



Samantekt um umsagnir

Efni

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (skattalegir hvatar fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla). Þingskjal 416 – 342. mál á 151. löggjafarþingi 2020-2021.

Fjöldi umsagna

25.

Umsagnaraðilar

Almannaheill, samtök þriðja geirans, Barnaheill, Fuglavernd, Geðhjálp, Hagsmunasamtök heimilanna, Háskóli Íslands, Hjálparstarf Kirkjunnar, Íslandsdeild Amnesty International, Íþróttá- og Ólympíusamband Íslands (ÍSÍ), KFUM og KFUK á Íslandi, Krabbameinsfélag Íslands, Kvennréttindafélag Íslands, Landssamtökin Þroskahjálp, Náttúruverndarsamtök Íslands, Öryrkjabandalag Íslands, Rauði Krossinn á Íslandi, Samband íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga, Samtök um Kvennaathvarf, Siglingaklúbburinn Nökkvi, Sigurjón Högnason, Skatturinn, Slysavarnafélagið Landsbjörg, UMFÍ, UNICEF á Íslandi og Hjálparstarf kirkjunnar.

Samantekt um umsagnir og viðbrögð

Efnahags- og viðskiptanefnd óskaði eftir því við fjármála- og efnahagsráðuneytið að brugðist yrði við tilteknum umsögnum sem bárust við þinglega meðferð málsins, eftir atvikum í samráði við Skattinn. Hér á eftir er að finna viðbrögð ráðuneytisins við þeim umsögnum og öðrum umsögnum sem talin var þörf á að bregðast sérstaklega við.

1. Skatturinn.

Í umsögn ríkisskattstjóra kom m.a. fram að 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga tæki til undanþágu atvinnurekstrarfélaga frá greiðslu tekjuskatts af hagnaði þeirra. Undanþágan tæki því til allra lögaðila sem skattskyldir væru samkvæmt 2. gr. laganna og réðist af því að hagnaðinum væri alfarið ráðstafað til almannaheilla og lögaðilinn hefði það að einasta markmiði sínu samkvæmt samþykktum sínum.

Í umsögn sinni benti ríkisskattstjóri á að undanþága frá greiðslu tekjuskatts af hagnaði samkvæmt 4. tölul. 4. gr. laganna væri aldrei veitt fyrirfram heldur væri hún metin við hverja álagningu frá ári til árs, enda væri skilyrði undanþágunnar tvíþætt, þ.e. að hagnaði sé einungis varið til almannaheilla og að lögaðilar hafi það eina markmið samkvæmt samþykktum sínum. Skýr úrskurða- og dómaframkvæmd væri fyrir því að bæði þessi skilyrði þyrftu að vera uppfyllt. Samþykktir félags um ráðstöfun hagnaðar til almannaheilla leiddi þannig ekki sjálfkrafa til viðurkenningar á því að um almannaheillafélag væri að ræða. Jafnframt voru gerðar nokkrar athugasemdir við aðrar greinar frumvarpsins, þ.m.t. ákvæði þess er varða breytingar á ákvæðum laga um skattlagningu

fjármagnstekna og virðisaukaskatt. Í umsögninni var síðan að finna breytingartillögur ríkisskattstjóra í samræmi við athugasemdir hans.

Ráðuneytið hefur í samstarfi við ríkisskattstjóri unnið að breytingum á frumvarpinu.

Í 1. gr. frumvarpsins var upphaflega gert ráð fyrir því að gerðar yrðu breytingar á 4. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Í umsögn ríkisskattstjóra er líkt og áður hefur komið fram m.a. gerðar athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins. Athugasemdirnar lúta einkum að því fyrirkomulagi sem varðar móttakendur gjafa til almannaheilla og skráningu þeirra lögaðila á almannaheillafélagaskrá verði frumvarpið óbreytt að lögum. Ákvæði 4. tölul. 4. gr. hefur það að einasta markmiði að undanþiggja skattlagningu hagnað lögaðila skv. 2. gr. af atvinnurekstri, ef hagnaðinum er samkvæmt samþykktum einungis ráðstafa til almannaheilla og þau skilyrði reynast hafa verið uppfyllt. Það er þó fyrst við álagningu u.þ.b. 10 mánuðum eftir lok reikningsársins að afstaða ríkisskattstjóra liggur fyrir um það, hvort hagnaði viðkomandi reikningsárs teljist hafa verið varið til almannaheilla og lögaðili njóti á þeim forsendum við álagningu undanþágu frá greiðslu tekjuskatts.

Að auki bendir ríkisskattstjóri á að almennt verði að gera greinarmun á því hvort stundaður sé almennur atvinnurekstur eða hvort hugsjónastarfsemi sé starfrækt til almannaheilla. Hugsjónastarfsemi sem starfrækt er til almannaheilla er almennt fjármögnuð með almennum framlögum einstaklinga og fyrirtækja og fellur utan skattskyldu skv. 5. tölul. 4. gr., enda ekki talið að eðlisþættir starfseminnar, s.s. að líknarmálum, feli í sér atvinnurekstur. Þá falla þeir lögaðilar sem hafa með höndum starfsemi til almannaheilla almennt undir 5. tölul. 2. gr. tekjuskattslaga, t.a.m. almenn félagasamtök.

Eins og fram kemur er það meginmarkmið frumvarpsins að heimila annars vegar einstaklingum og lögaðilum frádrátt frá tekjum vegna gjafa og framlaga til tiltekinnar starfsemi sem stunduð er til almannaheilla og hins vegar að veita þeim aðilum sem viðurkenndir hafa verið og skráðir á framangreindum forsendum í almannaheillafélagaskrá Skattsins frekari stuðning með niðurfellingu tiltekinna skatta og gjalda.

Til að bregðast við framangreindum athugasemdum ríkisskattstjóra leggur ráðuneytið til breytingar á 1. gr. frumvarpsins í samráði við ríkisskattstjóra.

Lagt er til að nýr 9. tölul. bætist við 4. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt þar sem fram komi að þeir lögaðilar sem um ræðir í 5. tölul. 1. mgr. 2. gr., sbr. 5. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga, og hafi með höndum þá starfsemi til almannaheilla sem fellur undir a-g liði 2. mgr. 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga, verði undanþegnir tekjuskatti, séu þeir skráðir í sérstaka almannaheillaskrá hjá fyrirtækjaskrá Skattsins.

Þá er lagt til að tilgreint verði sérstaklega í töluliðnum að ákvæði VII. kafla laga um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019, skuli gilda um skráningu lögaðila í almannaheillaskrána, eftir því sem við eigi.

Jafnframt er lagt til að lögaðila verði einungis heimilt að stunda atvinnustarfsemi til fjáröflunar innan þeirra marka sem tilgreind eru í samþykktum lögaðilans og leiða megi beint af tilgangi hans eða ef starfsemi hefur aðeins óverulega fjárhagslega þýðingu með tilliti til heildartekna lögaðilans.

Að auki eru lagðar til afleiddar breytingar til samræmis við þá breytingu sem lögð er til að gerð verði á 1. gr. frumvarpsins ásamt lítilsháttar breytingum á orðalagi tiltekinna ákvæða frumvarpsins til frekari skýringa sem ætlað er að leiða til skýrari skattframkvæmdar.

Markmið breytinganna er að afmarka með skýrari hætti þau félög, sjóði og stofnanir sem verða eftir breytinguna undanþegin tekjuskatti vegna starfsemi til almannaheilla og verða bær til þess að móttaka gjafir og framlög frá einstaklingum og lögaðilum vegna starfsemi sinnar.

Með því verður ljóst að undir nýjan 9. tölulið 4. gr. falla eingöngu félög, sjóðir og stofnanir sem hafi með höndum þá starfsemi sem talin er til almannaheilla og fellur undir upptalningu í b-lið 1. gr. frumvarpsins og hafa ekki að meginstarfsemi sinni að stunda atvinnustarfsemi með hagnaðartilgang að leiðarljósi. Með þessu móti er talið að skilvirk skattframkvæmd náist hjá ríkisskattstjóra varðandi afmörkun þeirra aðila sem geti talist viðurkenndir móttakendur frádráttarbærra gjafa og framlaga frá einstaklingum jafnt sem lögaðilum. Í samræmi við athugasemdir ríkisskattstjóra þykir þannig rétt að þeir lögaðilar sem falla undir 5. tölul. 1. mgr. 2. gr. tekjuskattslaga og stunda starfsemi til almannaheilla sem getið er um í b-lið 1. gr. frumvarpsins falli undir nýjan 9. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga.

Með hliðsjón af 2. gr. laga nr. 119/2019, um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, er eins og áður segir jafnframt lögð til sú breyting á 1. gr. að lögaðila verði þó eftir atvikum heimilt að stunda atvinnustarfsemi til fjáröflunar innan þeirra marka sem tilgreind eru í samþykktum hans og leiða má beint af tilgangi lögaðilans, enda séu að öðru leyti öll almenn skilyrði fyrir atvinnustarfsemi uppfyllt. Sama eigi við um starfsemi til tekjuöflunar félags, sjóðs eða stofnunar sem hefur aðeins óverulega fjárhagslega þýðingu með tilliti til heildartekna í starfsemi til almannaheilla.

Í frumvarpinu er nú gengið út frá því að þeir aðilar sem falla undir 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga verði undanþegnir tekjuskatti af fjármagnstekjum hvort heldur sem er í staðgreiðslu eða við álagningu. Í ljósi framangreindrar umfjöllunar, þ.e. að afstaða ríkisskattstjóra liggur ekki fyrir um það hvort hagnaði hafi verið varið til almannaheilla fyrr en við álagningu, **leggur ráðuneytið til að undanþágan taki einungis til skattlagningar fjármagnstekna við álagningu en ekki í staðgreiðslu. Með vísan til þess er lagt til að 6. gr. frumvarpsins falli brott.**

Þá leggur ráðuneytið jafnframt til að orðið „góðgerðarfélag“ falli brott í 1. tölul. 5. mgr. 2. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt til að gæta samræmis í hugtakanotkun og þar sem að tilvísunin getur valdið misskilningi. Að mati ráðuneytisins verði því að telja nægjanlegt að aðili uppfylli skilyrði málsgreinarinnar til þess að hafa með höndum góðgerðarstarfsemi svo að starfsemi geti talist undanþegin skattskyldu. Einnig er lagt til með hliðsjón af þeim breytingum sem hér eru lagðar til með nýjum 9. tölulið, að vísað verði til þess töluliðar í málsgreininni þegar metið er hvort hagnaði af góðgerðarstarfsemi sé að öllu leyti varið til almannaheilla.

2. Sigurjón Högnason

Í umsögn Sigurjóns Högnasonar kemur m.a. fram að 1. gr. frumvarpsins virðist þrengja verulega gildissvið 4. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, frá því sem nú er samkvæmt gildandi lögum. Í því sambandi leggur hann til breytingu í þá veru að hagnaði teljist varið til almannaheilla hvort heldur lögaðili verji honum í þágu eigin starfsemi til almannaheilla eða með fjárframlögum til annars lögaðila sem hefur með höndum starfsemi til almannaheilla.

Að mati ráðuneytisins virðist ákveðins misskilnings gæta um að verið sé að þrengja ákvæði 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga. Einungis er verið að gefa afmörkun þess, hvernig eða til hvaða starfsemi hagnaði megi verja, þannig að undanþága frá greiðslu tekjuskatts verði viðurkennd. Þrátt fyrir ummæli í greinargerð er varða 2. gr. frumvarpsins breyta þau ummæli að mati ráðuneytisins engu hér um meginmarkmið 1. gr. frumvarpsins um að undanþiggja hagnað skattskyldu vegna ráðstöfunar hans til almannaheilla.

Almennt hefur í skattframkvæmd reynt á undanþágu 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga í þeim tilfellum þegar lögaðili ráðstafar hagnaði sínum til aðila sem telst starfa til almannaheilla fremur en að eiginleg starfsemi lögaðilans og fjármögnun til almannaheilla felist í atvinnurekstri hans, þannig að almannheill megi skoða sem eðlisþátt atvinnustarfseminnar. Þrátt fyrir að tillagan að orðalagsbreytingunni orði þannig að nokkru leyti gildandi rétt, verður þó ekki séð að hún nái því markmiði sem að er stefnt. Að mati ráðuneytisins stendur eftir sem áður að ákveðinn ómöguleiki er til staðar við ákvörðun á því að meta fyrirfram við skráningu á almannaheillafélagaskrá hvort hagnaði lögaðila til almannaheilla sé einungis varið til almannaheilla samkvæmt samþykktum hans, sbr. lagaáskilnað 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga. **Nýjum 9. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga, sem fjallað er um hér að framan, er ætlað að bregðast við þessu.**

Í umsögninni kemur einnig fram að notkun orðsins „almannaheillafélagaskrá“ í 2. og 3. gr. frumvarpsins sé e.t.v. ekki lýsandi fyrir það hvaða lögaðilar skuli færðir á skrána og gæti orðnotkunin hugsanlega verið villandi. Líkt og fram kemur í greinargerð frumvarpsins eru það ekki einungis félög, sem hafa með höndum þá starfsemi til almannaheilla sem tilgreind er í b-lið 1. gr. frumvarpsins, sem eiga að falla undir skrána heldur einnig sjóðir og stofnanir sem hafa með höndum sömu starfsemi til almannaheilla.

Ráðuneytið getur tekið undir þetta sjónarmið og leggur til að þar sem talað er um „í almannaheillafélagaskrá Skattsins“ í frumvarpinu komi „í sérstaka almannaheillaskrá hjá fyrirtækjaskrá Skattsins“.

Ekki er tekið undir tillögu til breytinga á frumvarpinu þess efnis að umsækjandi sé skráður sem lögaðili til almannaheilla skv. 3. gr. laga nr. 17/2003, um fyrirtækjaskrá. Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum eru ákvæði VII. kafla laga nr. 119/2019 fyllri en ákvæði II. kafla laga nr. 17/2003, þannig að skráning á grunni laga um fyrirtækjaskrá hefði að öllum líkindum ekki fullnægjandi lagastoð.

Það er meginforsenda fyrir framkvæmd gjafafrádráttar að hún sé skilvirk. Forsenda þeirrar skilvirkni er að lögð sé sú skylda á þá sem njóta þess að verið sé að efla grundvöll fjáröflunar í þeirra þágu að þeir haldi utan um fjárframlög og gjafir þeim til handa og geri grein fyrir þeim fjárframlögum með skilvirkum hætti til forskráningar á skattframtöl, þannig að skattframkvæmd verði hnökralaus og án aukins flækjustigs vegna þessa nýja frádráttar. **Upplýsingagjöf skráðra móttakanda gjafaframlaga myndi þannig verða ráðandi um það hverjir njóta frádráttar á grundvelli forskráningar.**

3. UNICEF á Íslandi og Hjálparstarf kirkjunnar

UNICEF á Íslandi og Hjálparstarf kirkjunnar fagna frumvarpinu og þeim mikilvægu markmiðum sem því er ætlað að ná. Í umsögn samtakanna kemur hins vegar fram að þau telji áriðandi að benda á tiltekna meinbugi á löggjöf um almannaheillafélög sem leitt hafa til þess að sjálfseignastofnanir líkt og þeir umsagnaraðilar sem hér um ræðir falli ekki undir meginákvæði frumvarpsins, þrátt fyrir að hafa einungis með höndum starfsemi til almannaheilla.

Það er mat ráðuneytisins að hér gæti ákveðins misskilnings. Samkvæmt 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga er ekki gerður greinarmunur á félagaförmi lögaðila. Í 4. tölul. 4. gr. laganna kemur fram að allir þeir lögaðilar sem falla undir 2. gr. laganna og hér eigi heimili falli undir töluliðinn, þ.m.t. sjálfseignarstofnanir sem falla undir 5. tölul. 2. gr. laganna, „önnur félög, sjóðir og stofnanir, þ.m.t. sjálfseignarstofnanir“. Með nýjum 9. tölul. 4. gr., sem ráðuneytið leggur til að verði lögfestur, munu sjálfseignarstofnanir eftir sem áður vera undanþegnar skattskyldu tekjuskatts samkvæmt 4. gr. laganna, uppfylli slíkar stofnanir almenn skilyrði fyrir því að starfsemin sé til almannaheilla.

Með þeirri breytingu sem ráðuneytið leggur til að gerð verði á frumvarpinu, þ.e. að í stað orðsins „almannaheillafélagaskrá“ verði vísað til orðsins „almanneillaskrá“, er einnig að mati ráðuneytisins tekinn af allur hugsanlegur vafi í þessum efnunum, þ.e. að sjálfseignarstofnanir sem uppfylla skilyrði frumvarpsins geti talist undanþegnar tekjuskatti og verði þar með bærar til skráningar á almannaheillaskrána.

4. Kvenréttindafélag Íslands

Kvenréttindafélag Íslands fagnar framkomnu frumvarpi til laga um skattalega hvata fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla. Í umsögn félagsins er þó lagt til að það verði gert skýrt að samtök sem berjast fyrir réttindum fólks sem af ýmsum ástæðum er jaðarsett í samfélaginu falli undir löggjöfina. Það er mat félagsins að ekki sé augljóst að b-liður 1. gr. frumvarpsins nái yfir þau réttindi.

Ráðuneytið vill benda á að greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að undir hugtakið mannúðar- og líknarstarfsemi í b-lið 1. gr. falli m.a. starfsemi sjúkra-, umönnunar- og meðferðarstofnana, dvalar- og vistheimila og sambýla fyrir fatlaða, greiningarstöðva, öldrunarstofnana og stofnana í hliðstæðri starfsemi, þ.m.t. starfsemi Rauða krossins. Hér er því eingöngu tiltekin starfsemi tilgreind í dæmaskyni, en ekki með tæmandi hætti. Til aukins skýrleika leggur ráðuneytið þó til að samhliða mannúðar- og líknarstarfsemi verði „mannréttindastarfsemi“ tilgreind sérstaklega sem starfsemi sem falli undir b-lið 1. gr. frumvarpsins.

5. Náttúruverndarsamtök Íslands

Stjórn Náttúruverndarsamtaka Íslands fagna frumvarpinu. Samtökin benda þó á að þörf sé á að kveðið verði sérstaklega á um að starfsemi náttúru- og umhverfisverndarsamtaka falli undir b-lið 1. gr. frumvarpsins.

Ráðuneytið telur að umsögn samtakanna sé á misskilningi byggð. Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er að finna upptalningu á þeirri starfsemi sem telst til almannaheilla samkvæmt frumvarpinu. Þar kemur m.a. fram að „menningarmálastarfsemi“ teljist vera starfsemi til almannaheilla.

Líkt og fram kemur í frumvarpinu er hugtakið almenningssheill ekki skilgreint í 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga. Í skattframkvæmd hefur hins vegar verið horft til frádráttarbærni gjafa sem gefnar eru til starfsemi sem fellur undir tiltekna málaflokka við afmörkun á því hvort lögaðili starfi til almenningssheilla eða ekki, sbr. 2. tölul. 31. gr. tekjuskattslaga, en málaflokkar þessir eru nú tilgreindir í 16. gr. reglugerðar nr. 483/1994, um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi.

Í a-lið 16. gr. reglugerðar nr. 483/1994, um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, kemur fram að hvers konar menningarmálastarfsemi teljist frádráttarbær. Í dæmaskyni er síðan m.a. talin upp sérstæð náttúrufrirbrigði, skóggreiðsla, sandgræðsla o.fl.

Af þessu leiðir að starfsemi náttúru- og umhverfissamtaka yrðu að öllu jöfnu talin falla undir menningarmálastarfsemi í skilningi b-liðar 1. gr. frumvarpsins og því undanþegin tekjuskatti.

Þá bendir ráðuneytið einnig á að tvöfaldur hvati er fyrir lögaðila til þess að gefa til starfsemi náttúru- og umhverfissamtaka. Í 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að lögaðili geti dregið frá tekjum sínum einstaka gjafir og framlög, allt að 1,5% af atvinnurekstrartekjum til menningarmálastarfsemi. Auk þess yrði lögaðilum jafnframt heimilt að draga 1,5% af atvinnurekstrartekjum sínum vegna gjafa og framlaga til aðgerða sem stuðla eiga að kolefnisjöfnun, svo sem aðgerða í rekstri til kolefnisjöfnunar, sem og fjárframlög til skógræktar, uppgreiðslustarfa og endurheimtar votlendis.

Gildistaka frumvarpsins

Í 12. gr. frumvarpsins er kveðið á um gildistöku. Gert hafði verið ráð fyrir því að frumvarpið öðlaðist gildi 1. janúar 2021. Þó var gert ráð fyrir að þau ákvæði frumvarpsins er vörðuðu almannheillafélagaskrá Skattsins tækju ekki gildi fyrr en 1. júlí 2021. Þá var gert ráð fyrir því að endurgreiðsla virðisaukaskatts samkvæmt 8. gr. frumvarpsins öðlaðist gildi 1. janúar 2022 og tæki þannig við ákvæði til bráðabirgða nr. XXXIV sem rennur sitt skeið á enda þann 31. desember 2021.

Í ljósi þess að frumvarpið náði ekki fram að ganga á síðasta haustþingi er nú lögð til breytt gildistaka á frumvarpinu. Lagt er til að frumvarpið í heild sinni öðlist gildi þann 1. janúar 2022. Með því gefst tími til að aðlaga reglur og kerfi að þeim breytingum sem hér eru lagðar til auk þess sem tækifæri gefst, þá eftir atvikum, til að huga að frekari skilgreiningum í lagatexta eða með setningu reglugerða.