



KPMG ehf.  
Borgartún 27  
105 Reykjavík

Sími 545 6000  
Fax 545 6001  
Veffang [www.kpmg.is](http://www.kpmg.is)

Fjármála- og efnahagsráðuneytið,  
skrifstofa skattamála.

Reykjavík, 23. nóvember 2018.

**Umsögn KPMG ehf. um drög að frumvarpi til laga „um um breytingu á ýmsum lögum vegna skattlagningar tekna erlendra lögaðila í lágskattaríkjum, samsköttun, takmörkun á frádrætti vaxtagjalda og skattlagningu á útsendum starfsmönnum“**

Taka ber fram að m.t.t. þess skamma umsagnartíma sem gefinn er að þá hefur ekki gefist ráðrúm til þess að skoða frumvarpið vandlega. Að neðan má þó finna helstu atriði sem KPMG ehf. vill koma á framfæri.

**1. gr. frumvarpsins – Samsköttun, sbr. 55. gr. laga nr. 90/2003**

Hvað varðar þær breytingar sem snúa að samsköttun vill KPMG ehf. benda á fyrri umsögn sína dags. 13. apríl 2018 varðandi sama efni.<sup>1</sup>

**2. gr. frumvarpsins - CFC ákvæði 57. gr. a. laga nr. 90/2003**

Af lestri umrædds frumvarps er ljóst að verið er, að meginstefnu, að fylgja útfærslu sem fram kemur í tilskipun Evrópuráðsins (EU) 2016/1164 (sem oft er vísað til sem Anti-Tax-Avoidance-Directive eða ATAD). Umrædd tilskipun er sniðin að þeim tillögum sem fram koma í aðgerðaráætlun OECD númer þrjú (svokölluð BEPS aðgerðaráætlun). Þó er í ákveðnum tilfellum vikið frá þeim reglum sem ríkjum Evrópusambandsins er gert að innleiða hjá sér, sbr. að neðan.

**Ákvæði 1. mgr. 2. gr., þar sem lögð er til skilgreining á CFC félagi**

Telja verður að orðið „ívilnandi“ sé óþarft. Um er að ræða skattalög í erlendu ríki og til þess að meta hvort reglur séu „ívilnandi“ eða ekki þá þarf að hafa einhver viðmið. Sem dæmi var Ísland á tímabili með 10% skatthlutfall á hagnað félaga án þess þó að þær reglur hafi falið í sér nokkurs konar ívilnun. Þannig er oft um að ræða almennar skattareglur ríkis sem einfaldlega kys að leggja á lága skatta. Í slíku tilfelli er vart hægt að tala um „ívilnandi“ reglur, ekki nema að viðmiðið sé þá íslenskar skattareglur. Slíkt er hins vegar órókrétt og hefur enga efnislega þýðingu enda er stuðst við 2/3 af þeim skatti sem reiknast skv. íslenskum reglum. Þótt land teljist almennt hafa „ívilnandi“ skattareglur þá þýðir það ekki sjálfkrafa öll þarlend félög séu CFC félög. Sem dæmi er Tortóla almennt talin skattaparadís en það þýðir ekki að félag þar í landi, sambærilegt

---

<sup>1</sup> Umsögn KPMG ehf. dags. 13. apríl 2018 við drög að frumvarpi til laga „um breytingu á ýmsum lögum vegna frekari aðgerða gegn skattundanskotum og skattsvikum (hert skatteftirlit og – rannsóknir, aukin upplýsingaöflun o.fl.).

hlutafélagi, sem fær arðstekjur teljist CFC félag – enda eru arðstekjur sem íslensk félög með takmarkaðri ábyrgð móttaka almennt ekki skattlagðar skv. íslenskum reglum.

