

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Sent með tölvupósti á netfangið: nefnadasvið@althingi.is

Kópavogur, 29. október 2020

Skatta- og lögfræðiráðgjöf Deloitte ehf. („**Deloitte**“) sendi inn umsögn við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna skattlagningar tekna erlendra lögaðila í lágs kattaríkjum, samsköttunar félaga, takmörkunar á frádrætti vaxtagjalda og skattlagningar útsendra starfsmanna (samsköttun, CFC-félög o.fl.) sem lagt var fram á 149. löggjafarþingi 2018-2019, þann 10. janúar 2019.

Deloitte vill aftur koma á framfæri athugasemdum auk viðbótarathugasemda við þingskjal 4 – 4. mál á 151. löggjafarþingi 2020-2021, endurflutt frumvarp til breytingu á lögum um tekjuskatt og staðgreiðslu opinberra gjalda (samsköttun og erlent vinnuafli) („**frumvarpið**“), sbr. einnig 269. mál á 150. þingi - breyting á ýmsum lögum vegna skattlagningar tekna erlendra lögaðila o.fl.

1. Samsköttun félaga

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á ákvæði 55. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt („tsl.“) sem heimilar dótturfélögum félaga í aðildarríkjum Evrópskra Efnahagssvæðisins („**EES**“), aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu („**EFTA**“) eða Færeyja, sem staðsett eru hér á landi samsköttun með innlendum samstæðufélögum. Sömuleiðis er lagt til að innlendum móðurfélögum verði heimilt að óska eftir takmarkaðri samsköttun með dótturfélögum skráðum innan EES/EFTA ríkja eða í Færeyjum og nýta rekstrartap dótturfélags sem myndast frá upphafi samsköttunar og á því ári sem félagi er slitið og tapið þannig ónýtanlegt hjá viðkomandi dótturfélagi. Líkt og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu eru breytingarnar lagðar til í því skyni að koma til móts við álit Eftirlitsstofnunar EFTA („**ESA**“) um að íslenskar reglur um samsköttun brjóti í bága við 31. og 40. gr. EES samningsins um staðfesturétt og frjálst flæði fjármagns.

Deloitte telur að fyrirhuguð breyting muni hafa mjög jákvæð áhrif en telur þó að hægt hefði verið að ganga lengra með því að heimila fulla samsköttun á milli innlands móðurfélags og dótturfélags í EES/EFTA ríki eða Færeyjum, án þess að beðið er þar til að viðkomandi dótturfélagi er slitið þar sem að í sumum tilvikum gæti slíkt yfirfærnanlegt tap fyrnst á samsköttunartímabilinu, eða þá að sú staða gæti komið upp að viðkomandi dótturfélagi sé aldrei slitið eða það hætti starfsemi.

2. Takmörkun á frádrætti vaxtagjalda

Í 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæði 57. gr. b. tsl. sem fjallar um takmörkun á frádrætti vaxtagjalda. Ákvæðið var upphaflega lögfest á árinu 2016, sbr. lög nr. 112/2016, en hefur tekið nokkrum breytingum frá þeim tíma. Umræddar breytingar hafa margar verið til bóta, t.d. varðandi það að takmörkunin gildi einungis við um þau vaxtagjöld sem fara umfram 100 m.kr. á ári, en Deloitte telur þó þörf á því að gera athugasemdir og benda á ýmis atriði sem mikilvægt er að skýra betur í ákvæðinu.

Deloitte telur í fyrsta lagi íþyngjandi að b-lið 3. mgr. 57. gr. b. tsl. sé breytt á þann veg felld sé brott nógildandi skilyrði um að takmörkunin eigi ekki við um lánaviðskipti innan innlendrar samstæðu sem nýtur heimildar til samsköttunar eða uppfyllir skilyrði til samsköttunar, en skuli þess í staðin einungis eiga við um samstæður sem hafa fengið heimild til samsköttunar. Breytingin sem er fyrirhuguð mun hafa slæm áhrif á eðlilega fjármögnun innan innlendra samstæðna og/eða tengdra aðila skv. 4. mgr. 57. gr. tsl. Breytingin er fyrst og fremst íþyngjandi af þeirri ástæðu að innlendar samstæður fullnægja ekki alltaf skilyrðum fyrir samsköttun skv. 55. gr. tsl. Ákvæði 55. gr. tsl. er sérstakt heimildarákvæði sem gefur íslenskum lögaðilum kost á að koma fram sem ein skattaleg heild. Heimildin er bundin ýmsum skilyrðum og tekur m.a. einungis til tveggja eða fleiri hlutafélaga, sbr. 1. tl. 1. mgr. 2. gr. tsl., þar sem móðurfélag á a.m.k. 90% hlutafjár í viðkomandi dótturfélögum sem óska samsköttunar og þarf eignarhaldið að hafa varað heilt rekstrarár, nema þegar um nýstofnuð félög er að ræða. Eins og áður segir er veitt heimild en leggur ekki skyldu á móður-dótturfélög að koma fram sem ein skattaleg heild.

Um skilgreiningu á samstæðu vísast til 2. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga. Samstæður teljast móðurfélag, þ.e. félag sem hefur yfirráð í öðru félagi, og öll dótturfélög þess. Þannig eru ótal dæmi um innlendar samstæður þar sem að eignarhald móðurfélags á dótturfélagi nær ekki 90% lágmarks eignarhaldi samkvæmt skilyrðum 55. gr. tsl. og geta því slíkar samstæður ekki fengið heimild til samsköttunar. Enn fremur skal bent á að ákvæði 55. gr. tsl. nær einungis til hlutafélaga, en ekki annarra félagaforma eins og sameignar- eða samlagsfélaga sem eru sjálfstæðir skattaðilar.

Þegar ákvæðið var fyrst sett í lög á árinu 2016 kom fram tillaga frá fjármálaráðuneytinu þess efnis að heimila ætti yfirfærslu á ónotuðum vaxtafrádrætti (e. carry-forward) í allt að 5 ár frá því tekjuári sem gjaldfærsla vaxta sætti takmörkunum samkvæmt ákvæðinu. Tillögunni var hafnað af nefndinni með þeim athugasemdum að slík yfirfærsla milli ára myndi ekki útiloka eða draga úr vandkvæðum sem þetta myndi skapa lánveitingum innan samstæðna eða milli samskattaðra lögaðila. Deloitte tekur undir þær athugasemdir að slíkar reglur einar og sér myndu ekki koma í veg fyrir þau vandamál sem takmörkunin á vaxtafrádrætti myndi skapa eðlilegri lánsfjármögnun innan samstæðna en telur engu að síður eðlilegt að hafa slíkar reglur í gildi. Hin Norðurlöndin, sem hafa sambærilegar reglur í gildi hjá sér, eiga það flest sameiginlegt að heimilt er að yfirfæra vaxtagjöld sem ekki nýttust til frádráttar á milli ára (e. carry-forward). Að vísu er misjafnt hvort þau heimili yfirfærslu í tiltekin árafjölda, t.d. 6 ár (Svíþjóð), eða ótakmarkað (Finnland).

Að mati Deloitte er ákvæði 57. gr. b. tsl. í heild sinni nokkuð óskýrt og opið fyrir þröngri túlkun af hálfu skattfyrivalda. Til dæmis hafa skattfyrirvöld tekið þá afstöðu, í samræmi við orðalag nógildandi ákvæðis, að horfa beri til brúttó vaxtagjalda en ekki nettó vaxtagjalda að teknu tilliti til vaxtatekna, sbr. úrskurði sem umbjóðendur Deloitte hafa fengið frá embættinu. Mikilvægt er að lagaákvæðinu sé breytt á þann

veg það takmörkunin taki til nettó vaxtagjalda að frádregnum vaxtagjöldum því að óbreyttu hefur það verulega neikvæðar afleiðingar fyrir félög innan samstæðu sem hafa þann tilgang að taka lán fyrir hönd annara félaga innan sömu samstæðu. Í flestum Norðurlöndunum er umrædd regla með þeim hætti að hún tekur til nettó vaxtagjalda og gengur því íslenska reglan lengur en löndin sem við almennt berum okkur saman við.

3. Breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, með síðari breytingum.

Í 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um breytingar á 7. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda („stgrl.“), þannig að fyrirtæki í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð verði, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, gerð ábyrg fyrir staðgreiðsluskilum sem launagreiðendur þegar um er að ræða útleigu á erlendu vinnuafli, óháð því hvort útleigan eigi sér stað fyrir tilstilli skráðrar starfsmannaleigu eða annars erlends aðila.

Rétt þykir að ítreka þær athugasemdir sem Deloitte gerði við 2. gr. laga nr. 77/2018¹ þar sem fram kom meðal annars að ákveðinn eðlismunur er á því hvort að fyrirtæki sækji sér mannafl erlendis í gegnum starfsmannaleigu, sbr. lög nr. 139/2005, eða frá öðrum erlendum fyrirtækjum sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands, sbr. lög nr. 45/2007. Starfsmannaleigur eru skilgreindar sem þjónustufyrirtæki sem samkvæmt samningi leigja út starfsmenn sína gegn gjaldi til að sinna störfum á vinnustað annars fyrirtækis, notendafyrirtækis, undir verkstjórn notendafyrirtækisins. Aðrir aðilar sem leigja út vinnuafli, meðal annars á grundvelli þjónusturéttarins samkvæmt EES samningnum, eru ekki alltaf að framselja verkstjórn eða vinnuveitendasamband til notendafyrirtækisins, sbr. skilgreiningar í lögum nr. 45/2007.

Að mati Deloitte er mikilvægt að sporna gegn mögulegri misnotkun á vinnuafli í öllum atvinnugreinum, hvort sem um innlent eða erlent vinnuafli er að ræða. Aftur á móti myndi umrædd lagabreyting setja íslenska aðila í byggingarstarfsemi í virkilega erfiða og íþyngjandi stöðu ef þeir þurfa að sækja sér tímabundið erlent vinnuafli vegna skorts á mannafla eða sérfræðipækkingu hér á landi og vinnusambandið fellur ekki undir skilgreiningu á starfsmannaleigu. Þannig væri ómögulegt fyrir íslensk byggingafyrirtæki að uppfylla þessar skyldur nema að afla sér upplýsinga frá erlendum viðsemjanda sínum um það hvernig fjárhæðin sem greidd er erlenda fyrirtækinu skiptist annars vegar í laun til starfsmanna og hins vegar í þóknun til erlenda fyrirtækisins, og þá jafnframt hvernig launin skiptast innbyrðis milli starfsmannanna.

Í niðurstöðum samráðs í málinu í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Íslands.is kemur fram að það sé mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins að það ætti að vera litlum vandkvæðum bundið fyrir byggingaraðila (notendafyrirtækið), að tryggja í samningi sínum við erlendan verksala að gerð sé grein fyrir launum þeirra starfsmanna erlenda aðilans sem inna af hendi vinnuframlag hér á landi vegna tiltekens verks, t.a.m. að lágmarkslaun séu greidd samkvæmt kjarasamningum. Þar sem ábyrgðin liggur hjá hinum innlenda aðila ber honum að tryggja í samningi sínum við erlendan verksala að fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir með skýrum hætti um launagreiðslur og þá starfsmenn sem inna af hendi vinnu hér á landi vegna þess umsamda verks sem um ræðir hverju sinni. Því megi vænta þess að byggingaraðili tryggi eins og kostur er réttarstöðu sína í samningi við erlendan verksala, komi til þess að byggingaraðili fái ekki vitneskju um launamenn og launagreiðslur, s.s. undirverktaka, vegna tiltekens

¹ Lög um breytingu á ýmsum lögum vegna aðgerða gegn skattundanskotum og skattsvikum (hert skatteftirlit og skattrannsóknir, aukin upplýsingaöflun o.fl.)

verks sem unnið er að hér á landi, t.a.m. með rétti til innheimtu skaðabóta í samningi við erlendan verksala.

Rétt er að benda á að slíkar fyrirspurnir og sundurliðun á upplýsingum yrði virkilega erfið í framkvæmd fyrir íslenska byggingaraðila og myndu hafa í för með sér fælingarmátt gagnvart viðsemjendum. Að mati Deloitte er heldur ekki nægjanlega tekið tillit til sjónarmiða á sviði innlands samkeppnisréttar og samkeppnisreglna EES - samningsins í þessu samhengi. Ef að byggingaraðili fær umræddar upplýsingar þá er byggingaraðili kominn með í sínar hendur viðkvæmar upplýsingar úr rekstri viðsemjenda sinna og getur greint nákvæmlega hversu há þóknunin er sem viðsemjandinn er að taka til sín að frádregnum gjöldum, þ.e. hver framlegð hans er af verkinu (*e. margin*), sem almennt er litið á sem samkeppnisupplýsingar sem skuli fara leynt. Að auki væri rétt að benda á hvort að slík upplýsingaöflun standist persónuverndarlöggjöf þar sem að íslenska byggingarfyrirtækið er ekki með ráðningar- eða vinnuveitendasamband við viðkomandi starfsmenn.

Þegar íslensk byggingarfyrirtæki standa frammi fyrir þeirri áskorun að mannaflí eða sérfræðipækning er ekki til staðar hér á landi þá fer gríðarlega mikill tími og kostnaður í að finna viðeigandi þjónustu erlendis frá. Til viðbótar við framangreint þyrftu íslensk byggingarfyrirtæki nú að eyða tíma og tilkostnaði í það að fylgjast með og skrá með nákvæmum hætti hversu lengi hver starfsmaður erlendra verktaka, eða jafnvel undirverktaka þeirra, dvelur hér á landi, þ.e. hvort þeir fari yfir 183 daga á hverju 12 mánaða tímabili.

Samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir að hið innlenda byggingarfyrirtæki muni standa skil á staðgreiðslu vegna erlendra starfsmanna, þrátt fyrir að ekki sé um neitt samningssamband að ræða á milli hans og hins erlenda starfsmanns. Í þá er í greinagerðinni tekið einfalt dæmi um hvernig reikna eigi staðgreiðslu og launatengd gjöld af heildarupphæð reikninga eða eftir atvikum ef upplýsingar liggja fyrir um laun hins erlenda starfsmanns. Þar segir að liggja umræddar upplýsingar ekki fyrir beri innlenda aðilanum að halda eftir skatti og öðrum launatengdum gjöldum af heildarupphæð reikninga sem gefnir hafa verið út af erlenda aðilanum. Í raun er framkvæmdin alls ekki svo einföld og skilur eftir sig margar spurningar. Einstaklingar sem dvelja tímabundið hér á landi eiga einungis rétt á persónuafslætti miðað við dagafjölda á Íslandi en ekki fullan persónuafslátt. Þá er virkilega óljóst hvernig er hægt að framkvæma slík staðgreiðsluskil og í nafni hvers skal staðgreiðslu skilað? Laun og launatengd gjöld verða hluti af launaframtali viðkomandi fyrirtækis sem verður þá rangt. Skal leiðrétta það vegna staðgreiðslu greiddrar vegna erlendra aðila?

Þá er einnig óljóst hvað skuli gera í þeim tilvikum þegar erlendi aðilinn hefur greitt sínum starfsmönnum laun undir lágmarkslaunum á Íslandi án vitundar byggingarfyrirtækisins. Ef í ljós kæmi að leiðrétta þyrfti laun hinna erlendu starfsmanna til samræmis við íslenska kjarasamninga og sú leiðrétting myndi leiða til hærri fjárhæðar en byggingarfyrirtækið hefur greitt erlenda aðilanum þá gæti íslenska byggingarfyrirtækið verið komið í þá stöðu að leggja út fyrir staðgreiðslu sem nemur hærri fjárhæð en samið var um að greiða til erlenda félagsins. Sömuleiðis gæti byggingarfyrirtækið verið búið að greiða einhverja reikninga til erlenda aðilans, líkt og tíðkast í framkvæmd til þess að erlendi aðilinn geti hafið sína starfsemi hér á landi vegna kostnaðar við gangsetningu framkvæmda. Þá þarf byggingarfyrirtækið að leggja út fyrir kostnaði vegna staðgreiðslu af heildarþóknun sem nú þegar hefur verið greidd. Að mati Deloitte gæti hér skapast flókin og erfið staða fyrir innlend byggingarfyrirtæki og gert þeim erfitt að halda áfram með mikilvæg verkefni á grundvelli sérfræðipjónustu erlendra aðila.

Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að ábyrgðin og skilaskyldan er einnig lögð á innlenda aðilann þegar að undirverktaki erlenda aðilans (undir-undirverktaki) leggur til starfsmenn sem koma hingað til lands. Að mati Deloitte er þessi skylda virkilega íþyngjandi þar sem ómögulegt yrði fyrir innlent byggingarfyrtæki að fá yfirsýn yfir starfsmenn undirverktaka hins erlenda aðila og þeirra laun. Það er lykilatriði í verktakastarfsemi að verktaka er heimilt að ráða sér undirverktaka. Slíkt samningssamband myndi því eiga sér stað á milli erlenda aðilans og viðkomandi undirverktaka, en ekki á milli hins innlenda aðila og undirverktakans. Þannig væri ómögulegt fyrir innlend byggingarfyrtæki að ná utan um starfsmenn undirverktakans eða fjárhæð þóknunarinnar sem greidd er á milli erlenda aðilans og undirverktakans, auk þess sem komið er langt inn á upplýsingaöflun sem almennt skal fara leynt á grundvelli samkeppnissjónarmiða.

Fram kom í greinargerð með frumvarpinu að tilefni lagabreytingarinnar hafi meðal annars verið sú neikvæða reynsla sem aukning á erlendu vinnuafli hefur haft í för með sér, til dæmis vegna þess að umræddum starfsmönnum séu greidd laun undir kjarasamningsbundnum lágmarkslaunum eða starfsemi fer fram sem gerviverktaka. Lög nr. 45/2007, voru meðal annars sett til að styrkja og styðja við starfskjör starfsmanna sem starfa tímabundið á Íslandi á vegum erlendra fyrirtækja og m.a. sporna gegn gerviverktöku og öðrum lögbrotum í atvinnustarfsemi. Ákveðnar skyldur eru lagðar á notendafyrirtæki með þeim lögum, m.a. um upplýsingaskyldu gagnvart Vinnuálastofnun um hið erlenda fyrirtæki og starfsmenn þess. Þá eru íslensk stéttarfélög mjög virk í aðhaldi og eftirliti með starfsemi erlends vinnuafls hér á landi.

Í frumvarpinu er einnig vísað til þess að með lögum nr. 37/2019, sem innleiddu svokallaða keðjuábyrgð aðalverktaka á launum og starfskjörum með breytingu á lögum nr. 120/2016, með það meðal annars að markmiði að sporna gegn mögulegri misnotkun á vinnuafli, t.d. erlendu vinnuafli, sem getur haft í för með sér jákvætt aðhald. Rétt er þó að benda á að lög nr. 120/2016 um opinber innkaup gilda um opinberar framkvæmdir en ekki framkvæmdir á vegum einkaaðila. Með þessari fyrirhuguðu lagabreytingu á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, er verið að ganga enn lengra en lög nr. 120/2016, bæði hvað varðar upplýsingaöflun um laun og starfskjör og hvað varðar fjárhagslega áhættu fyrir innlenda byggingaraðila sem nú er fyrirhugað að beri einnig ábyrgð á staðgreiðslu launatengdra gjalda í öllum tilvikum, ekki einungis í tengslum við opinber innkaup, þegar að umrædd keðjuábyrgð gildir nú einungis um laun og starfskjör í tilviki opinberra innkaupa.

Þannig er það mat Deloitte að breytingin muni leggja auknar, íþyngjandi skyldur á íslensk byggingarfyrtæki og fela í sér mismunun á milli atvinnugreina. Byggingarstarfsemi er alls ekki eina atvinnugreinin á íslenskum vinnumarkaði sem nýtir sér erlent vinnuafli.

Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að umrædd keðjuábyrgð samræmist gildandi tilskipun í Evrópulöggjöfinni þar sem er tekið fram að tilskipunin sé ekki eingöngu afmörkuð við laun og launatengd gjöld starfsmanna heldur geti einnig náð til skatta og annarra opinberra gjalda. Nefnd eru lönd á borð við Austurríki, Þýskaland, Spán, Ítalíu og Holland sem sett hafa reglur um ábyrgð innlends aðila á tekjuskatti og tryggingagjaldi vegna launa erlendra starfsmanna, auk þess sem fram kemur að lönd á borð við Finnland og Ítalíu hafa tekið upp sérstakar reglur um ábyrgð notendafyrirtækis og/eða aðalverktaka á ítarlegri upplýsingagjöf til skattfyrivalda. Í þessu samhengi vill Deloitte benda á að þar sem þau lönd sem við berum okkur helst saman við hvað varðar skattlagningarreglur, þ.e. Danmörk, Noregur, og Svíþjóð, eru ekki nefnd sem lönd sem hafa tekið upp jafn íþyngjandi reglur um fjárhagslega ábyrgð á tekjuskatti og launatengdum gjöldum erlendra starfsmanna, þá skýtur það skökku við að

Ísland taki upp slíkar reglur á undan þeim löndum og án þess að þær séu betur útfærðar. Finnland er nefnt sem dæmi um land sem hefur tekið upp sérstakar reglur um upplýsingagjöf til skattýfirvalda en slíkar reglur eru af allt öðrum toga en nú er lagt til með umræddu frumvarpi sem ganga enn lengra með fjárhagslegri ábyrgð innlendra byggingaraðila.

Þá þykir rétt að benda á mikilvægi þess að framkvæmd ákvæðisins verði skýrt afmörkuð verði frumvarpið að lögum en mörgum spurningum er ósvarað í því sambandi. Að lokum er bent á að aðlögunartími er frekar stuttur, þ.e. ákvæðinu er ætlað að koma til framkvæmda 1. júlí 2021, en rétt þykir að taka skýrt fram í því sambandi að réttaráhrifin miðist a.m.k. við samninga sem gerðir eru eftir það tímamark því að íslenskir byggingarðilar geta verið með samninga nú þegar í gildi sem ná fram yfir þetta tímamark og ómögulegt að endursemjja við erlenda aðila á þessum tímamarki til að ná utan um fyrirhuguð réttaráhrif.

Virðingarfyllst,

Deloitte ehf.

Guðbjörg Þorsteinsdóttir

Meðeigandi, skatta- og lögfræðiráðgjöf