlutabréf<sup>46</sup>. Ári síðar var þetta ákvæði fellt niður<sup>47</sup>. Upprunalega breytingin var hins vegar gerð að tillögu Kauphallar Íslands, sem var að reyna að koma á fót skipulögðum viðskiptum með þessa tegund afleiðusamninga.

Miklu skiptir fyrir hagkvæmni afleiðuviðskipta með hlutabréf að skattlagning hlutabréfaafleiðna sé sambærileg og viðskipti með hinar undirliggjandi eignir. Að öðrum kosti gæti reynst illmögulegt að koma á skilvirkum markaði með íslenskar hlutabréfaafleiður sem kann að draga úr eðlilegri þátttöku fyrirtækja í atvinnurekstri.

Í skattframkvæmd hafa tekjur af afleiðum verið skilgreindar sem vaxtatekjur og fyrirtæki mátt þola afdrátt staðgreiðslu af samningum sem skila hagnaði án þess að tekið sé tillit til samninga sem tap er á. Þannig eru þekkt dæmi um að staðgreiðslu hafi verið haldið eftir af hagnaði afleiðusamnings í janúar. Fyrirtækið tapaði hins vegar hærri fjárhæðum á öðrum afleiðusamningum síðar á sama ári og heildarniðurstaða afleiðuviðskipta ársins var því neikvæð. Fyrirtækið þurfti hins vegar að bíða í 21 mánuð eftir að fá leiðréttingu á afdreginni staðgreiðslu því það gerðist ekki fyrr en eftir álagningu ári síðar, þ.e. í nóvember á álagningarári.

## Tillaga að lagabreytingu

*Eftirfarandi breytingar verði gerðar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt:*

*Inn í lögina verði bætt ákvæðum sem skilgreina hagnað eða tap af afleiðusamningum sem hagnað eða tap af sölu eigna.*

<sup>45</sup> Lög nr. 128/2009.

<sup>46</sup> Lög nr. 38/2008 um breytingu á ýmsum lögum (tekjuskattur).

<sup>47</sup> Sjá lög nr. 128/2009.

## 4.13 Skattaafsláttur vegna tímabundinnar vinnu erlendis



**Ásmundur G. Vilhjálmsson**  
lögmaður hjá Skattvís og  
aðjúnkt við Háskóla Íslands

*„Íslenskum fyrirtækjum og starfsmönnum í verktakastarfssemi er mikilvægt að geta fengið verkefni við hæfi erlendis þegar kreppir að hér á landi. Það kemur í veg fyrir verkefnaskort og atvinnuleysi. Til að svo geti orðið þarf að taka upp sambærileg ákvæði um skattaávilnun og á Norðurlöndunum.“*

### Í hnotskurn

Síðastliðin tvö ár hefur nær algjört hrun orðið í verktakabransanum. Starfsmönnum í greininni hefur þannig fækkað um 50% til 60%. Til að greinin leggist ekki af í bókstaflegri merkingu hafa stærstu fyrirtæki landsins brugðið á það ráð að leita verkefna erlendis. Þar keppa fyrirtækin við starfsmenn fyrirtækja með heimilisfesti í ríkjum sem flest hver hafa sett lög sem við uppgjör tekjuskatts leyfa að innlendir skattur af erlendu tekjunum sé dregin frá heildarskattinum. Fyrir vikið geta fyrirtækin tryggt að starfsmenn fái ekki lægri útborguð laun en áður sem eykur samkeppnishæfni þeirra.

Hér á landi er slíkur frádráttur ekki leyfður. Skerðir það samkeppnishæfni innlendra manna í verkefnum erlendis. Þetta veldur fyrirtækjunum erfiðleikum vegna þess að þau vildu auðvitað frekar eiga kost á að bjóða mönnum áframhaldandi starf. Til að komast inn í þetta kerfi eru starfsmennirnir því oft nauðbeygðir að bregða búi og flytja erlendis sem í mörgum tilvikum er ógerlegt þegar um fjölskyldumenn er að ræða.

Lagt er til að breytingar verði gerðar á lögum um tekjuskatt að þessu leyti og að byggt verði á sambærilegum reglum og gilda á Norðurlöndunum. Þannig yrðu starfsmenn innlendra fyrirtækja sem sendir eru til starfa út fyrir landsteinanna eins settir og starfsmenn fyrirtækja í öðrum ríkjum.

### Greinargerð með breytingunni

Um er að ræða sambærileg ákvæði um skattaávilnun fyrir menn sem starfa að verkefnum erlendis í sex mánuði eða lengur og gilda á Norðurlöndunum. Ákvæðinu er ætlað að hvetja menn og fyrirtæki til að leita sér verkefna erlendis án þess að eiga tvísköttun á hættu.

Fái fyrirtækin verkefni á erlendum mörkuðum munu íslenskir starfsmenn þeirra keppa við erlenda starfsmenn sem oft njóta mun lægri launa en greidd eru hér á landi. Þá er næsta víst að fyrirtækin muni frekar ráða heimamenn en Íslendinga til starfa. Lönd sem búið hafa við langvarandi atvinnuleysi hafa mörg hver smíðað kerfi sem styrkir samkeppnisstöðu innlends starfsfólks gagnvart erlendu. Felst það í því að löndin bjóða þeim sem fara til vinnu erlendis í tiltekinn lágmarkstíma sérstakan skattaafslátt.

Þá eru hin erlendu laun undanþegin tekjuskatti að fullnægðum ákveðnum skilyrðum um lengd vinnu í hinu erlenda ríki og dvöl hér á landi. Norðurlöndin hafa gert þetta og því er eðlilegt að spurt sé hvers vegna slík ákvæði hafa ekki verið tekin upp á Íslandi. Það myndi tvímælalaust auðvelda íslenskum fyrirtækjum sem taka að sér framkvæmdir erlendis að hafa með sér Íslendinga að heiman og stuðlað að fækkun byggingamanna á atvinnuleysisskrá.

### Tillaga að lagabreytingu<sup>48</sup>

*Ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, orðist svo:*

*Maður sem ber fulla og ótakmarkaða skattskyldu hér á landi samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og aflar tekna vegna vinnu erlendis samfelld í sex mánuði eða lengri tíma á rétt á því að heildartekjuskattur hans sé lækkaður um þá skattfjárhæð sem reiknast af hinum erlendu tekjum. Maður telst vinna erlendis samfelld í sex mánuði svo fremi að hann dvelji ekki hér á landi meira en 6 daga í hverjum mánuði allan ráðningartímann eða samtals lengur 36 daga miðað við hálf t. ár, 72 daga miðað við heilt ár o. s. frv. Dvelji maður erlendis við störf lengur en í tólf mánuði heldur hann rétti sínum til lækkunar á tekjuskatti af hinum erlendum tekjum jafnvel þótt launin sæti ekki skattlagningu í vinnulandinu ef skattundanþágan byggist á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum í vinnulandinu. Starfsmenn ríkis og sveitarfélaga er fara erlendis til starfa á vegum launagreiðenda sinna eiga ekki rétt á lækkun tekjuskatts samkvæmt þessari grein. Sama gildir um þá sem starfa um borð í íslenskum skipum og loftförum.*

<sup>48</sup> Tillagan tekur mið af ákvæðum í tekjuskattslögum Dana, Norðmanna og Svía.

## 4.14 Auðlegðarskattur



**Alexander G. Eðvardsson**  
forstöðumaður skattasviðs  
KPMG

*„Álagning auðlegðarskatts er varasöm í alþjóðlegu samhengi þar sem fæst nálæg lönd leggja eignarskatt á þegna sína. Einnig eru reglur um útreikning skattstofnsins um margt óskýrar.“*

### Í hnotskurn

Með lögfestingu auðlegðarskatts var á ný tekinn upp eignarskattur sem almennt hefur verið talinn óréttlátur<sup>49</sup>. Skatturinn skekkir samkeppnisstöðu landsins þar sem flest nálæg lönd hafa afnumið hann á undanfönum árum. Eignarskattur var afnuminn hér á landi á árinu 2006. Með afnámi auðlegðarskatts minnka líkur á brottflutningi manna af landinu en tölur sýna að sjaldan eða aldrei hafa fleiri flust héðan en á síðustu tveimur árum. Löggin hvetja beinlínis til þess að framhald verði þar á, þ.e. að efnamiklir einstaklingar sem eiga auðvelt með að flytjast búferlum geri svo og greiði þá ekki heldur aðra skatta hér. Ef ekki reynist vilji til að afnema skattinn verður að breyta fjárhæðarmörkum og einfalda reglur honum tengdar.

Auðlegðarskattur er 1,25% eignarskattur sem lagður er á einhleypinga sem eiga meira en 90 milljónir króna umfram skuldir og hjón sem eiga meira en 120 milljónir króna. Eignir barna innan 16 ára aldurs teljast með eignum foreldra. Fyrir árið 2009 innheimti hið opinbera 3,8 milljarða í auðlegðarskatt af 3.817 fjölskyldum og einstaklingum.

Ákvæði í lögum um auðlegðarskatt eru óskýr um margt og viðbúið að ágreiningur rísi um túlkun þeirra. Einnig eru fyrirmæli í lögnum ómöguleg í framkvæmd. Þar að auki mismuna fjárhæðamörk einstaklingum og hjónum. Fyrir þá sem eiga eignir umfram skattleysismörk kostar það 750.000 kr. á ári að vera í hjónabandi frekar en að vera skattlagðir sem tveir einstaklingar.

## Einstaklingar gætu neyðst til að selja eignir til að greiða auðlegðarskatt

Einstaklingar sem eru í þeirri stöðu að eiga fastafjármuni eða eignarhluti í félögum geta lent í erfiðleikum með að greiða skattinn vegna erfiðrar lausafjárstöðu þótt eignastaðan sé góð. Þar að auki er langstærsti hluti hlutafjáreignar efnafólks í óskráðum eignum sem erfitt er að verðmeta eða selja. Í mörgum tilfellum er ekki hægt að greiða út arð vegna lánasamninga og skuldsetningar eða þar sem bókfært eigið fé heimilar ekki arðgreiðslur. Í þeim fjölmörgu tilvikum þar sem ekkert sjóðstreymi er frá eignum til eigenda þarf að selja allt að 2% eigna árlega til að standa undir skattgreiðslu ársins. Sala eigna er í sumum tilvikum jafnvel ekki heimil án uppgjörs við banka samkvæmt ákvæðum lánasamninga og ekki er víst að markaður sé fyrir slíka eignarhluti.

## Umbeðnar upplýsingar ekki á lausu

Þær kvaðir eru settar á fyrirtæki að þau upplýsi um skattalegt bókfært eigið fé félaganna þegar tekið hefur verið tillit til matsbreytinga á hlutabréfaeign þeirra. Hér er verið að krefjast upplýsinga sem alla jafna liggja ekki fyrir í reikningsskilum félaga. Þegar félög eiga eignarhluti í mörgum félögum, að ekki sé talað um erlenda eignarhluti, getur þurft að leggja í mikla vinnu til að ná fram umbeðnum upplýsingum. Í sumum tilvikum er ómögulegt að reikna verðmætin, t.d. þegar um innbyrðis eignatengsl er að ræða. Kostnaður og óhagræði skattlagningarinnar er því nokkuð.

## Eignasöfn á leið erlendis

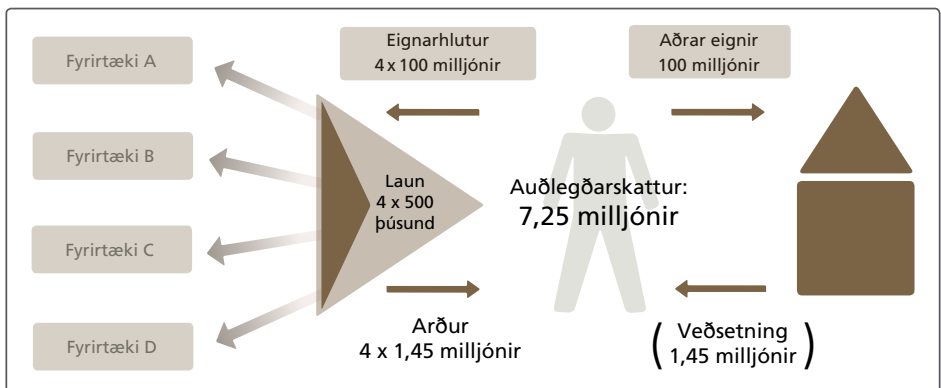
Lagaákvæðin um auðlegðarskatt geta leitt til þess að fólk flytur í vaxandi mæli erlendis og sífellt stærri hluti eignasafns þess leitar hagfelldara skattaumhverfis. Hætt er við því að nýjar fjárfestingar viðkomandi verði á erlendri grundu. Einnig getur þetta leitt til þess að æðstu stjórnendur fyrirtækja verði frekar staðsettir erlendis og umfang erlendra starfsemi fer hlutfallslega vaxandi.

Loks skal minnt á umfjöllun AGS sem telur auðlegðarskattinn meingallaðan. Álagning hans hafi sömu áhrif og upptaka viðbótar 18% skattþreps á háar fjármagnstekjur. AGS mælir með því að auðlegðarskatturinn verði einfaldaður með því að eignir verði metnar eins og í ársreikningum fyrirtækja og hlutabréf talin fram á nafnvirði.

