

Alþingi

b.t. efnahags- og viðskiptanefndar

Kirkjustræti við Austurvöll

101 Reykjavík

Sent með rafrænum hætti á netfangið: nefnidasvid@althingi.is

Kópavogur, 30. nóvember 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta- og gjöld o.fl. (gistináttaskattur, áfengisgjald o.fl.), þskj. 509, 468. mál á 154. löggjafarþingi.

Deloitte legal ehf. („**Deloitte Legal**“) vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum um fyrirleggjandi drög að frumvarpi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til laga um breytingum á ýmsum lögum um skatta- og gjöld ofl., þskj. 509, 468. mál á 154. löggjafarþingi. (hér eftir „**frumvarpið**“).

I. Tekjuskattskylda erlendra aðila

Í c-lið 7. gr. frumvarpsins er m.a. lagt til að nýr töluliður, n.t.t. nýr 12. tölul., bætist við 1. mgr. 3. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt (hér eftir „**tskl.**“). Ákvæðið mælir fyrir um að skattskyldir hér á landi verði;

„Allir aðilar sem njóta hvers konar annarra tekna, eða ígildi tekna, en þeirra sem taldar eru upp í öðrum töluliðum þessa ákvæðis frá íslenskum aðilum eða föstum starfsstöðum, þó ekki af vörusölu.“

Í samræmi við þessa breytingartillögu er í 14.- 16. gr. frumvarpsins lögð til breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987, þessu til samræmis til að lögfesta staðgreiðsluskyldu þessara tekna af hálfu greiðenda.

Deloitte Legal geldur varhug við því að framangreindar breytingar verði óbreyttar að lögum þar sem þær eru án fordæma innan EES, munu auka flækjustig umtalsvert með tilheyrandi kostnaði fyrir fyrirtæki og einstaklinga, og það án ávinnings fyrir ríkissjóð.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í framkvæmd hafi verið litið svo á að 3. gr. tskl. hafi að geyma tæmandi talningu á þeim tekjutegundum sem teljast skattskyldar hér á landi í hendi erlenda aðila. Með þessu væri lögð til breytinga þar á og er nýja ákvæðinu ætlað vítt gildissvið þannig að hún grípi önnur tilvik sem ekki alla undir aðra töluliði 3. gr. tskl. Þá er tekið fram í athugasemd með frumvarpi að skattlagningaréttur 3. gr. ráðist að stórum hluta af ákvæðum tvísköttunarsamninga þar sem þeir eiga við, og kemur þá sérstaklega fram að framangreindar breytingar hafi takmörkuð áhrif á erlenda aðila sem beitt geta tvísköttunarsamningum sem Ísland hefur gert.

Deloitte Legal telur þörf á að koma með athugasemdir við framangreinda viðbót þar sem við teljum að orðalag hins nýja ákvæðis sé villandi og skapi hættu á því að það verði túlkað með öðrum hætti en væntanlegur vilji löggjafans stóð til.

Í 3. tölul. 3. gr. kemur fram eftirfarandi um skattskyldar tekjur erlendra aðila sem inna af hendi þjónustu eða starfsemi hér á landi [undirstrikun Deloitte Legal]:

„allir aðilar sem fá greiðslu fyrir þjónustu eða starfsemi innta af hendi hér á landi skulu greiða tekjuskatt af þeim tekjum.“

Miðað við þetta ákvæði þá er þjónusta, t.a.m. sérfræðiþjónusta, skattskyld hér á landi ef hún er innt af hendi hér á landi. Ef hins vegar þjónusta er innt af hendi erlendis þá er hún ekki skattskyld hér á landi.

