

## Alþingi

b.t. efnahags- og viðskiptanefndar

Kirkjustræti við Austurvöll

101 Reykjavík

Sent með rafrænum hætti á netfangið: [umsagnir@althingi.is](mailto:umsagnir@althingi.is)

Kópavogur, 16. maí 2024

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda (erlendar fjárfestingar) þskj. 1366, 921. mál á 154. löggjafarþingi.**

Deloitte Legal ehf. („**Deloitte Legal**“) vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum um fyrirbyggjandi drög að frumvarpi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til laga um breytingu á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda (erlendar fjárfestingar, þskj. 1366, 921. mál á 154. löggjafarþingi (hér eftir „**frumvarpið**“).

### *1. Hagnaður erlendra aðila af sölu hlutabréfa*

Í a-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr málslíður bætist við 7. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt (hér eftir „**tskl.**“). Ákvæðið mælir fyrir um að draga úr skattskyldu á hagnað erlendra aðila af sölu íslenskra hlutabréfa, án þess þó að afnema hana að fullu. Lagt er til að falla alfarið frá skattskyldu á erlenda lögaðila, en einungis að draga úr skattskyldunni á erlenda einstaklinga.

Málslíðurinn er svohljóðandi:

*„Ákvæði 1 másl. á þó ekki við um söluhagnað hlutabréfa í félögum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 2. gr., sem lögaðilar njóta og menn sem ekki hafa haft skattalega heimilisfesti á Íslandi á síðastliðnum fimm árum fyrir sölu og eiga, beint eða óbeint, minna en 25% af hlutafé félagsins.“*

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ekkert annað ríki Norðurlandanna leggi skatt á hagnað erlendra einstaklinga af sölu hlutabréfa.

**Deloitte Legal geldur varhug við því að Ísland, eitt ríkja Norðurlandanna, haldi áfram að skattleggja hagnað erlendra einstaklinga af sölu hlutabréfa.**

Í greinargerð frumvarpsins segir, í kafla um tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar, að „Íslensk stjórnvöld eru meðvituð um mikilvægi þess að gera Ísland samkeppnishæft við önnur lönd um erlent fjármagn til þess að styðja við íslenskt atvinnulíf og þá einkum nýsköpunarfyrirtækin sem treysta á aðgang að lánsfé.“ Þá segir enn fremur ætlunin sé að koma í veg fyrir þann möguleika „að Ísland dragist aftur úr öðrum ríkjum þegar kemur að erlendri fjárfestingu og nýsköpun.“

Það má gera ráð fyrir að Ísland eigi í mestri samkeppni um erlendar fjárfestingar og nýsköpun við hin Norðurlöndin. Menning og löggjöf er með líkum hætti. Hagkerfin eru smá, opin og byggja á miklum náttúruauðlindum. Norðurlöndin eru líka í mörgu tilliti skilgreind sem einn markaður þegar alþjóðlegir aðilar horfa til fjárfestinga í Norður-Evrópu.

Þrátt fyrir það og yfirlýst markið frumvarpsins, er lagt til að Ísland verði áfram minna aðlaðandi markaður fyrir erlendar fjárfestingar að þessu leyti en öll hin Norðurlöndin og taka frekar mið af óhagstæðari skattlagningu sem erlendir einstaklingar sæta í öðrum og fjarlægari löndum og sem gera má ráð fyrir að Ísland sé í minni samkeppni við um erlendar fjárfestingar og nýsköpun. Löndum eins og í Þýskalandi, Frakklandi, Spáni, Bretlandi, Belgíu og Hollandi, sem hafa allt aðrar forsendur en Ísland í samkeppninni um erlent fjármagn og nýsköpun.

Rétt er að taka fram að fylgifiskur erlendrar fjárfestingar og nýsköpunar er flutningur hæfra erlendra einstaklinga til Íslands sem bæði starfa og fjárfesta í fyrirtækjunum sem þeir starfa hjá. Eins og frumvarpið liggur fyrir, er steinn í götu þessara einstaklinga og þar með erlendrar fjárfestingar, ekki fjarlægður eins og búið er að gera á Norðurlöndum, helstu samkeppnislöndum Íslands.