Einn viðskiptavinur KPMG hefur rekið fjögur fyrirtæki í verktaka- og fasteignageiranum síðustu 10 ár sem öll hafa gengið mjög vel. Hann hefur alla tíð reiknað sér endurgjald í samræmi við reglur ríkisskattstjóra og aldrei greitt sér arð úr félögunum en notað alla fjármuni félagsins til að greiða niður skuldir. Eiginfjárstaða félaganna er því sterk. Með tilkomu auðlegðarskattsins er þessi aðili knúinn til að greiða sér arð og ganga á eigið fé félaganna. Stofn til auðlegðarskatts hjá honum er um 500 millj. kr. og af því þarf að greiða næstum 6,5 millj. kr. í auðlegðarskatt. Þau laun sem aðilinn reiknar sér í samræmi við reglur ríkisskattstjóra duga ekki fyrir greiðslu á auðlegðarskattinum og því þarf viðkomandi að ganga á eignir félaga sinna.

Ef gert er ráð fyrir því að einstaklingurinn hér að ofan hafi verið einhleypur þá þarf einstaklingur sem er giftur en annars í sömu aðstöðu að greiða 7,25 milljónir í auðlegðarskatt í stað þá 6,5 milljóna áður.

### Auðlegðarskattur



Gert er ráð fyrir því að einstaklingurinn hér að ofan sé giftur og fái 500 þúsund kr. í laun frá hverju fyrirtæki. Þá er jafnframt gert ráð fyrir því að hann eigi 100 milljónir króna í hreina eign í hverju fyrirtæki fyrir sig auk þess hann eigi 100 milljónir í öðrum eignum (t.d. húsnæði, jörð).

Til þess að standa skil á auðlegðarskattinum þarf hann að greiða sér út arð árlega sem nemur 1,45 milljón króna af hverjum 100 milljónum sem hann á í hreinni eign. Fyrir tilkomu auðlegðarskattsins þá hafði einstaklingurinn byggt upp eigið fé í stað þess að greiða sér út arð og eyða til einkaneyslu. Nú þarf hann nú að ganga á eigið fé viðkomandi fyrirtækja sem nemur auðlegðarskattinum, þ.e. 1,45 milljónir frá hverju fyrirtæki.

Gert er ráð fyrir því að hann geti staðið skil á þeim hluta auðlegðarskattsins sem er til kominn vegna annarra eigna af launum sem hann fær frá fyrirtækjum í hans eigu. Ef svo væri ekki, ef t.d. viðkomandi starfaði ekki hjá fyrirtækinu heldur væri eingöngu fjárfestir, þá er ljóst að viðkomandi þyrfti að veðsetja fasteign eða aðrar eigur fyrir andvirði 1,45 milljón króna til að greiða skattinn.

## Samanburður við önnur lönd

Í meðfylgjandi yfirliti er að finna samanburð á eignarskatti milli nokkurra landa í Evrópu. Einungis þrjú lönd utan Íslands leggja á eignarskatta og hefur þróunin verið í þá átt að afnema þessa skatta. Uptaka auðlegðarskatts gengur því þvert á alþjóðlega þróun. Eignarskattar voru afnumdir hérlandis árið 2006 og það sama ár voru þeir einnig afnumdir í Finnlandi og Lúxemborg en árið 2008 á Spáni.

Í töflunni hér að neðan má finna dæmi um einstakling sem á hreina eign að fjárhæð 400 m.kr.<sup>50</sup> og hve mikið viðkomandi þarf að greiða í eignarskatt eftir löndum:

Land	Fyrirkomulag	Skattgreiðsla
<b>Danmörk</b>	Enginn eignarskattur	Enginn
<b>Lúxemborg</b>	Enginn eignarskattur. Afnuminn árið 2006.	Enginn
<b>Svíþjóð</b>	Enginn eignarskattur	Enginn
<b>Ísland</b>	Auðlegðarskattur (sjá að ofan).	3,875 þúsund
<b>Finnland</b>	Enginn eignarskattur. Afnuminn árið 2006.	Enginn
<b>Sviss</b>	Eignarskattur er lagður á af kantónu(fylkjum) og mishár eftir kantónum. Skatturinn er gjarnan frá um 0,05% til 0,25%. Dæmi um þrjú fylki eru nefnd hér til hliðar.	Aargau: 909 þúsund Appenzell: 701 þúsund Zurich: 929 þúsund
<b>Holland</b>	Það er enginn hefðbundinn eignarskattur í Hollandi. Fjármagnstekjur eru ekki skattlagðar heldur er lítið svo á að ávöxtun heildareigna einstaklinga beri fasta 4% ávöxtun. Þessi 4% ávöxtun er skattlögð.	
<b>Noregur</b>	Eignarskattur lagður er á af ríkinu er 0,4% af eign umfram NOK 700,000 (um 13,5 m.kr) og sveitarfélögin leggja 0,7% eignarskatt af hreinni eign umfram NOK 700.000.	4,252 þúsund
<b>Frakkland</b>	Eignarskattur er stighækkandi (0,55 - 1,80%) af eignum umfram 790,000 EUR. Skuldir ásamt 30% af verðmæti íbúðarhúsnæðis dregst frá eignarskattstofni. Auk þess eru ákveðnar eignir undanþegnar eignarskatti.	1,933 þúsund
<b>Enginn eignarskattur er í eftirfarandi löndum: Austurríki, Belgía, Bretland, Búlgaría, Kýpur, Tékkland, Eistland, Þýskaland, Grikkland, Ungverjaland, Ítalía, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Portúgal, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía, Spánn.</b>		Enginn

**Tafla 10:**  
Eignarskattar á  
EES svæðinu

<sup>50</sup> Eða sambærilega fjárhæð í gjaldmiðli viðkomandi lands.

Af þeim 29 ríkjum sem tilgreind eru hér að ofan þá eru einungis innheimtir eignarskattar í þremur löndum auk Íslands og eru þeir næst hæstir héraendis. Skatturinn er hæstur í Noregi, m.v. ofangreint dæmi, en Ísland fylgir í kjölfarið. Skatturinn er umtalsvert lægri í bæði Sviss og Frakklandi.

## Umfjöllun AGS

Í skýrslu AGS kemur fram að auðlegðarskatturinn er gallaður og álagning hans hafi sömu áhrif og upptaka viðbótar 18% skattþreps á háar fjármagnstekjur. Lagt er til að fyrirkomulagið verði einfaldað með því að heimila mat á eignum samkvæmt ársreikningum fyrirtækja (e. financial accounting valuations) og telja hlutabréf fram á nafnvirði. Ekki er tekin bein afstaða með eða á móti skattinum í skýrslunni.

## Tillaga að lagabreytingu

*Ákvæði XXXIII til bráðabirgða í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, verði felld niður.*

*Ef ekki er vilji hjá stjórnvöldum til að afnema auðlegðarskattinn þarf að gera eftirfarandi breytingar á lögum um tekjuskatt til að tryggja eðlilega álagningu:*

- a) *Fjárhæðarmörkum breytt þannig að hjónum sé gert jafn hátt undir höfði og einstaklingum. Skattleysismörk einstaklings eru nú 90.000.000 kr. en 120.000.000 kr. hjá hjónum.*
- b) *Útreikningur á skattstofni einfaldaður. Við mat á eignarhlutum í félögum skuli telja hlutabréf sem skráð eru í kauphöll eða á skipulegum tilboðsmarkaði á markaðsvirði en aðra eignarhluti á kaupverði nema unnt sé að sýna fram á að eignarhluturinn sé minna virði.*
- c) *Setja einfaldari reglur um eignarhluti í erlendum félögum og eins hversu langt eigi að ganga í að leiðrétta bókfært verð eignarhluta. Spurning hvort ekki nægi að láta reglurnar gilda um móðurfélag og dótturfélög eða hlutdeildarfélög en ekki félög sem dótturfélögin eða hlutdeildarfélögin kunna að eiga. Settar verði reglur um lágmarkseignarhlut eða lágmarksfjárhæð sem leiðrétta þarf fyrir. Sem dæmi má nefna að ef félag á minna en 10% hlut í öðru félagi þurfi ekki að framkvæmda verðleiðréttingu ef markaðsverð liggur ekki fyrir. Æskilegt væri að setja sambærilegt lágmark við eignarhluti einstaklinga eða setja fjárhæðamörk t.d. að eignarhlut sem er metinn á lægri fjárhæð en 10 millj. kr. sé heimilt að telja til eignar á nafnverði. (Ef liður b) hér að framan yrði að veruleika er þessi liður óþarfur).*

## 5 Önnur skattamál

### 5.1 Tryggingagjald

Atvinnulífínu ber að fjármagna bótagreiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs samkvæmt lögum. Í lögum um tryggingagjald segir: „Fyrir lok október ár hvert skal Atvinnuleysistryggingasjóður gefa fjármálaráðherra skýrslu um fjárhagslega stöðu sjóðsins þar sem gerð verði grein fyrir fyrirjáanlegum útgjöldum á næsta fjárhagsári með hliðsjón af horfum um atvinnuleysi og öðrum atriðum sem áhrif hafa á fjárhagslega stöðu sjóðsins. Ef niðurstaða skýrslunnar gefur tilefni til að breyta hundraðshluta atvinnutryggingagjalds skal fjármálaráðherra flytja frumvarp þar að lútandi á Alþingi.“<sup>51</sup>

Vaxandi atvinnuleysi í kjölfar efnahagshrunsins leiddi fljótt til þess að tekjur af atvinnutryggingagjaldi dugðu skammt til að mæta auknum bótagreiðslum Atvinnuleysistryggingasjóðs. Alþingi samþykkti að hækka tryggingagjald úr 5,34% í 7,0% frá 1. júlí 2009 og síðan í 8,65% frá 1. janúar 2010. Atvinnutryggingagjaldið, sem er hluti tryggingagjaldsins, hækkaði úr 0,65% í 2,21% þann 1. júlí 2009 og í 3,81% frá 1. janúar 2010.

Hver prósentu atvinnuleysis hefur í för með sér 2,9 ma. kr. viðbótarfjárbörf Atvinnuleysistryggingasjóðs á ári og hver prósentu atvinnutryggingagjalds færir sjóðnum 7,0 ma. kr. tekjur. Í fjárlögum 2010 var áætlað að tekjur af gjaldinu yrðu 26,7 ma. kr., atvinnuleysi 9,7% og gjöld sjóðsins 27,8 m.kr. Samkvæmt fjárlögum 2010 voru gjöld þannig áætluð 1,1 hærri en tekjur og reiknað með því að bilið yrði brúað með lántöku og var vaxtakostnaður vegna þess áætlaður 400 m.kr. á árinu. Raunin hefur orðið önnur og ef marka má spá Seðlabankans í Peningamálum 3/2010 frá ágúst síðastliðnum verður atvinnuleysi 8,5% á þessu ári og samkvæmt því verður 2,4 m.a. kr. afgangur hjá Atvinnuleysistryggingasjóði á árinu. Seðlabankinn spáir 7,7% atvinnuleysi á næsta ári<sup>52</sup> og ef sú spá verður lögð til grundvallar fjárlögum 2011 ber samkvæmt lögnum að lækka atvinnutryggingagjald um 1%, úr 3,81% í 2,8%, og þar með tryggingagjaldið úr 8,65% í 7,65%. Minnki atvinnuleysi í 5,7% árið 2012, eins og Seðlabankinn spáir, verður svigrúm til þess að lækka tryggingagjaldið árið 2012 um 1,15%, eða í 6,5%.

### Tillaga að lagabreytingu

Atvinnutryggingagjald verði lækkað á árinu 2011 til samræmis við spár um minna atvinnuleysi. Gangi fjárlagafrumvarp fyrir árið 2011 út frá því að hlutfallslegt atvinnuleysi á árinu 2011 verði 7,7%, eins og Seðlabankinn spáir, ber fjármálaráðherra að leggja fram frumvarp um lækkun atvinnutryggingagjalds í 2,8% og þar með lækkun tryggingagjalds í 7,65%.

<sup>51</sup> Sjá 2. gr. laga nr. 113/1990 um tryggingagjald.

<sup>52</sup> Peningamál Seðlabanka Íslands, 3/2010.

## 5.2 Vörugjald

### Vörugjald á matvæli

Lagt er til að vörugjald á matvæli verði lagt af og í stað þess verði sykurskattur tekinn upp og hann útfærður þannig að skattur verði lagður á sykurinnihald í innfluttum matvörum í tolli.

Vörugjöld eru lögð á eldsneyti, bifreiðar, áfengi og tóbak í nálægum ríkjum. Vörugjöld á vörur á borð við mat- og drykkjarvörur, byggingarefni, heimilis- og raftæki ýmis konar er hins vegar agnúi á skattkerfinu sem tíðkast nánast hvergi á Vesturlöndum.

Vörugjald er handahófskenndur skattur sem bjagar hlutfallsverð milli vöruhegunda, hefur áhrif á val neytenda og mismunar framleiðendum. Sumarið 2009 samþykkti Alþingi að taka upp að nýju svonefnt vörugjald á ýmsar matvörur og óáfengar drykkjarvörur en það var afnumið árið 2007. Vörugjaldið hefur ranglega verið kallað sykurskattur því það leggst á ýmsar ósykraðar vörur en allar sykraðar mjólkurvörur eru undanþegnar gjaldinu. Vörugjaldskerfið er flókið og handahófskennt þar sem engin skiljanleg regla er fyrir hendi um hvaða vörur eru skattlagðar og ætti það að vera forgangsmál að fella þennan séríslenska skatt niður.

