



KPMG hf.  
Borgartúni 27  
105 Reykjavík

Sími 545 6000  
Fax 545 6001  
Veffang [www.kpmg.is](http://www.kpmg.is)

Alþingi  
Erindi nr. P 136/1228  
komudagur 11.3.2009

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík.

Reykjavík 11. mars 2009.

## Umsögn um 366. mál, frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Með bréfi háttvirtrar efnahags- og skattanefndar Alþingis, sendu með tölvupósti þann 6. mars 2009, var KPMG hf. sent til umsagnar frumvarp á þingskjali 618, borið upp af fjármálaráðherra. Fer umsögn KPMG hf. hér á eftir.

### Um 1. gr. frumvarpsins.

Í a-lið 1. gr. er lagt til að menn og lögaðilar, sem ekki eru heimilisfastir á Íslandi, skuli greiða hér tekjuskatt af vaxtatekjum sem þeir hafa hér á landi af bankainnistæðum, verðbréfa- og fjárfestingasjóðum, skuldabréfum eða öðrum kröfum og fjármálagerningum. Vísað er til 3. tölul. C-liðar 1. mgr. 7. gr. tekjuskattslaga að því er virðist til frekari afmörkunar hugtaksins vaxtatekjur. Í því ákvæði er tiltekið að til skattskyldra tekna teljist vextir, verðbætur, afföll og gengishagnaður, sbr. nánari skilgreiningum í 8. gr. Yfirskrift 8. gr. er *Skattskyldir vextir, afföll og gengishagnaður*. Í fyrri málsgrein 8. gr. er í 5. töluliðum tiltekið hvað falli undir vexti, afföll og gengishagnað skv. 3. tölul. C-liðs 7. gr. Í fyrstu þremur töluliðunum eru vextir greindir í þrjá flokka. Þriggreiningin miðast við hvernig háttáð var skattlagningu eignarskatts á mismunandi vaxtaberandi eignir, í þann tíð að eignarskattur var við lýði. Í þeirri skilgreiningu vaxta eru felldar undir vaxtahugtakið áfallnar verðbætur. Í fjórða töluliðnum í 8. gr. er að finna skilgreiningu á afföllum og í hinum fimmta er skilgreining á gengishagnaði. Ákvæði 3. tölul. C-liðar 7. gr. og 1. mgr. 8. gr. hafa þannig að geyma þrjár misviðtækar skilgreiningar vaxtahugtaksins. Tilgreiningin í frumvarpinu; vaxtatekjur af bankainnistæðum, verðbréfa- og fjárfestingasjóðum, skuldabréfum eða öðrum kröfum og fjármálagerningum, fellur að hinni þrengstu þeirra þriggja skilgreininga og er sem slík skýr. Af almennum athugasemdum við frumvarpið verður jafnframt ráðið að vilji flutningsmanns standi til þess að ákvæðið taki til vaxta í þeim þrönga skilningi. Má m.a. ráða það af þeim orðum athugasemdanna að verðlags- og gengisbreytingar á höfuðstól krafna í eigu erlendra aðila sæti ekki skattskyldu eða staðgreiðsluskyldu. Tilvísun frumvarpsgreinarinnar til 3. tölul. C-liðar 1. mgr. 7. gr. tekjuskattslaga bendir hins vegar til að átt sé við aðra hvora hinna víðari skilgreininga vaxtahugtaksins. Það fær þó ekki samrýmst orðum athugasemdanna að því er verðbætur og gengishagnað varðar. Í því ljósi má ætla að með tilvísuninni sé afföllum ætlað að falla undir umrædda skattskyldu. Ef sú er meiningin er fram komin fjórða skilgreiningin á vaxtahugtakinu.

Með vísan til framanritaðs lætur KPMG hf. í ljós það álit sitt að veruleg óvissa sé um til hvers konar vaxtatekna ákvæðinu sé ætlað að taka. Þá er það álit KPMG hf. að full ástæða sé til að taka skilgreiningu vaxtahugtaksins í 8. gr. tekjuskattslaga til gagngerar endurskoðunar. Til viðbótar

áður nefndu má geta þess að undir vaxtahugtakið eru þar felldir vissir happdrættisvinningar. Er það fæstum mönnum undir miðjum aldri skiljanlegt, en á rætur að rekja til sérstakrar tegundar ríkisskuldabréfa sem á sínum tíma voru gefin út í tengslum við lagningu hringvegs um Ísland.

Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram það álit flutningsmanns að áhrif af skattlagningu vaxtatekna erlendra aðila verði fyrst og fremst þau að hluti skatta af vaxtatekjum renni í ríkissjóð Íslands í stað ríkissjóð annarra landa. KPMG hf. leyfir sér að halda því fram að umrædd skattlagning hefði einnig önnur og neikvæðari áhrif, þ.e. að draga úr möguleikum íslenskra lántaka á erlendu lánsfé og að auka vaxtabyrði þeirra, vegna aukinnar skattlagningar vaxtatekna í hendi lánveitanda. Hætt er við að sú skattlagning vaxtatekna án nokkurs frádráttar (brúttó skattlagning), sem lögð er til í frumvarpinu, nemi í ýmsum tilvikum hærri fjárhæð en eftirgjöf heimaríkis lánveitanda á skatti af vaxtatekjum að virtum frádráttarbærum kostnaði (nettó skatti). Þá verður ekki framhjá því litið að ýmsir erlendir lánveitendur kunna að vera undanþegnir skattskyldu í heimaríki sínu, svo sem lífeyrissjóðir og fjárfestingasjóðir.

### **Um 2. gr. frumvarpsins.**

Tillaga í 2. gr. gefur ekki tilefni til athugasemda.

### **Um 3. gr. frumvarpsins.**

Í greininni er lagt til að hagnaður lögaðila heimilisfastra í lágskattaríki verði skattlagður hjá íslenskum eigendum þeirra og stjórnendum, líkt og hagað er skattlagningu hagnaðar hérlendra félaga sem ekki bera sjálfstæða skattaðild. Forsenda tillögunnar er að hinir erlendu lögaðilar sæti engri eða mjög lágri skattlagningu í heimaríki sínu. Í tillögunni er hins vegar ekki gert ráð fyrir að tekið sé tillit til skattlagningar sem hinn erlendi lögaðili kann að sæta í þriðja ríki, eða jafnvel á Íslandi, í formi afdráttarskatts í upprunaríki tekna. Lögaðili kann að falla undir þá skattlagningu sem lögð er til í 3. gr. frumvarpsins, sökum þess að hann sætir lítilli eða engri skattlagningu í heimaríki sínu, þrátt fyrir að sæta ríkulegum afdrætti skatts í þriðja ríki af tekjum sem eiga uppruna sinn í því ríki, svo sem af vaxtatekjum, arðstekjum eða söluhagnaði. Verður ekki séð að slík tvískattlagning tekna samrýmist þeim markmiðum sem að er stefnt með ákvæði 3. gr. frumvarpsins og skilmerkilega er lýst í athugasemdum þess. Á sama hátt virðist út frá orðanna hljóðan ákvæðisins geta komið til fullrar tvískattlagningar tekna af umræddum toga sem uppruna sinn eiga á Íslandi. Skatti yrði í staðgreiðslu haldið eftir af arðgreiðslum, söluhagnaði og vöxtum (verði 1. gr. frumvarpsins að lögum) við greiðslu frá Íslandi til erlends lögaðila. Þær tekjur, ásamt hugsanlegum öðrum tekjum erlenda lögaðilans, yrðu jafnframt skattlagðar hjá íslenskum eiganda eða stjórnanda lögaðilans. Í athugasemdum frumvarpsins, við 3. gr. þess, kemur að vísu fram að hafi hluti hagnaðar hins erlenda lögaðila verið skattlagður hér á landi hjá millilið skuli taka tillit til þess. Hætt er við að þau orð muni ekki vega þungt við skattframkvæmd. Fyrir það fyrsta sjást forsendum þessara orða ekki staður í ákvæðinu sjálfu. Í öðru lagi er óljóst hvað átt er við með skattlagningu hjá millilið. Í þriðja lagi kemur ekki fram með hvaða hætti tillit skuli tekið til skattlagningar hér á landi hjá millilið.

Með vísan til framangreinds telur KPMG hf. ríka nauðsyn bera til þess að í ákvæðinu sé kveðið á um að við þá skattlagningu sem mælt er fyrir um í ákvæðinu skuli taka tillit, og þá með hvaða hætti, til afdráttarskatts sem lögaðili er undir ákvæðið fellur sætir í þriðja ríki eða á Íslandi. Í þeim efnum kemur til álita að lækka ákvarðaðan skatt eiganda/stjórnanda sem nemur fjárhæð afdráttarskatts. Einnig kemur til álita að lækka skattstofn eiganda/stjórnanda sem nemur þeim tekjum sem afdrætti skatts sæta.

