

Nefndarálit

um frv. til l. um alþjóðleg viðskiptafélög.

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Minni hluti efnahags og viðskiptanefndar getur ekki mælt með samþykkt þessa frumvarps og tengds frumvarps um skattamál alþjóðlegra viðskiptafélaga, að svo stöddu.

Allt of lítill tími hefur gefist til að skoða málið og álitamál sem því eru tengd. Má þar m.a. nefna eftirfarandi:

1. Skoða þyrfti samhengi þessa máls við skattalöggjöfina að öðru leyti, möguleg áhrif af upptöku slíkra vildarskattakjara fyrir alþjóðleg viðskiptafélög á tvísköttunarsamninga o.fl., sbr. umsögn ríkisskattstjóra sem fylgir álitinu þessu. Einnig kynni að vera rétt að gera breytingar á íslensku skattareglunum, samhliða lögfestingu frumvarpsins um alþjóðleg viðskiptafélög, t.d. að taka upp hér sérstakar reglur um „samstæðuskattlagningu“ innlendra móðurfyrirtækja og erlendra dótturfyrirtækja, svonefndra CFC-skatta. Loks telja skattyfirvöld sig illa undir það búin að fást við þau mál sem upp kunna að koma í tengslum við slíka lagasetningu sem hér er fyrirhuguð.
2. Þróunin á alþjóðavettvangi, innan OECD og víðar, er í átt til að útrýma „vildakjarsvæðum“ og „lágskattahimnaríkjum“. Samkeppni milli ríkja eða svæða sem beinist að því að lokka til sín alþjóðafyrirtæki með skattafslætti hefur ýmsar neikvæðar hliðar. Skattbyrðinni er þá velt yfir á aðra aðila eða þætti, yfirleitt launafólk, eða launatengd útgjöld, í stað skattlagningar á fyrirtækin sjálf. (Sjá umsögn samtaka iðnaðarins, fylgiskjal III, og fylgiskjöl með henni í ljósriti.)
3. Ekki verður horft fram hjá þeim möguleika að á Ísland falli neikvætt kastljós umfjöllunar um lágskattaparadís og vildakjör fyrir ýmiss konar starfsemi sem ekki yrði vel séð af ýmsum í kringum okkur. Í öllu falli væri heppilegra að undirbúa slíkar breytingar vel og kynna með jákvæðum formverkjum og góðum fyrirvara, áður en þær væru lögfestar.
4. Ástæða væri til að skoða þessar breytingar í samhengi við alþjóðlegar samningsskuldbindingar okkar, ekki síst EES-samninginn. Ekki er hægt að útiloka að til árekstra og klögumála kunni að koma á gráum svæðum sem samkeppnis- og jafnræðissviðum þess samnings tengjast.
5. Huga þarf að alþjóðlegum samningsskuldbindingum Íslendinga á sviði hugverksréttinda, sbr. umsögn Einkaleyfastofunar.
6. Loks má nefna að sá mikli munur sem verður á skattgreiðslum alþjóðlegra viðskiptafélaga hér á landi samkvæmt frumvarpinu og skattgreiðslum innlendra fyrirtækja er líklegur til að valda óánægju, þrýstingi á að skattar á innlend fyrirtæki verði lækkaðir enn frekar en orðið er og jafnvel deilumálum.

Prentað upp.

Með vísan til framanritaðs og upplýsinga sem fram koma í fylgiskjöllum með nefndaráliti þessu telur minni hluti nefndarinnar óhjákvæmilegt að skoða þetta mál betur. Minni hlutinn útilokar ekki að eitthvert fyrirkomulag af því tagi sem frumvörpin gera ráð fyrir geti komið til greina og nýst t.d. innlendum fyrirtækjum á sviði sjávarútvegs til að staðsetja hér fyrirtæki á sínum vegum í alþjóðlegum viðskiptum. Ýmsar aðrar breytingar en þær sem hér eru lagðar til gætu hins vegar komið að sama gagni ef það væri megintilgangurinn. Allt of mörgum spurningum er hins vegar ósvarað til þess að réttlætlanlegt sé að ákveða að halda út á þessa braut með almennri lagasetningu um vildarkjör fyrir alþjóðleg viðskiptafélög. Reyndar hlýtur að teljast mikið álitamál, í ljósi þróunar á alþjóðavettvangi, hvort það er skynsamlegt yfir höfuð.