Sem dæmi um áhrif vörugjalda á neysluhegðun má nefna áfengisgjald sem hefur hækkað um 42% í þremur skrefum frá því í desember 2008. Afleiðingarnar hafa orðið þær að sala á sterkum vínnum hefur dregist verulega saman. Margt bendir til þess að neysla sé ekki að minnka heldur færast hún út fyrir markaðinn með auknu smygli og heimabruggi. Þessi þróun kemur ekki á óvart í ljósi þess að á Íslandi eru skattar á áfengi hæstir í alþjóðlegum samanburði á eftir Noregi. Þessi mikla hækkun áfengisgjalds hefur því leitt til þess að hið opinbera verður af tekjum um leið og neysla færast í svarta hagkerfið og að sumu leyti yfir í óhollari eða jafnvel hættulegri drykki.

Í skýrslu AGS um skattkerfið hér á landi segir að vörugjald á matvæli ætti annað hvort að afnema eða breyta því þannig að endurspegli sykurinnihald (og hugsanlega fitu), hugsanlega þegar afkoma ríkissjóðs batnar.

## Vörugjald á heimilistæki og byggingavörur

Lagt er til að vörugjald á heimilistæki og byggingavörur verði lagt af við fyrsta tækifæri. Til bráðabirgða verði vörugjald fellt niður á smávörur sem auðvelt er að flytja til landsins t.d. í farangri ferðalanga, s.s. iPod og heyrnartól. Það hefur verið sýnt fram á að þegar vörugjöld og tollar voru felld niður af ýmsum smáraftækjum eins og t.d. rakvélum þá jukust skatttekjur ríkissjóðs þar sem viðskipti með þessar vörur fluttust inn í landið. Jafnframt er nauðsynlegt að sníða verstu agnúana af í tilvikum þar sem sumar samkeppnisvörur bera vörugjald en önnur ekki.

Uppruna vörugjalds í núverandi formi má rekja til aðildar Íslands að EFTA árið 1970 en í henni fólst afnám tolla á innfluttar vörur frá EFTA-ríkjunum. Í athugasemdum við frumvarp til laga um vörugjald frá þeim tíma segir að þáverandi ríkisstjórn hafi ákveðið að grípa til þess ráðs að ríghalda í háa tolla á þeim vörum sem ákvæði fríverslunarsamninganna náðu ekki til og jafnframt leggja margvísleg aukagjöld á sömu vörur til þess að forða ríkissjóði frá tekjutapi. Þá voru sett bráðabirgðalög árið 1975 um sérstakt tímabundið vörugjald á um 400 vöruflokka til þess að koma í veg fyrir greiðsluhalla ríkissjóðs vegna aukinna skuldbindinga vegna kjaramála. Þessar sögulegu ástæður fyrir vörugjaldinu eiga ekki lengur við og er álagning vörugjalds í andstöðu við nútímavíðhorf til skattlagningar en þau byggjast á hlutleysi, gegnsæi og skilvirkni

Núgildandi lög um vörugjald voru sett árið 1988. Á sama tíma féllu úr gildi lög og reglugerðir fyrri ára um vörugjald. Gjaldflokkarnir voru fimm í upphafi, fækkaði í tvo á tímabili, fjölgaði síðan í sex við aðild að EES árið 1994 en eru fjórir nú. Nokkrar breytingar voru gerðar á lögum um vörugjald á fyrstu árum gildistíma þeirra, sem einkum fólust í afnámi vörugjalds á einstök tollskrárnúmer. Löggin stóðu óbreytt frá árinu 2000, þar til vörugjald á matvæli var að mestu afnumið 1. mars 2007 en síðan gekk sú breyting til baka haustið 2009.

Miklar breytingar urðu á lögum um vörugjald við inngöngu Íslands í EES. Þá bættust við nokkrir nýir vöruflokkar, t.d. hjólbardar, filmur og skotvopn. Árið 1996 voru tvær breytingar gerðar á lögnum sem fólu í sér niðurfellingu gjalds af nokkrum vöruflokkum, t.d. morgunverðarkorni, fegrunar- og förðunarvörum, hárvörum og skriffærum. Árin 1998 og 2000 var vörugjald fellt niður af rúmlega 50 tollvöruflokkum, þar á meðal af áletruðum legsteinum, hjólbörum og vopnum á borð við fjaður-, loft-, gas- og skammbyssur.

Eftir síðustu breytingu á lögnum skiptist vörugjaldið í meginatriðum í þrjá flokka, 15%, 20% og 25%, en sá fjórði leggst á ýmsar mat- og drykkjarvörur. Þær vörur sem bera 15% vörugjald eru einkum byggingavörur, ljós og búnaður í baðherbergjum. Í 20% flokknum eru helstu heimilistæki í eldhús og þvottahús og í 25% flokknum eru m.a. sjónvörp, DVD-spilarar, iPod, geislaspilarar og önnur raftæki.

15% vörugjald 234 tollnúmer	20% vörugjald 46 tollnúmer	25% vörugjald 55 tollnúmer
Baðker, vaskar, salerni, hreinl.vörur, gólfefni, flísar, gólfklæðning, mottur, gólfteppi, gólfdukur, steinar, hljóðeinangrunarplötur, veggfóður, þiljur, gifsplötur, þakpappi, einangraður vír, ljós, lampar, ljósleiðarar, kvikm.vélar, bílavarahlutir	Eldavélar, örbylgjuofnar, mínútugrill, vöfflujár, kæli- og frystiskápar, uppþvottavélar, þvottavélar, þurrkarar, sláttuvélar, bílavarahlutir, sjálfssalar	Sjónvarpstæki, útvarpstæki, myndflutningstæki, hljómflytningstæki

**Tafla 11:**

Dæmi um vörur sem bera vörugjald

## Handahófskennd tollflokkun

Engin regla virðist vera fyrir hendi um það hvaða vörur eru skattlagðar með vörugjaldi. Þekkt dæmi um handahóf vörugjaldsins er að máli skiptir hvort brauð sé ristað lóðrétt eða lárétt, þar sem samlokugrill, sem ristar brauð lárétt, ber vörugjald en hefðbundin brauðrist ekki. Vöfflujár bera einnig vörugjald en pönnukökupönnur ekki. Annað dæmi um handahófskennda skattlagningu varðar byggingarefni. Gifsplötur eru mikið notaðar í milliveggi og þykja á margan hátt hentugri en spónaplötur, m.a. vegna þess að gifsplötur brenna ekki en spónaplötur gera það og losa hættulegar gastegundir við bruna. Gifsplötur bera 15% vörugjald en spónaplötur ekki og þar með beinir skattkerfið neytendum að óæskilegra byggingarefni.

Loks má nefna að skil milli sjónvarpstækja og tölva verða sífellt ógreinilegri. Vörugjaldið þjagar samkeppni milli þessara vöruflokka þar sem tölvuvörur bera ekki vörugjald en það gera sjónvarps- og útvarpstæki og skyld tæki. Þá ber tónlistaspilari vörugjald en þó ekki ef hann er hluti farsíma.

## Markaðsstýring og tvísköttun

Kerfi vörugjalda mismunar vörutegundum og hefur áhrif á val neytenda. Í sumum tilfellum eru vörugjaldskyldar vörur ekki fluttar til landsins og í staðinn er flutt inn staðkvæmdarvara sem neytendamarkaðnum hugnast síður. Markaðnum er stýrt inn á brautir sem hann hefði ekki farið án opinberrar íhlutunar.

Þá er sú freisting fyrir hendi að innfluttar vörur séu skráðar með röngu tollskrárnúmeri til þess að víkjast undan vörugjaldinu. Skil milli vöruflokka geta verið óljós og ef tiltekinn flokkur ber 15-25% vörugjald

en nálægur flokkur ekki, kann það að gerast að vara sé skráð í vörugjaldsfrjálsa flokkinn. Dæmi má taka af blöndunartæki sem bera 15% vörugjald en hitastillar ekki. Blöndunartæki með innbyggðan hitastilli gæti t.d. verið skráð sem hitastillir til þess að forðast vörugjaldið. Mismunandi er því hvort blöndunartæki með hitastilli fást afgreidd með eða án vörugjalds.

Innflytjendum ber að leggja vörugjald á innflutningsverð sem síðan myndar stofn til virðisaukaskatts. Tvísköttun er því hluti kerfisins þar sem virðisaukaskattur leggst á vörugjaldið. Sambærileg skattlagning þeirra vörutegunda sem vörugjaldið leggst á þekkist ekki í nálægum löndum. Vörugjald (e. excise tax) er þar bundið við tiltölulega fáa vöruflokka á borð við olíuvörur, tóbak, áfengi og sykur, þar sem ætlunin er að draga úr notkun og mæta neikvæðum ytri áhrifum þessara vara. Hérlandis teygjast angar vörugjaldsins hins vegar í allar áttir.

### Afnám gjalda bætir hag neytenda

Það er orðið tímabært að fella niður þennan frumstæða skatt sem á sér hvergi hliðstæðu. Vörugjaldið er handahófskenndur skattur sem veldur verulegri bjögum í hlutfallsverðum milli vörutegunda og áhrif þess á tekjuskiptingu eru líklega lágtekjufólki í óhag. Afnám vörugjalds á heimilistæki og byggingavörur myndi stuðla sérstaklega að bættum hag lág- og millitekjufólks þar sem þessi séríslenski skattur leggst á ýmsar nauðsynjavörur heimilanna. Afnám vörugjalds hefði einnig þann kost að auðveldara verður að bera saman verðlag hér á landi og í nálægum löndum. Þar sem vörugjaldið leggst þyngst á yngra fólk og stórar fjölskyldur hlýtur álagning þess að ganga þvert á skattastefnu stjórnvalda.

## 5.3 Skattlagning eingreiðslna við útgreiðslu sjúkdómatrygginga

Lagt er til að breyting verði gerð tekjuskattslögum<sup>53</sup> til að taka af allan vafa um að eignaauki vegna eingreiðslubóta úr sjúkdómatryggingum skuli vera undanþeginn tekjuskatti.

### Greinargerð með breytingunni

Sala sjúkdómatrygginga hófst á Íslandi um miðjan síðasta áratug. Sjúkdómatrygging er höfuðstólstrygging, þar sem bótafjárhæð er greidd út í einu lagi þegar váttryggður greinist með einhvern þeirra sjúkdóma sem váttryggingin tekur til eða verður fyrir varanlegri örorku af völdum skilgreinds váttryggingararburðar. Flestir sjúkdómar og fötlun sem sjúkdómatrygging nær til eru þess eðlis að hafa í för með sér varanlegar afleiðingar svo sem örorku.

Sjúkdómatrygging byggir á erlendra fyrirmynd og í nágrannaríkjunum þar sem slíkar váttryggingar eru seldar eru bætur úr sjúkdómatryggingum undanþegnar tekjuskatti (Noregur, Danmörk, Svíþjóð, Bretland).

Váttryggingafélögin hafa frá upphafi gengið út frá því að líta beri á bætur úr váttryggingunni sem eignaauka sem telst ekki til tekna. Ákvæðið mun hafa verið óbreytt frá 1963. Samkvæmt því skal ekki teljast til tekna eignaauki sem verður vegna greiðslu líftryggingafjár, dánarbóta, miskabóta og bóta fyrir varanlega örorku, enda séu bætur þessar ákveðnar í einu lagi til greiðslu. Sjúkdómatrygging flokkast sem líftrygging samkvæmt skilgreiningu í lögum um váttryggingarsamninga<sup>54</sup>. Það kom líftryggingafélögunum á óvart þegar yfirskattanefnd komst að þeirri niðurstöðu<sup>55</sup> að bótafjárhæð úr sjúkdómatryggingu skuli teljast tekjuskattsskyld<sup>56</sup>.

Héraðsdómur komst svo að sömu niðurstöðu í júní sl. og hefur málinu verið áfrýjað til Hæstaréttar. Endanleg niðurstaða í dómsmálinu mun hafa mikla þýðingu fyrir bótaþega sem þegar hafa fengið greiddar út bætur. Heildarbótafjárhæðir sem greiddar hafa verið út árlega undanfarið eru á bilinu 350-400 m.kr. Þá bíða váttryggingafélög og 44.000 skírteinishafar sjúkdómatrygginga í óvissu eftir niðurstöðu í dómsmálinu. Komist Hæstiréttur að sömu niðurstöðu og héraðsdómur er ljóst að rekstrargrundvöllur þessarar váttryggingagreinar er brostinn.

Ekki er vitað til þess að eignaauki vegna þessara bóta hafi verið skattlagður áður en niðurstaða yfirskattanefndar og héraðsdóms lágu fyrir. Jafnræðissjónarmið mæla með því að þeirri framkvæmd

<sup>53</sup> Nánar tiltekið 2. tl. 28. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

<sup>54</sup> Lög nr. 30/2004.

<sup>55</sup> Sjá mál YSKN nr. 93/2009.

<sup>56</sup> Sbr. 2. tölul. A-liðs 7. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003.

verði haldið áfram. Þá mæla velferðarrök með því að ekki sé tekinn tekjuskattur af bótum úr sjúkdómatryggingum. Enda er með skattlagningu bóttanna verið að sækja fjármagn til þeirra sem lenda í alvarlegum heilsufarsvanda og hafa keypt sér að því þeir töldu skattfrjálsa tryggingu til að mæta slíkum vanda. Skattskylda bóta er tvísköttun og felur í sér auknar álögur á þá sem eiga um sárt að binda vegna alvarlegra sjúkdóma eða fötlunar.