Í athugasemdum með greinargerðinni segir að það ætti ekki að vera vandkvæðum bundið að leggja mat á hvort um „ívilnandi“ skattaumhverfi sé að ræða og er í dæmaskyni vísað til reglna sem giltu í Lúxemborg um svokölluð „1929 félög“. Hvað þetta varðar er rétt að áréttta að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins skyldaði Lúxemborg til þess að afnema reglurnar árið 2006, þar sem þær töldust ólögæt ríkisaðstoð og kom það að fullu til framkvæmda 2010. Í raun er ólíklegt að finna megi mörg ívilnandi skattaumhverfi innan ríkja Evrópusambandsins þar þær fela oftast í sér ólögæt ríkisaðstoð og hefur framkvæmdastjórnin náði eftirlit með því. Það sama á við um önnur ríki OECD enda felst í BEPS aðgerðaráætlun 5 að vinda eigi ofan af ívilnandi skattaumhverfum. Sú aðgerðaráætlun er hluti af þeim lágmarkskröfum sem ríkjum er skylt að fara eftir og er sérstakt eftirlit (e. peer review) með því hvort ríki séu að fara eftir þeim. Að mati KPMG ehf. er því óþarfi að vísa til „ívilnandi“ í ákvæðinu enda nægir að vísa til samanburðar á álögðum skatti hvers rekstrarárs, nema þá að ætlunin sé að skilgreina ákveðin ríki sem eru talin almennt ívilnandi, sbr. umfjöllun að neðan.

Orðið „almennt“ í setningunni „almennt lægri en 2/3 skattlagningar samkvæmt hérlandum reglum“. Orðalagið gefur til kynna að vikið sé frá því að horfa á álagða skatta fyrir hvert ár fyrir sig, við mat á því hvort um CFC félag sé að ræða, og í stað þess sé horft á hvort félag sé heimilisfast eða skráð í ríki þar sem raunskattlagning sé „almennt“ undir þessum mörkum. Slík regla myndi almennt fela það í sér að gefinn yrði út listi með þeim ríkjum þar sem skattaumhverfi er „ívilnandi“ og leggi „almennt“ á lægri skatt en sem nemur 2/3 af þeim skatti sem hefði fallið til ef um íslenskan aðila væri að ræða. Ef þetta er fyrirætlun löggjafans þá er um að ræða mjög svo breytt ákvæði sem rétt væri að fjalla sérstaklega um í greinargerð, en ekki verður séð að nokkuð sé vikið að þessu. Án þess að tekið sé tillit til þess hvort slíkt ákvæði sé til hagsbóta eða ekki þá mun það óneitanlega eyða ákveðinni óvissu því oft er ekki ljóst hvort félag sé CFC-félag fyrr en skattstofn þess skv. íslenskum reglum hefur verið leiddur fram - sem eðli máls samkvæmt er ekki alltaf ekki einföld aðgerð.

Ef framangreint er ekki réttur skilningur og samanburðurinn byggist eingöngu skattstofnum hvers árs, þá virðist að með orðinu „almennt“ sé verið að slaka á kröfum í þessu efni. Sem dæmi: Félag er skráð og með starfsemi í ríki þar sem skattur á hagnað þess er umfram 2/3 af þeim skatti sem reiknast skv. íslenskum reglum og telst því ekki CFC félag. Á tilteknu ári fær það óreglulegar tekjur (t.d. söluhagnað) sem ekki eru skattlagðar í þessu tiltekna ríki en Ísland hefði skattlagt þær og því er skattur félagsins þetta árið lægri en 2/3 þess skatts sem Ísland hefði lagt á. Orðið „almennt“ hlýtur að hafa þá merkingu að félagið telst ekki CFC félag þrátt fyrir að vera undir þessum mörkum eitt árið.

