



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

SKOÐUN VIÐSKIPTARÁÐS 26. JÚNÍ 2009

SKATTLAGNING VAXTAGREIÐSLNA - ÓHEPPILEG LEIÐ AÐ SETTU MARKI

... skiptar skoðanir eru um ágæti þeirra breytinga sem frumvarp um ráðstafanir í ríkisfjármálum felur í sér ...

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp um ráðstafanir í ríkisfjármálum sem felur í sér fyrstu aðgerðir til að brúa fjárlagahalla ríkissjóðs á komandi misserum. Mörgum orðum væri hægt að fara um frumvarpið og þær breytingar sem það felur í sér á sviði skatt- og gjaldheimtu og ljóst er að skiptar skoðanir eru um ágæti þeirra. Efni þessarar skoðunar er aftur á móti einskorðað við þann hluta frumvarpsins sem lýtur að skattlagningu vaxtagreiðslna til erlendra aðila. Sambærilegar tillögur voru kynntar til sögunnar af hálfu fjármálaráðuneytisins á síðastliðnu vorþingi en vegna rökstuddrar andstöðu fjölda aðila taldi efnahags- og skattanefnd tilefni til að skoða betur áhrif slíkrar skattlagningar og ákvað að fella ákvæðið úr frumvarpinu.

... skattlagning vaxtagreiðslna hefði skaðleg áhrif á samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja ...

Markmið frumvarpsins þá voru af hinu góða, þ.e. að skerpa á framkvæmd og skilvirkni skattheimtu og draga úr skattaundanskotum. Ástæða andstöðu umsagnaraðila var hinsvegar að skattlagning í samræmi við frumvarpið hefði verulega skaðleg áhrif á samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja, sem þegar er afar slök vegna núverandi efnahagsaðstæðna. Löggjöfin myndi takmarka frekar aðgengi þeirra að erlendu lánsfjármagni og gera það litla fjármagn sem í boði er mun dýrara. Því miður virðist ráðuneytið ekki hafa tekið athugasemdir og gögn umsagnaraðila í þessa veru til nánari athugunar líkt og efnahags- og skattanefnd lagði til í nefndaráli sínu, en ákvæðið og athugasemdir frumvarpsins eru nær óbreyttar.

... skattlagningin mun leggja þránd í götu erlendrar fjárfestingar héraendis ...

Mikilvægt er að stjórnvöld taki tillit til þessara athugasemda og vinni að því að ná ásættanlegri niðurstöðu í þessu máli í góðri samvinnu við íslensk fyrirtæki. Neikvæðar afleiðingar þess að lögfesta skattlagningu vaxtagreiðslna eru margvíslegar og hafa lítið með vafasama viðskiptahætti að gera. Í fyrsta lagi má gera ráð fyrir að íslensk fyrirtæki muni í reynd bera þann skatt sem frumvarpið hyggst leggja á móttakanda vaxtagreiðslunnar; Í öðru lagi mun skattlagningin leggja þránd í götu erlendrar fjárfestingar héraendis og var þó staðan verulega slæm fyrir; Í þriðja lagi þá verður hér við lýði skattlagning sem þekkist ekki innan innri markaðar Evrópu og í fjórða lagi verður vegið að grundvelli afnáms gjaldeyrishafta hvað nýjar fjárfestingar varðar. Fjárhagslegir hagsmunir ríkissjóðs af skattlagningunni eru afar takmarkaðir en eins og greint hefur verið frá geta neikvæðar afleiðingar þess orðið verulegar. Viðskiptaráð hvetur því stjórnvöld til að fella út ákvæði frumvarpsins sem tekur til skattlagningar vaxtagreiðslna til erlendra aðila og endurmóta hana í samvinnu við atvinnulíf og aðra hagsmunaaðila.

... endurmóta þarf ákvæðið í samvinnu við atvinnulíf og aðra ...

... vaxtagreiðslur almennt ekki skattlagðar í helstu samanburðar- og viðskiptaríkjum ...

