

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
b/t Eiríks Áka Eggertssonar
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 11. mars 2009.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, og lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum (366. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í margvíslegar breytingar á ofangreindum lögum.

Meginhlutverk Viðskiptaráðs Íslands er að berjast fyrir bættri samkeppnishæfni íslensks viðskiptalífs, en stór áhrifaþáttur í þeim efnum er einmitt skattkerfið. Af þeim sökum hefur ráðið í gegnum árin lagt á það ríka áherslu að skattkerfið verði gert gagnsærra, einfaldara og skilvirkara enda væri það þjóðfélaginu öllu hvatning til aukinnar framleiðni. Flatt skattkerfi, afnám allra skatta sem fela í sér tvísköttun og afnám lágmarksútsvars sveitarfélaga eru á meðal þeirra tillagna sem ráðið hefur lagt fram á undanförunum árum. Margar af þeim tillögum eiga ef til vil ekki uppá pallborð ráðamanna um þessar mundir enda fjármögnunarbörf ríkissins næstu tvö árin slík að þeir hafa jafnvel talað um varanlega skattahækkun. Það hefur hins vegar marg sannað sig að bætt skattkerfi kallar á auknar skatttekjur – sem er öllum til hagsbóta – og því er það skylda ráðamanna að huga að slíku við þessar aðstæður í stað þessa að ráðast með óðagoti í aðgerðir sem fela í sér auknar álögur á íslensk fyrirtæki og heimili. Skattahækkunarir eru ekki rétt leið úr núverandi vanda. Fyrst verður að huga að aðhaldi í ríkisfjármálum og niðurskurði, sérstaklega í ljósi þenslu undanfarinna ára.

Það ætti því ekki að koma á óvart að Viðskiptaráð gerir talsverðar athugasemdir við frumvarp þetta. Er það ekki vegna þess að ráðið styður skattaundanskot eða vill gera skattyfirvöldum erfiðara um vik með að sinna eftirlitsskyldu sinni. Ástæða afstöðu ráðsins byggir á því að frumvarp þetta mun hafa skaðleg áhrif á samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja, sem þegar er vond efnahagsumhverfisins, með því að takmarka aðgengi þeirra að erlendu fjármagni og gera það litla fjármagn sem í boði er mun dýrara.

1. gr. Afdráttarskattur af vaxtagreiðslum til erlendra aðila

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að aðilar sem bera takmarkaða skattskyldu á Íslandi skuli greiða skatta af þeim vaxtatekjum sem þeir fá greiddar hér á landi. Við ákvæðið gerir Viðskiptaráð nokkrar athugasemdir.

Í **fyrsta lagi** er vert að leiðrétta greinargerð frumvarpsins þar sem segir að skattlagning vaxta sé „nær almenn regla í skattalöggjöf í okkar heimshluta“. Ef við lítum einungis til helstu samanburðarlanda okkar, Norðurlandanna, þá innheimtir ekkert þeirra almennt skatt af vaxtagreiðslum til aðila sem eru með takmarkaða skattskyldu. Ef litið er til Evrópusambandsins þá er þar í gildi tilskipun, vaxta og þóknanatilskipunin nr. 2003/49/EC, sem hefur það beinlínis

að markmiði að afnema afdráttarskatta á vaxtagreiðslur milli félaga innan sambandsins. Þessi fullyrðing greinargerðar frumvarpsins virðist því vera úr lausu lofti gripin.

Í öðru lagi er það ekki rétt sem segir í greinargerð frumvarpsins að verið sé að skattleggja móttakanda vaxtagreiðslna, þó það sé vissulega tilgangur ákvæðisins. Það verða í raun íslensk fyrirtæki og einstaklingar sem bera afdráttarskattinn af vaxtagreiðslunum. Ástæðan fyrir þessu er sú að lánveitandi leggur upp með að fá visst endurgjald af lánsfjármagninu og ef kostnaður eykst við lánveitingu, t.a.m. vegna afdráttarskatts á vaxtagreiðslur til lánveitenda, þá er þeim kostnaði velt á lántakann.