## 5.4 Afdráttarskattur af söluhagnaði hlutabréfa

Á sínum tíma var sett inn í tekjuskattslög að söluhagnaður hlutabréfa teldist til skattskyldra tekna hjá aðilum sem væru ekki með heimilisfesti á Íslandi. Hins vegar var þá einungis „hagnaðurinn“ staðgreiðsluskyldur. Vegna þessa var ekki hægt að framfylgja ákvæðinu enda gat kaupandi ekki með nokkru móti vitað hver hagnaður seljanda var. Auk þess sem ekki var hægt að skylda aðila til að halda eftir staðgreiðslu í þeim tilvikum sem seljandi og kaupandi voru báðir erlendir aðilar.

Vegna þessa var ákvæði um skattskyldu söluhagnaðar breytt í þá veru árið 2009 að nú eru „tekjur“ af söluhagnaði skattskyldar í staðgreiðslu. Í eðli sínu er söluhagnaður nettó tala og því erfitt að skilja ákvæði skattalaga nú þegar talað er um tekjur af söluhagnaði. Þó er ljóst að skattyfirvöld túlka ákvæðið þannig að um sé að ræða söluverð án tillits til þess hvort um hagnað sé að ræða eða ekki. Ákvæði skattalaga um þetta atriði er illskiljanlegt ekki síst í ljósi þess að söluhagnaður er undanþeginn skattskyldu.

### Séríslenskt fyrirkomulag

Einmitt vegna slíkra tæknilegra vandamála hefur ekkert nálæggra landa (Norðurlönd, Bretland, Þýskaland og fleiri lönd) sett reglur um staðgreiðsluskatt af söluhagnaði erlendra aðila. Ísland er sem sagt eitt á báti hvað þetta varðar.

Núverandi staðan er því sú að:

- söluhagnaður í hendi erlendra aðila **er skattskyldur** í staðgreiðslu,
- söluhagnaður í hendi innlendra aðila **er undanþeginn** í staðgreiðslu,
- söluhagnaður er **almennt ekki staðgreiðsluskyldur** í öðrum löndum.

### Tillaga að lagabreytingu

SA og VÍ leggja til að ákvæði íslenskra skattalaga um staðgreiðslu af söluhagnaði erlendra aðila vegna hlutabréfaviðskipta verði felld brott.

## 5.5 Bindandi álit RSK og úrskurðir yfirs kattane fndar

Í flestum OECD ríkjum geta skattaðilar, s.s. einstaklingar, fyrirtæki og fjárfestar, óskað fyrirfram eftir álitu skatt yfirvalda á skattalegum áhrifum ráðstafana sem fyrirhugaðar eru.<sup>57</sup> Réttaráhrif slíkra úrræða eru misjöfn eftir löndum, auk þess sem álitin eru ýmist bindandi eða ekki fyrir skatt yfirvöld og viðkomandi álitsbeiðanda. Almennt er þó tilgangurinn sá sami, þ.e. að veita skattaðilum færi á að fá skorið úr um skattalegar afleiðingar fyrirhugaðra ráðstafana áður en haldið er af stað.<sup>58</sup>

Hér á landi er ríkisskattstjóra skylt skv. lögum að gefa út álit sitt í skattamálum sem varða getað verulega hagsmuni þess sem um það biður.<sup>59</sup> Álit þetta er hvort tveggja bindandi fyrir álitsbeiðanda sem og skatt yfirvöld, en unnt er að kæra álit ríkisskattstjóra til yfirs kattane fndar. Ennfremur getur skattaðili farið með álitinu fyrir dómstóla, enda sé það gert innan eins mánaðar frá því úrskurður yfirs kattane fndar var kveðinn upp. Eins og kemur fram í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi laganna þá er meginmarkmið þeirra að „... auka réttaröryggi skattaðila með því að tryggja þeim leið til að fá fyrir fram úr því skorið hvernig skattlagning verður, svo þeir geti tekið ákvarðanir og gert ráðstafanir á grundvelli þeirra upplýsinga.“<sup>60</sup> Var markmið laga um bindandi álit m.a. að koma til móts við sífellt flóknari skattalöggjöf auk ófyrirsjáanleika í skattframkvæmd.

Samkvæmt ársskýrslu ríkisskattstjóra 2008, eru megináherslur embættisins, m.a. samræmi í skattframkvæmd, góð þjónusta og skilvirk afgreiðsla stjórnsýsluerinda. Fyrirkomulag þetta er af hinu góða en talsverðar brotalamir eru þó uppi sem þarft er að færa til betri vegar, eigi meginmarkmið laganna og áherslur ríkisskattstjóra að ná fram að ganga. Hér skiptir mestu að hraða til muna meðferð mála. Þá er mikilvægt að birta öll bindandi álit ríkisskattstjóra og úrskurði yfirs kattane fndar.

### Gegnsæi takmarkað

Ein brotalöm kerfisins lýtur að birtingu álita RSK og úrskurða yfirs kattane fndar. Sú birting er lögum samkvæmt takmörkuð við álit sem hafa almenna þýðingu<sup>61</sup> og úrskurði sem taldir eru hafa fordæmisgildi.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> OECD, Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, 2006, bls. 83, 85.

<sup>58</sup> OECD, Study into the Role of Tax Intermediaries, 2008, bls. 29.

<sup>59</sup> Lög nr. 91/1998 um bindandi álit í skattmálum.

<sup>60</sup> Frumvarp til laga um bindandi álit í skattmálum, 552. þingmál, 122. löggjafarþing.

<sup>61</sup> Sjá 8. gr. laga um bindandi álit nr. 91/1998.

<sup>62</sup> Sjá 14. gr. laga um yfirs kattane fnd nr. 30/1992.

Skattyfirvöldum er alfarið falið að meta þýðingu og gildi þessara gagna. Því má velta upp hvort slíkt fyrirkomulag sé heppilegt, en eins og sjá má á töflunni hér að neðan þá hefur rétt rúmur helmingur álita ríkisskattstjóra verið birtur á vef embættisins undanfarin ár. Þá má finna dæmi um að yfirsattanefnd hefur talið veittan úrskurð varðandi bindandi álit hafa fordæmisgildi þótt álitin sjálf hafi ekki verið talið hafa almenna þýðingu af ríkisskattstjóra.

Álit eru birt til að tryggja réttaröryggi og fyrirsjáanleika fyrir skattaðila og gefur vísbendingu um túlkun skattyfirvalda á gildandi lögum og skattframkvæmd sem af slíkri túlkun leiðir.<sup>63</sup> Takmörkuð birting álita og úrskurða yfirsattanefndar dregur þannig verulega úr notagildi kerfisins gagnvart þeim er síðar koma. Þeim er gert mun erfiðara fyrir en ella að meta hvort skattyfirvöld hafi áður tekið afstöðu til sambærilegra álitaefna. Þeirra eini valkostur er því sá að óska eftir álitum skattyfirvalda, sem er bæði dýrt og tímafrekt fyrir álitsbeiðanda sem og skattyfirvöld. Þá er álitsbeiðendum gert örðugra að rýna í hvort skattframkvæmd sé samræmd, sem er m.a. eitt af áhersluatriðum ríkisskattstjóra<sup>64</sup>.

Ár	Fjöldi beiðna*	Birt álit	Birt álit%
2000	19	8	42%
2001	14	5	36%
2002	6	4	67%
2003	6	2	33%
2004	7	3	43%
2005	-	7	-
2006	9	2	22%
2007	8	7	88%
2008	11	6	55%
<b>Meðaltal</b>	<b>8,9</b>	<b>4,89</b>	<b>55%</b>

**Tafla 12:**

Fjöldi beiðna og birt álit  
Ríkisskattstjóra

Heimild: Ársskýrslur RSK 2000-2008

## Málsmeðferð seinvirk

Annar og þá helsti annmarki kerfisins varðar misjafna afgreiðslu móttækinnna erinda. Samkvæmt lögum skal ríkisskattstjóri láta uppi bindandi álit svo fljótt sem unnt er og skal álitsbeiðanda tilkynnt um frestun ef ekki er unnt að afgreiða erindi hans innan fjögurra vikna. Þá er ríkisskattstjóra ekki heimilt að fresta gerð bindandi álita lengur en í þrjú mánuði frá því beiðni berst.

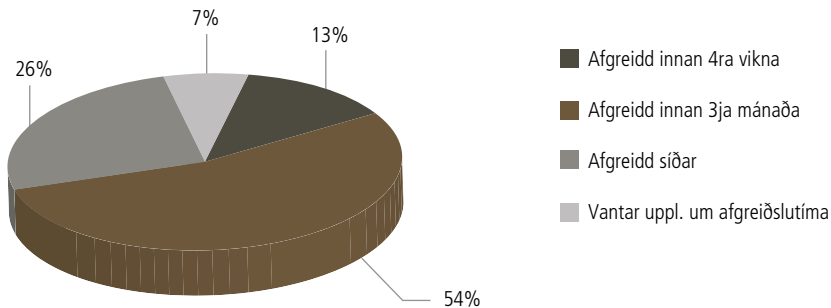
Ef lítið er til þeirra erinda sem þó eru birt á vef embættisins kemur í ljós að fæst þeirra eru afgreidd innan fyrsta tímamarksins, um 13%. Meiri hluti erinda eða um 54% virðist þó vera afgreiddur innan þriggja mánaða frestsins.

<sup>63</sup> OECD, Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, 2006, bls. 85.

<sup>64</sup> RSK, ársskýrsla, 2008.

## Málshraði hjá RSK

birt erindi 2000-2010<sup>\*/\*\*</sup>



\* m.v. þá dagsetningu sem erindi eru móttækin af RSK þegar upplýsingar þar um eru veittar.

\*\* m.v. vinnuvikur

Takmarkaður fjöldi birtra erinda og skortur á dagsetningu nokkurra álita getur skekkt framangreindar mælingar. Það er hins vegar fátt sem bendir til þess að málshraði hjá RSK sé styttri en ofangreind mynd gefur til kynna. Þvert á móti þá virðist sem hægt hafi verulega á málshraða embættisins og nefnd hafa verið dæmi um allt að 18 mánaða bið eftir bindandi álit. Hér verður að taka tillit til þess að skil á gögnum til embættisins, samhliða álitsbeiðnum, geta verið ófullnægjandi í einhverjum tilvikum og því verður að gefa embættinu svigrúm til að kalla eftir og afla frekari gagna sem getur tafið málsmeðferðina.

Margt bendir því til þess að tímamörk laganna séu alls ekki virt, auk þess sem hlutfall erinda sem afgreidd eru eftir 3ja mánaða tímamarkið er of hátt, einkum í því samhengi að lögin kveða á um að ríkisskattstjóra sé ekki heimilt að fresta gerð bindandi álits lengur en í þrjá mánuði frá því að beiðni berst<sup>65</sup>. Skilvirkni í afgreiðslu erinda, sem er annað áhersluatriði ríkisskattstjóra,<sup>66</sup> er samkvæmt þessu töluvert ábótavant.

### Síðbúin kröfugerð fyrir yfirs kattanefnd

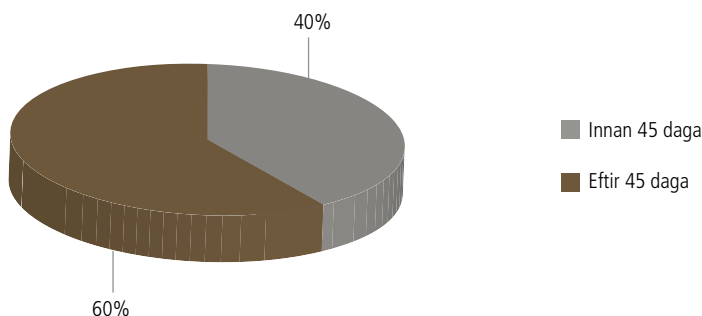
Samkvæmt lögum um yfirs kattanefnd skal nefndin tafarlaust senda ríkisskattstjóra kæru skattaðila og hefur hann 45 daga frá því honum berst endurrit kærunnar leggja fyrir nefndina rökstuðning sinn

<sup>65</sup> Sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um bindandi álit nr. 91/1998.

<sup>66</sup> RSK, ársskýsla, 2008.

í málinu. Hér má aftur merkja töluverð frávik frá málsmeðferðarreglum laganna. Í birtum úrskurðum yfirskattanefndar má sjá að kröfugerð ríkisskattstjóra berst að meðaltali rúmlega 47 dögum eftir að kæra berst yfirskattanefnd, sem telja má vel ásættanlegt en setja verður fyrirvara því aðeins hluti úrskurða nefndarinnar er birtur.

## Skil á kröfugerð RSK fyrir YSKN birt erindi YSKN 2000-2010\*



\* Vel að merkja þá má ætla að einhverjir dagar geti liðið frá því yfirskattanefnd sendir ríkisskattstjóra kærana.

Jafnvel þó ríkisskattstjóri hafi í um 60% tilvika virt lögbundinn skilafrest kröfugerðar má sjá á birtum úrskurðum yfirskattanefndar að það hefur í einstaka tilvikum tekið embættið yfir 70 og jafnvel yfir 100 daga að skila inn kröfugerð til nefndarinnar. Ekki þarf að fjölyrða um afleiðingar slíkrar málsmeðferðar fyrir viðkomandi álitsbeiðanda.