Í ákvæðum frumvarpsgreinarinnar er lagt til að hagnaður lögaðila heimilsfastra í lágs kattaríki verði skattlagður hér á landi hjá íslenskum eigendum þeirra og stjórnendum. Í 3. mgr. greinarinnar er tiltekið að slík skattlagning eigi við þegar minnst helmingur eignarhalds í erlenda lögaðilanum er beint eða óbeint í eigu íslenskrar skattaðila eða stjórnunarleg yferráð hafi verið til staðar innan tekjuársins. Þessi afmörkun skattskyldu er að mati KPMG hf. ekki svo skýr sem æskilegt væri. Í fyrsta lagi er enga skilgreiningu að finna á því hvað átt er við með óbeinni eignaraðild. Í öðru lagi verður af ákvæðinu sjálfu ekki ráðið hvort skilyrði um helming eignarhalds er ætlað að taka til hvers eiganda fyrir sig eða hvort verið er að vísa til samanlagðs eignarhalds íslenskra eigenda. Ef fyrr nefndi skilningurinn er lagður í orðin kæmi ekki til skattlagningar hjá eigendum væru þeir þrír og eignarhlutur hvers og eins minni en helmingur. Ef síðar nefndi skilningurinn er lagður í orðin getur ráðist af búsetu meðeignenda hvort til skattlagningar kemur. Í tilviki þriggja eigenda, sem hver ætti þriðjungs eignarhlut, kæmi til skattlagningar hér á landi ef tveir þeirra eða allir þrír væru heimilisfastir hér á landi. Hver og einn íslenskra eigenda yrði skattlagður miðað við eignarhlut hans. Hins vegar kæmi ekki til nokkurrar skattlagningar ef aðeins einn þriggja eigenda væri heimilisfastur hér á landi. Á hvorn veginn sem ákvæðið verður skilið telur KPMG hf. að það standist ekki grunnsjónarmið um efnislegan og hlutlægan mælikvarða skattlagningar og um jafnræði skattgreiðenda, að skattskylda ráðist af stærð eignarhlutar og/eða af heimilsfesti meðeignenda. Í þriðja lagi er óljóst hvað átt er við með stjórnunarlegum yferráðum. Telst seta í stjórn lögaðila fela í sér stjórnunarleg yferráð? Skiptir í því sambandi máli hve margir stjórnarmenn eru? Skiptir máli í hvaða formi erlendi lögaðilinn er? Hluthafafundur fer með æðsta vald í félögum með takmarkaða ábyrgð eigenda. Þarf viðkomandi að fara með meirihluta atkvæða á hluthafafundi til að teljast hafa stjórnunarleg yferráð? Í fjórða lagi er gert ráð fyrir að stjórnandi félags, sjóðs, stofnunar eða eignasafns í lágs kattaríki verði skattskyldur af hagnaði lögaðilans hafi hann af stjórnuninni beinan eða óbeinan ávinning. Enga skilgreiningu er að finna á því hvað átt er við með beinum eða óbeinum ávinningi. Er átt við fjárhagslegan ávinning eingöngu eða getur annars konar ávinningur fallið hér undir? Tekur ávinningur til launa fyrir stjórnarsetu? Í ákvæðinu er tiltekið að skattlagning hjá eigendum skuli ráðast af eignarhlut hvers og eins þeirra. Ekki er hins vegar tiltekið með hvaða hætti skipta skuli skattlagningu milli stjórnenda. Þá er af ákvæðinu ekki ljóst hvort til skattlagningar stjórnenda er ætlað að koma samhliða skattlagningu eigenda, og ef svo er með hvaða hætti eigi þá að skipta skattlagningunni milli stjórnenda annars vegar og eigenda hins vegar. Af orðalagi ákvæðisins má jafnvel ætla að til tvískattlagningar sömu tekna geti komið, annars vegar hjá eigendum og hins vegar hjá stjórnendum. Að mati KPMG hf. eru ákvæði frumvarpsins um skattskyldu stjórnenda haldin svo veigamiklum annmörkum að vara verði við lögfestingu þeirra.

Í frumvarpsgreininni kemur fram að við skattlagningu hagnaðar erlends lögaðila hjá eiganda skuli tap rekstrarins frá fyrri árum því aðeins vera frádráttarbært að eigandinn geti lagt fram fullnægjandi gögn fyrir útreikningi tapsins. Er það skilyrði í samræmi við ákvæði 8. tölul. 31. gr. tekjuskattslaga. Í ákvæðinu kemur hins vegar ekki fram hvort yfirfæranlegt tap af rekstri erlenda lögaðilans geti komið til frádráttar tekjum eigandans, sem hann kann að hafa af eigin rekstri, eða hvort umræddu tapi sé aðeins ætlað að koma til frádráttar þeim hagnaði erlenda lögaðilans sem myndar skattstofn hjá eigandanum.