Söluhagnaður hlutabréfa er almennt einungis skattlagður í því ríki sem seljandi, einstaklingur eða lögaðili, er heimilisfastur. Með því að afnema skattskylduna gagnvart erlendum aðilum mun það greiða fyrir fjárfestingum erlendra aðila í íslenskum atvinnufyrirtækjum því núverandi löggjöf takmarkar samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs, meðal annars vegna þess umstangs sem fylgir óþarfa skýrsluskilum þar sem Ísland heldur ekki skattlagningarréttinum. Samkvæmt reynslu Deloitte Legal hafa bæði erlendir fjárfestar og aðrir milliliðir, s.s. erlend vörslufyrirtæki, sett fyrir sig að fjárfesta á íslenskum markaði sökum núverandi regluverks. Eignarhald á hlutabréfum fer oft í gegnum milliliði, t.d. þegar um fjárfestingarsjóði er að ræða, eða í gegnum vörslureikninga, og því oft ómögulegt að fá staðfestingu þess efnis hvaða tvísköttunarsamningur gildir eða hvaða ríki eigi endanlega skattlagningarréttinn.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að afnema skattskylduna gagnvart erlendum einstaklingum sem eiga óbeint eða beint minna en 25% í íslenskum félögum. Þetta viðmið gæti skapað einhver jaðartilvik, t.d. þar sem milliliðir hafa ekki nákvæmar upplýsingar um eignarhald eða þegar einstaklingar færast rétt undir eða rétt yfir 25% mörkin. Þar af leiðandi nær núverandi tillaga ekki takmarkinu að fullu því það skapar enn verulegt flækjustig gagnvart hópi erlendra einstaklinga, auk hættu á því að milliliðir ná ekki að fullnægja staðgreiðslu – eða skýrsluskyldu sinni með fullnægjandi hætti og ákveði því frekar að láta vera að fjárfesta á Íslandi.

**Deloitte Legal leggur því til að Ísland hætti að skattleggja hagnað erlendra einstaklinga af sölu hlutabréfa eins og öll hin Norðurlöndin hafa gert.**

Málsliðurinn getur hljóðað svo:

*„Ákvæði 1 másl. á þó ekki við um söluhagnað hlutabréfa í félögum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 2. gr.“*

**II. Nýting taps á fyrri árum á móti hagnaði á síðari árum (e. loss carry-forward)**

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. másl. 8. tölul. 31. gr. tskl. sem efnislega lýtur að því að heimila lögaðilum og sjálfstætt starfandi rekstraraðilum að draga frá skattskyldum tekjum sínum eftirstöðvar rekstrartapa síðustu ára, óháð því hversu gamalt tapið verður (að uppfylltum öðrum skilyrðum). Lagt er til að nógildandi fyrningarregla, sem mælir fyrir um að tap fyrnist á 10 árum, verði afnumin.

Í a-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til bráðabirgðaákvæði, sem mælir fyrir um að 10 ára fyrningarreglan gildi þó áfram um tap sem verður á rekstrarári sem lýkur á árinu 2024 eða hefur orðið rekstrarárum fyrir þann tíma.

Bráðabirgðaákvæðið er svohljóðandi:

*„Þrátt fyrir 8. tölul. 31. gr. er aðeins heimilt að nýta eftirstöðvar rekstrartapa sem mynduðust á rekstrarári sem lauk á árinu 2024 eða fyrir í tíu ár, talið frá og með því ári sem tap varð til.“*

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í bráðabirgðaákvæðinu felist sama regla og nú sé í gildi. Þá segir enn fremur að tap sem „... myndaðist (sic) 2024 verður í síðasta lagi hægt að nýta við framtalsgerð vegna tekjuársins 2034.“ Þetta er ekki rétt. Í frumvarpinu felst takmarkaðri regla, því hún segir að notkun taps sé heimil í tíu ár talið frá og með því ári sem tap varð til. Nógildandi regla er ekki þannig, því hún segir að heimil sé notkun taps frá síðustu tíu árum á undan tekjuári. Þarna munar ári, sem nógildandi regla er hagstæðari. Samkvæmt reglunni í bráðabirgðaákvæðinu myndi t.d. tap á tekjuárinu 2024 ekki nýtast við framtalsgerð vegna tekjuársins 2034 eins og lagt er upp með í greinargerð, heldur einungis við framtalsgerð vegna tekjuársins 2033 (nýting taps 2024 í 10 ár talið frá og með 2024: 2024-2033).