### **Ákvæði 3. mgr. 2. gr., skilyrði yferráða uppfyllt innan hvers tímabils**

Í 3. mgr. er lagt til að félag teljist CFC félag ef skilyrði fyrir yferráðum á slíku félagi er uppfyllt á einhverju tímamarki innan tekjuárs og í slíkum tilfellum mun skattlagning ráðast af hve lengi

yfirráðin vöruðu. Af ummælum í greinargerð með frumvarpinu má ráða að ástæðan sé fyrst og fremst að koma í veg fyrir sniðgöngu þannig að ekki sé hægt að losa bréf tímabundið til að komast hjá skattskyldu.

Að mati KPMG ehf. er um að ræða skilyrði sem ekki verður séð að eigi sér hliðstæðu og vakna upp fjölmörg álitaefni um framkvæmd þess.

Ef reglunni á að vera beitt með þeim hætti að hagnaði í lok rekstrarárs sé skipt eftir eignarráðum, hvernig á þá að ákvarða eignarhlutdeild hvers og eins? Sem dæmi, ef sami 50% eignarhlutur í CFC félagi hefur gengið kaupum og sölum þannig að þrír mismunandi menn hafi átt hann á einu rekstrarári - eru þeir þá allir skattskyldir af sömu eignarhlutdeildinni hlutfallslega? Slík regla myndi fela í sér nýjan skattstofn auk þess er vandséð að hún sé í samræmi við þann tilgang CFC reglan að sporna gegn því að skattaðilar haldi fjármunum sínum erlendis án þess að úthluta þeim eða leysa þá til sín.

Ef reglunni á að vera beitt með þeim hætti að einungis hagnaður þess tímabils sem aðili á í CFC félagi telst til skattskyldra tekna, hvernig á að leiða fram slíkan hagnað? Þarf að gera milliuppgjör fyrir hvert og eitt tímabil? Slík regla væri með öllu óraunhæf.

Hvernig svo sem ákvæðinu yrði beitt þá mun það leiða til þess að skattur verður lagður á verðmæti sem þegar hafa verið innleyst með sölu. Það er því engin ástæða til að beita CFC reglum á slíkar aðstæður en ef það er gert þá getur það leitt til tvískattlagningar enda má gera ráð fyrir að hagnaður af bréfunum hafið þegar verið talinn til skattskyldra tekna hjá eiganda.

KPMG ehf. veit ekki til þess að sambærilegt skilyrði sé að finna í löggjöf annarra landa auk þess sem það á sér ekki hliðstæðu í ATAD. Ljóst er að um verulega íþyngjandi skilyrði yrði að ræða sem þyrfti mun nákvæmari útlistun og skýrari afstöðu löggjafans. KPMG ehf. þykir ekki ólíklegt að ákvæðið feli í sér brot á EES skuldbindingum.

#### **Ákvæði 4. mgr. 2. gr., þar sem gerð er krafa um skil á upplýsingum**

Samkvæmt málsgreininni skal skattaðili árlega skila inn upplýsingum, þ.m.t. ársreikningum CFC félags, þannig að hægt sé að meta hvort um CFC félag sé að ræða. Ákvæðið er óskýrt um það hvenær eigi að skila inn umræddum upplýsingum. Gera má ráð fyrir því að skyldan, til að telja fram og skila inn upplýsingum, vakni þegar félag telst CFC félag. Ákvæðinu virðist hins vegar beint að þeim aðstæðum þegar slík skylda er ekki fyrir hendi eða hún er óljós þannig að í þeim aðstæðum beri að skila inn upplýsingum svo skattyfirvöld geti metið það sjálfstætt. Ef þetta er tilgangurinn þá hlýtur að þurfa að setja fram einhver viðmið í þá veru en að öðrum kosti felur orðalagið í sér að skila þurfi upplýsingum fyrir öll erlend félög.

Annar skýringarkostur væri ef ríki eru fyrirfram talin hafa „ívilnandi“ skattalöggjöf þar sem skattur er „almennt“ lægri en 2/3 þess sem reiknast skv. íslenskum reglum, sbr. umfjöllun að framan. Þá má ætla að aðilar sem eiga félög í þeim ríkjum að skila inn umræddum upplýsingum.

