

Nefndasvið Alþingis,
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík 15. nóvember 2019

Efni: Umsögn um breytingu á ýmsum lögum vegna skattlagningar tekna erlendra lögaðila o.fl. (samsköttun, CFC-félög o.fl.), 269. mál.

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (hér eftir „**samtökin**“) vísa til tölvupósts frá efnahags- og viðskiptanefnd frá 25. október 2019 þar sem óskað var umsagnar samtakanna um ofangreint frumvarp. Samtökin skiluðu umsögn við frumvarpið á síðasta þingi, í janúar 2019, og áréttu þær athugasemdir sem þar komu fram. Í upplýsingaerindi frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu frá 18. febrúar 2019, sem finna má á vef Alþingis inni á umræddu þingmáli, er farið ítarlega yfir þær athugasemdir sem bárust við frumvarpið.¹ Ráðuneytið féllst þar á að gera einhverjar breytingar á frumvarpinu. Þrátt fyrir það hefur frumvarpið ekki tekið breytingum að undanskildu gildistökuákvæði 6. gr. Það er því enn haldið sömu annmörkum og samtökin bentu á í janúar. Samtökin gera alvarlegar athugasemdir við umrætt verklag og jafnframt að ekki hafi verið haft samráð við hagsmunaðila við undirbúning frumvarps þessa enda komu uppfærð frumvarpsdrög ekki inn á Samráðsgátt. Til viðbótar við áður fram komnar athugasemdir samtakanna þá gera samtökin eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

I. Ofurinnleiðing á reglum ESB

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins þá er megintilgangur 2. gr. frumvarpsins að breyta skattlagningu tekna erlendra lögaðila í lágskattaríkjum hér á landi í þeim tilgangi að lágmarka eða komast undan skattlagningu á Íslandi. Byggir frumvarpið á svokallaðri ATAD tilskipun Evrópuráðsins en sú tilskipun er sniðin að tillögum BEPS aðgerðaáætlunar OECD númer þrjú.

Samtökin vilja í upphafi benda á að tilskipunin hefur ekki þýðingu fyrir EES, þ.e. er ekki EES-relevant. Byggist innleiðing tilskipunarinnar í íslenskan rétt því ekki á EES-skuldbindingum. Samtökin gera þó ekki athugasemdir við að hér séu innleiddar reglur um svokölluð CFC-félög og má benda á að ákvæði um slík félög hafa verið í gildi frá 2010. Standi hinsvegar til að innleiða reglur Evrópuráðsins þá er mikilvægt að það sé ekki gert með meira íþyngjandi hætti en þörf er á og alls ekki með þeim hætti að það teljist í sjálfu sér brot á EES-skuldbindingum Íslands. Samtökin vísa í fyrri umsagnir um umfjöllun um þessi atriði.

¹ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/149/149-4407.pdf>



II. Samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja skert

Löggjafarvaldið og framkvæmdavaldið hafa mikilvægu hlutverki að gegna fyrir samkeppnishæfni Íslands. Óþarflega íþyngjandi og óskilvirkar reglur skapa óþarfa kostnað hjá fyrirtækjum og stofnunum sem dregur úr samkeppnishæfni þeirra.

Í fyrri umsögnum hafa samtökin bent á að í frumvarpi þessu er verið að stefna samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja í hættu. Má í því skyni m.a. vísa til 2. gr. frumvarpsins varðandi CFC félög og 5. gr. frumvarpsins er felur í sér útvíkkun á ábyrgð og skyldu innlendra aðila í byggingarstarfsemi eða mannvirkjagerð á skilum staðgreiðslu.

CFC-félög – 2. gr.

Benda samtökin sérstaklega á að með 2. gr. frumvarpsins eru settar fram meira íþyngjandi reglur en aðgerðaáætlun OECD og tilskipun Evrópuráðsins gera ráð fyrir. Samtökin benda jafnframt á að þær reglur sem nú gilda á þessu sviði eru í samræmi við ATAD tilskipunina og BEPS aðgerðaráætlunina. Það er því óþarft að setja frekari reglur til þess að þjóðréttarlegum skyldum Íslands sé fullnægt.

Í 2. gr. frumvarpsins er ekki tekið tillit til samkeppnishæfni Íslands og þeirra fyrirtækja er hér starfa. Ekkert mat á áhrifum frumvarpsins á atvinnulífið hefur farið fram. Í aðgerðaáætlun OECD er sérstaklega fjallað um að ríki þurfi við innleiðingu CFC reglna að gæta að samkeppnishæfni sinni en almennt séð getur innleiðing reglnanna verið áhyggjuefni fyrir samkeppnishæfni ríkja, sjá m.a. kafla 1.2.1.1. í aðgerðaáætluninni. Það skortir í hinni fyrirhuguðu lagasetningu.

Lagasetningin mun þar af leiðandi hafa alvarleg áhrif á alþjóðleg fyrirtæki með höfuðstöðvar á Íslandi og dótturfélög í öðrum löndum samanborið við fyrirtæki með dótturfyrirtæki innan sama lands. Helsta áhyggjuefnið er einkum þyngri raunskattlagning á erlend dótturfélög sem falla undir ákvæðið samanborið við samkeppnisaðila á erlendum mörkuðum. Ákvæðið mun ná til fjölda erlendra lögaðila í eðlilegum rekstri og þar af leiðandi veikja samkeppnisstöðu íslenskra samstæðna. Afleiðingin verður sú að fyrirtæki hrekjast úr landi.