Á SKJÖN VIÐ ALPJÓÐLEGA PRÓUN

Margt ber að hafa í huga þegar á eru lagðir nýir skattar. Eitt af því er alþjóðlegur samanburður, enda geta mikil frávik frá almennu skattaumhverfi skaðað samkeppnisstöðu þjóða á vettvangi alþjóðlegra viðskipta. Af athugasemdum frumvarpsins má ráða að að vaxtatekjur til erlendra aðila séu nánast undantekningarlaust skattskyldar tekjur í öðrum löndum. Ef litið er til helstu samanburðar- og viðskiptaríkja Íslands er augljóst að reyndin er önnur. Almenna reglan á Norðurlöndunum er t.a.m. sú að þessar tekjur eru undanþegar skatti. Innan Evrópusambandsins er jafnframt í gildi tilskipun sem beinlínis hefur það að markmiði að afnema skattlagningu vaxta og þóknana milli aðila innan aðildarríkja sambandsins. Eins og kemur fram í aðfararorðum þeirrar tilskipunar þá var sú leið talin henta hvað best til að koma í veg fyrir margvísleg álitamál tengdri slíkri skattlagningu, líkt og t.a.m. hindranir á alþjóðlegum viðskiptum og tvísköttun.

Samkvæmt þessu er ljóst að upplýsingar um stöðu mála í alþjóðlegu samhengi í athugasemdum frumvarpsins beinlínis eru rangar, en það hljóta að teljast fremur óvönduð vinnubrögð.

... frumvarpið ver hvorki innlenda hagsmuni né skilar hingað hluta af ábata erlendra aðila ...

ÍSLENSK FYRIRTÆKI BERA SKATTINN

Helsta markmið frumvarpsins er að koma í veg fyrir skattaundanskot og verja þannig innlenda hagsmuni. Eins gæti við fyrstu sýn virst skynsamlegt að skattleggja erlenda aðila og njóta þannig hluta af þeirri verðmætasköpun sem á sér stað. Bæði markmið eru eðlileg og af hinu góða, en vandinn er sá að lagasetningin í núverandi mynd ver hvorki innlenda hagsmuni né skilar hingað hluta af ábata erlendra aðila.

... íslensk fyrirtæki munu í raun bera þessa skattlagningu ...

Þar skiptir mestu að íslensk fyrirtæki munu í raun bera þá skattlagningu sem hér er til umfjöllunar. Ástæðan er sú að lánveitandi leggur upp með að fá visst endurgjald af lánsfjármagninu og ef kostnaður eykst við lánveitingu, t.a.m. vegna afdráttarskatts á vaxtagreiðslur til lánveitenda, þá er þeim kostnaði velt á lántakann. Um þessi áhrif skattlagningar vaxtagreiðslna milli ríkja er fjallað með skilmerkilegum hætti í tvísköttunarsamningsfyrirmynd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (*OECD Model Tax Convention on Income and on Capital*).

... fjöldi aðila staðfesti þessi áhrif á fundi efnahags- og skattanefndar ...

Í flestum fjármálagerningum og almennum lánasamningum sem útgefnir eru á alþjóðlegum fjármálamörkuðum eru stöðluð ákvæði í þessa veru. Þau fela í sér að ef eigandi skuldabréfsins (lánveitandi) þarf að greiða afdráttarskatta af vaxtagreiðslum þá skuldbindur útgefandi bréfsins (lántaki) sig til að greiða hærra vexti svo lánveitandi verði jafn settur og ef engum skatti væri haldið eftir. Hærra vaxtaálag leiðir því eðli málsins samkvæmt til aukins fjármagnskostnaðar hjá lántakanda. Þetta staðfesti fjöldi aðila sem kom fyrir efnahags- og skattanefnd þegar fyrra frumvarp sama efnis var til umræðna og átti það væntanlega stóran þátt í þeirri ákvörðun nefndarinnar að fella skattlagningu þessa úr því frumvarpi.

Verði frumvarp um ráðstafanir í ríkisfjármálum að lögum óbreytt þá er það íslenskt atvinnulíf sem á eftir að bera kostnaðinn við afdráttarskattinn sem ákvæði þetta leggur til að lagður verði á. Ekki þarf að fjölyrða um bagalegar

afleiðingar þess, sérstaklega í ljósi núverandi efnahagsástands þar sem erlent fjármagn er af skornum skammti og fjármagnskostnaður nú þegar að sliga skuldsett innlend félög.