Samkvæmt orðalagi hins nýja tölulíðs 12. tölul. 3. gr. þá tekur ákvæðið til hverskonar annarra tekna, eða ígildi þeirra, sem ekki eru talin upp í öðrum tölulíð ákvæðisins, þ.e. 3. gr. Lesa má það úr ákvæðinu að hvers kyns þjónusta erlendra aðila, m.a. sem innt er af hendi á erlendri grundu, verður nú gerð skattskyld hér á landi ef kaupandi þjónustunnar er íslenskur aðili. Eins og tillagan í 12. tölul. er orðuð, þ.e. að það nái ekki til tekna sem taldar eru upp í öðrum tölulíðum ákvæðisins, þá má rökstyðja það sem svo að þjónusta veitt erlendis frá sé ekki þar á meðal, þar sem í 3. tölul. er aðeins fjallað um tekjur af þjónustu sem *er innt af hendi hér á landi*. Þar sem að þjónusta veitt erlendis er ekki talin upp í 3. tölul. 3. gr. þá myndi hún nú teljast til hvers kyns annarra tekna sem skattskyldar eru hér á landi þar sem hún er greidd af íslenskum aðilum.

Hins vegar mætti rökstyðja það sem svo að tekjur af hverskonar þjónustu, hvort sem þjónustan er innt af hendi erlendis eða innanlands, falli undir 3. tölul. ákvæðisins, en með henni er tekjur af þjónustu erlendis frá gerðar undanþegnar skattskyldu ef þær eru ekki inntar af hendi hér á landi og mun hinn nýi 12. tölulíður þannig ekki grípa kaup á þjónustu erlendis frá. Aftur á móti er sérstaklega tilgreint að *vörukaup* séu undanskilin skattskyldunni og því óljóst hvers vegar þau eru sérstaklega tekin út fyrir sviga þegar að þau ættu að öðrum kosti að falla undir 3. tölul. 3. gr. tskl. þegar vörusala fer fram hér á landi.

Vegna skorts á umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu er með öllu óljóst hver raunverulegur vilji löggjafans er í þessum efnunum. Þá stenst greinargerðin ekki tilmæli handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, enda ekkert mat á áhrifum lagt fram. Það að vísa til mögulegra undanþága í tvísköttunarsamningum stenst illa skoðun en Ísland hefur gert fáa tvísköttunarsamninga samanbórið við helstu viðskiptalönd eða tæplega 50, og viðskipti við þau lönd verða því dýrari vegna aukins kostnaðar við reglufylgni. Til samanburðar þá var á árinu 2022 þjónusta keypt til landsins frá ríflega 200 löndum, og þau viðskipti verða dýrari fyrir fyrirtæki og einstaklinga enda ljóst að erlendir þjónustuveitendur munu ekki taka á sig þessa auknu skattlagningu.

Deloitte Legal leggur til að fallið sé frá lagabreytingunni til að skapa ekki hættu á því að tekjur af þjónustu, sem innt er af hendi erlendis frá, sé gerð skattskyld og staðgreiðsluskyld hér á landi. Er þetta sérstaklega mikilvægt þar sem í greinargerð með frumvarpi kemur fram að ákvæðinu sé ætlað vítt gildissvið þannig hún nái undir önnur tilvik sem falla ekki undir 3. gr. Um leið og lagaákvæðinu er ætlað vítt gildissvið má ætla að ákvæðið verði túlkað rúmt í framkvæmd.

Afleiðingarnar af því að skattleggja öll þjónustukaup erlendis frá myndu vera gríðarlega neikvæðar á einstaklinga jafnt og atvinnufyrirtæki í landinu. Vankantar breytingarinnar birtast skýrast með ímynduðu dæmi;

Segjum sem svo að einstaklingur, sem við skulum kalla A, sé afkastamikill handverksmaður og þrjóni lopapeysur sem hafa notið mikilla vinsælda á samfélagsmiðlum. Þótt hinar ýmsu sölusíður standi til boða á netinu, ákveður A að bjóða varninginn til sölu gegnum sína eigin heimasíðu. Það vill svo til að frá námsárum sínum í Prag þekkir A tékkneskan forritara, sem enn býr í heimalandinu, sem er til í að setja upp tésíðu gegn smávægilegri þóknun. Þegar kemur að því að greiða tékkneska forritaranum vandast málið hins vegar talsvert. A þarf nefnilega að standa skil á staðgreiðslu teknanna í ríkissjóð á grunni hinna nýju ákvæða því tekjur tékkneska forritarans eru orðnar skattskyldar og staðgreiðsluskyldar á Íslandi. Forritarinn þarf síðan að bera sig eftir því að fá staðgreiðsluna endurgreidda á grunni tvísköttunarsamnings Íslands og Tékklands. Það þarf hann að gera með því að skila í frumriti svokallað RSK 5.42 eyðublað sem hefur verið stimplað af tékkneskum skattfyrvöldum.