Víða erlendis er nú mikil umræða um þær hættur sem óheft hnattrænt fjármagnsflæði hefur í för með sér fyrir efnahag einstakra ríkja og fyrir efnahagslegan stöðugleika í einstökum ríkjum, heilum heimshlutum og jafnvel heiminum öllum. Hnattrænu áhættufjármagn er víða í textum líkt við stjórnlauða ófreskju og reynsla margra ríkja, svo sem í Austur-Evrópu, Asíu og Mið- og Suður-Ameríku, af viðskiptum við það er vægast sagt misjöfn. Viðfangsefnið á komandi árum ætti því fremur að vera það að ná alþjóðlegri samstöðu um að stemma stigu við spákaupmennsku og braski og sókn hins gráðuga hnattræna áhættufjármagns í skyndigróða á kostnað efnahagslegs stöðugleika og hagsældar einstakra þjóðríkja. Fyrirhuguð lagasetning um alþjóðleg viðskiptafélög vísar í öfuga átt.

Minni hlutinn leggur því til að málinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar.**

Alþingi, 23. febr. 1999.

Steingrímur J. Sigfússon.

Fylgiskjal I.

Skattar í paradís?

(Vísending, vikurit um viðskipti og efnahagsmál.
12. febrúar 1999, 6. tölublað, 17. árgangur.)

Einn af fylgifyskum aukins frelsis í viðskiptum og fjármagnsflutningum er að auðveldara er að fela fé fyrir skattyfirvöldum. Ýmis smáríki, sérstaklega í Karíbahafinu, hafa boðið slíkt fjármagn velkomið og hagnast á ýmiss konar rekstri og gjöldum af þjónustu sem tengist fjárvörslu. Lengi vel var þetta tiltölulega smár þyrnir í augum hinna stærri ríkja vegna þess að það var tiltölulega erfitt að nýta sér það skattaskjól sem hugsanlegt var að skýlast í með þessum hætti. Það hefur breyst og nú hefur Efnahags- og þróunarstofnunin (OECD) verið sett í málið og hefur unnið að áætlun um það hvernig hægt er að draga úr þeim skaða sem af slíkri starfsemi leiðir.

Vildarskattar.

Yfirleitt er verulegur munur á skattkerfum ólíkra landa og þótt OECD-lönd setji sig á háan hest er að finna einhver vildarkjör varðandi skatta í flestum þeirra. Oft snúa þessi vildarkjör að útlendingum og eru svokallaðir „utanstrandasjóðir“ (e.: *Off-shore funds*) dæmi um slíkt. Ekki er sóst eftir beinni erlendri fjárfestingu en þetta veldur því hins vegar að skattstofn annars ríkis lækkar. Síðustu fimmtán ár hafa nær öll OECD-lönd tekið upp einhvers konar vildarkjör. Á sama tímabili hefur fjöldi skattaparadísa meira en tvöfaldast. Um 200

milljarðar Bandaríkjadala eru nú varðveittir í lágs-kattaríkjum í Karíbahafinu og er það um fimmföldun að ræða síðan 1985. Fjöldi utanstrandasjóða hefur sjöfaldast á síðustu tíu árum.

Skýr afstaða.

Afstaða OECD er sú að lágir eða engir skattar séu í sjálfu sér skaðlausir en þegar slíkt tengist öðrum lagalegum eða stjórnvaldsaðgerðum, svo sem „girðingum“ (e.: *ring-fencing*), skorti á gagnsæi eða skorti á upplýsingaskiptum þá sé hætt á skaða. Því er stefnan ekki sú að samræma skatthlutföll í ólíkum löndum, slíkt er þeim í sjálfsvald sett en gæta verður að eðlilegu eftirliti og samkeppnisráðum alþjóðlegs markaðsumhverfis. Því er mælt með því að löndin sammælist um „góðar venjur“ í skattlagningu. Einnig hafa löndin gengist undir það að útrýma óeðlilegum skattaívilnunum í sínu heimalandi fyrir lok árs 2005.

Skattaparadísir.

