

## Svar

### fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Bryndísi Haraldsdóttur um rafmyntir.

#### 1. Hvaða reglur gilda um rafmyntir á Íslandi?

Ráðherra svaraði fyrirspurn um svipað efni á 148. löggjafarþingi og er svarið á þingskjali 1343, í 446. máli. Í því svari kom fram að engin sérlög hafa verið sett um viðskipti með rafmyntir eða sýndarfé eins og stafrænt fé hefur verið kallað í íslenskum lögum. Sú staða hefur ekki breyst frá fyrra svari og einnig er óbreytt að almennt er gengið út frá því að viðskipti með sýndarfé falli undir almenn lög, svo sem á sviði eignaréttar, kröfuréttar og skattaréttar eftir því sem við getur átt. Sýndarfé er þannig t.d. ekki skilgreint sérstaklega í lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003. Meginreglan samkvæmt tekjuskattslögum er engu að síður sú að allar tekjur eru skattskyldar hvernig sem þeirra er aflað og sama í hverju er galdið. Þá eru viðskipti innan lands virðisaukaskattsskyld á öllum stigum og einnig innflutningur á þjónustu.

Sýndarfé er nú skilgreint í lögum nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, og er skilgreiningin á þessa leið: „*Sýndarfé*: Hvers konar stafrænt fé sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill.“ Skilgreiningin er óbreytt frá því að hún var fyrst lögfest með 2. gr. laga, nr. 91/2018, um breytingu á þágildandi lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 91/2018 koma fram eftirfarandi skýringar á hugtakinu: Sýndarfé er skilgreint sem hvers konar stafrænt fé sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill. Undir skilgreininguna falla allar tegundir af sýndarfé hvaða nafni sem það kallast en áætlað er að yfir 1.300 tegundir sýndarfjár séu í útbreiðslu á internetinu. Þekktasta og útbreiddasta tegund sýndarfjár er bitcoin en á hæla þess koma ethereum, ripple, cardano og litecoin. Sýndarfé felur oft í sér stafrænt virði sem hægt er að nota til að kaupa vöru og þjónustu. Það er ekki gefið út og tryggt af seðlabanka eða öðrum bærum opinberum aðila og hefur ekki lagalega stöðu sem gjaldmiðill. Því er mikilvægt að gera greinarmun á sýndarfé og gjaldmiðlum. Jafnframt er mikilvægt að gerður sé skýr greinarmunur á sýndarfé og rafeyri, samkvæmt lögum um útgáfu og meðferð rafeyris, en rafeyrir er skilgreindur sem peningaleg verðmæti í formi kröfu á útgefanda sem er geymd í rafrænum miðli, þ.m.t. á segulformi, gefin út í skiptum fyrir fjármuni í þeim tilgangi að framkvæma greiðslu í skilningi laga um greiðsluþjónustu og samþykkt er sem slík af öðrum aðilum en útgefandanum sjálfum. Utan skilgreiningar á sýndarfé falla eins og áður segir gjaldmiðill og rafeyrir, önnur peningaleg verðmæti sem geymd eru á sérstökum miðli í skilningi k- og l-liðar 3. gr. tilskipunar (ESB) 2015/2366 og spilapeningar sem einöngu er hægt að nota innan tiltekins leikjaumhverfis.

#### 2. Hverjar eru helstu áskoranir, ef einhverjar, varðandi skattframkvæmd og skatteftirlit þegar að rafmyntum og sýndareyri kemur?

Ráðuneytið óskaði m.a. eftir upplýsingum frá Skattinum og skattranssóknarstjóra ríkisins vegna fyrirspurnarinnar. Eftirfarandi umfjöllun byggir á svörum þeirra um skattaleg álitæfni

í tekjuskatti og virðisaukaskatti auk helstu áskorana varðandi skatteftirlit og skattrannsóknir í tengslum við sýndarfé:

### **Álitaefni í tekjuskatti.**

*Tegund tekna.* Í lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003 (tekjuskattslög), er ekki að finna sérákvæði um hvernig skattlagningu af sýndarfé skuli háttáð. Í skattframkvæmd hefur verið litið svo á að tekjur einstaklings af viðskiptum með sýndarfé, eins og t.d. bitcoin, séu eignatekjur sem skattleggja beri sem fjármagnstekjur enda sé ekki um atvinnurekstrartekjur að ræða. Það er mat Skattsins að tekjur þessar falli undir 8. tölul. C-liðar 7. gr., sbr. 1. mgr. 16. gr. tekjuskattslaga. Nærtækast sé að líta á þessar tekjur sem hagnað af sölu lausafjár en einnig kæmi til álita að fella tekjur af sýndarfé undir 9. tölul. C-lið 7. gr. áðurnefndra laga og yrði hagnaður af þeim þá skattlagður eins og almennar tekjur en ekki fjármagnstekjur.

*Lotun tekna.* Óvissa getur verið um hvenær félag í námagreftri skuli tekjufæra sýndarfé sem það ávinnur sér í starfsemi sinni. Líta má svo á að meðan gengi sýndarfjár sveiflast mjög mikið sé um óvissar tekjur að ræða þar til það er selt og tekjurnar raungerast. Það kann hins vegar að breytast ef gengi verður stöðugra og notkun almennari.

*Sambærilegar eignir.* Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 24. gr. tekjuskattslaga er skattaðila heimilt að draga frá söluhagnaði af eign það tap sem hann kann að hafa orðið fyrir vegna sölu sams konar eignar á sama ári. Enga nánari skilgreiningu er að finna í lagagreininni um hvaða eignir teljist vera sambærilegar. Í skattframkvæmd hefur verið litið svo á að hinar ýmsu tegundir sýndarfjár séu almennt ekki sams konar eignir. Þannig myndu ethereum og bitcoin ekki teljast sams konar eignir og gæti það hugsanlega valdið ágreiningi milli skattyfirvalda og skattaðila.

*Meðalkaupverðsreglan.* Þegar hluti af eignasafni í sýndarfé, sem keypt hefur verið í nokkrum skömmtum á mismunandi gengi, er seldur vaknar spurning um hvert hafi verið kaupverð þess sýndarfjár sem er verið að selja. Það er álit Skattsins að eðlilegast sé að kaupverð/stofnverð sýndarfjár sé ákvarðað með sama hætti og kveðið er á um í 2. mgr. 18. gr. tekjuskattslaga þar sem segir að þegar ákveða skuli hagnað af sölu hlutabréfa skuli kaupverð hvers hlutabréfs teljast jafnt meðalkaupverði allra hlutabréfa sömu tegundar á hendi sama eiganda.

*Skattfrælsi lausafjár.* Eins og fram kemur í lið 1 er það mat Skattsins að hagnaður af viðskiptum með sýndarfé sé skattskyldur sem hagnaður af sölu lausafjár. Ef svo er telst hagnaður af sölnni ekki til tekna ef seljandi gerir líklegt að sala þess falli ekki undir atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi hans eða að eignarinnar hafi ekki verið aflað í þeim tilgangi að selja hana aftur með hagnaði, sbr. 2. mgr. 16. gr. tekjuskattslaga. Almenn er þó væntanlega hægt að gera ráð fyrir að sá sem kaupir sýndarfé geri það til að hagnast af kaupunum. Með sama hætti má væntanlega gera ráð fyrir að sá sem leggur fram vinnu og verður fyrir kostnaði af námagreftri eftir sýndarfé geri það til að hagnast af því. Fyrirsjáanlegt er því að í einhverjum tilvikum verði tekist á um hvort hagnaðurinn sé skattfrjáls á grundvelli 2. mgr. 16. gr. tekjuskattslaga.

*Markaðsverð.* Þegar eign er keypt eða seld gegn greiðslu í sýndarfé skal byggja á markaðsverði þess þegar viðskiptin áttu sér stað. Miklar sveiflur hafa verið á gengi sýndarfjár eins og t.d. bitcoin. Verulegar verðsveiflur geta verið á milli daga og oft er gengi sýndarfjár mjög breytilegt innan dagsins. Þá eiga viðskipti með sýndarfé sér stað á mörgum mörkuðum. Einhver verðmunur kann að vera á gengi milli markaða auk þess sem álitamál um gengi krónunnar geta bæst við. Erfitt getur því verið að finna út hvert sé „rétt“ markaðsverð og ljóst að verð sýndarfjár getur legið á ákveðnu bili. Óvissa getur því verið um hvert sé kaupverð eða

söluverð eignar ef greitt hefur verið fyrir hana með sýndarfé og með sama hætti getur verið álitamál á hvaða verði eigi að eignfæra í árslok.

Lausafé, fasteignir og hvers konar önnur verðmæt eignarréttindi eru framtalsskyldar eignir, sbr. 72. gr. tekjuskattslaga, með þeim takmörkunum sem um ræðir í 74. gr. laganna, og skiptir ekki máli hvort eignirnar gefa af sér arð eða ekki. Áhættufjármuni, svo sem sýndarfé sem skráð er á skipulegum verðbréfamarkaði, skal telja til eignar á skráðu markaðsverði á virkum markaði í lok reikningsárs. Einstaklingar skulu því gera grein fyrir eign sinni í sýndarfé, sem ekki tilheyrir atvinnurekstri, á markaðsverði á framtali sínu í árslok og skal færa eignina í kafla 4.4 á framtali, „Aðrar eignir áður ótaldar“.

Meginreglan er því sú að tekjufærsla og gjaldfærsla vegna viðskipta sem eiga sér stað í sýndarfé skuli taka mið af markaðsverði viðkomandi sýndarfjár eins og það er í kauphöll þar sem kaup og sala með sýndarfé ráðast af frjálsum viðskiptum. Ákvarðanir á gengi sýndarfjár og viðmiðun við gengi kauphallar skulu gerðar með samræmdum hætti frá einum tíma til annars. Sama gildir um eignfærslu sýndarfjár í skattskilum. Að mati Skattsins kann eftirlit með að gengi sýndarfjár sé fundið með samræmdum og eðlilegum hætti að vera erfitt í framkvæmd.

### ***Álitaefni í virðisaukaskatti.***

Greiða skal virðisaukaskatt af viðskiptum innan lands á öllum stigum, svo og af innflutningi vöru og þjónustu, sbr. 1. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988 (virðisaukaskattslaga). Að áliti Skattsins er sýndarfé ekki skattskyldt verðmæti í skilningi 1. mgr. 2. gr. virðisaukaskattslaga. Sýndarfé er í 16. tölul. 3. gr. laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, skilgreint sem: „Hvers konar stafrænt fé sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill.“ Almennt eru eignirnar skilgreindar sem greiðslumiðill og staðkvæmdarvara sem getur komið í stað hefðbundinna gjaldmiðla eða rafeyris. Sú stefna virðist hafa verið mörkuð í helstu nágrannalöndum okkar að telja viðskipti með sýndarfé undanþegin virðisaukaskatti og á það einnig við hér á landi.

Upp geta komið álitamál um skilgreiningu sýndarfjáreigna í skilningi virðisaukaskattslaga, til að mynda í þeim tilvikum þegar sýndarfé er innleysanlegt gegn tiltekinni þjónustu eða ef eign í sýndarfé er í reynd hlutfjáreign.

Tekjur þeirra sem stunda námuvinnslu sýndarfjár í eigin þágu stafa af sölu sýndarfjár. Ekki verður séð að þeir sem grafa eftir sýndarfé séu að selja skattskylda vöru og þjónustu til annarra og því er það álit Skattsins að þeir falli utan skattskyldusviðs virðisaukaskatts. Sala á reiknigetu og hýsingarþjónustu til aðila sem grafa eftir sýndarfé er skattskyld samkvæmt meginreglu 2. gr. virðisaukaskattslaga og sala innan lands á slíkri þjónustu telst til skattskyldrar veltu samkvæmt 11. gr. sömu laga.

### ***Áskoranir í skatteftirliti og skattrannsóknun.***

Þó að sýndarfé sé mikið notað í lögmætum tilgangi er það oft vel fallið til notkunar í ólöglegum viðskiptum. Sýndarfé býr yfir þremur eiginleikum sem gera skatteftirlit erfiðara og gera það mögulega gagnlegra til skattsvika. Í fyrsta lagi er sýndarfé ekki vistað í neinni tiltekinni skattalögsögu. Sýndarfé er „geymt“ í netheimum á reikningum í svokölluðum veskjum á netinu. Í öðru lagi eru dulritunarreikningarnir nafnlausir og notendur geta verið með eins mörg veski á netinu og þeir kjósa. Þó að færsluskráin sé öllum aðgengileg eru viðskipti með sýndarfé eins og bitcoin án auðkennandi upplýsinga. Reikningsnúmer notenda innihalda engar persónuupplýsingar. Í þriðja lagi má nefna að greiðslur með sýndarfé eins og bitcoin ganga beint á milli viðskiptaaðilanna en engin fjármálastofnun hefur milligöngu um greiðslu.

Embætti skattrannsóknarstjóra hefur ekki rekist á mörg tilvik um notkun sýndarfjár í viðskiptum hér á landi og fá mál og ábendingar hafa borist embættinu. Engin ástæða er þó til að ætla að hér á landi sé síður tekin staða með sýndarfé en gengur og gerist erlendis. Vegna eðlis sýndarfjár og ósýnileikans getur verið erfitt að finna það og rekja. Þörf er á að meta umfangið og finna leiðir til að hvetja aðila til að telja fram eignir og viðskipti með sýndarfé þar sem hvergi er hægt að afla þeirra upplýsinga með beinum hætti.

Að framangreindu virtu má draga þá ályktun að lagagrundvöllur skattlagningar sýndarfjár og leiðbeiningar fyrir framteljendur mættu vera skýrari. Þegar til framtíðar er lítið verður að telja æskilegt að kveðið verði á um það með skýrum hætti í tekjuskattslögum og lögum um virðisaukaskatt hvers konar tekjur hagnaður af sýndarfé er og hvernig skattlagningu þess skuli háttáð.

3. *Fylgist ráðuneytið með umræðu hjá öðrum þjóðum og sömuleiðis alþjóðasamtökum og stofnunum eins og Efnahags- og framfarastofnun Evrópu, ESB og AGS um rafmyntir og bálkakeðjur?*

Ráðuneytið fylgist með umræðu um rafmyntir og bálkakeðjur á alþjóðlegum vettvangi, einkum hjá Evrópusambandinu og í vinnuhópi EFTA um fjármálaþjónustu. Þá hefur ráðuneytið fylgst með umræðu um þessi mál í gegnum alþjóðlegt samstarf um aðgerðir gegn peningabætti á vettvangi FATF (e. Financial Action Task Force). Evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði hafa á undanförunum árum birt viðvaranir til neytenda vegna mögulegrar áhættu í viðskiptum með sýndarfé. Fjármálaeftirlitið vakti athygli á þess háttar viðvörun á árinu 2018 og hinn 19. mars sl. birti Seðlabankinn frétt á heimasíðu sinni þar sem neytendur eru minntir á áhættu tengda viðskiptum með sýndarfé.

4. *Telur ráðherra að rafmyntir og iðnaður í tengslum við þær feli í sér tækifæri fyrir íslenskt samfélag og ef svo er, hvers konar tækifæri?*

Rafmyntir eru enn lítið notaðar í hefðbundinni greiðslumiðlun. Megnið af viðskiptunum virðist vera vegna spákaupmennsku með myntirnar en gengi rafmynta er mjög óstöðugt. Einnig fer mikið af viðskiptum með rafmyntir fram á svörtum mörkuðum þar sem kaupendur vilja njóta nafnleyndar. Enn fremur er ennþá talið að tæknin ráði ekki við tíð viðskipti eins og færslukerfi hefðbundinna greiðslumiðlunarfyritækja sem starfa á heimsvísu gera.

Raforkunotkun vegna rafmynta er orðin gífurlega mikil á heimsvísu. Svokallaðir námu-menn sjá um að staðfesta færslur og halda utan um bókhald sem krefst mikilla tölvureikninga. Þannig er mikill kostnaður við að halda myntinni gangandi, fyrst og fremst í orku og tölvubúnaði. Íslensk gagnver starfa á þessu sviði en jákvætt getur verið að raforkan sem nýtt er í þessa starfsemi sé loftlagsvæn.

Að því sögðu eru ekki mörg jákvæð teikn á lofti varðandi áframhaldandi vöxt ómiðstýrðra rafmynta til lengri tíma þar sem ekki er a.m.k. enn útlit fyrir að slíkar rafmyntir taki við af hefðbundinni greiðslumiðlun. Engu að síður er markaður fyrir rafmyntir nú þegar nokkuð stór og á meðan að hann heldur velli verða til staðar tækifæri til að nýta ódýra og umhverfisvæna orku hér landi í rafmyntaiðnað.

5. *Telur ráðherra að bálkakeðjutæknin geti nýst hinu opinbera á vegferð sinni til raf-rænnar stjórnsýslu og þjónustu?*

Bálkakeðjutæknin sem hefur verið að ryðja sér til rúms á undanförunum árum byggir á þeirri hugmyndafræði að dulkóðaðar upplýsingar eru geymdar á öruggan og rekjanlegan hátt í dreifðu kerfi (e. Distributed system) í stað miðlægrar gagnageymslu. Sú tækni hefur verið

nýtt í ýmsum tilgangi, svo sem til þróunar rafmynta, stafrænna upprunavottorða kvikmynda og dreifðra sjúkraskrárkerfa. Nýsköpun á þessu sviði er hröð en slíkar lausnir eru þó velflestar enn á hugmynda- eða þróunarstigi. Því er tæknin ekki talin komin með nægjanlega útbreiðslu á almennum markaði né orðin nægjanlega þroskuð til að rétt sé að taka hana í notkun hjá hinu opinbera á þessu stigi máls. Þegar tæknin verður orðin útbreiddari og traust almennings og skilningur hefur aukist á bálkakeðjum er þó mjög líklegt að verðug tækifæri myndist í stafrænni vegferð hins opinbera. Má þar nefna rafrænar þinglýsingar á bálkakeðjum þó að slíkt sé enn ekki tímabært. Ráðuneytið, m.a. Stafrænt Ísland, fylgist vel með þróun nýrrar tækni á borð við bálkakeðjutæknina og mun nýta slíka tækni þegar færi gefast í framtíðinni.