



KPMG hf.  
Borgartúni 27  
105 Reykjavík

Sími 545 6000  
Fax 545 6001  
Veffang www.kpmg.is

Alþingi  
Erindi nr. P 136/1232  
komudagur 11.3.2009

Efnahags- og skattanefnd  
Nefndarsvið Alþingis  
150 Reykjavík

11. mars 2009.

**Efni: Athugasemdir við lagabreytingar á lögum um tekjuskatt og staðgreiðslu opinberra gjalda, lagt fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008-2009. Þskj. 618. 366. mál.**

Lagt hefur verið fyrir Alþingi frumvarp til breytingar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, og lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum. Svo virðist sem verið sé að innleiða löggjöf sem felur í sér umtalsverðar breytingar á íslensku skattumhverfi án þess að velta gaumgæfilega fyrir sér mögulegum áhrifum breytinganna á rekstarumhverfi íslenskra fyrirtækja sem og aðdráttarafll Íslands sem fjárfestingarkost fyrir erlenda aðila. Telja verður að þær lagabreytingar sem fyrirhugaðar eru verði að skoða betur og meiri tíma verði að verja í skoðun á hugsanlegum áhrifum breytinganna. KPMG telur sig því knúð til að benda á ýmsa annmarka sem sjáanlegir eru á núverandi frumvarpi.

#### 1.0. Afdráttarskattur af vaxtagreiðslum til erlendra aðila.

Í frumvarpinu er lagt til að innleitt verði nýtt ákvæði þess efnis að aðilar sem hafa takmarkaða skattskyldu á Íslandi skuli sæta skattlagningu vegna þeirra vaxta sem þeir fá greidda hér á landi. Gegn innleiðingu slíks ákvæðis eru margvísleg rök.

Í fyrsta lagi er rétt að benda á að það verða í raun íslensk fyrirtæki og einstaklingar sem bera afdráttarskattinn af vaxtagreiðslunum. Það liggur fyrir að aðili sem lánað fé leggur upp með að fá ákveðið endurgjald fyrir það fé sem hann lánað. Ef kostnaður eykst við að veita lánið t.d. í formi afdráttarskatts af vaxtagreiðslunum veitir lánveitandinn kostnaðinum yfir á lántakanda. Lánveitandinn hækkar vaxtaálagið til að fá það sama í tekjur og ef ekki væri afdráttarskattur. Við það hækkar kostnaðurinn hjá lántakanda. M.ö.o. hefur afdráttarskatturinn það í för með sér að vaxtaálag þeirra lána sem íslenskir aðilar eiga möguleika á frá erlendum aðilum hækkar og þar af leiðandi sá kostnaður sem lendir á íslenskum aðilum. Vaxtatekjur eru að þessu leyti eðlisólíkar öðrum tekjustraumum þar sem hægt er að velta auknum kostnaði þess sem leggur til fjármagnið á þann sem fær fjármagnið lánað. Ekki er því rétt sem fram kemur í frumvarpinu að segja að það sé verið að skattleggja þann sem móttækur vaxtagreiðslurnar því að í raun er það sá sem greiðir þær sem á endanum ber kostnaðinn. Umfjöllun um þá framkvæmd að lánveitendur færi kostnað vegna afdráttarskatta af vöxtum yfir á lántakendur má t.d. finna í 7.1 -7.7 mgr. athugasemda OECD við 11. gr. í Greinargerð OECD við tvísköttunarsamningsfyrirmynd sína.

Í öðru lagi er það rangt sem fram kemur í frumvarpinu að það sé nánast almenn regla í okkar heimshluta að ríki skattleggji vaxtagreiðslur til aðila með takmarkaða skattskyldu. Sem dæmi má

nefna að ekkert Norðurlandanna innheimtir almennt skatt af vaxtagreiðslum til aðila sem eru með takmarkaða skattskyldu.