### **Ákvæði B-liðar 8. mgr. 2. gr., þar sem fjallað er um skattskyldar tekjur CFC félags**

Í ATAD er orðið „intellectual property“ notað. Þýðing orðsins í frumvarpinu er „óefnisleg réttindi“ sem er ekki rétt heldur ætti það að vera „hugverkaréttindi“. Orðið „óefnisleg réttindi“ er víðtækara (undir það fellur m.a. hugverkaréttindi) og hefur ekki jafn fastmótaða merkingu. Rétt væri að styðjast við orðið hugverkaréttindi.

### **Ákvæði 8 og 9. mgr. 2. gr., þar sem fjallað er um skattskyldar tekjur CFC félags**

Umræddar málsgreinar fjalla um hvað skuli talið til skattskyldra tekna hjá félagi, sem fellur undir skilyrði laganna um að vera CFC félag. Ekki verður betur séð en hér sé verulega vikið frá þeim viðmiðunum sem fram koma ATAD og aðildarríkjum Evrópusambandsins er gert að taka mið af. Í því sambandi er rétt að áréttast sérstaklega að útfærsla CFC reglnanna í ATAD er ekki eingöngu ætlað að innleiða þau tilmæli sem BEPS mælir fyrir um, heldur er þeim einnig ætlað að vera í samræmi við kröfur innri markaðar Evrópska efnahagssvæðisins eins og þær hafa verið túlkaðar ef Evrópudómstólum. Grundvallar dómur varðandi CFC reglurnar er mál dómstólsins nr. C-196/04 (Cadbury Schweppes). Í dómnum kemur fram að CFC reglur fela í sér ólögmeta takmörkun á stofnsetningarrétti sambandsins. Slík takmörkun er einungis réttlætanleg á grundvelli skattasniðgönguástandna ef meðalhófs sé gætt. Svo meðalhófs sé gætt þurfi reglur að leggja mat á hvort CFC félag endurspegli viðskiptalegan raunveruleika (e. economic reality) en við mat á því þurfi líta bæði til hlutrænna atriða, sem snúa að því hvort félagið sé raunverulega til, s.s. hvað varðar aðstöðu, starfsfólk og útbúnað<sup>2</sup>, sem og huglægra atriða sem snúa að því að meta hvort tilgangurinn sé að lágmarka skattgreiðslur. Ef reglur ríkja eru ekki í samræmi við meðalhófsregluna er takmörkun sem í þeim felst ekki réttlætanleg.

Framangreindu til viðbótar er rétt að áréttast að megingilgangur með CFC-reglum er fyrst og fremst að komast hjá því að innlendir aðilar geti haldið fjármunum erlendis, þar sem skattar eru lágir, og þannig komist hjá því að senda þá heim (e. anti deferral rules).

Reglur ATAD eru sniðnar af framangreindum kröfum. Hins vegar verður ekki séð að íslensku reglurnar séu það og í raun er vandkvæðum bundið að átta sig á hvernig þeim er ætlað að virka. Að neðan er þó gerð tilraun til þess og þær bornar saman við ATAD:

ATAD (a-liður 2. mgr.):

- Evrópuríki ber taka tiltekna fjármagnstekjur félags, sem telst CFC félag, með í skattstofn sinn, að því svo miklu leyti sem þær hafa ekki verið greiddar út. Í tölulíðum i-vi er síðan að finna upptalningu á þessum fjármagnstekjum (e. passive income).
- Í 2. mgr. a-liðs segir síðan að ef um verulegan atvinnurekstur (e. substantive economic activity) sé að ræða í formi starfsfólks, búnaðar, eigna og aðstöðu þá eigi framangreint

---

<sup>2</sup> Þetta ræðst þó af starfsemi félags hverju sinni. Í sumum tilfellum er starfsemi með þeim hætti að það er ekki þörf á tækjum, aðstöðu eða jafnvel starfsfólki, sbr. má E-3/13 og E-20/13 (Fred Olsen).