Tiltekið er að ef lögaðili í lágs kattaríki úthlutar hagnaði til skattaðila (eiganda/stjórnanda), sem sætir skattlagningu hagnaðarins, þá skuli úthlutunin ekki teljast til skattskyldra tekna hjá skattaðilanum. Ákvæði þetta er til þess fallið að koma í veg fyrir tvísköttun hagnaðarins þegar um

beina eignaraðild er að ræða. Í frumvarpinu er hins vegar ekki að finna ákvæði til að girða fyrir tvísköttun hagnaðarins í tilviki óbeinnar eignaraðildar. Aðstæður geta verið þannig að félag, sem stendur í keðju eignarhalds milli skattaðila og lögaðila í lágskattríki, sætir í heimaríki sínu skattlagningu úthlutaðs hagnaðar lögaðilans í lágskattaríkinu. Sá hinn sami hagnaður skal jafnframt skattleggjast á Íslandi hjá hinum óbeina eiganda, samkvæmt tillögum frumvarpsins. Aðstæður gætu einnig verið þær að millifélagið í umræddri keðju eignarhalds úthluti áfram til íslenska eigandans áður fengnum hagnaði lögaðilans í lágskattaríkinu. Við þessar aðstæður sætti óbeini eigandinn skattlagningu bæði af fengnum arði frá millifélaginu og af hagnaði lögaðilans í lágskattaríkinu. Í reynd yrði því um tvískattlagningu sömu teknanna að ræða í hendi hins óbeina eiganda. KPMG hf. telur að setja verði fyllri reglur til að komast hjá tvísköttun þeirra tekna sem 3. gr. frumvarpsins tekur til.

#### **Um 4. gr. frumvarpsins.**

Lagt er til að ákvæði það sem er að finna í a-lið 1. gr. frumvarpsins myndi nýjan tölulið í 3. gr. laganna er verði 8. töluliður greinarinnar. Núverandi 8. töluliður greinarinnar verður því 9. töluliður hennar. Í samræmi við þá tillögu er í a-lið 4. gr. frumvarpsins lögð til sú breyting á 70. gr. laganna að í 1. málsl. 1. mgr. 3. tölul. hennar verði í stað tilvísunar til 8. tölul. 3. gr. vísað til 9. tölul. 3. gr. Sú tillaga felur því ekki í sér efnislega breytingu. Með tillögu í b-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til að tekjuskattur af vaxtatekjum manna, heimilisfastra utan Íslands, verði ákvarðaður með þeim hætti sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 66. gr. laganna. Sá galli er hér á að í frumvarpinu er ekki að finna tillögu að því með hvaða hætti tekjuskattur lögaðila, heimilisfastra utan Íslands, skuli ákvarðaður af vaxtatekjum þeirra, þ.e. með hvaða hlutfalli skattleggja skuli þær vaxtatekjur lögaðila sem lagt er til að verði skattskyldar í þeirra hendi samkvæmt hinum nýja 8. tölul. 3. gr. Úr því verður að mati KPMG hf. að bæta eigi að ná fram að ganga tillagan um skattskyldu vaxtatekna erlendra lögaðila. Miðað við fyrirliggjandi tillögu um skattlagningu vaxtatekna erlendra manna, er rökrétt að vaxtatekjur erlendra lögaðila sæti 10% skattlagningu eins og arðstekjur slíkra aðila og hagnaður þeirra af sölu hlutabréfa. Mæla mætti fyrir um slíka skattlagningu með því að við 5. málslíð 1. mgr. 2. tölul. 70. gr. verði aukið orðunum og 8. tölul. næst á eftir 7. tölul.

#### **Um 5. gr. frumvarpsins.**

Tillaga í 5. gr. gefur ekki tilefni til athugasemda.