Nefnda dæmisögu má heimfæra yfir á hvers konar viðskipti með þjónustu þar sem kaupandi er íslenskur aðili en seljandi er staðsettur í öðru landi. Gildir þá einu hvort um er að ræða þjónustu sérfræðinga, arkitekta, forritara, þýðenda eða hvers konar þjónustu sem unnt er að ímynda sér. Sífelld fleiri íslensk fyrirtæki eru hluti af alþjóðlegri samstæðu þar sem erlend dótturfélög þurfa að sinna tilteknum hluta starfseminnar. Þá er þjónusta erlendu dótturfélaganna seld til íslenska fyrirtækisins sem áframselur sínar vörur eða þjónustu til endanlegra neytenda. Aukinn kostnaður vegna þessarar skattlagningar myndi að öllum líkindum skila sér beint út í verðlagið.

Vandséð er hins vegar hvort að umstangið sem þessu fylgir svari kostnaði. Líklegast er að þorri umræddra tekna, sem enda í ríkissjóði með þessum hætti, fái endurgreiddur á grundvelli tvísköttunarsamninga sem Ísland hefur gert. Í framkvæmd hljómar slíkt ósköp einfalt, en viðbúið er að skattfyrvöld muni þurfa að yfirfara og taka afstöðu til hvernar umsóknar. Í núverandi kerfi þarf að senda slíkar umsóknir í frumriti á pappír. Slíkt er bæði frekt á mannafla og tíma, fyrir afar óljósan ávinning.

Að sama skapi er viðbúið að fyrirkomulagið verði til þess fallið að erlendir aðilar, sem ekki hafa stofnað útibú eða félag um þjónustu veitta hér á landi, veigri sér við að gera þjónustu sína aðgengilega á íslensku svæði. Á það einkum og sér í lagi við um aðila sem selja þjónustu hingað sjaldan og í litlum mæli, enda hæpið að umstang og kostnaður við endurgreiðsluumsóknina standi undir sér. Þá sé einfaldlega betur heima setið en af stað farið. Hið sama gildir um aðila í ríkjum sem ekki hafa gert tvísköttunarsamninga við Ísland, enda ekki mögulegt fyrir þá að endurheimta þær tekjur sem eftir urðu hér á landi. Þá gætu þessir erlendu aðilar einnig séð sér leik á borði og velt kostnaðinum vegna umræddrar skattlagningar yfir á kaupanda þjónustunnar hér á landi.

Þá er vert að geta þess að almennt í þeim löndum sem við berum okkur saman við, þ.e. EES/EU og OECD ríkin, þá eru þjónustukaup veitt erlendis frá ekki skattskyld eða staðgreiðsluskyld. Af greiðslum sem fara fram til erlendra aðila sem framkvæma sína starfsemi erlendis frá, þ.e. ekki innan þess ríkis sem greiðslan kemur frá, er almennt bara skattskylda og staðgreiðsla af vöxtum, arðgreiðslum og þóknunum (e. *royalties*).

Sé það eindregin afstaða þingsins að festa umrætt ákvæði í lög, mælist Deloitte Legal til þess að tvísköttunarsamningum Íslands við önnur ríki verði fjölgað, með það að marki að draga úr skaðanum sem óumflýjanlega mun af hljóttast. Í þeim efnum hefur Ísland verið eftirbátur þeirra ríkja sem við viljum bera okkur saman við. Samhliða þyrfti slökkvistarfið að felast í að einfalda ferlið við umsókn um lækkun eða undanþágur á grundvelli tvísköttunarsamninga. Öðrum kosti er hætta á að erlendir aðilar dragi úr þjónustuframboði sínu hér á landi með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á íslenska neytendur og atvinnulíf, sem þurfa oftast en ekki að leita út fyrir landsteinana vegna skorts á framboði hér á landi. Farsælasti kosturinn væri þó að draga umrædda breytingu til baka.