TVÍSKÖTTUNARSAMNINGAR ENGIN TRYGGING

Fjármálaráðuneytið virðist gera sér grein fyrir fyrrgreindum afleiðingum þessarar skattlagningar ef litið er til athugasemda frumvarpsins. Þar segir að skattbyrði móttakanda vaxtanna ætti ekki að þyngjast vegna tvísköttunarsamninga og ætti skattlagningin þannig ekki að hafa áhrif á það vaxtastig sem innlendir aðilar bera. Má það rekja til þess að slíkir aðilar eiga almennt rétt á endurgreiðslu eða frádrætti síðar meir. Í þeim tilvikum sem tvísköttunarsamningar kveða á um 0% skattlagningu vaxtagreiðslna þá er þetta almennt rétt. Það á hins vegar einungis við um 21 af þeim 36 ríkjum sem Ísland hefur gert tvísköttunarsamning við, en eftir standa þá 15 ríki auk þeirra 156 ríkja sem Ísland hefur ekki gert tvísköttunarsamning við. Þegar vaxtagreiðslur fara til aðila í þessum 171 ríki þá mun skattbyrði móttakenda þeirra aukast og það mun hafa áhrif til hækkunar á vaxtakjörum innlendra aðila.

... skattbyrði móttakenda vaxta mun aukast í tilviki 171 ríkja sem mun hafa áhrif til hækkunar á vaxtakjörum innlendra aðila ...

... veruleg hætta er á tvísköttun þessara tekna ...

Þá er jafnframt veruleg hætta á tvísköttun þessara tekna í þeim tilvikum sem Ísland innheimtir afdráttarskatt skv. tvísköttunarsamningum. Er það vegna þess að óvíst er hvort ætlunin sé að innheimta afdráttarskattinn hérlendis af brúttó vaxtagreiðslu eða nettó. Flest ríki miða endurgreiðsluna eða frádráttinn yfirleitt við nettó vaxtatekjur. Ef stefnt er að brúttóskattlagningu þá getur heildarskattlagning vegna vaxtagreiðslna jafnvel orðið hærrí en nettótekjur lánveitandans voru upphaflega vegna lánsins. Jafnframt eru ýmsir vankantar á endurgreiðslurétti/frádráttarheimildum móttakenda vaxtagreiðslna. Einn þeirra er í tengslum við fjárstreymi lánveitandans, en endurgreiðslan og frádrátturinn eiga sér yfirleitt stað mun síðar en afdráttarskatturinn er greiddur. Þar sem peningar mótteknir í dag eru meira virði en þeir sem mótteknir eru síðar þá er vaxtaálag yfirleitt aukið sem nemur þeim kostnaði.

... ákvæðið fækkar aðilum sem tilbúnir eru að fjármagna íslensk fyrirtæki ...

Að auki er fjöldi lánveitanda á alþjóðlegum mörkuðum ekki skattskyldur í sínu heimaríki, t.d. erlendir lífeyrissjóðir og ýmsir fjárfestingasjóðir. Vegna þess þá er ekki um að ræða neinar skattgreiðslur þessara aðila í þeirra heimaríki og því enginn skattur í heimaríkinu sem hægt er að nota til að draga greiddan afdráttarskatt hérlendis frá. Afdráttarskatturinn hérlendis er því ófrádráttarbær/óendurgreiðsluhæfur kostnaður fyrir slíka aðila. Af þessum sökum leitast þeir við að veita lán í ríkjum þar sem enginn afdráttarskattur er lagður á vaxtagreiðslur þeim til handa. Ákvæði þetta væri því í raun til þess fallið að fækka aðilum sem tilbúnir væru að fjármagna íslensk fyrirtæki. Vart er á það bætandi um þessar mundir.

AÐRAR LEIÐIR FÆRAR AÐ SETTU MARKI

Eins og fram kemur að ofan þá er helsta markmið þessarar skattlagningar að koma í veg fyrir skattaundanskot og er það allra góðra gjalda vert. Eins og ákvæðið er orðað þá tekur það hins vegar til allra vaxtagreiðslna til erlendra aðila og má því segja að verið sé að kasta stóru neti til að ná litlum aflu.

... verið að kasta stóru neti til að ná litlum aflu ...