Skattaparadís er skilgreind sem ríki sem býður útlendingum upp á aðstöðu til að víkja sér undan sköttum eigin heimalands. Nokkrir þættir eru sameiginlegir með skattaparadísunum. Yfirleitt eru skattar lágir eða jafnvel engir, litlar kröfur eru um viðskiptaumhverfi og mikið vantar á gagnsæi laga og stjórnunar. Bankaleynd og ýmsar aðgerðir hindra upplýsingaskipti milli ólíkra landa.

Viðnám.

Meðal þess sem OECD mælir með er að gerðar verði sérstakar ráðstafanir, svo sem að skattleggja sérstaklega móðurfyrirtæki sem hafa skráð dótturfyrirtæki í skattaparadísunum. Sérstaka athygli þarf að veita þeim kjörum sem fyrirtæki sem hafa starfsstöðvar í ólíkum löndum nota í eigin viðskiptum (e.: *Transfer pricing*). Einnig eru löndin hvött til að segja upp hvers konar tvíhliða samningum sem hafa verið gerðir við þau lönd sem ekki fara eftir þeim viðmiðunum sem OECD setur fram. Lönd innan OECD eru einnig hvött til að auka innbyrðis aðgerðir, svo sem upplýsingaskipti um skattaparadísir og ívilnanir. Valið sem löndin innan OECD standa frammi fyrir er annaðhvort að auka skattasamkeppnina og hella sér að fullu út í skattaívilnanir og þess háttar eða fara í alþjóðlegt samstarf til að draga úr skaðsemi skattaparadísa. Skattasamkeppni getur orðið jafnslæm fyrir löndin og viðskiptastríð sem orðið hafa öðru hvoru milli landa.

Skaðleg samkeppni?

Þótt samkeppni sé yfirleitt talin til góðs þá á það sjaldnast við um samkeppni í skattamálum. Ef einhverjir komast upp með að greiða lægri skatta með því að flytja fé sitt úr landi flyst skattbyrðin einfaldlega yfir á hina sem það geta ekki og þar með er komið á ójafnvægi í kerfinu. Fjárfestingarákvarðanir sem eru teknar af skattalegum ástæðum eru bjagaðar og taka ekki endanlega mið af arðsemi fjárfestingarkostsins. Markmiðið hlýtur því að vera að allir séu að keppa á sömu forsendum. Slík samkeppni er eðlileg og leiðir til hagkvæmni en samkeppni sem byggist á mismunandi aðstöðu leiðir yfirleitt til yfirburðastöðu á viðkomandi sviði og bitnar jafnan á endanum á þjóðfélaginu.

Óljós landamæri.

Meðal þeirra helstu vandamála í skattlagningu sem yfirvöld glíma við er skattlagning fjölþjóðafyrirtækja sem geta haft tækifæri til að flytja tekjur til þess lands sem býður hagstæðasta skatta og skattlagning viðskipta sem fara fram á Internetinu. Hvernig er t.d. hægt að skattleggja kaup á hugbúnaði frá fyrirtæki í fjarlægum landi þar sem notandi hleður forrit niður á tölvuna sína?

Fylgiskjal II.**Umsögn Einkaleyfastofunnar.**

(19. febrúar 1999.)

Varðar: Umsögn um frumvarp til laga um alþjóðleg
viðskiptafélög (414. mál)

Vísað er til bréfs háttvirtrar efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 12. febrúar 1999.

Einkaleyfastofan hefur líttillega kynnt sér efni 9. gr. ofangreinds frumvarps.

Einkaleyfastofan er stofnun sem hefur það hlutverk að sjá um framkvæmd laga er varða vernd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar. Nánar tiltekið veitir stofnunin viðtöku umsóknum um vernd vörumerkja, einkaleyfa og hönnunar og meðhöndlar umsóknir í samræmi við ákvæði fyrrnefndra laga og reglugerða.

Vegna ákvæðis 2. mgr. 9. gr. ofangreinds frumvarps vill stofnuninn benda á eftirfarandi atriði varðandi hugverkaréttindi:

Hugverkaréttindi eru landsbundin réttindi. Til að öðlast einkaleyfisvernd í tilteknu ríki verður einkaleyfi að vera skráð í viðkomandi ríki. Sama á við um önnur hugverkaréttindi. Skráning í einu landi hefur almennt ekki gildi varðandi vernd í öðru ríki. Af þessu leiðir að skráning réttinda utan Íslands hefur almennt engin áhrif hérlendis.