#### **Um 6. gr. frumvarpsins.**

Í a-lið 6. gr. er lagt til að felld verði upplýsingaskylda á íslenska skattaðila um viðskipti erlendra dótturfélaga þeirra og útibúa við íslenska skattaðila og lögaðila í lágskattaríkjum. Í ákvæðinu er lagt til að upplýsingaskylda komi til ef viðkomandi aðili á beint eða óbeint minnst helming eignarhluta í dótturfélagi eða útibúi, eða fari með stjórnunarleg yfirlit í dótturfélagi eða útibúi. Óljóst er hvað átt er við með óbeinu eignarhaldi og enn óljósara er hvað átt er við með stjórnunarlegum yfirlitum. Að því er útibú varðar verður ekki séð hvaða tilgangi þjónar að kveða á um eignarhald og stjórnun, enda er útibú ekki sjálfstæð lögpersóna heldur hluti af þeirri lögpersónu sem upplýsingaskylda verður felld á verði ákvæðið að lögum. Að því er dótturfélag varðar er í 5. og 6. tölul. 2. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga, að finna mun skýrari og nákvæmari lýsingu á eignar og stjórnunartenglum móður- og dótturfélags en lögð er til í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar. Nær væri því að vísa til þeirrar lýsingar.

Samkvæmt orðalagi a-liðs 6. gr. er umræddri upplýsingaskyldu ætlað að ná til allra aðila. Af athugasemdum frumvarpsins verður hins vegar ráðið að upplýsingaskyldunni sé aðeins ætlað að ná til fjármálafyrirtækja. Ef með ákvæðinu er aðeins stefnt að upplýsingaöflun frá fjármálafyrirtækjum er að mati KPMG hf. ástæðulaust að leggja þessar skyldur á aðra.

#### **Um 7. gr. frumvarpsins.**

Tillaga í 7. gr. gefur ekki tilefni til athugasemda.

#### **Um 8., 9. og 10. gr. frumvarpsins.**

Með ákvæðum þessum er lagt til að innheimtar verði í staðgreiðslu vaxtatekjur þær sem í 1. gr. er lagt til að verði skattskyldar og að réttilega ákvörðuð og innborguð staðgreiðsla verði fullnaðargreiðsla án þess fram þurfi að fara frekari álagning. Vegna mjög knapprar umfjöllunar um þessi ákvæði í athugasemdum frumvarpsins sér KPMG hf. ástæðu til að benda á, að verði ákvæði þessi að lögum, verður skylda til að innheimta skatt og skila í ríkissjóð felld á alla þá sem greiða vexti til manna eða lögaðila heimilsfastra utan Íslands. Skyldur greiðenda verður því mun víðtækari en skyldur vegna vaxtagreiðslna innanlands, sem ná aðeins til fjármálafyrirtækja og annarra er hafa atvinnu af fjárvörslu og innheimtu. Þá er ljóst að skylda greiðanda til innheimtu og skila á skatti í staðgreiðslu mun ná yfir vaxtagreiðslur til þeirra erlendu aðila sem eiga að verða undanþegnir skattskyldu samkvæmt tillögu í a-lið 1. gr. frumvarpsins og má því jafnframt ljóst vera að staðgreiðsla skattsins getur ekki verið endanleg skattákvörðun í þeirra tilviki. Staðgreiðsluskyldan mun hins vegar binda skattféð þar til endanleg álagning hefur farið fram.

Jafnframt sér KPMG hf. ástæðu til að benda á að vaxtatekjur í atvinnurekstri teljast almennt til skattskyldra tekna á því tímamarki þegar krafa hefur stofnast til þeirra, þ.e. þegar vextir eru áunnir. Í tilviki vaxtatekna manna utan rekstrar miðast tímamark skattskyldu hins vegar við greidda eða greiðslukræfa vexti. Með því að kveða á um að afdráttur skatts af vöxtum skuli fara fram við greiðslu þeirra og að sá afdráttur skuli fela í sér endanlega skattákvörðun er vikið frá grunnreglunni um tímamark skattskyldu vaxtatekna atvinnufyrirtækja. Ef það frávík er vilji löggjafans væri ástæða til að kveða sérstaklega á um það í 2. mgr. 8. gr. tekjuskattslaga, er hefur að geyma ákvæði um tímamörk skattskyldu vaxtatekna. Að öðrum kosti verða ákvæði ósamrýmanleg.

#### **Um 11. gr. frumvarpsins.**

Í fyrstu málsgrein er lagt til að 1. gr. öðlist þegar gildi og komi til framkvæmda vegna vaxta sem gjaldfalla eða verða greiðslukræfir á árinu 2010 eða síðar. Hafi hluti vaxtanna áunnist fyrir gildistöku laganna er lagt til að þeir verði hvorki skattskyldir né staðgreiðsluskyldir. Að mati KPMG hf. endurspeglar þessi ákvæði það innra ósamræmi varðandi tímamark skattskyldu sem lýst er hér að framan.

Virðingarfyllst,

**KPMG hf.**