Í þriðja lagi er það ekki rétt sem kemur fram í frumvarpinu að í þeim tilfellum þar sem tvísköttunarsamningar geri ráð fyrir því að upprunaríki megi innheimta afdráttarskatt á vexti að slíkur afdráttarskattur hafi ekki áhrif á skattbyrði móttakanda vaxtanna vegna þess að þeir eigi rétt á endurgreiðslu eða frádrætti í sínu heimaríki. Veruleg áhætta á tvísköttun vaxtateknanna er fyrir hendi. Helgast það af því að Ísland innheimtir afdráttarskattinn af brúttó vaxtagreiðslu. Heimaríkið miðar aftur á móti endurgreiðsluna eða frádráttinn yfirleitt við nettó vaxtatekjur. Þetta er e.t.v. best útskýrt með dæmi:

Erlendur banki sem er með takmarkaða skattskyldu á Íslandi lánar íslenskum aðila fé með 5% álagi (e. spread). Nettó tekjur bankans eru 50, þ.e. bankinn þarf sjálfur að greiða 950 kr. í vexti til síns lánardrottins af fjármuninum sem hann áframlánaði til íslenska aðilan en bankinn fær 1.000 kr. í vaxtatekjur frá íslenska aðilanum. Gefum okkur að fyrirtækjaskattur í ríkinu þar sem hinn erlendur banki er heimilisfastur séu jafnháir og á Íslandi, þ.e. 15%, þá eru skattgreiðslur í hinu erlenda ríki 7,5 kr. ( $15\% * 50$  kr.) af vaxtatekjunum.

Gefum okkur að í gildi sé tvísköttunarsamningur milli Íslands og hins erlenda ríkis sem takmarkar tvísköttun með svokallaðri frádráttaraðferð. Takmörkun tvísköttunar í hinu erlenda ríki takmarkast því við 7,5 kr. þ.e. hið erlenda ríki veitir að hámarki 7,5 kr. í frádrátt frá þeim skatti sem greiddur er á Íslandi. Ekki kemur því til skattlagningar í hinu erlenda ríki af vaxtatekjunum ef skattgreiðslan af tekjunum er hærri á Íslandi.

Á Íslandi er innheimtur 10% afdráttarskattur af vaxtagreiðslum til erlenda bankans, innheimt er af brúttó fjárhæðinni. Greiddur afdráttarskattur á Íslandi er því 100 kr. (10% af 1000 kr.)

Niðurstaðan er því sú að nettótekjur bankans af því að lána til íslensks félags eru 50 kr. Heildarskattgreiðsla af tekjunum er aftur á móti tvöföld sú fjárhæð eða 100 kr. Bankinn tapar því 50 kr. á því að lána til íslenska aðilans á þessum kjörum.

Telja má að það séu hverfandi líkur á því að erlendur banki lánaði íslenskum aðila á slíkum kjörum.

Hvað varðar endurgreiðslurétt eða frádráttarheimild þess sem móttækur vaxtatekjurnar í heimaríki sínu þá fylgja því fleiri ókostir en bent er á hér að ofan. Einn ókosturinn er í tengslum við fjárstreymi félags. Afdráttarskatt þarf að greiða af vaxtagreiðslum, endurgreiðslan eða frádrátturinn í heimaríki á sér yfirleitt stað síðar. Peningar móttæknir í dag eru meira virði en peningar á seinna tímamarki (e. time value of money). Til að mæta þeim kostnaði er vaxtaálag yfirleitt aukið.

Í fjórða lagi þá er mikið af þeim aðilum sem stunda lánastarfsemi yfir landamæri óskattskyldir í sínu heimaríki. Hér er t.d. um að ræða erlenda lífeyrissjóði og ýmsa fjárfestingarsjóði. Ef umræddir aðilar eru óskattskyldir í sínu heimaríki er ekki um neinar skattgreiðslur að ræða í heimaríkinu. Það er því ekki um neinn skatt að ræða í heimaríkinu sem hægt er að nota

afdráttarskattinn sem haldið var eftir á Íslandi til að draga frá. Sá afdráttarskattur sem innheimtur er á Íslandi væri því í raun ófrádráttarþær og óendurgreiðslukræfur kostnaður fyrir slíka aðila. Slíkir aðilar leitast við að veita lán og fjármagna fyrirtæki í ríkjum þar sem enginn afdráttarskattur er innheimtur á vaxtagreiðslur til erlendra aðila. Með setningu ákvæðisins væri því verið að fækka enn frekar þeim aðilum sem tilbúnir væru að veita íslenskum aðilum lán.

Í fimmta lagi er setning ákvæðis um afdráttarskatta á vaxtagreiðslur ekki í samræmi við markmið Evrópusambandsins um að takmarka afdráttaskatta á vaxtagreiðslur milli félaga innan sambandsins. Hér vísast sérstaklega til tilskipunar Evrópusambandsins um vexti og afnotagjaldsgreiðslur (2003/49/EC).