**Sé vilji til þess sé að sama regla gildi áfram um eftirstöðvar rekstrartapa sem myndast á rekstrarári sem lauk á árinu 2024 eða mynduðust fyrir, leggur Deloitte Legal til, að orðalagi bráðabirgðaákvæðisins verði breytt þannig að sá vilji komi fram.**

Bráðabirgðaákvæðið gæti hljóðað svo:

*„Þrátt fyrir 8. tölul. 31. gr. er aðeins heimilt að nýta eftirstöðvar rekstrartapa sem mynduðust á rekstrarári sem lauk á árinu 2024 eða fyrir í ellefu ár, talið frá og með því ári sem tap varð til.“*

**Deloitte Legal telur hins vegar að ástæða sé til þess að breyta bráðabirgðaákvæðinu þannig að engin tímamörk verði á nýtingu á tapi frá síðustu tíu tekjuárum fyrir tekjuárið 2025 (tap frá tekjuárunum 2015-2024).**

Eins og segir í greinargerð með 3. gr. frumvarpsins, þá er almennt „... leitast við að leggja skatt á heildarhagnað atvinnurekstrar, þ.e. heildartekjur að frádregnum heildargjöldum yfir líftíma

*atvinnurekstrarins án tillits til einstakra uppgjörstímabila. Tímamörk þau sem finna má í gildandi 8. tölul. 31. gr. eru frávik frá því markmiði sem ekki verður séð að ástæða sé til að viðhalda...“.*

Ef það er álit löggjafans að tímamörkin á nýtingu tapsins séu frávik frá ákveðinni grunnreglu eða markmiði sem reyna eigi að ná, þá er engin ástæða til að takmarka breytinguna við tap frá og með tekjuárinu 2025, heldur er eðlilegt að hún nái til alls taps sem skattaðilar hafa gert grein fyrir á skattframtölum sínum frá síðustu tíu tekjuárum fyrir tekjuárið 2025 (tap frá tekjuárunum 2015-2024).

Þá yrði það ekki í ósamræmi við markmið frumvarpsins, að hvetja til nýrra fjárfestinga hér á landi. Með því að afnema tímamörkin líka fyrir síðustu tíu tekjuár (talið frá og með tekjuárinu 2024) væri ekki verið að hafa bein áhrif á komandi tekjuár (frá og með tekjuárinu 2025) en umtalsverð óbein áhrif.

Í fyrsta lagi myndu íslensk yfirvöld bæta ímynd sína með því að sýna í verki, að þegar þau telja að ekki hafi verið fylgt ákveðinni grunnreglu eða markmiði sem þau telja eiga við í dag, þá séu þau tilbúin til að ná fram þeirri grunnreglu eða markmiði að svo miklu leyti sem þau geta, enda þótt þau séu ekki skyldug til þess. Það væri heilbriggt viðhorf gagnvart atvinnurekstri og erlendum fjárfestingum, að gera það sem þau telja rétt og eðlilegt að svo miklu leyti sem þau geta.

Í öðru lagi þá þarf að hafa í huga að oft eru tengsl á milli nýrra og eldri fjárfestinga. Oft er um að ræða aðila sem hafa þegar fjárfest hér á landi og hyggjast fjárfesta meira, ýmist í sama verkefni/félagi eða öðru verkefni/félagi.

Í þriðja lagi er vert að benda á að íslensk sprotafyrirtæki og fyrirtæki sem hafa þurft að kosta til mikils í þróunarstarfsemi á upphafsárum sínum hafa mörg hver staðið frammi fyrir því að rekstrartap sem myndaðist vegna upphafsáranna hefur fyrnst áður en viðsnúningur varð í rekstri. Með núverandi tillögu er verið að skapa ákveðinn jaðar þar sem mörg íslensk fyrirtæki sem hafa verið í þróunarstarfsemi fram til ársins 2024, munu ekki njóta sömu ívilnandi meðferðar og fyrirtæki sem eru í þróunarstarfsemi frá og með tekjuárinu 2024.