ákvæði, um skattlagningu fjármagnstekna CFC-félags, ekki við. Ríkjum er þó ekki skylt að kveða á um slíka undanþágu ef um félag utan EES er að ræða.

- Í 3. mgr. er síðan kveðið á um heimilar undantekningar frá skattlagningu fjármagnsteknanna CFC félags, annars vegar ef fjármagnstekjur CFC-félags eru undir 1/3 af heildartekjum þess og hins vegar ef 1/3 eða minna af fjármagnstekjunum stafar af viðskiptum við tengda aðila.

Drög að frumvarpi að íslensku reglunum:

- Í 8. mgr. segir að tekjur CFC félags af raunverulegri atvinnustarfsemi teljast ekki til tekna, nema fjármagnstekjur í liðum a-f, en þar er að mestu leyti er fylgt upptalningu í ATAD, nema f-lið er bætt við.
- Í 9. mgr. segir að ekki sé um að ræða CFC félag ef starfsemi CFC félagsins telst til raunverulegrar starfsemi og tekjur skv. a-f liðar nemi lægri upphæð en 1/3 af heildartekjum félagsins.

Ljóst er að ofangreint ákvæði er ekki í samræmi við ATAD, þó að einhverju leyti virðist stuðst við orðalag tilskipunarinnar. Hér má benda á að íslenska ákvæðið tekur ekki tillit til þess hvort úthlutun hafi átt sér stað eða ekki auk þess sem undanþágan sem snýr að raunverulegri atvinnustarfsemi (ATAD notar verulegan atvinnurekstur, sem er sambærilegt) er þrengt verulega þannig að félagið þarf að hafa raunverulegan atvinnurekstur OG fjármagnstekjur þurfa að vera lægri en 1/3 hluti af heildartekjum þess. KPMG ehf. hallast að því að hér sé um mistök að ræða í þýðingu. Ef svo er ekki þá er um augljóst brot á EES rétti að ræða enda á það að nægja eitt og sér að félag á EES svæðinu sé með atvinnurekstur (raunverulegan/verulegan) svo það sé utan gildissviðs CFC reglna, sbr. dómafordæmi Evrópudómstólsins. Hægt væri að hafa umrætt skilyrði fyrir félög utan EES, EFTA of Færeyjar en ákvæðið þyrfti þá að endurorða.

Einnig þykir vert að gera athugasemd við það viðbótarskilyrði sem lagt er til í f-lið en ekki verður hverju það skilar. Þar er lagt til að undir skattskyldar fjármagnstekjur CFC félags falli tekjur sem hafa lítil eða engin tengsl heimilisfestar eða skráningarríki CFC félagsins. Hér ber að horfa til þess að skv. reglum um milliverðlagningu þá ræðst hagnaðarskipting aðallega af því hvar virðisaukning hefur átt sér stað og byggir e-liður á þeirri forsendu. Ekki á að skipta máli hvaðan tekjur koma heldur fyrst og fremst hvar sú starfsemi fer fram sem býr til þær tekjur. Umræddur f-liður er órókréttur og mun valda vandamálum þegar kemur að túlkun á því hvaða tekjur tengjast landinu og hverjar ekki. Þá er líklegt að í honum felist brot á EES skuldbindingum, sjá hér t.d. svar ESA við fyrirspurn KPMG dags. 16 febrúar 2015. Mjög áþekkt ákvæði er í 6. gr. reglugerðar nr. 1102/2013, um skattlagningu vegna eignarhalds lögaðila á lágskattasvæðum. Í svari sínu til ESA áréttaði íslenska ríkið að ekki væri gerð krafa um að allir liðir 6. gr. reglugerðarinnar þyrftu að vera uppfylltir heldur væri um að ræða heildarmat á öllum þáttum við mat á hvað væri „raunveruleg atvinnustarfsemi“. Núverandi breytingartillaga þar sem tekjur skv. F. lið væru sjálfkrafa þess eðlis að undanþága fyrir ríki EES, EFTA og Færeyja ætti ekki við er klárt brot á EES skuldbindingum Íslands. Réttast væri að fella hann á brott.