Til að auðvelda mönnum að skrá réttindi sín í fleiri ríkjum hafa aftur á móti verið gerðir ýmsir alþjóðlegir samningar sem gera aðilum kleift að leggja inn eina umsókn sem haft getur áhrif í fleiri ríkjum.

Í flestum ríkjum heims er það skilyrði sett í lögum á sviði hugverkaréttinda að umsækjandi skráningar skuli vera búsettur eða ríkisborgari viðkomandi ríkis. Ef um erlenda aðila er að ræða er yfirleitt skylda að hafa umboðsmann búsettan í viðkomandi ríki.

Í 3. og 4. gr. Samningsins um hugverkaréttindi í viðskiptum (TRIPS hluti af WTO samningnum) eru ákvæði um „jafnréttiskjör“ (national treatment) og „bestukjararéttindi“ (Most-Favoured-Nation -Treatment), sem Ísland er skuldbundið að fylgja.

Að mati Einkaleyfastofu er ekki ljóst hver áhrif ákvæðis 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins eiga að vera hér á landi. Það hlýtur að ráðast af reglum í þeim ríkjum sem eignarréttindi eru skráð í hvort alþjóðlegu viðskiptafélagi sé heimilt að eiga slík réttindi þar.

F.h. Einkaleyfastofunnar,
virðingarfyllst,
Gunnar Guttormsson.

Fylgiskjal III.

Umsögn Samtaka iðnaðarins ásamt fylgiskjöllum. (18. febrúar 1999.)

Efni: Frumvarp til laga um alþjóðleg viðskiptafélög og frumvarp til laga um breyting á lögum um álagningu skatta og gjalda vegna alþjóðlegra viðskiptafélaga, mál 414 og 359.

Samtökum iðnaðarins hafa borist ofangreind frumvörp til umsagnar og óska af því tilefni að koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri.

Um markmið frumvarpanna

Markmið frumvarpanna er að auka fjárfestingu erlendra aðila á Íslandi. Ekki veitir af. Bein erlend fjárfesting hefur verið lítil hér á landi. Á árunum 1991 til 1995 var hlutfall erlendra fjárfestinga af landsframleiðslu vart mælanlegt. Samtímis var hún 1-2% í OECD ríkjunum í heild. Síðustu misseri hefur erlend fjárfesting hins vegar farið hratt vaxandi. Á árinu 1996 var hún 1,1% af landsframleiðslu og komin í 2% ári síðar. Þessi aukning beinist nær einvörðungu að stóriðju. Bein fjárfesting erlendra aðila í öðrum hlutum íslensks atvinnulífs er enn lítil. Þetta er slæmt því með erlendum fjárfestingum fæst áhættufé ásamt þekkingu og reynslu sem kemur atvinnulífinu til góða.

Alþjóðavæðing hefur fært með sér frjálst flæði fjármagns og vinnuafis, vöru og þjónustu. Opnun markaða hefur alið af sér samkeppni á milli ríkja um verðmætasköpunina. Keppst er um að leggja sem minnstar álögur á atvinnulífið almennt. Alþjóðavæðingin hefur þannig verið til góðs. Samkeppnin hefur hins vegar knúið mörg ríki heims til þess að færa skattbyrðina yfir á þá þætti verðmætasköpunarinnar sem síður verða fluttir á milli landa. Afleiðingin hefur orðið meiri álögur á vinnuaflið en minni á fjármagnið.

Alþjóðavæðingin felst í því að þjóðir heims leggja niður vopn sín, tolla og höft, í baráttunni um verðmætasköpunina. Viðurkennt er að markaðsöflin eiga á þessu sviði að ráða óhindrað. Undir merkjum alþjóðavæðingarinnar tóku ríki heims fljótlega að beita annars konar vopnum og lítið betri. Þar er um að ræða markaðstruflandi aðgerðir - skattalegar ívilnanir, frísvæði og ríkisstyrki, sem í mörgum tilfellum eru til þess eins

fallnar að ná til sín störfum og skatttekjum frá nágrannaríkjunum og brengla skilaboð alþjóðlegra markaða. Varnaraðgerðir í formi tolla og hafta hafa þannig tekið sér nýja mynd í breytu umhverfi. Afleiðingarnar eru hinar sömu.