**Deloitte Legal leggur því til breytt bráðabirgðaákvæði, þannig að engin tímamörk verði á nýtingu á tapi frá síðustu tíu tekjuárum fyrir tekjuárið 2025 (tap frá tekjuárunum 2015-2024).**

Bráðabirgðaákvæðið gæti hljóðað svo:

*„Þrátt fyrir 8. tölul. 31. gr. er aðeins heimilt að nýta eftirstöðvar rekstrartapa sem mynduðust á rekstrarári sem lauk á árinu 2015 eða síðar.“*

### III. Nýtingu taps á síðari árum á móti haqnaði á fyrri árum (e. loss carry-back)

Yfirlýst markmið frumvarpsins er að gera íslenskum fyrirtækjum auðveldara um vik að sækja fjármagn erlendis frá. Fram kemur að íslensk stjórnvöld séu meðvituð um mikilvægi þess að gera Ísland samkeppnishæft við önnur lönd um erlent fjármagn.

Sérstaklega er vikið að fyrirhugaðri breytingu á nýtingu á eftirstöðvum rekstrartapa sem sagt er tímabært að taka til endurskoðunar, einkum vegna neikvæðra áhrifa á erlenda fjárfestingu. Við endurskoðunina er

horft til samkeppnislanda í kringum okkur, einkum Norðurlandanna, en einnig til annarra landa Evrópu, Belgíu, Frakklands, Þýskalands, Hollands, Spánar og Bretlands.

Ef horft er til þess almenna sjónarmiðs eða grunnreglu sem reifuð er í greinargerð frumvarpsins og vísað er til hér á undan (að almennt sé „...leitast við að leggja skatt á heildarhagnað atvinnurekstrar, þ.e. heildartekjur að frádregnum heildargjöldum yfir líftíma atvinnurekstrarins án tillits til einstakra uppgjörstímabila.“) þá skýtur skökku við að einungis sé horft til heimildar til að nýta tap á fyrri árum á móti hagnaði á síðari árum (e. loss carry-forward) en ekki til heimildar til að nýta tap á síðari árum á móti hagnaði á fyrri árum (e. loss carry-back).

Síðarnefnda heimildin er ekki til staðar á Íslandi, en er vel þekkt í öðrum lögsögum. Að það sé ekki vikið að þessari heimild (e. loss carry-back) skýtur sérstaklega skökku við þegar haft er í huga að hún er til staðar í tveimur Norðurlandanna af fjórum (í Noregi og Svíþjóð) og fjórum hinna samanburðarlandanna af sex (í Frakklandi, Þýskalandi, Hollandi og Bretlandi). Ef gera á Ísland samkeppnishæft að þessu leyti við önnur lönd um fjármagn og erlenda fjárfestingu, þá má Ísland ekki vera með lakari reglur.

Fjárfestingar eru oft með háum upphafskostnaði þar sem tekur tíma að greiða upp lán og mynda tekjustofna, en oft er það ekki staðan og oft er afkoma fjárfestinga sveiflukennd, eins og t.d. af fiskeldi, ferðapjónustu, upplýsingatæknistarfsemi og stóriðju. Þannig geta mögur ár fylgt góðum árum og þá skiptir máli að þessi heimild sé til staðar. Þetta er eitt af þeim atriðum sem erlendir fjárfestar líta til.

Í Svíþjóð eru reglurnar um nýtingu taps á síðari árum á móti hagnaði á fyrri árum (e. loss carry-back) með þeim hætti að skattaðilinn má fresta allt að 25% af skattskyldum hagnaði hvers árs til allt að sex ára. Vegna hagræðis frestunarinnar, eru reiknaðar skattskyldar viðbótartekjur sem reiknaðar eru sem margfeldi af stöðu skattskuldbindingarinnar hverju sinni og tilteknu hlutfalli (0,72%) af vöxtum sænskra ríkisskuldabréfa til langs tíma. Í Frakklandi og Bretlandi er hægt að nýta síðara tap á móti hagnaði eitt ár aftur í tímann. Í Þýskalandi er hægt að fara tvö ár aftur í tímann. Í Noregi og Hollandi er um takmarkaðri úrræði að ræða.

Í tilefni af tímabærri endurskoðun á nýtingu rekstrartapa, eins og það er orðað í greinargerð með frumvarpinu, telur Deloitte Legal nauðsynlegt að Ísland heimili nýtingu taps á síðari árum á móti hagnaði á fyrri árum (e. loss carry-back) eins gert er í meirihluti þeirra landa sem greinargerðin tekur til samanburðar.

Virðingarfyllst,  
Deloitte Legal ehf.



---

Símon Jónsson  
Lögmaður, meðeigandi