Í skuldabréfum útgefnum á alþjóðlegum fjármálamarkaði og almennum lánasamningum eru t.a.m. stöðluð ákvæði í þessa veru, svonefnd „gross-up“ ákvæði. Þau fela það í sér að ef eigandi skuldabréfsins, þ.e. lánveitandi, þarf að greiða afdráttarskatta af vaxtagreiðslum þá skuldbindur útgefandi bréfsins, þ.e. lántaki, sig til að greiða hærri vexti svo lánveitandi verði jafn settur og ef engum skatti væri haldið eftir. Hærra vaxtaálag leiðir eðli málsins samkvæmt til aukins fjármögnunarkostnaðar hjá lántakanda. Það er því íslenskt atvinnulíf sem á eftir að bera kostnaðinn við afdráttarskattinn sem ákvæði þetta leggur til að lagður verði á. Ekki þarf að fjölyrða um bagalegar afleiðingar þess, sérstaklega í ljósi núverandi efnahagsástands þar sem erlent fjármagn er af skorum skammti og fjármögnunarkostnaður nú þegar að sliga skuldsett innlend félög. Um þessar afleiðingar afdráttarskattlagningar á vaxtagreiðslur úr landi er fjallað með greinargóðum hætti í 7.1.-7.7 mgr. 11. gr. í greinargerð tvísköttunarmódelis OECD (bls. 165).

Ætla má að þetta hafi haft áhrif þegar ákveðið var að undanþiggja vaxtagreiðslur frá Seðlabanka Íslands og vaxtagreiðslur til erlendra ríkja og alþjóðastofnana, enda væri það ótækt að hækka fjármögnunarkostnað Seðlabankans og ríkissjóðs við þessar aðstæður. Það sama gildir um íslensk fyrirtæki og einstaklinga.

Í þriðja lagi er mikilvægt að leiðrétta ummæli í greinargerð frumvarpsins þar sem segir að í þeim tilfellum þar sem tvísköttunarsamningar eru í gildi þá ætti skattbyrði móttakanda vaxtanna ekki að aukast því þeir eiga „rétt á endurgreiðslu/frádrætti í sínu heimaríki“. Raunin er sú að veruleg hætt er á tvísköttun vaxtatekna þrátt fyrir tvísköttunarsamninga þar sem Ísland innheimtir afdráttarskattinn af brúttó vaxtagreiðslu á meðan heimaríki miðar aftur á móti endurgreiðsluna eða frádráttinn yfirleitt við nettó vaxtatekjur. Vegna þessa getur heildarskattlagning vegna vaxtagreiðslna jafnvel orðið hærri en nettótekjur lánveitandans voru vegna lánsins. Afar ólíklegt er að lánveitendur myndu sætta sig við slíkt.

Að auki eru ýmis vankantar á endurgreiðslurétt/fráttarheimildum sem móttakendur vaxtagreiðslna geta nýtt sér. Einn þeirra er í tengslum við fjárstreymi lánveitandans, en endurgreiðslan og frádrátturinn eiga sér yfirleitt stað mun síðar en afdráttarskatturinn er greiddur. Þar sem peningar mótteknir í dag eru meira virði en þeir sem mótteknir eru á síðar þá er vaxtaálag yfirleitt aukið til að mæta þeim kostnaði.

Í fjórða lagi þá er talsverður fjöldi lánveitanda á alþjóðlegum mörkuðum ekki skattskyldir í sínu heimaríki, t.d. erlendir lífeyrissjóðir og ýmsir fjárfestingasjóðir. Vegna þess þá er ekki um að ræða neinar skattgreiðslur þessara aðila í þeirra heimaríki og því enginn skattur í heimaríkinu sem hægt er að nota til að draga greiddan afdráttarskatt hérlendis frá. Afdráttarskatturinn hérlendis er því ófrádráttarbær/óendurgreiðsluhæfur kostnaður fyrir slíka aðila. Af þessum

sökum leitast þeir við að veita lán í ríkjum þar sem enginn afdráttarskattur er lagður á vaxtagreiðslur þeim til handa. Ákvæði þetta væri því í raun að fækka þeim aðilum sem tilbúnir væru að fjármagna íslensk fyrirtæki og ekki eru þeir margir fyrir um þessar mundir.