Það er athyglisvert að í greinargerð frumvarpsins segir að tilefni frumvarpsins sé að koma til móts við athugasemdir ESA hvað varðar samsköttun. Í sama sama frumvarpi er síðan mælt fyrir um augljóst brot á EES skuldbindingum.

Að mati KPMG ehf. er CFC ákvæðið ekki í þeim búningi að það sé tækt að leggja það fram til þingmeðferðar og því væri rétt að fella það út úr frumvarpinu.

### **3. gr. frumvarpsins – Takmörkun á vaxtafrádrætti, sbr. 57. gr. b. laga nr. 90/2003**

Í frumvarpinu er mælt fyrir tvenns konar breytingum á ákvæði 57. gr. b. hvað varðar takmörkun á vaxtafrádrætti tengdra aðila. Annars vegar orðalagsbreytingu sem er af hinu góða. Hins vegar að afnema þá undanþágu sem núgildandi lög hafa að geyma og snýr að innlendum aðilum og í stað hennar er mælt fyrir undanþágu með þrengra gildissvið, þ.e. samskattaðra innlendra aðila. Að mati KPMG ehf. er mikilvægt að ákvæðið sé með þeim hætti að takmörkunin, sem í því felst, komi ekki niður á eðlilegri fjármögnun samstæðna. Í því sambandi er tvennt sem er sérstaklega knýjandi að takið sé tillit til:<sup>3</sup>

- 1) Að sá hluti vaxtagjalda sem kann að vera umfram þau mörk sem tilgreind eru á tilteknu rekstrarári sé yfirfæranlegur á síðari rekstrarár þannig að reglan taki til lengra tímabils heldur eingöngu eins rekstrarárs. Vaxtagjöld geta verið há eitt árið en lægri á öðrum og verður að telja eðlilegt að tekið sé tillit til þess. Yrði það og í samræmi við sambærileg ákvæði í öðrum löndum.
- 2) Innan samstæðna er algengt að móðurfélag (oft eignarhaldsfélag), eða sérstakt félag innan samstæðunnar, taki lán fyrir hönd annarra samstæðufélaga og láni þeim eftir þörfum hverju sinni. Slík fjármögnunarfélög hafa oftast en ekki lága EBITDU en há vaxtagjöld sem leiðir til þess að stór hluti gjaldanna yrði ekki frádráttarbær. Í slíkum tilfellum væri skynsamlegt að EBITDAN miðaðist við samstæðureikning félagsins en ekki fyrir hvert félag.

KPMG ehf. vill benda á að þær lagabreytingar sem lagðar eru til ganga lengra en ATAD. Þá virðist hér tillagan vera sú að Ísland verði með meira íþyngjandi CFC- og vaxtafrádráttarreglur en í gildi eru í ríkjunum í kringum Ísland. Skerðir það mjög samkeppnishæfni Íslands á alþjóðavettvangi.

---

<sup>3</sup> Umsögn KPMG ehf. dags. 13. apríl 2018 við drög að frumvarpi til laga „um breytingu á ýmsum lögum vegna frekari aðgerða gegn skattundanskotum og skattsvikum (hert skatteftirlit og – rannsóknir, aukin upplýsingaöflun o.fl.).



Að öðru leyti vísast í fyrri umsögn KPMG ehf. dags. 13. apríl 2018 um sama efni, sem meðfylgjandi er umsögn þessari.

**Virðingarfyllst,**  
**KPMG ehf.**

Hjálagt

- Umsögn KPMG dags. 13. apríl 2018
- Svar ESA 16. febrúar 2015.