Rökin fyrir afnámi tolla og viðskiptahindrana má nota óbreytt til þess að rökstyðja að þetta nýja kapphlaup í ríkisstyrkjum og ívilnunum þurfi að taka enda. Birtist þetta meðal annars í afstöðu alþjóðastofnana á borð við Efnahags og framfarastofnunina (OECD) og Samtök atvinnu- og iðnrekenda í Evrópu (UNICE).¹

Um einstakar tillögur frumvarpanna

Í frumvörpunum er lagt til að skattalegum ívilnunum og öðrum ríkisstyrkjum verði beitt til að fá erlenda aðila til að fjárfesta í alþjóðlegri viðskiptastarfsemi með sjávarfang á Íslandi. Lagt er til að alþjóðleg viðskiptafélög af þessu tagi greiði 5% tekjuskatt eða einn sjötta þess sem íslensk fyrirtæki greiða almennt. Enn fremur er lagt til að alþjóðleg viðskiptafélög verði undanþegin stimpilgjöldum, eignarskatti og sérstökum eignarskatti. Þá er lagt til að ríkið veiti samtals 20-30 milljón króna árlega í styrk til markaðssetningar og kynningar á kostum þess að versla með sjávarfang hér á landi.

Samningar á borð við þá sem gerðir hafa verið hér á landi við erlenda fjárfesta t.d. um skattamál álbræðslu sýna hvert við þurfum að stefna með skattkerfi okkar almennt viljum við skapa fyrirtækjum hér á landi góð vaxtarskilyrði. Hið sama má segja um þær tillögur í skattamálum sem hér um ræðir. Tekjuskattinn þarf að lækka, stimpilgjöld þarf að afnema sem og eignarskatta.

Í þessu sambandi er lagt til að binda undanþáguákvæði frumvarpanna við ákveðinn tíma. Eðlilegt væri að miða við árið 2005 en fyrir árslok það ár stefna aðildarríki OECD að því að hafa lokið við að hreinsa allar skaðlegar ívilnanir úr sínum skattkerfum. Okkar markmið ætti að vera að í stað ívilnana verði þá lokið almennum breytingum á skattkerfinu.

Samtök iðnaðarins,
Sveinn Hannesson
framkvæmdastjóri.

Meðfylgjandi: Gögn frá OECD um skaðlega skattastarfsemi. (*Sjá fskj. 1 og 2 í sérstöku ljósriti.*)

¹ Sjá skýrslu OECD sem nefnist *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Þessi skýrsla var, ásamt tillögum um aðgerðir til að draga úr notkun skaðlegra skattaívilnana í aðildarríkjunum, til umfjöllunar á ráðherrafundi í OECD í apríl á síðasta ári. Fjármálaráðherra ásamt utanríkisráðherra sóttu þennan fund fyrir Íslands hönd. Á fundinum var m.a. samþykkt að aðildarríkin stilltu sig um að taka upp skaðlegar skattaívilnanir til að laða til sín erlendar fjárfestingar.

Fylgiskjal IV.

Umsögn ríkisskattstjóra.
(17. febrúar 1999.)

Vísað er til bréfs efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags 12. febrúar 1999, þar sem óskað er umsagnar um tvö þingmál, 414. mál, alþjóðleg viðskiptafélög og 359. mál, breyting á lögum um álagningu skatta og gjalda vegna alþjóðlegra viðskiptafélaga.

Embætti ríkisskattstjóra mun ekki fjalla um 414. mál nema að því marki sem ákvæði þess hafa áhrif á mat embættisins á máli 359. Um það frumvarp verður ekki fjallað í einstökum atriðum en embættið leyfir sér að vekja athygli háttvirtrar efnahags- og viðskiptanefndar á nokkrum atriðum sem það snerta.