### Litlu betra hjá yfirskattanefnd

Ef úrskurðir yfirskattanefndar eru skoðaðir má sjá að útgáfudagur þeirra er ekki birtur, auk þess sem ekki er unnt að nálgast á vef nefndarinnar upplýsingar um heildarfjölda úrskurða sem kveðnir eru upp ár hvert. Vegna þess er ekki unnt með góðu móti að taka saman tölur um meðalmálsmeðferðartíma til að meta hvort nefndin virði í raun lögbundna úrskurðarfresti, það út af fyrir sig má telja sem brotalöm.

Yfirskattanefnd veitti hins vegar bréflaga<sup>[1]</sup> upplýsingar um meðalmálshraða og fjölda afgreiddra mála hjá nefndinni. Samkvæmt þeim upplýsingum verður að telja að birting úrskurða sé almennt ábótavant líkt og fram hefur komið um birtingu álita ríkisskattstjóra.

Ár	Afgreidd mál	Birt mál	Birt mál %
2000	1.165	24	2,1%
2001	636	20	3,1%
2002	513	46	9,0%
2003	411	46	11,2%
2004	463	54	11,7%
2005	431	52	12,1%
2006	435	64	14,7%
2007	361	45	12,5%
2008	312	24	7,7%
2009	350	15	4,3%
<b>Meðaltal</b>	<b>508</b>	<b>39</b>	<b>7,7%</b>

**Tafla 13:**Afgreidd og birt mál  
yfirs kattanevndar

Yfirs kattanevnd hefur allt að 6 mánuði til að kveða upp úrskurð í máli frá því gögn sem lögin kveða á um berast nefndinni. Þessir rúmu tímafreistir, sem þó eru ekki virtir í hvítvetna, fara illa saman við þarfir atvinnulífsins, því ríkisskattstjóri hefur almennt 3 mánuði til að gefa út bindandi álit og síðan 45 daga til að hafa uppi kröfugerð fyrir yfirs kattanevnd. Ferlið í heild, samkvæmt lögbundnum tímafrestum, getur því tekið rúmlega 10 mánuði.

Það þarf ekki að fjölyrða um hagsmuni atvinnulífsins af því að samræmi og fjárfjárleiki gildi í skattframkvæmd. Hagsmunir einstakra fyrirtækja og atvinnulífsins í heild velta á því að framkvæmd skattfyrvalda sé samræmd og kunn. Þegar um óvissu er að ræða er mikilvægt að fá henni eytt. Málin geta varðað verulega hagsmuni og því mikilvægt að um skilvirkt kerfi sé að ræða. Því þyrfti að stytta þá fresti sem nú gilda, eða bjóða upp á einhvers konar flýtimeðferð. Til þess að svo megi verða er þarft að endurskoða verklag skattfyrvalda sem og að athuga hvort ekki sé þörf á frekari mannskap innan raða þeirra til að auka skilvirkni." á vísit að vera svona „Til þess að svo megi verða er þarft að endurskoða verklag skattfyrvalda og athuga hvernig megi auka skilvirkni.

Í áður nefndu bréfi kemur fram að málsmeðferðartími milli árána 2009 og 2010 hafi styst, en hann er nú 9,4 mánuðir miðað við hlutfall óafgreiddra mála í lok hvers árs af fjölda afgreiddra mála á árinu.

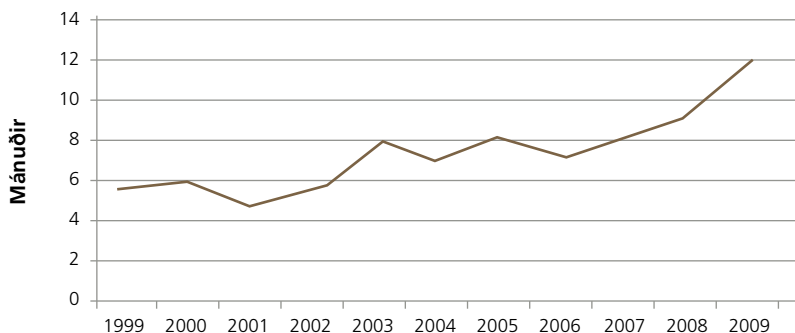
## Samanburður við önnur lönd

Í OECD ríkjunum hafa stjórnvöld almennt reynt að bæta viðmót skattfyrvalda gagnvart skattaðilum með því að auka gagnsæi og fjárfjárleika í skattmeðferð.<sup>68</sup> Stór þáttur þess lýtur, eins og áður segir, að uppsetningu skilvirkra ferla er gera fyrirtækjum og fjárfestum kleift að óska eftir álitu skattfyrvalda á skattalegri meðferð einstakra ákvarðana. Með því að veita þeim færi á að óska tímanlegra og faglegra

<sup>68</sup> OECD, Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, 2006, bls. 7.

## Málsmeðferðatími hjá YSKN

– í árslok 1999-2009



álita, í farvegi samræmdrar og skilvirkrar málsmeðferðar, er þeim gert fært að lágmarka ófyrirsjáanleika í sjóðsstreymi og þannig kleift að meta og upplýsa með nákvæmari hætti um rekstur fyrirtækisins.<sup>69</sup>

Í skýrslu OECD, sem unnin var af bresku tekju- og tollaskrifstofunni, voru fimm einkenni skattýfirvalda talin stuðla að auknum fyrirsjáanleika í skattmeðferð: skilningur á viðskiptahlíð málsins, hlutleysi, meðalhóf, upplýsingagjöf ásamt gagnsæi og viðbragðsflýti.<sup>70</sup> Það var mat skýrsluhöfunda, sem m.a. leituðu álits hjá skattýfirvöldum fjölda OECD ríkja, að þessi einkenni ættu að vera grundvallaratriði í öllum athöfnum skattýfirvalda. Á þessum grunni hefur skattýfirvöldum innan OECD tekist að afgangi stóran hluta fyrirspurna og beiðna frá skattaðilum á 15-60 dögum<sup>71</sup>

Slík vinnubrögð eru talin leiða til þess að skattgreiðendur verði almennt viljugri til að upplýsa skattýfirvöld nánar um skattamál sín og draga úr eftirspurn eftir ráðgjöf til að lágmarka skattgreiðslur og því er ljóst að bætt verklag íslenskra skattýfirvalda mun jafnframt vera ábatasamt fyrir þau sjálf sem og ríkissjóð.

## Óvissa eykur þörf á fyrirsjáanleika

Við tíðar breytingar á skattkerfinu er uppi töluverð óvissa um skattalega meðferð ýmissa tekna. Ein afleiðing þessa er að mörg fyrirtæki eiga erfitt með að gera langtímaáætlanir.

Vegna langs málsmeðferðartíma getur verið að þeir hagsmunir sem óskað er álits á séu ekki lengur til staðar þegar loksins fæst svar frá skattýfirvöldum. Þetta á m.a. við um erlenda aðila sem vilja fjárfesta

<sup>69</sup> OECD, Study into the Role of Tax Intermediaries, 2008.

<sup>70</sup> OECD, Study into the Role of Tax Intermediaries, 2008, bls. 33.

<sup>71</sup> OECD, Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, 2006, bls. 54.

á Íslandi og óvissa ríkir um skattalega meðferð slíkra aðila. Það eru ekki aðeins hagsmunir þessa tiltekna álitsbeiðanda heldur geta hagsmunir atvinnulífsins verið undir vegna veltuáhrifa sem slík erlend nýfjárfesting hefði í för með sér. Það er því mikilvægt, þegar hagsmunir sem óskað er álits á eru mikilsverðir og varða fleiri en álitsbeiðanda, að hægt verði að óska eftir einhvers konar flýtimeðferð skattfirvalda.

Það er nauðsynlegt að núverandi ákvæði laga um tímafresti skattfirvalda til að inna af hendi bindandi álit og úrskurði verði þrengd og skilvirkni í afgreiðslu erinda aukin til muna. Skattfyrvöld verða að hafa í huga að löggin þjóna ekki tilgangi sínum ef álit liggja ekki fyrir eins fljótt og unnt er og ef úrskurðir eru ekki kveðnir upp innan lögbundins frests. Þá er þarft að birta öll bindandi álit ríkisskattstjóra og úrskurði yfirsattaneftndar. Með því mætti draga verulega úr óvissu og hafa jákvæð áhrif á rekstrarumhverfi fyrirtækja.

### Tillögur að lagabreytingum

*Við 3. gr. laga nr. 91/1998, um bindandi álit í skattamálum, bætist eftirfarandi: „Fari svo að álit hafi ekki verið birt álitsbeiðanda innan þriggja mánaða frá móttöku beiðnar skal beiðanda heimilt að líta svo á að ríkisskattstjóri hafi fallist á túlkun beiðanda á viðkomandi skattaákvæði.“*

*Í stað orðanna „innan 45 daga“ í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirsattaneftnd, komi „innan 25 daga“.*

*Í stað orðanna “sex mánuðum” og “sex mánaða” í 1. mgr. laga nr. 30/1992, um yfirsattaneftnd komi “tveimur mánuðum” og “tveggja mánaða”.*

*Að opnað verði fyrir það í lögum um bindandi álit og lögum um yfirsattaneftnd að tiltekin mál geti fengið flýtimeðferð fyrir ríkisskattstjóra og nefndinni, með tilheyrandi styttingu málsmeðferðar.*

## 5.6 Fleiri og betri tvísköttunarsamninga

Megintilgangur tvísköttunarsamninga er að veita aðilum með heimilisfesti í samningsríkjum skattalegar ívilnanir frá gildandi löggjöf til að komast hjá tvísköttun sömu tekna. Þannig verður ívilnun sem veitt er hérlendis af tilteknum tekjum að fylgja skattlagning sömu tekna í hinu ríkinu og öfugt. Samningar sem þessir fela ekki í sér sjálfstæðar skattlagningarheimildir og geta þar með ekki orðið grundvöllur skattlagningar sem er annars ekki heimil. Tvísköttunarsamningar eru ein af meginforsendum þess að viðskipti milli landa gangi vel og greiðlega fyrir sig.

Á síðustu áratugum hefur Ísland gert 38 samninga við hin ýmsu ríki til að komast hjá tvísköttun tekna í viðskiptum aðila í milli<sup>72</sup>. Nauðsynlegt er að gera betur og fjölga tvísköttunarsamningum en eftir standa tugir ríkja sem Ísland hefur ekki gert samning við. Ríki sem hafa lagt áherslu á gerð tvísköttunarsamninga hafa gert um eða yfir 100 þeirra. Ástæða er til að fela sérstökum starfsmönnum í stjórnkerfinu að vinna eingöngu í þessum málaflokki í samstarfi við teymi sérfræðinga úr atvinnulífinu.

### Greinargerð með tillögunni

Fyrst ber að geta þess að það er í sjálfu sér jákvætt að tvísköttunarsamningum Íslands við önnur ríki hefur verið að fjölga undanfarin ár. En þegar samningsfyrirmynd Íslands að tvísköttunarsamningum er skoðuð þá kemur í ljós að engin stefna virðist vera í þessum málum, þ.e. mörg ákvæðanna eru opin hvað varðar hlutföll o.s.frv., í stað þess að samningsfyrirmyndin hafi að geyma þann samning sem stjórnvöld telja almennt ákjósanlegastan. Þannig gæti einnig náðst meira samræmi milli samninganna.

Þá ber að nefna að á sama tíma og sár þörf er á erlendri fjárfestingu á Íslandi hefur íslenska ríkið gert tvísköttunarsamninga sem eru í ósamræmi við fyrirmynd Íslands að slíkum samningum. Samningarnir eru jafnvel í ósamræmi við íslensk lög og eru því ekki til þess fallnir að fella niður viðskiptahömlur. Sem dæmi um slíkan samning má nefna nýjan tvísköttunarsamning Íslands við Bandaríkin en við þann samning er ýmislegt að athuga.

### Geta stuðlað að viðskiptahömlum

Á sama tíma og umræddur samningur var gerður, gerðu Bandaríkin fjölmarga aðra samninga sem fólu í sér 0% afdráttarskatt á arðgreiðslur. Samningur Íslands og Bandaríkjanna gerir hins vegar ráð fyrir allt að 15% afdráttarskatti af arði. Af þessu leiðir óhjákvæmilega takmörkum á aðgengi bandarískra

fjárfesta að fjárfestingum á Íslandi og því má spyrja í ljósi annarra samninga Bandaríkjanna hvort krafan um afdráttarskatt hafi komið frá íslenskum stjórnvöldum.

Þá opnar samningurinn fyrir 5% skattlagningu á endurgjald fyrir afnot af vörumerkjum og þekkingu og reynslu (e. know-how)<sup>73</sup>. Eðli máls samkvæmt er slík skattlagning beinlínis til þess fallin að takmarka aðgengi íslenskra fyrirtækja að þessum þáttum frá Bandaríkjunum og því ekki í samræmi við það markmið tvísköttunarsamninga almennt að fella niður viðskiptahömlur.

### Nokkrir í andstöðu við íslensk lög

Nýlegir samningar við Ítalíu og Grikkland kveða báðir á um allt að 15% afdráttarskatt af arði, þrátt fyrir að bæði ríkin séu aðilar að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og lögaðilar þar í landi því raunverulega undanþegnir skattlagningu arðstekna.<sup>74</sup> Samningarnir eru því að þessu leyti í ósamræmi við það sem kveðið er á um í íslenskum lögum um tekjuskatt.