Þar sem á stjórnvöldum hvílir ekki sú skylda að innleiða tilskipunina innan sama tímamarks og ESB ríki er lagt til að efnahags- og viðskiptanefnd kynni sér hvernig tilskipunin hefur verið innleidd af þeim ríkjum sem við berum okkur saman við. Hér má m.a. horfa til Noregs, líkt og gert var við innleiðingu nágildandi lagaákvæðis, Svíþjóðar, Finnlands og Hollands.

Auk þess sem að framan er nefnt er það gagnrýnt að í frumvarpinu er ekki að finna undanþágu fyrir lítil fyrirtæki eða nýsköpunarfyrirtæki. Rekstrarumhverfi þeirra verður því sérstaklega þungbært þvert á það sem aðgerðaáætlun OECD gerir ráð fyrir en þar er sérstaklega tekið fram að aðildarríki geti valið vægari leið við innleiðingu CFC reglna til þess að ívilna litlum fyrirtækjum.

Aukin ábyrgð innlendra aðila í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð – 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins er að finna breytingu á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 með síðari breytingum. Ákvæðinu er ætlað að ná til aðila hér á landi sem nýtir vinnuafli erlends aðila á grundvelli samnings um útleigu á vinnuafli eða annars konar vinnuframlags.



Uppfylla þarf fjögur skilyrði til að falla undir ákvæðið, m.a. að starfið sé hluti af kjarnastarfsemi eða annarri daglegri starfsemi innlenda aðilans og að ábyrgð og fjárhagsleg áhætta verksins sé hjá innlenda aðilanum.

Markmið frumvarpsins er að útvíkka ábyrgð og skyldu innlendra aðila í byggingarstarfsemi eða mannvirkjagerð á skilum staðgreiðslu. Með frumvarpinu er þannig verið að rýmka heimildir íslenskra skattfirvalda til þess að innheimta skatt hjá íslenskum fyrirtækjum vegna starfsemi erlendra aðila í þeirra þágu. Það er með öllu óljóst af lestri ákvæðisins til hvaða samninga ákvæðið tekur og voru gerðar athugasemdir við ákvæðið í fyrri umsögn samtakanna. Engar breytingar hafa verið gerðar á ákvæðinu né heldur greining á áhrifum þess á bygginga- og mannvirkjagerð.

Þess ber að geta að töluverð breyting hefur verið á rekstrarumhverfi fyrirtækja í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð, m.a. með tilkomu svokallaðrar keðjuábyrgðar. Hér er lagt til að gera enn ríkari kröfur til fyrirtækja þar sem notendafyrirtæki geta verið skilgreint sem launagreiðendur starfsmanna annarra fyrirtækja á grundvelli samnings um útleigu á vinnuafli eða annars konar vinnuframlagi. Ákvæði 5. gr. frumvarpsins er hinsvegar gallað enda ómöguleiki fyrir innlenda aðila í þessum geira að fylgja því, sjá umfjöllun í fyrri umsögunum.

Ákvæðið er að mati samtakanna háð miklum annmörkum og leggja samtökin því til að það verði fellt út úr frumvarpinu.

III. Afturvirk skattlagning

Í 6. gr. frumvarpsins kemur fram að lögín öðlist gildi 1. janúar 2020, þ.e. eftir um einn og hálfan mánuð. Ennfremur kemur fram að 1. og 2. gr. frumvarpsins, sem varðar samsköttun og svokölluð CFC-félög, komi til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda árið 2020 vegna tekna ársins 2019 og eigna í lok þess árs. Ákvæði 5. gr. frumvarpsins, sem tekur til breyttrar skilgreiningar launagreiðanda í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð, tekur hinsvegar ekki gildi fyrr en 1. janúar 2021.

Ekkert er fjallað efnislega um fyrri hluta gildistökuákvæðisins og því ekki tekin afstaða til þess hvort 2. mgr. 6. gr. felir í sér afturvirka skattlagningu. Verði frumvarp þetta að lögum þá mun það taka gildi eftir að tekjur hafa myndast og viðmiðunarstaða eigna liggur fyrir fyrir árið 2019.

Í 2. mgr. 77. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum (hér eftir „stjskr.“), kemur fram að enginn skattur skuli lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Umrætt ákvæði felur í sér bann við afturvirkni skattalaga. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi segir að í „orðalagi 2. mgr. 15. gr. felist að löggjöf um skatta mundi teljast afturvirk ef hún er sett eftir það tímamark sem skattskyldan eða skatthæðin á að taka mið af.“

Ljóst er að lögunum, að undanskildri 5. gr. frumvarpsins, er ætlað að taka til tekna sem þegar hafa fallið til og því ljóst að um afturvirka skattlagningu er að ræða í andstöðu við 2. mgr. 77. gr. stjskr.

IV. Samantekt

Frumvarpið í núverandi mynd mun hafa alvarlegar afleiðingar fyrir samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á alþjóðlegum markaði.



Í þeirri aðgerðaáætlun sem er grundvöllur lagasetningarinnar er sérstaklega vikið að því að varlega þurfi að fara við innleiðingu CFC reglna með tilliti til samkeppnishæfni fyrirtækja. Það hefur ekki verið gert. Alvarlegar athugasemdir voru gerðar við frumvarpið á vetrarmánuðum en engar breytingar hafa átt sér stað á frumvarpinu, að undanskildum breytingum á gildistökuákvæði.

Frumvarpið er haldið verulegum annmörkum og nauðsynlegt er að vinna það betur. Skorað er á nefndina að senda frumvarpið aftur til ráðuneytisins til frekari vinnslu.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in black ink that reads 'Heiðrún B. Gísladóttir'.

Heiðrún Björk Gísladóttir,
f.h. SA

A handwritten signature in black ink that reads 'Björg Á. Þórðardóttir'.

Björg Ásta Þórðardóttir,
f.h. SI