... ákjósanlegra að beina skattlagningunni einungis gegn greiðslum til aflandssvæða ...

... enn þörf á verulegri bragarbót ...

... ráðuneytið hefur ekki séð ástæðu til að kanna þessi áhrif nánar ...

... hér verður við lýði skattlagning sem þekkist vart innan ESB og mun torvela viðskipti milli Íslands og helstu viðskiptalanda ...

Ef litið er til þess hvernig skattlagningu vaxtagreiðslna er beitt til að ná fyrrgreindu markmiði í öðrum löndum þá beinist hún fyrst og fremst að skattaundanskotum til aflandssvæða, þar sem skatthlutfall er mun lægra en annars væri. Þá eru hefðbundnar vaxtagreiðslur til ríkja sem falla undir áðurnefnda tilskipun Evrópusambandsins eða þeirra sem viðkomandi land hefur gert tvísköttunarsamning við undanþegnar slíkri skattlagningu. Er hér um að ræða mun ákjósanlegri leið til þess að koma í veg fyrir skattaundanskot og um leið koma í veg fyrir að dregið verði úr fjármögnunarmöguleikum íslenskra fyrirtækja.

Einhver skref í þessa átt voru stigin í því frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi en þar er eingöngu vísað til þess að skattlagning vaxtagreiðslna komi ekki til ef móttakandi þeirra staðsettur í ríki sem Ísland hefur gert tvísköttunarsamning við og sá samningur bannar slíka skattlagningu. Í raun er sú viðbót hins vegar óþörf þar sem hún staðfestir eingöngu að íslenska ríkið ætli að virða þegar gerða tvísköttunarsamninga og því ljóst að enn er þörf á verulegri bragarbót.

MEÐFERÐ MÁLSINS ÁBÓTAVANT

Þegar sambærileg skattlagning var til afgreiðslu hjá efnahags- og skattanefnd nú í vor þá var farið gaumgæfilega yfir neikvæð áhrif hennar og fjöldi aðila lagði fram ítarlegar umsagnir og gögn því til stuðnings. Því vekur það athygli að ráðuneytið virðist ekki hafa séð ástæðu til að kanna nánar þessi áhrif, þrátt fyrir tilmæli þess efnis í nefndaráliti efnahags- og skattanefndar.

Jafnframt vekur athygli að bróðurpartur þeirra aðila sem gerði athugasemdir við frumvarpið á vörþingi var ekki beðinn að skila umsögn um það frumvarp sem nú er til afgreiðslu nefndarinnar og felur í sér sömu skattlagningu, ef litið er framhjá óverulegum breytingum ákvæðisins. Að auki vekur það upp spurningar að umrædd skattlagning er hluti af víðtækum ráðstöfunum í ríkisfjármálum þegar áhrif hennar á tekjur ríkissjóðs eru talin óveruleg, bæði samkvæmt athugasemdum frumvarpsins og umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

Vinnubrögð af þessu tagi eru í það minnsta ekki dæmi um það gagnsæi og hreinskiptni sem nú er kallað eftir á flestum sviðum samfélagsins

AFLEIÐINGARNAR LJÓSAR

Ef skattlagning vaxtagreiðslna til erlendra aðila verður lögfest í óbreyttri mynd eru nokkur atriði næsta vís: Í fyrsta lagi munu innlend fyrirtæki í reynd bera þann skatt sem frumvarpið hyggst leggja á móttakanda vaxtagreiðslunar; Í öðru lagi mun skattlagningin að öllum líkindum torvela frekar viðskipti milli Íslands og helstu viðskiptalanda þar sem erlendir fjárfestar munu veigra sér við að fjárfesta hér á landi og þar sem það litla fjármagn sem í boði er verður dýrara; Í þriðja lagi þá verður hér við lýði skattlagning sem þekkist ekki innan innri markaðar Evrópu og í fjórða lagi verður vegið að grundvelli afnámi gjaldeyrishafta hvað nýjar fjárfestingar varðar. Það er einfaldlega ekki á bætandi í núverandi árferði.

Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson aðstoðarframkvæmdastjóri Viðskiptaráðs, Davíð S. Davíðsson hagfræðingur Viðskiptaráðs og Haraldur I. Birgisson lögfræðingur Viðskiptaráðs í síma 510-7100.