Þá er jafnframt kveðið á um allt að 8% afdráttarskatt af vöxtum í tvísköttunarsamningnum við Grikkland. Af orðalagi tekjuskattslaga<sup>75</sup> mætti hins vegar ætla að tvísköttunarsamningar Íslands við önnur ríki mæltu fyrir um að ekki bæri að halda eftir afdráttarsköttum af vöxtum. Í því felst ákveðið misræmi að íslensk skattalög skuli hljóma á þann veg en tvísköttunarsamningar sem íslenska ríkið gerir á sama tíma kveði á um afdráttarskatt af vöxtum.

### Samræmd aðferð við afléttingu tvísköttunar

Þó svo öll ríki tækju sig saman og fylgdu sömu reglum til að aflétta tvísköttun þá myndi það tæpast duga til að leysa tvísköttunarvandann. Það kemur til af því að hvert land beitir eigin reglum, t.d. varðandi skilgreiningu skattstofns, frádrætti, afskriftir, hver það er sem er greiðsluskyldur og hvaða tekjur eiga í hlut.

Stjórnvöld geta ekki haft mikil áhrif önnur en þau að taka upp þá stefnu að beita undanþáguaðferðinni sem meginreglu til að aflétta tvísköttun. Í dag er að finna margar mismunandi reglur hér á landi til að aflétta tvísköttun. Auk óvissunnar sem það veldur þá eru þær ekki nægilega vel uppbyggðar. Báðir þessir þættir eru til þess fallnir að hafa skaðleg áhrif á íslenskt atvinnulíf og því brýnt að bæta úr. Undanþáguaðferðin byggir á sterkum grunni og gerir íslensku fyrirtækjum kleift að starfa við sömu skilyrði og önnur á viðkomandi markaði.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Sjá 12. gr. samningsins.

<sup>74</sup> Á grundvelli 9. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

<sup>75</sup> Sjá 8. tl. 3. gr. laganna.

<sup>76</sup> Viðskiptaráð Íslands, Tvísköttun, bls. 7.

### Tillaga að breytingu

SA og VÍ leggja til að efla stórlega gerð tvísköttunarsamninga við önnur ríki verði með virkri þátttöku aðila úr atvinnulífinu. Þá er lagt til að sérstökum starfsmönnum í stjórnkerfinu verði falið að vinna í þessum málaflokki og að við afléttingu tvísköttunar verði fyrst og fremst stuðs við undanþáguregluna.

## 6 Fylgiskjöl

### 6.1 Tillögur AGS um hugsanlegar breytingar á íslenska skattkerfinu

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) vann að beiðni fjármálaráðherra skýrslu<sup>77</sup> um íslenska skattkerfið sem birt var í byrjun júlí 2010. Í skýrslunni er að finna yfirgripsmikla úttekt á íslenska skattkerfinu og það borið saman við skattkerfi nágrannalandanna. Farið er yfir allt tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs og gerð grein fyrir kostum þess og göllum. Skýrslan var samin með hliðsjón af áherslum stjórnvalda um að auka tekjujöfnunaráhrif skattkerfisins en jafnframt skilvirkni þess og að auka skatttekjur um sem nemur 1-2% af landsframleiðslu.

Íslenska skattkerfið fær á heildina litið jákvæða umsögn í skýrslunni. Það sé fremur einfalt, skattstofnar breiðir, skatthlutföll tiltölulega lág, möguleikar til skattasniðgöngu takmarkaðir og tekjuöflunargeta mikil.

AGS bendir á að skatttekjur hins opinbera í hlutfalli við landsframleiðslu séu meðal þeirra hæstu í OECD ríkjunum (m.v. 2007) þegar lögbundin iðgjöld í lífeyrissjóði eru talin með. Það sé eðlilegt að gera í slíkum samanburði þar sem sambærileg iðgjöld séu víðast annars staðar í formi skatta. Hlutfallið þannig reiknað var 48,6% á Íslandi en hæst 48,7% í Danmörku. Skatthlutfall evru-ríkjanna var hins vegar 39,7% og OECD-ríkjanna 35,8%.

Í skýrslunni er bent á þá staðreynd að þau ríki sem stuðla að mestum jöfnuði í gegnum skatt- og bótakerfið geri það með aðgerðum á gjaldahliðinni. Bent er á að skatt- og bótakerfið í Svíþjóð dragi mun meira úr ójöfnuði en í Bandaríkjunum þótt skattstíginn sé mun brattari í síðarnefnda ríkinu. Varað er við of mikilli stighækkun skatta sem dragi úr tekjum ríkisins þegar farið er yfir tiltekin mörk.

Í skýrslu AGS er að finna eftirfarandi tillögur um æskilegar breytingar á íslenska skattkerfinu og einnig bent á nokkrar leiðir til þess að auka tekjur ríkissjóðs ef stjórnvöld telja það óhjákvæmilegt. Tillögurnar snúast margar um samræmingu við það sem algengast er erlendis og byggjast að mestu á breikkun skattstofna og einföldun skattkerfis en síður á hækkun skatthlutfalla. Tillögum sem lúta að aukinni tekjuöflun ríkissjóðs er ætlað að valda sem minnstum skaða. Þrátt fyrir það eru Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð ósammála AGS og telja að þær hækkunar sem sjóðurinn telur koma til greina á fjármagnstekjuskatti, tekjuskattshlutfalli fyrirtækja og kolefnisgjaldi séu skaðlegar. Þvert á móti munu frekari hækkunar á þessum sköttum hafa skaðleg áhrif á fjárfestingar og atvinnusköpun og tefja endurbata íslensks atvinnulífs.

<sup>77</sup> Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System. IMF Fiscal Affairs Department Júní 2010.

### Skattalegur hagnaður fyrirtækja

AGS leggur til að breytingar verði gerðar á lögum um tekjuskatt þannig að skattalegur hagnaður fyrirtækja verði sá hagnaður sem fram kemur í rekstrarreikningi þeirra. Einungis verði heimilað að víkja frá þeim skattstofni á grundvelli skýrra ákvæða í tekjuskattslögum.

AGS bendir á að ársreikningar gegni ekki neinu sérstöku hlutverki í skattalögum. Það valdi ýmis konar óvissu og töfum. Flest ríki OECD skilgreini skattstofn fyrir tekjuskatt fyrirtækja á grundvelli ársreikninga þeirra. Meginrökin séu þau að ársreikningar mæli hagnað sem sé til skiptanna, þ.e. hagnað sem ekki sé nauðsynlegur fyrir áframhaldandi starfsemi fyrirtækisins. Þar sem Ísland hafi tekið upp Alþjóðlega reikningskilastaðalinn (IFRS) sé tekjuhugtakið þekkt meðal fjárfesta. Loks myndi skattkerfinu gagnast alþjóðleg reynsla við gerð fjárhagsbókhalds.

Að mati SA og VÍ virðast tillögur AGS vera til einföldunar, geta dregið úr óvissu, aukið samræmingu við skattkerfi nálægra landa og stuðlað að auknum skilningi erlendra fjárfesta á íslenski skattalöggjöf.

### Eftirgjöf skulda fyrirtækja

AGS telur að skattalög ættu að meðhöndla tap og hagnað af fjármunum á sama hátt og venjulegan hagnað eða tap. Því ættu tekjur vegna eftirgjafar skulda að teljast skattskyldar en á móti færðist tap af fjáreignunum. Skattleggja ætti tekjur umfram tap ef um þær væri að ræða.

Flest Evrópuríki nota í einhverjum mæli ársreikninga til þess að verðmeta eignir til skatts. Að auki meðhöndla þau, að Bretlandi og Írlandi undanskildu, söluhagnað á sama hátt og venjulegan hagnað, þ.e. tap á sölu fjármuna er heimilt að færa á móti hagnaði. Kröfuhafar færi einungis niður skuldir ef skuldunauturinn getur ekki staðið við skuldbindingar sínar vegna uppsafnaðs taps. Í þeim tilvikum telur skuldunauturinn niðurfærslu skuldarinnar til tekna en getur fært uppsafnað tap á móti. Sá hluti skuldarinnar sem sé umfram tap séu nettótekjur og andlag skattlagningar.

Með breytingu á tekjuskattslögum<sup>78</sup> var aðilum heimilað að tekjufæra einungis 50% af fengnum eftirstöðvum eftirgjafar skulda á tekjuárunum 2009, 2010 og 2011 allt að samtals 50 millj. kr., og 75% af eftirgjöf umfram samtals 50 millj. kr., í stað þess að telja að fullu til tekna eftirgjöf skulda umfram rekstrartöp. Þá var þeim heimilað að fyrna eignir um fjárhæð sem nemi eftirstöðvum eftirgjafarinnar.

## Punn eiginfjármögnun (ótakmarkaður frádráttur vegna vaxtakostnaðar)

Að mati AGS ætti að taka upp ákvæði um þunna eiginfjármögnun (e. thin capitalization) sem annað hvort væri byggð á hlutfalli skulda og eigin fjár eða tekjuþrófs á grundvelli EBIDTA. Fremur er mælt með síðarnefndu aðferðinni vegna einfaldleika og minni möguleika á sniðgöngu.

Skattaleg umgjörð fyrirtækja á Íslandi, eins og í flestum öðrum ríkjum, sé skekkt í þá veru að fjármögnun með lánsfé er hagstæðari en með eigin fé. Ástæðan er sú að frá sjónarhóli fyrirtækis þá er hagnaður skattlagður en vaxtagreiðslur frádráttarbærar. Vísendingar séu um að fyrirtæki reiði sig á lánsfjármögnun í of miklum mæli, þar sem skattaleg sjónarmið eru höfð í huga, og það birtist síðan í miklu uppsöfnuðu tapi og skuldsettum yfirtökum. Báðar aðferðirnar sem lagt er til að teknar verði upp setji þak á þær vaxtagreiðslur sem séu frádráttarbærar frá tekjum í skattalegu uppgjöri. Vextir verði skilgreindir til samræmis við reglur IFRS og því verði gengishagnaður og tap af skuldum í erlendum gjaldmiðli ekki meðtalið.

## Afdráttarskattur á vaxtatekjur erlendra aðila

AGS leggur til að 15% staðgreiðsluskattur á vaxtatekjur erlendra aðila, sem hafa staðfestu í ríkjum sem gert hafa tvísköttunarsamninga við Ísland, verði aflagður eða lækkaður (til samræmis við ákvæði viðkomandi samnings). Stjórnvöld eru hvött til þess að íhuga að undanþiggja ekki þá sem heimilisfastir eru í lágskattalöndum.

Flestir tvísköttunarsamningar milli Íslands og Evrópuríkja lækka þennan staðgreiðsluskatt niður í 0% eða innihalda ákvæði um skattaafslátt.<sup>79</sup> Sé lánveitandinn með heimilisfesti í skattaskjóli þá er staðgreiðsluskatturinn endanleg álagning. Í raun leggist þessi staðgreiðsluskattur á lántakann og leiði til hærri fjármagnskostnaðar við töku erlendra lána. Það hindri bata í fjárfestingarumhverfinu við núverandi efnahagsaðstæður. Norðurlönd og sum Evrópuríki leggi ekki staðgreiðsluskatt á erlend fyrirtæki. Nokkur Evrópuríki, t.d. Belgía, Frakkland, Spánn og Ítalía, hafi ákvæði í löggjöf sem heimili ekki frádráttarbærni vaxtagreiðslna ef lánveitandi er heimilisfastur í lágskattaríki. Lágskattaríki eru skilgreind sem ríki með lægra skatthlutfall en 70% af skatthlutfalli heimaríkis, eða ríki með lægra skatthlutfall en það sem lægst er á tilteknu svæði (t.d. ESB), eða að svartur listi með ríkjum er gefinn út.

## Arðgreiðslur milli móður- og dótturfélaga

AGS telur að breyta ætti skattalegri meðferð arðgreiðslna milli fyrirtækja innan samstæðu til samræmis

<sup>79</sup> Undantekningar eru samningar við Eistland, Lettland, Litháen og Portúgal sem kveða á um 10% staðgreiðsluskatt, Grikkland er með 8%, Spánn með 5% og Rúmenía 3%.

við Evrópuríki þannig að arðgreiðslurnar verði ekki framtalsskyldar í stað þess að vera frádráttarbærar með skilyrðum (e. participation deduction reformed into participation exemption). Við skilyrðið um 10% lágmarkseign hlutafjár bætist annað skilyrði um lágmarksfjárhæð fjárfestingar sem taki mið af aðstæðum á Íslandi.

Skattlagning arðgreiðslna innan samstæðu, þar sem íslenskt móðurfélag fær arðgreiðslu frá dótturfélagi erlendis, sé ekki í samræmi við það sem gengur og gerist í Evrópu. Umrædd ákvæði takmarki fjárfestingar íslenskra fjárfesta í stórum fyrirtækjum. Gildandi reglur kveði á um að arð frá dótturfélagum skuli telja til tekna. Frádráttur á móti sé heimill ef móðurfélagið eigi a.m.k. 10% í dótturfélaginu. Á móti frádrættinum verði þó að færa niður uppsafnað tap sé það fyrir hendi. Í því felist tvísköttun. Flest Evrópuríki komi í veg fyrir tvísköttun með því að hafa arðgreiðslurnar undanþegnar frá tekjum eða með sérstökum frádrætti frá tekjum.