II. Sala bújarðar

Í 9. gr. frumvarpsins er lög til orðalagsbreyting á 4. mgr. 15. gr. tskl. er tekur til sölu á bújörð. Í athugasemd með frumvarpinu kemur fram að ákvæðið hefur í framkvæmd verið túlkað á þá leið að öflun íbúðarhúsnæðis þurfi að vera í tengslum við lok búrekstrar og sú framkvæmd fest í sessi með þeirri lagabreytingu sem hér er lögð til í nýjum málslið.

Deloitte Legal fagnar þeirri breytingartillögu sem lögð er fram í ákvæðinu þar sem ákvæðið er þá í samræmi við þá framkvæmd sem hefur myndast um að öflun íbúðarhúsnæðis þarf að vera í tengslum við lok búrekstrar. Hins vegar vill Deloitte Legal nýta tækifærið á og benda á ákveðinn óskýrleika sem má finna í 3. málslið ákvæðisins sem mælir fyrir um skilyrði sem uppfylla þarf svo að skattaðila sé heimilt að fresta skattlagningu vegna sölu bújarðar og að lækka söluhagnað vegna öflunar íbúðarhúsnæðis. Í ákvæðinu, eins og það hljóðar nú, kemur fram það skilyrði að þessi meðferð sé aðeins heimil ef seljandi hafi haft búrekstur á hinni seldu eign „*að aðalstarfi í a.m.k. fimm ár á síðastliðnum átta árum næst á undan söludegi og stundi búrekstur á sama hátt á hinni keyptu bújörð eða noti hið keypta húsnæði fyrir eigin íbúð í a.m.k. tvö ár eftir kaupdag.*“

Ástæða fyrir þeim óskýrleika sem Deloitte Legal vill benda á er að í ákvæðinu finnst hvergi áskilnaður eða skilyrði fyrir rekstrarformi búrekstrarins. Einungis kemur fram að þetta þurfi að hafa verið aðalstarf bóndans í a.m.k. fimm ár. Ef tekið er dæmi um bónda í einstaklingsrekstri, sem á bújörð og hefur verið með búrekstur á jörðinni í a.m.k. fimm ár að aðalstarfi, þá er skýrt skilyrði ákvæðisins er uppfyllt. Hins vegar er óljóst hvort bóndi sem takmarkað hefur persónulega áhættu sína með stofnun einkahlutafélags um búreksturinn, og á ýmist bújörðina persónulega eða hún er í eigu einkahlutafélagsins, uppfylli skilyrði ákvæðisins.

Deloitte Legal telur að miðað við orðalag ákvæðisins þá eigi það ekki að skipta máli undir hvaða félagiformi skattaðili hefur búreksturinn, eingöngu að bóndinn sjálfur eigi bújörðina persónulega og hafi verið með búrekstur á henni í aðalstarfi í a.m.k. fimm ár. Eigi þar einu að gilda hvort bóndinn standi þar persónulega í búrekstri eða sé launamaður hjá einkahlutafélagi sínu.

Deloitte Legal hefur verið upplýst að embætti Skattsins hafi gefið þær leiðbeiningar til skattaðila, að bændur sem eiga bújörð og hafi búrekstur sinn í einkahlutafélagi geti ekki nýtt sér heimild ákvæðisins þar sem reksturinn hafi ekki hjá skattaðila sjálfum, þrátt fyrir að þeir hafi haft búrekstur að aðalstarfi á jörð sinni í a.m.k. fimm ár. Þær leiðbeiningar hafa hins vegar hvorki verið birtar á vef Skattsins, www.skatturinn.is, né má finna slíka framkvæmd í birtum úrskurðum yfirskattanefndar.