Í sjötta lagi er rétt að benda á að í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að áætlaðar tekjur ríkissjóðs vegna innleiðingar á ákvæðinu eru ekki miklar. Aftur á móti verður mun erfiðara fyrir íslenska aðila að nálgast erlent lánsfjármagn. Erlent lánsfjármagn hefur verið talin ein af forsendum þess að íslensk fyrirtæki og viðskiptalíf geti þrífist í þeim efnahagsþrengingum sem nú standa yfir. Ef markmiðið með setningu ákvæðisins var að stemma stigu við skattaundanskotum er rétt að benda á að íslensk skattýfirvöld hafa þegar heimildir til þess að líta framhjá viðskiptum sem fela í sér skattasniðgöngu.

## 2.0. Skattlagning á Íslandi vegna íslensks eignarhalds á félögum á lágs-kattasvæðum.

Í frumvarpinu er lagt til að innleidd verði ný grein, 57. gr. a., en með henni felst innleiðing á svokallaðri CFC-löggjöf í íslenska skattalöggjöf. Ýmis afbrigði af CFC-löggjöf er að finna í flestum nágrannaríkjum okkar. Sú leið hefur verið farin að sniða íslenska ákvæðið eftir norska ákvæðinu. Það að taka ákvæðið algerlega upp eftir norsku löggjöf verður að teljast slæmt skref enda hefur norska CFC-löggjöfin verið af mörgum talin ein sú verst samda í hinum vestræna heimi. Hér að neðan verður bent á þá galla sem norska CFC-löggjöfin hefur verið talin hafa í för með sér en þar sem íslensk löggjöf er einungis afritun af þeirri norsku má ganga út frá því að þau vandamál sem hafa komið upp í Noregi muni einnig koma upp hér á landi.

Norska CFC-löggjöfin hefur verið talin alltof víðtæk og ekki veita norskum félögum nægjanlega vernd fyrir tvísköttun. Reglurnar gera fyrirtækjum erfiðara fyrir að stunda viðskipti yfir landamæri vegna þess hversu óskýrar þær eru og hefur skattaðilum reynst erfitt að sjá fyrir hvort fjárfestingar þeirra falli undir CFC-reglurnar eða ekki.

Sú staðreynd að CFC-reglurnar eigi við um íslenska aðila ef sameiginleg eignaraðild allra íslenska aðila í félagi í lágs-kattaríki fer yfir 50% eða ef íslenskir aðilar fara með stjórnunarleg yfirráð einhvern tíman innan tekjuársins er ýmsum göllum háð. Til dæmis felur ákvæðið í sér mikla óvissu fyrir íslenska aðila um hvort að þeir muni falla undir CFC-reglurnar eða ekki. Einnig mun ákvæðið hafa í för með sér aukinn kostnað við að fara eftir reglum fyrir smáa fjárfesta í félögum sem staðsett eru í ríkjum sem teljast lágs-kattasvæði.

Taka má dæmi af aðilunum A, B og C sem allir eru íslensk fyrirtæki. A kaupir 40% hlut í félaginu L á árinu 2009. L er telst vera félag í lágs-kattaríki. B kaupir 1% hlut í L í janúar 2009 og selur hlutinn aftur í mars 2009. Eignarhaldið hefur ekki farið yfir 50% og ekki er um stjórnunarleg yfirráð að ræða. Því á CFC-löggjöfin ekki við undir þessum kringumstæðum. Í desember 2009 kaupir C 11% hlut í L. Við það fer eignarhlutur íslenskra aðila yfir 50%. Fyrir

félagið B er erfitt að sjá eða gera ráð fyrir að Íslendingar fari með yfir 50% eignarhald og þ.a.l. að CFC-reglurnar gildi. En miðað við ofangreint dæmi og hvernig löggjöfin er uppbyggð þá ættu CFC-reglurnar við um B og B þyrfti að greiða skatt skv. íslenskum skattareglum af þeim tekjum sem félagið L hefur aflað. Efast verður um að vilji standi til ofangreindrar niðurstöðu. Skynsamlegt væri að hafa ákveðið lágmark þannig að CFC-reglurnar taki ekki til allra íslenskra aðila þegar CFC-reglurnar eiga við heldur einungis þeirra sem fara með eignarhald eða stjórnarleg yfirráð yfir ákveðnu lágmarkshlutfalli, t.d. 10% eins og miðað er við í finnsku CFC-löggjöfinni.

Skilgreining á lágskattalandi hefur verið talið megin vandamálið í norsku reglunum. Ákvæðið er mjög ófyrirsjáanlegt því það er mjög sveigjanlegt og háð mati skattyfirvalda sérstaklega með vísan til þess að horft er til raunskattlagningar skv. norskum reglum (íslenskum reglum). Í sumum tilfellum taka reglurnar til tilfella sem samkvæmt markmiði laganna ættu ekki eiga að falla undir. Hér er t.d. átt við :

- Þegar félög hafa verið stofnuð í þróunarríkjum sem veita ákveðnar skattaívilnanir til að laða til sín erlenda fjárfesta. Umræddar ívilnanir eru oft eina leiðin fyrir þróunarríkin til að laða að erlenda fjárfestingu. CFC-löggjöfin tekur ekkert tillit til umrædda skattaívilnana sem þróunarríki veita og hefur það í för með sér að þær tekjur sem þróunarríkið skattleggur ekki til að laða að erlent fjármagn yrði skattlagt á Íslandi vegna CFC-reglnanna. Slíkt skattlagning hefði það í för með sér að íslensk félög hefðu engan hvata af því að fjárfesta í umræddum þróunarríkjum.
- Sama á við um ívilnanir sem ríki á Evrópska efnahagssvæðinu veita til að laða að erlenda fjárfestingu og ganga ekki gegn reglum um ríkisstyrkjareglur. Vegna fyrirhugaðrar CFC-löggjafar á Íslandi gætu slík fyrirtæki verið talin CFC-félög og því skattlögð á Íslandi.

Með CFC-löggjöfinni er verið að skerða samkeppnishæfni íslenskra aðila í framangreindum tilvikum. Með CFC-löggjöfinni er verið að setja íslenskar skattreglur og skatthlutföll sem ákveðið viðmið fyrir fjárfestingar íslenskra félaga í þessum erlendu félögum. Ef félög sem íslenskir aðilar hafa fjárfest í teljast falla undir CFC-félög eru tekjur sem aflað eru af hinu erlenda félagi skattlagðar í samræmi við íslenskar skattareglur á meðan önnur félög sem stunda atvinnurekstur í svokölluðu lágskattaríki eru einungis skattlögð skv. þeim reglum sem í gildi eru í lágskattaríkinu. Með því er verið að skerða samkeppnishæfni íslenskra aðila við aðra aðila sem stunda viðskipti í umræddum löndum.

Beiting CFC-reglnanna mun hafa í för með sér tvísköttun í mörgum tilfellum vegna þess að ekki er tekið nægjanlega tillit til skattgreiðslna sem greiddar eru í hinum erlendu ríkjum. Skattyfirvöld veita aðeins frádrátt frá íslenskum skatti fyrir skatta greidda í ríkinu þar sem CFC-félagið er með heimilisfesti. Getur slíkt falið í sér margfalda skattlagningu á tekjurnar og umtalsvert hærri skattlagningu en ef einungis væri um tekjur að ræða sem greiddur væri skattur af á Íslandi. Meðfylgjandi er dæmi sem sýnir hvernig tvísköttun og heildarskattlagning vegna tekna sem aflað er í lágskattaríki getur verið háttáð skv. norsku reglunum. Hið sama væri ætti við skv. íslensku reglunum.

Í dæminu er gengið út frá því að félagið N í ríkinu A (Noregi) eigi dótturfélag í ríkinu B sem svo á dótturfélag í ríkinu C sem síðan á félag í ríkinu D. Félagið í ríkinu D telst vera CFC-félag skv. reglum ríkisins A. Þess ber að geta að ríkið B telur að félagið í ríki D sé CFC-félag og beitir sínum CFC-reglum. Arðgreiðslur fara fram frá einu félagi til annars. Þ.e. D greiðir arð til C, C

greiðir svo arð áfram til B sem síðan greiðir arð til A. Mismunandi heimildir eru til afdráttarskattlagningar af arðgreiðslum í ríkjunum:

Meðfylgjandi dæmi er frá KPMG í Noregi en hefur verið íslenskað. Dæmið hefur verið notað í kynningum til að sýna hversu gallaðar norsku CFC-reglur eru:

### Tvísköttunar dæmi:

KPMG

### Samantlagður skattur er 65.9

Skattur	Skattur á A	Skattur á B	Skattur á A	Skattur á B
Skattur á útdráttararði	10%	Nil	10%	10%
Skattur á útdráttararði	10%	Nil	10%	25%
Tilvísun til skattlagningar			10%	10%
<b>Skattur á útdráttararði</b>		5%	20%	52.1%
Skattur á útdráttararði		Nil	15%	11%
Skattur á útdráttararði	10%	5%	50%	14.1%
Skattur á útdráttararði	10%	5%	55%	
<b>Samantlagður skattur</b>				65.9%

KPMG

Í ofangreindu dæmi er heildarskattlagning á 100 í tekjur sem aflað er af félagi í ríkinu D sem telst vera lágskattaríki 65,9. Telst það vart vera markmið CFC-reglnanna að skattleggja tekjur sem aflað er í lágskattaríki margfalt á við það sem gerist á Íslandi og taka ekkert tillit til skattgreiðslna sem farið hafa fram í öðrum ríkjum. Er því lagt til að þetta atriði verði skoðað nánar og tillögur gerðar til að koma í veg fyrir slíka margsköttun teknanna.

Hvað varðar beitingu fyrirhugaðra CFC-reglna á EES svæðinu verður að telja að löggjöfin standist ekki þær kröfur sem dómstóll Evrópusambandsins hefur mótað sem skilyrði fyrir því að aðildarríkjum sé heimilt sé að beita CFC-reglum. Þær kröfur sem mótað hafa, m.a. í kjölfar Cadbury-Schweppes (C-196/04) dómi dómstólsins eru eftirfarandi NÚMER DÓMS!!!:

- CFC-löggjöfin verður að vera þannig úr garði gerð að henni sé eingöngu ætlað að taka á sýndargerningum.
- Hún verður að hafa takmarkað gildissvið og hafa að geyma undanþágur þar sem CFC-löggjöfinni verður ekki beitt.
- Löggjöfin verður að veita skattaðilanum tækifæri á því að sýna fram á að viðskiptin sem eiga sér stað í félaginu sem telst vera CFC-félag fari fram í góðri trú en byggist ekki á skattsníðgöngusjónarmiðum.

KPMG leggur til að eftirfarandi breytingar og telur að þær væru til þess fallnar að auka gegnsæi reglnanna og skýrleika við framkvæmd þeirra:

- Að innleiddir verði svokallaður svartur listi með ríkjum og félagaformum sem teljist falla undir CFC-reglurnar. Önnur ríki og félagaform falli aldrei undir CFC-reglurnar.
- Þess má geta að skv. finnsku og sænsku reglum þá tekur CFC-löggjöf þeirra venjulega ekki til félaga sem stofnuð eru í ríkjum sem Finnland og Svíþjóð eru með tvísköttunarsamninga við.
- Að í þeim tilfellum að CFC-reglum sé beitt á hagnað félags á lágskattaríki að þá verði einungis sá hagnaður sem rakinn verður til eigna tekna skattlagður hjá félaginu á Íslandi.
- Takmarkað verði til hvaða íslenskra aðila reglurnar taka hvað varðar eignarhald og stjórnun félaga. Rétt væri að miða við að tekjur félagsins á lágskattaríki væru einungis skattlagðar hjá íslenskum aðila ef hann fer með a.m.k. 10% af eignarhaldi félagsins eða stjórnun í þeim tilfellum þegar 50% markið hefur náðst á tekjuárinu.
- Koma verður í veg fyrir tvísköttun tekna.
- Samræma verður fyrirhugaðar CFC-reglur þeim reglum sem mótað hafa á Evrópska efnahagssvæðinu.

Þess ber að geta að þegar er í gildi ákvæði í íslenskum skattalögum sem fælir íslensk félög frá því að stofna félög á lágskattasvæði. 9. tölul. 31. gr. fjallar um frádrátt sem íslenskum félögum er heimilt að færa á móti mótteknum arði. Ákvæðið felur í sér tvö viðbótarskilyrði þegar um móttekinn arð er að ræða frá erlendu félagi:

1. Að íslenska félagið sýni fram á að hagnaður hins erlenda félags hafi verið skattlagður með sambærilegum hætti og gert er hér á landi.
2. Frádráttur er einnig 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 Fríverslunarsamnings Evrópu eða í Færeyjum



Ljóst er af framsangreindu að þegar arðgreiðsla á sér stað frá lágskattasvæði þá á reglan ekki við og Íslensk félög fá engan frádrátt vegna arðgreiðslna frá slíkum félögum og þurfa því að greiða 15% skatt. Rétt er að taka fram að umrædd frádráttarregla 9. tölul. 31. gr. er miðsili óvissu háð og væri nær að skýra hvernig bæri að heita henni áður en ráðist er í frekari lagasetningu á óljósum lagatákvaðum.

Virðingarfyllst,  
KPMG hf.

Simon Þór Gunnarsson

Ágúst Karl Guðmundsson