### Fjárfestingarhvatar

AGS mælir gegn því að teknir séu upp þeir hvatar til fjárfestinga sem til umfjöllunar hafa verið. Ef það reynist ekki unnt þá ætti að herða skilyrðið um lágmarksveltu þannig að ívilnanir næðu aðeins til stærstu fjárfestinga.

AGS fjallaði um frumvarp um ívilnanir vegna fjárfestinga sem lagt var fram á Alþingi í lok mars 2010. Að mati AGS myndu umræddar ívilnanir einungis flytja fjárfestingar milli svæða en ekki stuðla að aukningu þeirra. Til lengri tíma veiktu slíkar reglur skattstofna og skattframkvæmd. Ívilnanirnar séu ómarkvissar og ekki til þess fallnar að laða að stór fjárfestingarverkefni sem skipti sköpum fyrir hagvaxtarhorfur íslenska hagkerfisins.

Lög um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi voru samþykkt á Alþingi 29. júní sl.<sup>80</sup> SA og VÍ hvöttu til samþykktar þeirra með vísan til þess að nýjar fjárfestingar væru lykilkáttur til þess að auka útflutning, efla hagvöxt og draga úr atvinnuleysi. Tilteknar og vel skilgreindar ívilnanir til jafns við það sem tíðkist í nálægum ríkjum stuðli að samkeppnishæfni landsins til fjárfestinga.

### Yfirfæranlegt tap

AGS telur að viðhalda ætti óbreyttri reglunni um að rekstrartap sé yfirfæranlegt í 10 ár. Í skýrslunni kemur fram að íslensk stjórnvöld hafi það til skoðunar að breyta reglunni um yfirfæranlegt tap í ljósi þess að uppsafnað tap sé mjög mikið. Árið 2007 hafi það verið 383 ma.kr., sem sé meira en 150% af

tekjuskattsstofni vegna hagnaðar fyrirtækja. Sá möguleiki að geta dregið uppsafnað tap frá hagnaði lagfæri það skattalega óhagræði sem fólgið er í því að fjárfesta í starfsemi með sveiflукenndan hagnað. Í ljósi íslenskra aðstæðna sé þetta nauðsynlegur hluti skattkerfisins. Frekari takmörkun tímabilsins sem tapsfrádráttur taki til myndi veikja samkeppnisstöðu atvinnulífsins. Ísland skæri sig þá úr í samanburði við mikilvægustu viðskiptalönd og samkeppnisaðila um fjárfestingar.

## Aðgreining skattlagning launa- og fjármagnstekna

AGS telur að ekki eigi að stefna að samræmdri skattlagningu launa- og fjármagnstekna og viðhalda eigi þeirri aðgreiningu sem nú er á milli skattlagningar þessara tekna.

Samkvæmt skýrslu AGS íhugi stjórnvöld samræmda skattlagningu launa- og fjármagnstekna sem fæli í sér að skattur á fjármagnstekjur yrði stighækkandi eins og tekjuskatturinn. Stjórnvöld hafi hugleitt að minnka skattstofn vaxtatekna og söluhagnaðar um tiltekið hlutfall til þess að draga úr skattlagningu vegna verðbólgu og stefni þar með að skattlagningu raunvaxta. Norðurlöndin skattleggi fjármagnstekjur með einu hlutfalli sem sé lægra en skatthlutföll á launatekjur og svo hafi verið frá upphafi níunda áratugarins. Sama gildi um flest Evrópuríki. Norðurlöndin hafi komist að því að með því að lækka skatt á fjármagnstekjur hafi skatttekjur aukist. Há og breytileg verðbólga á Íslandi, að stórum hluta vegna gengissveiflna, valda auknu flækjustigi við skattlagningu fjármagnstekna á Íslandi. Þá er skattstofninn viðkvæmur gagnvart skatthlutföllum og hækkun þeirra gæti valdið fjármagnsflóttu. Veruleg hækkun fjármagnstekjuskatts væri ekki líkleg til þess að auka tekjur, heldur gæti hún þvert á móti dregið úr þeim.

## Skipting tekna smáfyrirtækja milli fjármagns- og launatekna

AGS leggur til að tekjum smáfyrirtækja verði skipt á milli fjármagns- og launatekna samkvæmt nettó- eða brúttóeignaaðferðinni. Brúttóeignaaðferðin er talin æskilegri þar sem hún feli í sér minni tækifæri til skattasniðgöngu. Aðferðin við skiptingu tekna ætti að gilda fyrir bæði einkahlutafélög og sameignarfélög.

Að mati AGS er skókk skipting tekna smáfyrirtækja milli launa og fjármagns (e. misallocation of labor and capital income) meginvandinn sem fylgir mismunandi skatthlutföllum fjármagns- og launatekna á Íslandi. Þegar fjármagnstekjuskattur hafi verið 10% og tekjuskattshlutfall fyrirtækja 15% þá hafi samanlagt skatthlutfall á hagnaði og arði verið 23,5% ( $0,15 + (1-0,15)*0,1$ ). Eftir hækkun hvors hlutfalls í 18% sé samanlagður skattur 32,7%, sem einnig er skatthlutfallið hjá samlagsfélögum. Lágur

samanlagður skattur í samanburði við tekjuskatt launamanna virðist hafa valdið sprengingu í fjölda einkahlutafélaga. Þau hafi verið 30.162 árið 2009 eða eitt á hverja tíu íbúa. Gildandi reglur um reiknuð laun sjálfstætt starfandi einstaklinga séu ófullnægjandi og þau séu lág miðað við launastig almennt og hafi ekki hækkað frá 2007 þrátt fyrir 35% hækkun á vísitölu neysluverðs. Skilvirkari aðferð við skiptingu tekna á milli launa- og fjármagnstekna smáfyrirtækja væri að ákvarða fjármagnstekjur á grundvelli eigna fyrirtækis. Útgáfur af þeirri aðferð séu notaðar á Norðurlöndum. Sé þeim aðferðum beitt snúist sá jaðarskattur við sem smáfyrirtæki standa frammi fyrir. Í stað þess að hár tekjuskattur leggist á þær tekjur sem fyrst er aflað og lægri fjármagnstekjuskattur á tekjur hærrí tekjur þá mæti fyrirtækjunum lágur fjármagnstekjuskattur á lægstu tekjurnar og hærrí skattur á hærrí tekjur. Jaðarskatturinn verði þannig lágur þegar tekjur fyrirtækisins séu litlar en hærrí þegar betur ári. Að mati AGS er ólíklegt að breyting í þessa veru hefði áhrif á tekjur ríkissjóðs.

### Fjöldi skattþrepa og skatthlutföll

AGS telur að ef þörf sé talin á því að gera skattstigann brattari eða auka skatttekjur þá ætti að taka upp eitt 10% viðbótarskattþrep á árstekjur yfir 4,5 m.kr. Ekki ætti að hækka persónuafslátt eða lægsta skattþrepið.

Svigrúm sé til þess að hækka tekjuskatt einstaklinga án þess að jákvæð einkenni tekjuskattkerfisins skaðist eða skattlagning verði frábrugðin því sem almennt gerist á Norðurlöndum. Persónuafsláttur sé hár á Íslandi og þar með skattleysismörk. Skattleysismörk séu 28% meðaltekna hér á landi samanborið við 16-24% í Noregi, 12-14% í Danmörku, 4-9% í Svíþjóð og 2-3% í Finnlandi. 40% skattgreiðenda hafi tekjur undir skattleysismörkum, en stór hluti þeirra sé reyndar mjög ungt fólk. Lægsta þrepið í tekjuskattinum, 37,2%, sé einnig mjög hátt í norrænum samanburði, en lægsta þrepið í Svíþjóð, Finnlandi og Noregi sé u.þ.b. 28%. Í ljósi hárra skattleysismarka og hás lægsta þreps mælir AGS gegn hækkun persónuafsláttar og lægsta skattþrepsins. Tiltölulega fáir einstaklingar, 11 þúsund eða 4% af heild, falli í lægsta skatthlutfallið eingöngu. Að mati AGS verður 2,9% hækkun skatthlutfallsins í milliprepinu að teljast lítil og hæsta þrepið, þar sem 6% er bætt við nái einnig til fárra eða um 11 þúsund einstaklinga eða 4% skattgreiðenda. Tekjur þeirra nemi hins vegar 10% af heildartekjum. Einfaldara kerfi og brattari skattstigi fengist með tveggja skattþrepa kerfi með 10% álagi á lægra þrepið sem legðist á hærrí tekjur en 375.000 kr. á mánuði. Slík breyting skilaði ríkissjóði auknum tekjum af stærðargráðunni 0,25% af landsframleiðslu. Sé vilji til þess að viðhalda þremur skattþrepum, og auka skatttekjur, mætti hækka viðmiðunarmörkin fyrir lægsta þrepið úr 200.000 í 250.000 kr. á mánuði, skattleggja tekjur á milli 250.000 og 600.000 kr. á mánuði með 5% álagi og tekjur yfir það með 5% álagi í viðbót. Við það myndu tekjur ríkissjóðs aukast um 0,4% af landsframleiðslu.

## Afnám vaxtabóta í áföngum

AGS leggur til að vaxtabætur verði afnumdar í áföngum, nema til lágtækjufólks við fyrstu íbúðarkaup, þegar efnahagsaðstæður leyfa. Rök AGS eru þau að skattkerfið á Íslandi hvetji til of mikilla fjárfestinga í íbúðarhúsnæði. Ástæðan sé sú að vaxtabætur fái gegn vaxtagreiðslum af lánnum vegna húsnæðis en á móti sé reiknuð húsaleiga húseigenda ekki talin til tekna. Sé tilgangurinn með vaxtabótunum sá að hjálpa lágtækjufólki að eignast eigið húsnæði þá sé framkvæmdin óskilvirk þar sem yfir helmingur vaxtabóta renni til skattgreiðenda sem hafa hærrí tekjur en meðaltekjur og tíundi hluti vaxtabótanna renni til þess fimmtungs sem hæstar hafi tekjurnar. Hægfara minnkun vaxtabótakerfisins, og takmörkun bóta við lágtækjufólk, væri liður í því að koma í veg fyrir verðbólur á húsnæðismarkaði í framtíðinni. Að öðrum kosti ætti að taka upp skattlagningu á reiknaðri húsaleigu hjá íbúðareigendum.

## Einföldun auðlegðarskatts

AGS mælir með því að auðlegðarskatturinn verði einfaldaður með því að heimila mat á eignum samkvæmt ársreikningum fyrirtækja (e. financial accounting valuations). Álagning auðlegðarskattsins hafi sömu áhrif og upptaka hærra skattþreps á háar fjármagnstekjur. Eignarskattur (eins og auðlegðarskatturinn) sé jafngildur því að leggja fjármagnstekjuskatt á reiknaðar tekjur af eignum. Við gildandi hlutföll þá sé reiknuð ávöxtun eigna 7% ( $0,07 * 0,18 = 0,0125$ ). Auðlegðarskatturinn feli því í sér 36% skatt ( $18\% + 18\%$ ) á skattgreiðendur sem eigi miklar eignir. Að mati AGS ætti að einfalda auðlegðarskattinn þannig að hlutabréf séu talin fram á nafnvirði.

## Fjármagnstekjuskattur og tekjuskattur fyrirtækja

AGS mælir með hækkan bæði tekjuskatts fyrirtækja og fjármagnstekjuskatts í 20% sé talið nauðsynlegt að afla aukinna skatttekna. Til lengri tíma litið ætti að íhuga afnám tvísköttunar arðs og söluhagnaðar með upptöku sérstaks gjaldaliðs í skattframtali fyrirtækja sem væri skilgreindur sem tiltekið hlutfall af eignum (e. allowance for corporate equity, ACE). Í samanburði við Norðurlönd virðist svigrúm vera til að hækka bæði fjármagnstekjuskatt og tekjuskatt fyrirtækja. Þó verði að hafa í huga áhrif á sparnað, erlenda fjárfestingu og tengsl við tekjuskatt einstaklinga séu skattarnir hækkaðir. Tekjuskattur fyrirtækja og fjármagnstekjuskattur, sem báðir eru 18%, séu lágir borið saman við Norðurlönd þar sem Finnland, Noregur og Svíþjóð séu með 26-28% tekjuskattshlutfall og 28-30% fjármagnstekjuskatt. Svigrúm sé til þess að hækka samanlagt hlutfall tekjuskatts fyrirtækja og fjármagnstekjuskatts úr 32,7% ( $0,327 = 0,18 + (1 - 0,18) * 0,18$ ) upp í lægsta þrep tekjuskatts einstaklinga, 37,2%, eða um 4,5%. Þannig gæti

hvor skattur um sig orðið 20,75%. Hækkun beggja í 20% skilaði ríkissjóði tekjum sem næmu 0,3% af landsframleiðslu. Að mati AGS hvetji skattareglur til þess að fyrirtæki fjármagni sig með lánsfé fremur en með hlutafé þar sem vaxtagreiðslur séu frádráttarbærar frá tekjum en ekki arður. Vaxtatekjur séu skattlagðar með 18% en skattur á arðgreiðslur sé 32,7% (fyrst 18% á hagnað fyrirtækis og síðan 18% á arðgreiðslurnar). Lausnin á þessum vanda felist í því að lækka fjármagnstekjuskatt einstaklinga eða taka upp sérstakan frádráttarlið vegna tekna af hlutabréfum (e. Modified allowance for corporate equity (ACE)). Samkvæmt þeirri aðferð fái eigendur hlutabréfa frádrátt vegna tekjuskatts fyrirtækja sem þegar hafi verið lagður á hagnað sem greiddur hafi verið út sem arður. Tvísköttun söluhagnaðar fyrirtækja mætti að sama skapi forðast með því að heimila hlutabréfaeigendum að hækka virði hlutabréfa sinna til samræmis við þann hagnað sem skilinn er eftir í fyrirtækinu og ekki greiddur út sem arður.