Óþarfi er að fjölyrða um slæmar afleiðingar þessa ákvæðis fyrir íslenskt atvinnulíf, verði frumvarpið að lögum þá mun aðgengi innlendra fyrirtækja að fjármagni á erlendum fjármagnsmörkuðum versna og það litla fjármagn sem stæði til boða yrði dýrara. Íslenskt atvinnulíf þarf nú, sem aldrei fyrr, á virku aðgengi að erlendu lánsfjármagni á viðunandi kjörum að halda og mun það skipta sköpum fyrir endurreisn þess. M.v. áherslur ríkisstjórnarinnar á endurreisn íslensks atvinnulífs til að bæta atvinnustig þá skýtur þetta frumvarp skökku við. Er þetta sérstaklega bagalegt í ljósi þess að áhrif frumvarpsins á tekjur ríkissjóðs eru talin óveruleg, skv. umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Frumvarpið hefur því neikvæð áhrif á íslenskt viðskiptalíf, algerlega til einskis.

Ef markmiðið var að loka fyrir skattaundanskot, líkt og rætt er í athugasemdum frumvarpsins, er rétt að benda nefndinni á að íslensk skattayfirvöld hafa nú þegar heimildir til þess að líta framhjá viðskiptum sem fela í sér skattasniðgöngu.

Viðskiptaráð leggur til að 1. gr. frumvarpsins verði felld brott.

2. gr. Eftirgjöf skulda

Í 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um að eftirgjöf skulda við nauðasamninga um greiðsluaðlögun myndi ekki skattskyldar tekjur hjá þeim sem eftirgjöfina hlýtur. Er þetta til bóta enda með öllu óeðlilegt að einstaklingar sem standa uppi eignalausir þurfi að bera þungar skattbyrðir.

Þrátt fyrir það gerir Viðskiptaráð athugasemd við ákvæði, einkum ummæli í greinargerð þess þar sem segir að núgildandi 3. tl. 28. gr. tsl. beri að skýra í samræmi við orðanna hljóðan. Þetta er ekki í samræmi við skattframkvæmd undanfarinna ára þar sem niðurfelling afskriftarnefnda fjármálafyrirtækja, þ.m.t. opinberra, hafa ekki verið taldar til skattskyldra tekna. Samkvæmt eldra orðalagi þessa tölulíðs taldist eftirgefin skuld ekki til tekna þegar sannaðist á „annan fullnægjandi hátt“ en við gjaldþrot eða nauðasamninga að eignir voru ekki til fyrir. Er það einmitt staðan þegar afskriftarnefndir fjármálafyrirtækja fella niður skuldir viðskiptavina en það er ekki gert nema að undangengnu ítarlegu mati á raunverulegri greiðslugetu skuldara. Er því ekki um niðurfellingu að ræða þar sem raunveruleg greiðslugeta er ekki til staðar og er staðan þannig hliðstæð því sem gerist í nauðasamningum.

Með því að breyta ákvæðinu, líkt og Viðskiptaráð leggur til, er verið að tryggja að fleiri aðilar sem fá eftirgjöf skulda sitji ekki eftir með umtalsverða skattbyrði. Verði ákvæðinu ekki breytt er í raun verið að knýja einstaklinga í greiðsluaðlögun, sem engin þörf er á.