Í þessu samhengi er vert að nefna að með setningu laga nr. 133/2001, um breytingu á lögum um tekjuskatt og eignaskatt (skatthlutföll, verðbólguleiðréttingar, einstaklingar í atvinnurekstri o.fl.) var innleidd í tskl. heimild fyrir einstaklinga til að færa einstaklingsrekstur yfir í einkahlutafélag, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, án þess að skattskyldur söluhagnaður myndi myndast. Þá er enn fremur ljóst af þinglegri meðferð málsins, sem og blaðagreinum þess tíma, að breytingin var meðal annars hugsuð fyrir bændur. Sagði t.a.m. í umsögn Bændasamtaka Íslands við frumvarpið að samtökin fögnuðu boðuðum lækkunum á eignaskatti og tekjuskatti félaga og enn fremur var „tekið undir þær breytingar sem auðvelda einstaklingum að færa rekstur sinn yfir í einkahlutafélag.“ Að sama skapi er vert að drepa niður í ræðu þáverandi fjármálaráðherra, Geirs H. Haarde, við 2. umræðu málsins þann 6. desember 2001. Þar lét ráðherrann m.a. eftirfarandi orð falla:


Það er líklegt að einkahlutafélögum muni fjölga, m.a. vegna þess að í frv. er sérstök grein sem á að gera fólki auðveldara að komast úr einstaklingsrekstri yfir í einkahlutafélög og er sérstaklega hugsuð fyrir einyrkja sem stunda atvinnurekstur í dag, vija komast út úr honum, vija koma honum á hendur afkomenda sinna, vija geta hætt, selt, losað sig út úr honum en eru í sjálfheldu í dag eins og segir í umsögn skattransóknarstjóra um þetta atriði. Hann segir nefnilega í umsögn sinni að ekki leiki vafi á því að við þessa breytingu muni ákveðnum hópi aðila gert kleift að losna úr ákveðinni sjálfheldu. Þetta veit hv. þm. Kristján Möller og þetta vita allir sem til að mynda hafa fylgst með einstaklingsrekstri víða um land. Auðvitað er þetta líka til á höfuðborgarsvæðinu. En þetta er algengt úti á landi, þ.e. að menn hafi verið með einhvern lítinn rekstur, hugsanlega bát, hugsanlega vörubíl, hvað sem það væri nú og eru í þessari stöðu. Okkur fannst rétt --- og uppi hefur verið um það ósk lengi --- að mönnum yrði gert kleift að bjóstat út úr þessari sjálfheldu með því að fá rekstri sínum breytt án þess að við það myndaðist nýr skattstofn í formi söluhagnaðar.


Ljóst er að einstaklingar í búrekstri hefðu tæplega fylgt hvatningu hins opinbera, um að færa reksturinn í einkahlutafélag, ef þeir hefðu vitað að með því myndu þeir, áratugum síðar, glata rétti sínum til nýtingar á 4. mgr. 15. gr. tskl., sem bókstaflega er ætlað að auðvelda kynslóðaskipti í landbúnaði og draga úr íþyngjandi skattalegum áhrifum búrekstrarloka.

Með hliðsjón af framangreindu þá leggur Deloitte Legal til, að samhliða fyrirhugaðri breytingu á orðalagi 4. mgr. 15. gr. tskl., að öll tvímæli verði tekin af um að ákvæðið gildi óháð rekstrarformi búrekstrarins, enda verður ekki séð að nokkur rök hnígi til þess að mismuna bændum eftir rekstrarformi.

Virðingarfyllst,
Deloitte Legal ehf.


Guðbjörg Þorsteinsdóttir,
Lögmaður, meðeigandi
gth@deloitte.is


Kristjana Pálsdóttir
Lögfræðingur, verkefnastjóri
krpalsdottir@deloitte.is


Jóhann Óli Eirsson,
Lögfræðingur, sérfræðingur
jeidsson@deloitte.is