Eins og kunnugt er hefur Ísland tvísköttunarsamninga við allmörg ríki og hefur verið gert átak í því að fjölga þeim á síðustu árum. Embætti ríkisskattstjóra hefur unnið að gerð þessara samninga með fjármálaráðuneytinu og utanríkisráðuneytinu og sér um framkvæmd samninganna af Íslands hálfu. Algengt er að í samningum annarra ríkja séu þær ívilnanir, sem samningarnir veita gagnvart skattlagningu á arði o.fl. greiðslum, takmarkaðar eða skilyrtar með því að viðkomandi félag hafi sætt eðlilegri skattlagningu í því landi þar sem það starfar. Vaxandi áhersla er lögð á þetta á síðari árum af ýmsum ríkjum, m.a. með hliðsjón af þeirri umræðu sem vísað er til hér á eftir. Af hálfu Íslands hefur ekki hingað til verið ástæða til að hafa áhyggjur af þessu atriði, þar sem vildarsköttum hefur ekki verið til að dreifa hér á landi. Með fyrirhugaðri lagasetningu, kann að verða breyting hér á. Annars vegar kunna ríki, sem samningar hafa ekki enn verið gerðir við, að gera kröfu um að takmarka gildi tvísköttunarsamninga gagnvart fyrirtækjum, sem njóta vildarskatta. Hins vegar kann svo að fara að ríki, sem þegar hefur verið samið við, neiti að láta ákvæði gerðra samninga ná til fyrirtækja, sem njóta vildarskatta, á þeirri forsendu að þeir hafi ekki verið til staðar þegar samningurinn var gerður og brjóti í bága við forsendur hans. OECD hefur m.a. stutt það sjónarmið að þetta sé heimilt. Þá kunna þau einnig að óska eftir að samningunum verði breytt eða að þeir verði felldir úr gildi.

Í alþjóðlegu samstarfi um skattamál, m.a. hjá Evrópusambandinu og OECD, hefur á síðustu misserum verið fjallað um vildarskatta einstakra ríkja eða ríkjahluta og ívilnandi skattareglur innan einstakra ríkja. Stefna þessara samtaka er að afnema í aðildarríkjunum alla vildarskatta, sem taldir eru óæskilegir, og jafnframt að koma því til leiðar að ríki utan samtakanna geri það

einnig. Má í þessu sambandi m.a. vekja athygli á grein í ritinu "Vísbending" 12. febrúar sl. Þær skattareglur, sem kveðið er á um í 359. máli, og skilgreiningar á alþjóðlegum viðskiptafélögum og starfsemi þeirra í 414. máli, gætu fallið undir skilgreiningu á óæskilegum skattareglum, sem til umfjöllunar hafa verið á þessum vettvangi.

Jafnræðissjónarmið skipta miklu við skattlagningu og er þess krafist af vaxandi þunga að skattlagning sé hin sama hjá öllum aðilum sem eins er ástatt um. Fyrirhugaðar breytingar kunna að vera áhyggjuefni frá þessu sjónarmiði þar sem þær virðast geti falið í sér að skattaðilar, sem eins er ástatt um að flestu leyti, verði skattlagðir með mismunandi hætti, t.d eftir því hvar þeir hafa keypt þá vöru sem þeir stunda viðskipti með.

Að lokum skal vakin athygli á því að mismunur í skattlagningu leiðir yfirleitt til tilhneigingar til að færa tekjur með ýmsum hætti til fyrirtækja, sem njóta vildarkjara við skattlagningu. Getur það m.a. gerst með óeðlilegum viðskiptum milli tengdra aðila. Vegna vildarskatta eru fyrirtæki, sem þeirra njóta, jafnframt líklegri en önnur til að verða vettvangur tilrauna til peningabættis. Litlar hömlur eru í frumvarpinu settar á tengsl alþjóðlegra viðskiptafélaga við önnur félög og einstaklinga hér á landi og margvísleg tengsl möguleg, m.a. í gegnum félög sem skráð eru erlendis en tengsl við erlenda aðila eru engum takmörkunum háð. Þótt í íslenskum skattalögum séu almenn ákvæði um viðskipti milli tengdra aðila eru þau og aðrar skattareglur hér á landi fátæklegar í þessu efni og er skattkerfið ekki vel í stakk búið til að eiga við þær breyttu aðstæður, sem samþykkt frumvarpanna mun skapa.

Virðingarfyllt,
Indriði H. Þorláksson
ríkisskattstjóri.