Viðskiptaráð leggur til að orðalag ákvæðisins verði breytt þannig að eignaauki sem stafar af eftirgjöf skulda sem sannast hefur um við gjaldþrot, nauðasamninga, nauðasamninga um greiðsluaðlögun eða á annan fullnægjandi hátt að eignir voru ekki til fyrir, t.a.m. við eftirgjöf afskriftarnefnda fjármálafyrirtækja á hreinum skuldum viðskiptavina, teljist ekki til skattskyldra tekna hjá viðkomandi.

4. gr. Skattlagning hérlendis vegna íslensks eignarhalds á félögum á lágskattasvæðum (CFC)

Í 4. gr. frumvarpsins felst innleiðing á CFC löggjöf (Controlled Foreign Corporation tax) í íslenska skattalöggjöf. Ýmis afbrigði af slíkri löggjöf í flestum samanburðarlöndum okkar en svo virðist sem fyrirmynd þessa ákvæðis séu norsku CFC reglurnar.

Að mati Viðskiptaráðs var afar misráðið að sækja fyrirmyndina til Noregs þar sem CFC reglur þar í landi hafa lengi vel verið mjög slakar og leitt til margvíslegra vandamála, verður nú fjallað um þau helstu þar sem ganga má út frá því að þau hin sömu munu brátt koma upp hérlendis.

Í fyrsta lagi hafa norsku CFC reglurnar verið taldar of víðtækar og óskýrar. Það hefur leitt til þess að norskum félögum hefur reynst erfitt að meta hvort fjárfestingar þeirra falli undir CFC reglurnar eða ekki. Þeim er því gert erfiðara með að stunda viðskipti yfir landamæri. Óskilvirkar skattareglur skapa kostnað bæði fyrir fyrirtækin sjálf en ekki síst vegna aukinnar umsýslu skattfyrvalda, þær ber því að varast.

Í öðru lagi hefur skilgreining á lágskattalandi verið vandamál í norsku reglunum. Ákvæði þeirra eru afar ófyrirsjáanleg vegna óskýrleika og eru þau því háð mati skattfyrvalda hverju sinni, sérstaklega þar sem horft er til raunskattlagningar (líkt og gert er í íslenska ákvæðinu). Í sumum tilfellum taka reglurnar jafnvel yfir tilvik sem ættu ekki að falla undir þær samkvæmt markmiðum þeirra, t.a.m. fjárfestingar í þróunarlöndum sem veita erlendum fjárfestum ákveðnar skattaívilnanir og í ríkjum innan EES sem veita ívilnanir sem ekki ganga gegn ríkisstyrkjareglum ESB. Félög í þessum ríkjum gætu, skv. íslenska ákvæðinu, verið talin CFC félög og því skattlögð á Íslandi. Ákvæðið skerðir því samkeppnishæfni íslenskra aðila því verið er að setja íslenskar skattareglur og skatthlutföll fyrir fjárfestingar þeirra í erlendum félögum sem þessum á meðan fjárfestar frá öðrum löndum falla einungis undir skattalöggjöf meints CFC félags.

Viðskiptaráð leggur til að gerður verði listi yfir ríki og félagaform sem teljast falla undir CFC reglurnar og að þar sé kveðið á um að félög stofnuð í ríkjum sem hafa undirritað tvísköttunarsamning við Ísland falli ekki þar undir.

Í þriðja lagi er viðmið ákvæðisins er varðar beitingu CFC reglnanna háð verulegum annmörkum, en samkvæmt því eiga CFC reglurnar við um innlenda aðila ef sameiginlegt eignarhald þeirra í félaginu í lágskattaríkinu fer yfir 50% eða ef þeir fara með stjórnunarleg yfirráð einhvern tímann innan tekjuársins.

Fyrir það fyrsta felur ákvæðið í sér talsverða óvissu fyrir íslenska aðila hvort CFC reglurnar eigi við um fjárfestingu þeirra eður ei enda alls óvíst að íslenskur aðilarnir viti yfir höfuð af hverjum öðrum, t.a.m. ef þeir hafa fjárfest í erlendum sjóði. Í annan stað er talsverð hættu á því að ákvæðið muni hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir litla fjárfesta. Þannig getur íslenskur aðili sem á 2% hlut í félagi á lágskattasvæði í tvo mánuði þurft að greiða skatt af tekjum þess félags ef tveir aðrir íslenskir aðilar eignast einhvern tímann (t.d. annar í janúar og hinn í desember) á tekjuárinu 51% í félaginu. Ólíklegt er að ákvæðið sé sett til að ná fram slíkri niðurstöðu.

Viðskiptaráð leggur til að CFC reglurnar verði láttnar gilda þegar aðilar fara með eignarhald eða stjórnunarleg yfirráð í félögum í lágskattalöndum yfir ákveðnu lágmarkshlutfalli, t.a.m. 10%.

Í fjórða lagi er gerð athugasemd við að íslenskur aðili sem á í CFC félagi eigi að greiða tekjuskatt af hagnaði félagsins líkt og um starfsemi sé að ræða hér á landi, þ.e. atvinnurekstrartekjur. Er kveðið á um þetta í greinargerð frumvarpsins. Að mati Viðskiptaráðs er ekki rétt að túlka ákvæðið svo afdráttarlaust þar sem slíkt kemur t.a.m. niður á einstaklingi sem á hlut í eignasafni erlendis. Tekjur hans af þeim eignarhlut, ef þær yrðu taldar sambærilegar héraðs, væru væntanlega skattlagðar sem fjármagnstekjur þ.e. 10%.

Í fimmta lagi er gerð athugasemd við umfjöllun í greinargerð með 5. mgr. ákvæðisins þar sem segir að „hafi hluti hagnaðar hins erlenda aðila verið skattlagður hér á landi hjá milliliði“ skuli taka tillit til þess. Að mati ráðsins eru líkur til þess að framkvæmd sem þessi, þar sem erlendum milliliðum er mismunað á þann hátt að þeir sæta skattlagningu í sínu ríki án tillits héraðs, yrði talin brot á þeim skuldbindingum sem leiða af EES samningnum.

Í sjötta og síðasta lagi telur Viðskiptaráð að ákvæði þetta standist ekki þær kröfur sem Evrópudómstóllinn (ECJ) hefur mótað í dómaframkvæmd sinni sem skilyrði fyrir heimild ríkja til að beita CFC reglum. eru þessi skilyrði eftirfarandi:

- Að CFC reglur verði að vera þannig úr garði gerðar að þeim sé eingöngu ætlað að taka á sýndargerningum.
- Að CFC reglur hafi takmarkað gildissvið og hafi jafnframt að geyma undanþágur þar sem reglunum verður ekki beitt.
- Að CFC reglur verði að veita skattaðilum tækifæri til að sýna fram á að viðskiptin við meint CFC félag fari fram í góðri trú og byggist þannig ekki á skattasniðgöngusjónarmiðum.

Af þessum athugasemdum Viðskiptaráðs er ljóst að ákvæði þetta er háð talsverðum annmörkum sem virkileg þörf er að gera bragarbót á. Af þeim sökum telur Viðskiptaráð að rétt væri að fella ákvæðið brott og að ráðuneytið leggi í frekari vinnu við útfærslu þess. Mikilvægt er að sú vinna leiði til reglna sem eru fyllilega sambærilegar því sem best gerist á EES svæðinu. Bretar töldu að endurskoðun á CFC reglum þar í landi tæki tvö ár, engin ástæða er til að ætla að það taki styttri tíma hér.

Er hér minnt á að ráðuneytið hefur áður, í vefriti sínu, bent á ýmsa erfiðleika tengda CFC löggjöf og mikilvægi þess að gætt sé meðalhófs við setningu þeirra svo tryggt sé að þær nái því markmiði sínu að taka til raunverulegra sýndargerninga í skattalegu tilliti. Án þess er hætt við að reglurnar bitni á innlendum aðilum og erlendum fyrirtækjum í innlendra eigu sem rekin eru á heilbrigðum og eðlilegum viðskiptagrundvelli.