### Virðisaukaskattur

AGS hvetur til þess að tekið verði upp eitt virðisaukaskattþrep og fjórðungur til þriðjungur tekjuaukans notaður til þess að auka tekjutilfærslur til lágtekjufólks. Það muni auka jöfnunaráhrif skattkerfisins. Því megi ná í áföngum og væri fyrsta skrefið fólgið í því að hækka lægra þrepið á ný í 14% og takmarka það við matvæli. Einnig ætti að afnema undanþágur frá VSK sem ekki er að finna í VSK-tilskipun ESB og mæta áhrifum þess með aukinni niðurgreiðslu almenningsamgangna.

AGS bendir á að virðisaukaskattur á Íslandi sé mjög skilvirkur og hafi árið 2008 skilað ríkissjóði meiri tekjum hlutfallslega en í nokkru öðru OECD ríki. Þrátt fyrir það séu gallar á skattlagningunni sem með lagfæringum gætu aukið skatttekjur umtalsvert. Meginvallarnir liggja í lægra þrepinu, undanþágum og meðhöndlun innskatts hjá sveitarfélögum. Æskilegast sé að hafa aðeins eitt þrep, því fleiri þrep valdi ýmis konar óhagræði og tekjutapi fyrir ríkissjóð. Að mati AGS felur lægra skattþrep á ýmsar vörur, sem taldar eru nauðsynlegri en aðrar, meiri skattalækkun í fjármunum talið til heimila með háar tekjur en lágur. Betra væri að hafa eitt þrep og nota tekjuaukann að hluta til þess að auka tekjutilfærslur til lágtekjufólks. Íslensk gögn úr neyslurannsókn Hagstofunnar sýni að heimili í neðsta tekjufjórðungi verji 22,3% tekna sinna til kaupa á vörum í lægra þrepinu en það hlutfall sé 21,4% fyrir öll heimili. Lífskjarajöfnun af völdum lægra þrepsins sé því vart merkjanleg. Hækkun neðra þrepsins í 25,5% myndi auka útgjöld heimila í neðsta tekjufjórðungnum um 3,85% samanborið við 3,70% hjá öllum heimilum. Þegar tekjur ríkissjóðs aukast á ný ætti að lækka almenna hlutfallið til þess að koma í veg fyrir skattsvik og skattasniðgöngu. AGS telur að best væri að hækka lægra þrepið í 25% í einum áfanga en ef það sé ekki mögulegt af pólitískum ástæðum þá sé næst besti kosturinn að gera það í tveimur áföngum með því að hækka neðra þrepið úr 7% í 14% fyrst og hafa einungis matvörur í lægra þrepinu.

AGS bendir á að í íslenska VSK kerfinu séu undanþágur sem ekki er að finna í VSK-tilskipun ESB, þ.e. á sviði íþróttta, ferðalaga og fólksflutninga og það sama á við um bækur, tónsmíðar og jarðarfariir og leggur til að þær verði afnumdar. Þessar undanþágur gagnist ekki lágtekjuheimilum þar sem þau verji 7,5% tekna sinna til þessara hluta samanborið við 8,3% hjá öllum heimilum. Ef stjórnvöld vilji forðast hækkan á verði almenningssamgangna gætu þau aukið niðurgreiðslur til þeirra.

Sveitarfélög á Íslandi eru eins og víðast undanþegin VSK. Því verður útvistun þjónustupáttá óhagkvæm af skattalegum ástæðum og ódýrara getur verið fyrir sveitarfélögin að veita þjónustuna sjálf. AGS leggur til að ríkið endurgreiði sveitarfélögum VSK af þeirri þjónustu sem sé útvistuð eða geti verið það.

## Tryggingagjald

AGS leggur til að tryggingagjald verði lækkað þegar staða ríkisfjármála batnar. Atvinnutryggingagjald hafi verið hækkað til þess að fjármagna bætur til atvinnulausra. Tryggingagjaldið lendi í fyrstu á vinnuveitendum sem dragi úr fjölgun starfa. Langtímaáhrif skattsins lækki hins vegar raunlaun á móti auknum kostnaði launagreiðenda. Í ljósi jafnræðis og mikilvægis fjölgunar starfa væri ráðlegt að lækka tryggingagjaldið þegar fram í sækir.

## Eignarskattar og fasteignaskattar

AGS telur að íhuga ætti hækkan á fasteignasköttum, einkum á íbúðarhúsnæði þegar húsnæðismarkaðurinn tekur við sér. Eignarskattar séu lágir á Íslandi í alþjóðlegum samanburði. Skattar á fasteignir séu tiltölulega óskaðlegir og íbúðarhúsnæði njóti ívilunar í skattkerfinu. Skattaívilnanir íbúðarhúsnæðis leiði til offjárfestinga. Sveitarfélög sitji ein að skattlagningu íbúðarhúsnæðis, eins og víðast í OECD-ríkjunum, en það komi ekki í veg fyrir að ríkissjóður nýti þennan skattstofn<sup>81</sup>. Ókosturinn við háan fasteignaskatt sé sá að hann sé talinn ósanngjarn, einkum í garð eldri borgara með lágur tekjur. Mörg ríki veiti eldra fólki afslátt frá fasteignagjöldum. Þótt ólíklegt sé að Íslendingar myndu sætta sig við að ríkið hækkaði fasteignaskatta við núverandi aðstæður myndi hækkan þeirra bæta skilvirkni skattkerfisins til lengri tíma lítið og því ætti að hækka fasteignaskatta þegar húsnæðisverð fer að hækka á ný og tekjur landsmanna að aukast.

## Stimpilgjöld

AGS telur að lækka eða afnema ætti stimpilgjald á fjármálagerninga og fasteignaviðskipti þegar

<sup>81</sup> Ríkissjóður nýtir reyndar fasteignir sem skattstofn í gegnum tengingu nokkurra skatta við brunabótamat húsnæðis.

aðstæður í ríkisfjármálum leyfa. Gjaldið skapi viðskiptahindranir sem séu sérstaklega slæmar á Íslandi vegna mikilla sviptinga í hinu smáa og sveiflukennda hagkerfi sem kalli á það að fasteignir og aðrar eignir séu auðseljanlegar til að mæta breyttum aðstæðum.

### Vörugjöld á matvæli

Að mati AGS ætti annað hvort að afnema vörugjöld á matvæli eða breyta þeim þannig að þau endurspegli innihald sykurs (og hugsanlega fitu), þegar afkoma ríkissjóðs batnar. Þau rök séu færð fyrir gjöldunum að þau dragi úr neyslu á óhollum mat. Rökin gegn þeim séu flóknara skattkerfi, óverulegar tekjur þannig að smávægileg hækkun annarra skatta geti komið í stað þeirra, lítil áhrif á matarvenjur og að þau nái ekki settum markmiðum. Gjöldin byggi ekki kerfisbundið á sykurinnihaldi þar sem sykur í mjólkurvörum sé ekki skattlagður og því væri betra að leggja á sérstakan sykurskatt. Innfluttar matvörur yrðu þá skattlagðar eftir sykurinnihaldi.

### Skattur á alkóhól, eldsneyti og tóbak

AGS bendir á að hækka mætti vörugjöld á bifreiðaeldsneyti til jafns við það sem er í Noregi vilji stjórnvöld auka tekjur sínar. Hluta tekjuaukans mætti nota í niðurgreiðslur almenningssamgangna. AGS leggur hins vegar ekki til að vörugjöld á áfengi og tóbak séu hækkuð frekar. Vörugjöld á áfengi og tóbak séu há í samanburði við OECD-ríkin en svipuð og á Norðurlöndunum. Vörugjöld á bifreiðaeldsneyti séu hins vegar lág í samanburði við Norðurlöndin miðað við núverandi gengi gjaldmiðla. Hækka mætti gjöld á bifreiðaeldsneyti, bæði í tengslum við baráttuna gegn hlýnun loftslags og við ríkisfjármálin. Gallarnir við hækkun gjalda á bifreiðaeldsneyti séu áhrifin á vísitölu neysliverðs og á landsbyggðina en bæta mætti landsbyggðinni það uppi með auknum niðurgreiðslum á flutningum til fjarlæggra staða.

### Auðlindagjöld

Að mati AGS eru auðlinda- og umhverfisskattar æskilegir af umhverfislegum ástæðum og vegna skilvirkni þeirra. Hugsanlega sé unnt að hækka auðlindagjöld án óæskilegra hliðaráhrifa þótt stig skattheimtu þarfnist frekari greiningar. Nýting náttúruauðlinda færi notendum þeirra arð og það sé soun á auðlindum í sameign þjóðarinnar að skattleggja þær ekki. Einnig ætti kolefnisskatturinn að ná til allra kolefnisnotenda og skattinn ætti að hækka til jafns við ETS verð. Æskilegt sé að allir notendur olíueldsneytis, ekki einungis vegfarendur, séu skattlagðir vegna notkunar sinnar.

## Skattur á ökutæki

AGS telur fyrirbyggjandi tillögur um vörugjöld á ökutæki spor í rétta átt og væru skilvirkari ef pallbílur væru skattlagðir eins og aðrar bifreiðar. Stjórnvöld muni vera að íhuga að breyta vörugjöldum á innfluttar bifreiðar og árlegum bifreiðagjöldum og byggja þau á útblæstri kolefnis í stað vélarstærðar og þyngd bifreiða. Markmiðið sé að breytingin hafi ekki áhrif á tekjur ríkissjóðs. Skattlagning bifreiða á Íslandi sé svipuð og á Norðurlöndum og ekki ástæða til hækkunar af þeim sökum. Skattlagning í ESB muni vera að þokast í átt til þess að byggja á útblæstri með það að markmiði að hvetja neytendur til þess að kaupa sparneytnari bifreiðar. Áformin á Íslandi séu því í samræmi við alþjóðlega þróun. Vandséð sé hins vegar hvers vegna pallbílur séu undanþegnir skattlagningu.

## 6.2 Reiknað endurgjald og þróun þess

Samkvæmt 58. gr. laga um tekjuskatt skal reiknað endurgjald sjálfstætt starfandi eigi vera lægra en launatekjur viðkomandi hefðu orðið í vinnu fyrir ótengdan eða óskyldan aðila. Ríkisskattstjóri setur árlega við upphaf tekjuárs reglur um reiknað endurgjald og birtir þær að fenginni staðfestingu fjármálaráðherra. Við ákvörðun lágmarksendurgjalds skal höfð hliðsjón af raunverulegum tekjum fyrir sambærileg störf að viðbættum hvers konar hlunnindum og skiptir ekki máli hvernig þau eru greidd eða í hvaða formi þau eru.

## Starfaflokkar og viðmiðunarfrjárhæðir reiknaðs endurgjalds

	Mánaðarlaun. tekjuár								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Sérfræðipjónusta</b>									
Hæst	500.000	535.000	565.000	633.000	661.000	725.000	725.000	725.000	725.000
Lægst	375.000	405.000	430.000	452.000	472.000	517.000	517.000	517.000	517.000
<b>Almenn starfsemi. iðnaður. verslun. útgerð og þjónusta</b>									
Hæst	450.000	485.000	515.000	598.000	625.000	685.000	685.000	685.000	685.000
Lægst	250.000	270.000	285.000	299.000	312.000	342.000	342.000	342.000	342.000
<b>Fjölmíðlun. listamenn. skemmtikraftar. útgefendur. sérhæfð sölustarfsemi eða þjónusta</b>									
Hæst	450.000	485.000	515.000	579.000	605.000	663.000	663.000	663.000	663.000
Lægst	300.000	325.000	345.000	362.000	378.000	414.000	414.000	414.000	414.000
<b>Iðnaðarmenn</b>									
Hæst	225.000	240.000	255.000	289.000	302.000	331.000	331.000	331.000	331.000
Lægst	200.000	215.000	230.000	241.000	252.000	276.000	276.000	276.000	276.000
<b>Ýmis starfsemi einyrkja. ófaglærðra og vélstjórnenda</b>									
Hæst	175.000	190.000	200.000	263.000	275.000	301.000	301.000	301.000	301.000
Lægst	160.000	175.000	185.000	194.000	203.000	222.000	222.000	222.000	222.000
<b>Sjómennska</b>									
Hæst	300.000	325.000	345.000	362.000	378.000	414.000	414.000	414.000	414.000
Lægst	200.000	215.000	230.000	241.000	252.000	276.000	276.000	276.000	276.000
<b>Bændur</b>									
Hæst	150.000	160.000	170.000	178.000	186.000	204.000	204.000	204.000	204.000
Lægst	75.000	80.000	85.000	89.000	93.000	102.000	102.000	102.000	102.000
<b>Vísitala reiknaðs endurgjalds</b>									
	100	107	113	127	132	145	145	145	145
<b>Vísitala launa</b>									
	100	106	111	118	129	141	152	158	167



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS