

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 8.4.2021  
Tilvísun: 20210303746

### **Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um félög til almannaheilla - 603. mál, þskj. 1030.**

Ríkisskattstjóri móttók hinn 18. mars 2021 tölvupóst þar sem gefinn var kostur á að veita umsögn um ofangreint þingmál.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 150. löggjafarþingi (181. mál) og 149. löggjafarþingi (785. mál) en hlaut ekki afgreiðslu og er nú flutt að nýju með breytingum. Ríkisskattstjóra gafst kostur á að senda inn umsögn um efni fyrrnefndra frumvarpa og ítrekast hér með sjónarmið þau sem fram komu í umsögn dags. 8. nóv. 2019 vegna 181. þingmáls (þskj. 182, 150. löggjafarþing) eftir því sem við á en að undantöldum athugasemdum þeim sem gerðar voru við 4. gr. frumvarpsins er sneru að undirritun stofnsamnings almannaheillafélaga.

Í framangreindri umsögn ríkisskattstjóra var vakin athygli á misræmi milli ákvæðis 4. gr. frumvarpsins og texta í athugasemdum með greinargerð frumvarpsins, og tók ríkisskattstjóri fram að ákjósanlegt væri ef allir stofnendur almannaheillafélaga skyldu undirrita stofnsamning.

Ákvæði 4. gr. frumvarpsins hafa tekið breytingum og eru svohljóðandi í því þingskjali sem nú liggur fyrir:

*„Við stofnun félags skal stofnsamningur þess liggja frammi ásamt drögum að samþykktum fyrir félagið. Í stofnsamningi skulu koma fram upplýsingar um nöfn og kennitölur stofnenda og tilgangur félagsins. Stofnsamningur skal vera dagsettur og undirritaður af stofnendum félagsins.“*

Frá því að frumvarp þetta var til meðferðar á 150. löggjafarþingi (181. mál) hefur nokkur reynsla komist á framkvæmd laga nr. 119/2019, um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, sem samþykkt voru á Alþingi það sama haust eftir óvenju hraða afgreiðslu. Með vísan til þeirrar reynslu telur ríkisskattstjóri rétt að hafa í tilviki þeirrar löggjafar sem nú er til meðferðar, hliðsjón af ákvæði 3. gr. fyrrnefndra laga nr. 119/2019 þar sem kveðið er á um að stofnsamningur skuli undirritaður af *a.m.k. þremur lögráða félagsmönnum*. Stofnendur almannaheillafélaga geta í sumum tilvikum talið tugi eða jafnvel hundruð, og kynni það að teljast nokkuð íþyngjandi fyrir félög að afla undirritunar allra stofnenda í slíkum tilfellum. Hefur það fyrirkomulag sem lög nr. 119/2019 mælir fyrir um í þessum efnum gefið ágæta raun, og er það mat ríkisskattstjóra að ekki sé tilefni til að gera ríkari kröfur í tilviki almannafélaga þeirra sem ekki starfa yfir landamæri.

Ríkisskattstjóri telur auk framanritaðs rétt að taka eftirfarandi fram varðandi efni frumvarpsins:

## I.

Frumvarp þetta var lagt fram á Alþingi þann 15. mars 2021 og í athugasemdum við 1. gr. er tekið fram að gildissviðið takmarkist við félög til almannaheilla. Í því sambandi er tekið fram að átt sé við „svonefnd hugsjónafélög“ sem stofnuð séu til mannræktar eða styrktar á „einhverju sviði“ og beinast að „ákveðnum einstaklingum“ sem uppfylla ákveðin skilyrði eða málefni sem nánar yrði skilgreint í samþykktum félagsins. Síðan segir að málefnið verði að teljast til „einhverra þjóðþrifa“ og eru í dæmaskyni talin upp; mannræktarfélög, styrktarfélög sjúklinga, björgunar- og hjálparfélög, neytendafélög og menningarfélög. Þá segir: „Þannig yrði þetta félagaform valið ef þátttaka margra er æskileg.“

Ríkisskattstjóri telur að æskilegt væri að vísbendingar í ofangreinda veru verði að einhverju leyti teknar upp í texta laganna til frekari leiðbeiningar og skilnings á því hvaða starfsemi teljist til almannaheilla. Hugtakið almannaheill telst vart fela í sér einhlíta skilgreiningu eitt og sér og verður vart byggt á því án nánari skilgreiningar. Slíkt væri til þess fallið að auka fremur gagnsæi gagnvart almenningi í stað þess að byggja verði túlkun á gildissviði laganna alfarið á athugasemdum við lagatextann svo langt sem þær ná og samrýmast eftir atvikum þeim knappa texta sem ákvæðið hefur að óbreyttu að geyma. Ennfremur myndi slík breyting samrýmast þeim áformum sem endurspeglast í greinargerð, sbr. 6. kafla frumvarpsins þar sem segir svo:

*„Með frumvarpinu er lagt til að sett verði heildarlög um félagasamtök til almannaheilla en ekki eru í gildi sérstök löggiöf um slík félög nú. Viða er þó að finna í lögum ákvæði sem varða einstaka þætti í starfsemi þeirra, t.d. í skattalögum, lögum um bókhald og firmalögum.“*

Samkvæmt framansögðu er með frumvarpinu verið að leggja til að settar verði ítarlegar form- og efnisreglur um óljósa starfsemi sem rök standa til að skilgreina hefði mátt betur í þeirri grein sem varðar gildissvið laganna.

## II.

Í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins er einnig vikið að því að fjármála- og efnahagsráðherra hafi á yfirstandandi þingi lagt fram frumvarp (342. mál, þskj. 416, framlagningardagur 26. nóvember 2020) m.a. um skattalega hvata fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla. Tillögurnar fjármála- og efnahagsráðherra hafa það að leiðarljósi að styrkja og efla skattalegt umhverfi þeirra lögaðila sem starfa til almannaheilla og falla undir svonefndan þriðja geira. Í því frumvarpi (342. mál) er að finna ítarlegar skilgreiningar í sjö staflidum á því hvaða starfsemi sé talin til almannaheilla og að skilyrði fyrir skattalegum frádrætti gjafa og framlaga til þeirra lögaðila sem um ræðir er að þeir séu sem slíkir skráðir í sérstaka *almannaheillaskrá* hjá fyrirtækjaskrá Skattsins, og að um skráninguna gildi ákvæði VII. kafla laga 119/2019, um félög til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri.

Þá kemur jafnframt fram í umræddum athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess sem hér er til umsagnar, um félög til almannaheilla (603. mál), að þrátt fyrir skráningu félaga skv. lögum nr. 119/2019 og samkvæmt frumvarpi þessu þá þurfi að skrá sérstaklega þau félög sem falli undir skilyrði fyrir viðurkenningu annars vegar á gjafafrádrætti og hins vegar öðrum opinberum stuðningi. Ljóst er þó að það sé ekki sjálfgefið að félög til almannaheilla með starfsemi yfir

landamæri, sbr. lög nr. 119/2019 og félög til almannaheilla (yrði frumvarp þetta að lögum, 603. mál) hljóti skráningu á almannaheillaskrá skv. lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt (tsl.), vegna móttöku gjafa og framlaga á grundvelli þess eins að teljast falla undir lög um „almannaheill“, þar sem skilgreining tekjuskattslaga kunnir að vera þrengri. Með vísan til þessa bendir ríkisskattstjóri á að ástæða gæti verið til að taka það fram sérstaklega í 1. gr. að lögin taki ekki til skráningar á almannaheillaskrá samkvæmt 9. tölul. 4. gr. tsl.

Vert þykir að vekja athygli á því að í breytingartillögum meiri hluta efnahags og viðskiptanefndar við frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra, 342. mál (þskj. 1167) hefur verið fellt út úr heiti þeirrar skrár sem ríkisskattstjóra er ætlað að halda í skattalegum tilgangi orðið; „félaga“, þannig að í stað þess að skráin beri heitið „*almannaheillafélagaskrá*“, þá ber skráin heitið „*almannaheillaskrá*“. Breyting þess var gerð til samræmis við tilgang skrárinnar, enda var henni ætlað að innifela jafnt félög, sjóði og stofnanir sem teljast starfa til almannaheilla. Þrátt fyrir framangreinda aðgreiningu, þ.e. breytt skráarheiti, verður að telja fullljóst að almenningur mun ekki gera neinn greinarmun á félagi sem skráð er á almannaheillafélagaskrá samkvæmt 28. gr. frumvarps til laga um félög til almannaheilla (603. mál) og félags sem skráð er á grundvelli tsl. í almannaheillaskrá (342. mál).

Þrátt fyrir að frumvarp það sem hér er til umræðu (603. mál) sé ekki samið í skattalegum tilgangi, þá telur ríkisskattstjóri æskilegt er að umgjörð þeirra félaga til almannaheilla, sem ætlað er að efla með frádráttarbærum framlögum einstaklinga og lögaðila, sé sem styrkust í lagalegu tilliti. Heppilegt væri því að lagaumgjörð um starfsemi mögulegra gjafamóttakenda væri sem ítarlegust rétt eins og gildir um lög nr. 119/2019, lög nr. 19/1988, um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá og lög nr. 19/1999, um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur -auk frumvarps þessa.

Telja verður að hætta á misskilningi sé hverfandi í tilvikum sjóða og sjálfseignastofnana. Því sama verður varla haldið fram um a) almannaheillafélög með starfsemi yfir landamæri (lög nr. 119/2019), b) almenn innlend almannaheillafélög (hér 603. mál) og c) þau félög sem af skattalegum ástæðum eru skráð á almannaheillaskrá (342. mál). Æskilegast væri því að skilgreining þeirra félaga sem teljast starfa undir hatti eða löggjöf um; **almannaheill** yrði samræmd þannig að almenningur og önnur stjórnvöld velkist ekki í vafa um réttindi og skyldur einstakra félaga m.t.t. þess hvað mismunandi löggjöf telur til almannaheilla í hverju tilviki fyrir sig.

### III.

Ákvæði 7. gr. frumvarpsins um úrsögn félagsmanna er svohljóðandi:

*„Félagsmaður í félagi á rétt á því hvenær sem er að segja sig úr því með því að tilkynna það skriflega til stjórnar félagsins eða stjórnarformanns þess. Það getur hann einnig gert á fundi í félaginu með því að tilkynna það til bókanar í fundargerð. Ákveða má í samþykktum félags að úrsögn taki gildi að tilteknum tíma liðnum eftir tilkynningu um úrsögn. Sá tími má þó ekki vera lengri en eitt ár.“*

Ríkisskattstjóri bendir á að lögfesting þess að ákveða megi í samþykktum félags að úrsögn félagsmanns taki ekki gildi fyrr en allt að einu ári síðar sé óvenjuleg. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er kveðið á um að þetta sé gert til að treysta félagsskapinn og koma í veg fyrir að fjöldauðsagnir geti gert starfsemi félagsins erfitt um vik með

ófyrrisjáanlegum afleiðingum. Að mati ríkisskattstjóra getur framanritað ekki réttlætt frestun á gildistöku úrsagnar í svo langan tíma þar sem frjálsum aðgangi að félagi á að sama skapi að fylgja frjáls úrsögn. Ríkisskattstjóri telur að félagi ætti almennt ekki að vera unnt að fresta einhliða gildistöku úrsagnar félagsmanns. Standi rík rök að einhverju leyti til slíks fyrirkomulags þá sé a.m.k. ákjósanlegra að sá frestur standi til skemmri tíma.

#### IV.

24. gr. frumvarpsins fjallar um heimild almannaheillafélagaskrár til afskráningar á félagi. Í fyrstu málsgrein ákvæðisins er hins vegar kveðið á um skyldu skrárinnar til að senda þeim sem eru í fyrirvari fyrir félag aðvörun þess efnis að félag verði fellt úr skránni hafi skráin fengið upplýsingar um að félag hafi hætt störfum, það sé án starfandi stjórnar, endurskoðenda eða skoðunarmanna eða það sinni ekki tilkynningarskyldu sinni til skrárinnar. Síðar í sömu málsgrein kemur fram að skráin hafi heimild til að afskrá félag ef ekki komi fram upplýsingar innan þess frests sem skráin setur sem sýni fram á að félagið starfi enn.

Ríkisskattstjóri áréttar að afskráningarheimild er mikilvægt úrræði fyrir skráarhaldara til þess að tryggja réttleika skrárinnar. Hins vegar leggi embættið áherslu á að athafnaskylda, svo sem í kjölfar ábendinga frá þriðja aðila sé ekki til þess fallinn að stuðla að skilvirkri framkvæmd, eða tryggja hagsmuni hinna skráðu. Miklum mun ákjósanlegra sé að ríkisskattstjóra sé unnt að meta með heildstæðum hætti hvort og þá hvernig bregðast skuli við vísbendingum um að tiltekin skilyrði séu ekki uppfyllt. Óþarft sé að mæla sérstaklega fyrir um skyldu til að gera hinu skráða félagi viðvart um að ríkisskattstjóri hyggi á afskráningu, enda njóti aðilar á skrá óumdeilanlega andmælaréttar á grundvelli stjórnsýslulaga.

#### V.

Í ákvæðum 10. og 22. gr. frumvarpsins er að finna hugtakið „fulltrúaráðsfundur“ án þess að hugtakið sé skilgreint nánar. Ennfremur er ekki að finna skýringu á hugtakinu „fulltrúaráð“ sem kemur fyrir í 18. og 23. gr. frumvarpsins. Ríkisskattstjóri telur nauðsynlegt að hugtökin séu skýrð nánar í ákvæðum laganna eða í nefndarálit.

#### VI.

Ákvæði 2. mgr. 29. gr. frumvarpsins er svohljóðandi:

*„Tilkynningar til almannaheillafélagaskrár ásamt fylgiskjölum og tilskildum skráningar- og birtingargjöldum skal senda almannaheillafélagaskrá beint á því formi sem skráin ákveður.“*

Með frumvarpinu er ekki lögð skylda á almannaheillafélagaskrá til að birta í Lögbirtingablaði aðalefni þess sem skrásett hefur verið samkvæmt lögnum. Af þeirri ástæðu telur ríkisskattstjóri rétt að ákvæðið vísi aðeins til skráningargjalda, ekki birtingargjalda, í ljósi þess að skránni ber ekki að birta tilkynningar eða breytingar samkvæmt frumvarpinu í Lögbirtingablaðinu.

## VII.

Í 6. kafla greinargerðar með frumvarpinu er fjallað um kostnað við skráningu í almannaheillafélagaskrá og að hann muni nema einu stöðugildi hjá Skattinum, eða sem jafngildi um 12 milljónum kr. á ári, í allt að tvö ár. Ríkisskattstjóri gerir athugasemd við að í umfjöllun um kostnað embættisins sé ekki tilgreindur kostnaður við að uppfæra tölvukerfi Skattsins, vefþjónustur o.fl. Ríkisskattstjóri áætlað að sá einskiptis kostnaður vegna innleiðingar hinnar fyrirhuguðu löggjafar um nýja almannaheillafélagaskrá nemi um 7 milljónum kr. og bendir á mikilvægi þess að við fjárveitingar sé tekið tillit til þessa kostnaðar í heild sinni.

Ríkisskattstjóra leggur auk þessa áherslu á mikilvægi þess að breyting verði gerð á lögum nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, þar sem setja þarf ákvæði um skráningargjöld félaga til almannaheilla.

## VIII.

Loks bendir ríkisskattstjóri á að samkvæmt 36. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að fyrirhuguð löggjöf öðlist þegar gildi. Hlýtur það að teljast mjög knappur tími til nauðsynlegra tæknilegra, skipulagslegra og faglegra undirbúningsráðstafana. Ríkisskattstjóri bendir á að með breytingartillögu efnahags- og viðskiptanefndar (þskj. 1167) við frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (skattalegir hvatar fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla) (342. mál, þskj. 416) er gert ráð fyrir gildistöku þeirra laga þann 1. nóvember nk. Ljóst er að innleiðing laga um félög til almannaheilla og þeirra nýjunga sem leiða af breytingum á tsl. með 342. þingmáli mun eiga sér ýmsa snertifleti og leiðbeiningagjöf til almennings þarf að taka mið af því. Ríkisskattstjóri teldi því ákjósanlegt að gildistaka laga um félög til almannaheilla færi saman við gildistöku títt nefndra breytinga á tsl. og yrði þann 1. nóvember nk.

Virðingarfyllst,  
f.h. ríkisskattstjóra



Helga Valborg Steinarsdóttir



Ragnheiður Guðnadóttir