Viðskiptaráð leggur til að 3. gr. frumvarpsins verði felld brott.

5. og 6. gr. Upplýsingagjöf til skattfyrvalda

Í 5. og 6. gr. frumvarpsins er að finna víðtækar upplýsingaskyldur á fjármálafyrirtæki, endurskoðendur, lögmenn og aðra aðila. Viðskiptaráð hyggur að það þurfi ekki að minna nefndina á að vel flestir þessara aðila eru bundnir trúnaðarskyldu gagnvart sínum viðskiptavinum og er sú skylda grundvöllur þeirra viðskipta, þar sem traust skiptir öllu enda í mörgum tilfellum um afar viðkvæmar persónuupplýsingar að ræða.

Að mati ráðsins er í 5. gr. verið að víkka út upplýsingaskyldu fjármálafyrirtækja vel umfram það sem skattfyrvöld hafa eðlilega eftirlitshagsmuni af. Eins og löggjöfin er í dag, sem stutt er

dómaframkvæmdum, þá eiga þagnarskylduákvæði almennt ekki að takmarka eðlilegar heimildir eftirlitsaðila til að sinna lögbundnum eftirlitsskyldum sínum. Vegna þessa þurfa sterk rök og skýr fordæmi að vera fyrir viðtækari upplýsingaskyldu en ríkir nú þegar. Algjör skortur er á samanburði við löggjöf nágrannaríkja okkar í greinargerð frumvarpsins. Viðskiptaráð hefur ávallt lagst gegn séríslenskum reglum og er ekki gerð undantekning hér á. Ef við skerum okkur úr á þessu sviði er hætt við að það hafi áhrif til útflæðis á fjármagni úr hagkerfinu, hvatinn til fjármagnsflótta er nú þegar ríkur vegna töluverðs skorts á trúverðugleika hagkerfisins.

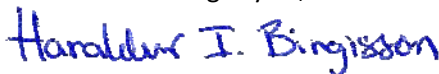
Að auki er gerð athugasemd við a. lið 6. gr. þar sem innlend móðurfélög eru gerð ábyrg fyrir að veita upplýsingar um viðskipti sem aðilar skattskyldir á Íslandi hafi átt við dótturfélög og útibú þeirra. Að mati ráðsins felur þetta ákvæði í sér talsverðar brotalamir. Í fyrsta lagi þá getur upplýsingagjöf af þessu tagi falið í sér brot á löggjöf þess ríkis þar sem dótturfélagið er heimilsfast. Í annað stað er því hafnað að þetta fyrirkomulag „gerist víða erlendis“, líkt og haldið er fram í greinargerð frumvarpsins. Ekki er vísað í nein fordæmi í greinargerðinni því til stuðnings og ráðið kallaði eftir álit helstu sérfræðinga héraðs og enginn þeirra kannaðist við álíka ákvæði í löggjöf annarra ríkja. Séríslenskar lausnir eru ekki rétta leiðin og því þarf að kanna hvernig þessu málum er háttað annars staðar. Ef fordæmi er að finna og framkvæmd liggur fyrir þá er hægt að læra af þeirri reynslu og þar með stytta leiðina að settu marki.

Lokaorð

Eins og athugasemdir Viðskiptaráðs bera með sér þá er full ástæða til að endurskoða frumvarp þetta. Af þeim sökum er það tillaga ráðsins að Alþingi falli frá samþykki frumvarpsins og að ráðuneytið taki það aftur til gagngera endurbóta. Sé frestun af einhverjum ástæðum ekki talin möguleg þá hefur umsögn þessi að geyma ýmsar tillögur að breytingum sem ráðið vonast til að nefndin taki til alvarlegrar skoðunar.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga og hvetur til þess að ráðuneytið taki sér næga tíma í gagngera endurskoðun á ákvæðum þess.

Virðingarfyllt,



Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs