

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda (erlendar fjárfestingar).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 3. gr. laganna:

- Við 7. tölul. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ákvæði 1. málsl. á þó ekki við um söluhagnað hlutabréfa í félögum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 2. gr., sem lögaðilar njóta og menn sem ekki hafa haft skattalega heimilisfesti á Íslandi á síðastliðnum fimm árum fyrir sölu og eiga, beint og óbeint, minna en 25% af hlutfé félagsins.
- Í stað 5. og 6. málsl. 8. tölul. kemur: Ákvæðið gildir auk þess ekki um hagnað af sölu hlutdeildarskírteina í verðbréfasjóðum og sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta hér á landi sem hlotið hafa staðfestingu Seðlabanka Íslands og skráðir eru skv. 30. gr. laga um verðbréfasjóði, nr. 116/2021, og 83. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. a laganna:

- Orðin „framkvæmd á“ falla brott.
- Við bætist: þ.m.t. markaðssetningu og sölu.

3. gr.

Í stað orðanna „frá síðustu tíu árum á undan tekjuári,“ í 1. málsl. 8. tölul. 31. gr. laganna kemur: fyrri ára.

4. gr.

Við lögina bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (I.)

Þrátt fyrir 8. tölul. 31. gr. er aðeins heimilt að nýta eftirstöðvar rekstrartapa sem mynduðust á rekstrarári sem lauk á árinu 2024 eða fyrr í tíu ár, talið frá og með því ári sem tap varð til.

b. (II.)

Ákvæði laga þessara sem vísa til aðila með heimilisfesti á Evrópska efnahagssvæðinu skulu gilda með sama hætti um aðila með heimilisfesti í Bretland að því er varðar rétt sem tryggður er samkvæmt alþjóðasamningi sem Ísland hefur staðfest vegna útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu og Evrópska efnahagssvæðinu.

II. KAFLI

Breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. tölul. 5. gr. laganna:

2. málsl. fellur brott.
- Orðið „heldur“ í 3. málsl. fellur brott.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um tekjuskatt, nr. 90/2003 (tekjuskattslög) og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, með það að meginmarkmiði að efla erlenda fjárfestingu hér á landi, einkum í nýsköpun.

Með „erlendum aðilum“ og „erlendum mönnum“ í greinargerð þessari er átt við aðila sem hafa ekki skattalega heimilisfesti, sbr. 1. gr. laga um tekjuskatt, á Íslandi og bera þar af leiðandi takmarkaða skattskyldu á Íslandi af þeim tekjum sem þeir hafa hér á landi, sbr. 3. gr. laganna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpinu er ætlað að einfalda regluverk þegar kemur að erlendri fjárfestingu með það fyrir augum að gera íslenskum fyrirtækjum auðveldara um vik að sækja fjármagn erlendis frá. Íslensk stjórnvöld eru meðvituð um mikilvægi þess að gera Ísland samkeppnishæft við önnur lönd um erlent fjármagn til þess að styðja við íslenskt atvinnulíf og þá einkum nýsköpunarfyrirtækin sem treysta á aðgang að lánsfé. Þá er í frumvarpinu lögð til breyting sem snýr að nýtingu á eftirstöðvum rekstrartapa og tímabært er að taka til endurskoðunar, einkum vegna neikvæðra áhrifa á erlenda fjárfestingu.

Ef ekkert er að gert er sá möguleiki fyrir hendi að Ísland dragist aftur úr öðrum ríkjum þegar kemur að erlendri fjárfestingu og nýsköpun. Efling nýsköpunar er stór liður í áformum stjórnvalda um stuðning við vaxtargetu hagkerfisins í því skyni að festa þessa nýju stoð efnahagslífsins enn betur í sessi.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Hagnaður erlendra aðila af sölu hlutabréfa.

Erlendir aðilar bera takmarkaða skattskyldu á Íslandi af þeim tekjum frá Íslandi sem taldar er upp í 3. gr. tekjuskattslaga. Meðal þeirra tekna sem erlendir aðilar sæta skattskyldu af er hagnaður af sölu hlutabréfa í íslenskum fyrirtækjum. Skattprósentan er ýmist 22% eða 20% (21% árið 2024 samkvæmt ákvæði til bráðabirgða LXXVI) eftir því hvort eigandinn er maður eða lögaðili. Í framkvæmd er hins vegar algengt að fallið sé frá skattlagningu í þessum tilvikum og má rekja ástæðu þess til tvísköttunarsamninga annars vegar og ákvæðis 9. a tölul. 31. gr. tekjuskattslaga hins vegar. Hvað tvísköttunarsamninga varðar þá eru flestir samningar sem Ísland á aðild að á þá leið að skattlagningarréttur á söluhagnað hlutabréfa (þó ekki fasteignafélaga) er eingöngu í búseturíki eiganda. Í þeim tilfellum fellur Ísland frá skattlagningarrétti sínum að því gefnu að viðkomandi aðili geti beitt samningnum og fái staðfestingu þess efnis frá íslenskum skattfirvöldum. Í mörgum samningum má finna undantekningu þegar um einstaklinga er að ræða en þá er skilyrði að viðkomandi hafi ekki haft heimilisfesti á Íslandi í tiltekinn tíma frá sölu, oft er miðað við þrjú til tíu ár. Hvað 9. a tölul. 31. gr. tekjuskattslaga varðar þá er þar mælt fyrir um fullan frádrátt m.a. hlutafélaga á móti skattskyldum söluhagnaði í öðrum hlutafélögum. Þetta ákvæði gildir einnig um söluhagnað sambærilegra hlutafélaga innan EES, í Sviss eða Færeyjum en til þess að njóta góðs af ákvæðinu þarf að skila inn framtali í almennri álagningu að liðnu rekstrarárinu. Hafi staðgreiðsla hagnaðar af sölu félags farið fram við greiðslu í janúar þá gætu liðið allt að 22 mánuðir þar til skatturinn af hagnaðinum, sem haldið var eftir í staðgreiðslu, kemur til endurgreiðslu.

Töluvert umstang getur fylgt undanþágu frá staðgreiðsluskyldu, eða endurgreiðslu, á grundvelli tvísköttunarsamnings eða endurgreiðslu á grundvelli 9. a tölul. 31. gr. laganna. Þegar um er að ræða erlend félög með dreift eignarhald getur enn fremur reynst erfitt að finna út hverjir eigendurnir eru á tilteknum tímapunkti, hvar þeir eru heimilisfastir, miðla upplýsingum til þeirra og óska eftir gögnum þannig hægt sé að beita tvísköttunarsamningi. Þetta á sérstaklega við þegar eignarhald á bréfum fer í gegnum milliliði, svo sem vörslureikninga, eða þegar bréf eru í eigu sjóða eða ósjálfstæðra skattaðila. Þá er oft erfitt eða ómögulegt fyrir hinn staðgreiðsluskylda aðila að átta sig á hvaða skatti honum ber að halda eftir í staðgreiðslu og hvort hann geti beitt tvísköttunarsamningi. Vandamál í þessa veru var m.a. ástæðan fyrir því að staðgreiðsluskyldan var felld brott með 14. gr. laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld, nr. 33/2020. Enn fremur hefur verið bent á að óvissa ríkir um hvort tilteknir erlendir aðilar geti beitt tvísköttunarsamningi Íslands og Bandaríkjanna sem talið er að geti skýrt fremur litla fjárfestingu bandarískra aðila hér á landi í samanburði við nágrannalönd okkar. Framangreint má telja að hafi fráhrindandi áhrif á fjárfestingu á Íslandi, sérstaklega þegar litið er til sambærilegra reglna í nágrannalöndum okkar en ekkert annað ríki

Norðurlandanna leggur skatt á hagnað erlendra aðila af sölu hlutabréfa, hvort sem um ræðir menn eða lögaðila. Sé horft til Þýskalands, Frakklands, Spánar, Bretlands, Belgíu eða Hollands þá er sama niðurstaða þegar kemur að lögaðilum en undantekningar eru frá því þegar kemur að skattskyldu erlendra manna.

3.2. Hagnaður erlendra aðila af hlutdeildarskírteinum í verðbréfasjóðum og sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta.

Í frumvarpinu er lagt til að skattskylda erlendra aðila vegna hagnaðar af sölu hlutdeildarskírteina í verðbréfasjóðum og sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta hér á landi verði felld brott. Í dag er farið með tekjur þessar sem vaxtatekjur og eru þær skattskyldar í 12% skatthlutfalli skv. 8. tölul. 70. gr. tekjuskattslaga þó þannig að erlendir menn njóta 300.000 kr. frítekjumarks. Flestir tvísköttunarsamningar sem Ísland á aðild að kveða á um að eingöngu búseturíki eiganda hafi skattlagningarrétt á vaxtatekjum og þar af leiðandi eru skatttekjur í dag af þessum viðskiptum takmarkaðar. Með því að afnema skattskylduna er verið að liðka fyrir erlendri fjárfestingu í íslenskum sjóðum sem hefur verið takmörkuð. Í því felst fyrst og fremst einföldun regluverks í kringum fjárfestinguna en til þess að beita tvísköttunarsamningi þarf að sækja um það til Skattsins og afla m.a. skattskylduvottorðs. Öll umsýsla staðgreiðsluskyldra aðila verður enn fremur einfaldari. Sé horft til nágrannaríkja okkar þá eru vaxtatekjur almennt ekki skattskyldar, nema í undantekningartilfellum. Enn fremur má benda á að vaxtatekjur erlendra aðila voru lengi vel ekki skattskyldar hér á landi en skattskyldan var tekin upp í kjölfar fjármálakreppunnar 2008 með 6. gr. laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, nr. 70/2009. Með breytingunni er stefnt að því að hér verði sambærilegar reglur og gilda í nágrannalöndum okkar.

3.3. Nýting kaupréttar í nýsköpunarfyrirtækjum.

Lögð er til orðalagsbreyting sem ætlað er að árétta og skýra nýlega samþykktar reglur um kauprétti til handa sprotafyrirtækjum. Með breytingunni er áréttað að vinna við markaðs- og sölustarfsemi uppfyllir skilyrði ákvæðisins en ekki eingöngu vinna við að búa til vöru eða þjónustu sem hið staðfesta verkefni snýr að.

3.4. Yfirferanlegt rekstrartap.

Samkvæmt 8. tölul. 31. gr. tekjuskattslaga er lögaðilum og sjálfstætt starfandi rekstraraðilum heimilt að draga frá tekjum sínum eftirstöðvar rekstrartapa síðustu tíu ára á undan tekjuári. Í ákvæðinu er enn fremur að finna þann varnagla að ekki er hægt að kaupa og selja uppsafnað skattalegt tap nema þar að baki liggi annar efnahagslegur tilgangur en sá að komast yfir tapið. Samkvæmt gildandi lögum hafa fyrirtæki því 10 ár til þess að mynda hagnað. Takist þeim ekki að mynda hagnað innan 10 ára þá fyrnist elsta tapið. Regla sem þessi getur verið óheppileg þegar um er að ræða fjárfestingar með háum upphafskostnaði þar sem tíma tekur að greiða upp lán og mynda tekjustofna. Frumvarpið leggur til að 10 ára tímamörkin verði felld brott. Er það í samræmi við þá grunnreglu að skattur eigi almennt að reiknast af heildartekjum að frádregnum heildarútgjöldum á líftíma atvinnureksturs óháð einstökum uppgjörstímabilum á þeim líftíma. Slík breyting væri enn fremur í samræmi við reglur í nágrannalöndum okkar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið snýr að því að aflétta skattskyldu, afnema íþyngjandi skilyrði og skýra lagaákvæði. Ekki verður séð að efni frumvarpsins sé í andstöðu við stjórnarskrá eða alþjóðaskuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst erlenda aðila sem fjárfesta hér á landi, nýtingu taps hjá innlendum aðilum og skýringu á ívilnandi ákvæði. Samráð var haft við Skattinn og samskipti áttu sér stað við önnur ráðuneyti varðandi efni frumvarpsins.

Áform um frumvarpið voru kynnt almenningi í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 2.–14. febrúar 2024 (mál nr. S-26/2024). Alls bárust fimm umsagnir þar sem almennt var lýst ánægju með áformin. Þá voru drög að frumvarpinu í samráðsgáttinni 8.–15. mars 2024 (mál nr. S-75/2024) og alls bárust sex umsagnir um drögin, frá Samtökum iðnaðarins, Viðskiptaráði Íslands, Stefni hf., Samtökum atvinnulífsins, Arion banka hf. og KPMG Law ehf. Gerð var ein breyting á frumvarpsdrögunum til samræmis við ábendingu KPMG Law ehf. Stefni hf. og Arion banki hf. bentu á að undanþága vegna söluhagnaðar ætti einnig að ná til sérhæfðra

sjóða fyrir fagfjárfesta og er sú ábending í skoðun. Ekki þótti ástæða til að bregðast við öðrum umsögnum að þessu sinni.

6. Mat á áhrifum.

Áhrif á tekjur ríkissjóðs til lækkunar eru metin um 40–240 millj. kr. á ári en á móti er búist við tekjum í gegnum aukna erlenda fjárfestingu. Töluverð óvissa er í kringum áhrif þess að taka út tímamörk á nýtingu eftirstöðva rekstrartapa, sbr. 3. gr. frumvarpsins, en áhrifin ættu þá aðeins að koma fram eftir 11 ár, sbr. ákvæði til bráðabirgða í a-lið 4. gr., þar sem lagt er til að breytingin snúi aðeins að tapi sem myndast frá og með 2025. Í öðrum löndum hefur verið gengið út frá því að sambærileg breyting, þ.e. að fella niður 10 ára tímamörk, hefði takmörkuð áhrif á tekjur ríkissjóðs.

Hvað varðar áhrif breytinganna á jafnrétti þá beinist frumvarpið annars vegar að erlendum aðilum sem fjárfesta í íslensku atvinnulífi og hins vegar öllum atvinnurekstri á Íslandi sem kemur til með að sæta tapi í framtíðinni. Áhrifin eru sem fyrr segir eingöngu ívilnandi á þessa hópa. Gera má ráð fyrir að í fyrri hópnum sé hærra hlutfall karlmanna hvað einstaka fjárfesta varðar. Hins vegar má búast við að stærstur hluti fjárfesta verði í formi erlendra sjóða og fjárfestingarfélaga þar sem erfiðara er að segja til um kynjahlutfall. Áhrifin ættu því að vera lítil.

Frumvarpið hefur ekki áhrif á persónuvernd.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið er lagt til að skattskylda erlendra aðila vegna söluhagnaðar hlutabréfa í íslenskum hlutfélögum verði felld brott og á það jafnt við um söluhagnað erlendra lögaðila og manna, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Hvað varðar undanþágu frá skattskyldu af söluhagnaði hlutabréfa erlendra lögaðila þá er sú undanþága án skilyrða. Þar nægir að um erlendan lögaðila sé að ræða til að hann teljist ekki bera hér á landi skattskyldu af söluhagnaði hlutabréfa. Til skoðunar kom hvort hægt væri að binda undanþáguna skilyrðum, svo sem að eigandi sé ekki í lágskattaríki eða ósamvinnuþýðu ríki, en í framkvæmd getur slíkt reynst erfitt og sá fyrirsjáanleiki sem að er stefnt með breytingunni gæti auðveldlega horfið með því. Skilgreining á lágskattaríki getur reynst flókin þar sem hún miðast við virkt skatthlutfall hverju sinni. Þá er ekki haldið úti lista yfir ósamvinnuþýð ríki og ef slíkur listi yrði tekinn saman má búast við að hann yrði stuttur, eins og sjá má af slíkum lista Evrópusambandsins en mikil breyting hefur átt sér stað hvað varðar upplýsingaskipti og samvinnu ríkja heimsins á síðustu árum. Í þessu sambandi skiptir einnig máli að hafa í huga að einkenni hlutfélagaforsins er að skattur komi til greiðslu í tvennu lagi, annars vegar þegar tekna er aflað og hins vegar þegar verðmæti í formi arðs eða söluhagnaðar renna til eiganda sem er einstaklingur. Hvers konar skattur sem leggst á úthlutanir eða sölu hlutabréfa milli lögaðila felur oftast en ekki í sér viðbótarskatt (sem ekki er hægt að aflétta í hinu ríkinu) sem getur haft neikvæð áhrif á fjárfestingu. Með einföldu og gegnsæju ákvæði er vonast til að fjárfesting á Íslandi aukist og með því fái skatttekjur af hagnaði þeirra íslensku fyrirtækja sem fjárfest er í.

Hvað söluhagnað hlutabréfa erlendra einstaklinga varðar þá er lagt til að undanþágan verði bundin tveimur skilyrðum. Annars vegar að viðkomandi hafi ekki haft skattalega heimilisfesti, sbr. 1. gr. laganna, hér á landi á síðastliðnum fimm árum fyrir sölu. Skilyrðinu er ætlað að sporna gegn flutningi erlendis, eða að heimilisfesti sé tekin upp erlendis með öðrum hætti, í þeim tilgangi að selja hlutabréf í íslenskum fyrirtækjum. Sambærilegt skilyrði er að finna í mörgum tvísköttunarsamningum Íslands þar sem tímamörkin eru allt frá þremur og upp í tíu ár. Hæfilegt þykir að miða við fimm ára tímabil í lögnum en hafa ber í huga að ef samningur er til staðar sem mælir fyrir um styttra tímabil þá stendur skattaðilanum til boða að byggja á samningnum með umsókn og samþykki skattyfirvalda. Hins vegar er það skilyrði að heildar eignarhlutur seljanda sé, beint og óbeint, undir 25% af hlutafé í hinu selda félagi en með óbeinum eignarhlut er átt við hluti seljanda í öðrum lögaðilum sem eiga sjálfir, eða í gegnum aðra lögaðila, hlut í félaginu og reiknast þá hlutur seljanda hlutfallslega. Um hagnað þeirra einstaklinga sem eiga eignarhlut umfram þá prósentu gilda því almennar reglur og eftir atvikum geta þeir nýtt sér hagstæðari skatthlutföll í tvísköttunarsamningum, séu þeir fyrir hendi.

Í b-lið ákvæðisins er lagt til að í stað 5. og 6. málsl. 8. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna komi nýr málsliður sem mæli fyrir um að erlendir aðilar (aðilar með skattalega heimilisfesti utan

Íslands) verði undanþegnir skattskyldu vegna hagnaðar af sölu hlutdeildarskírteina í sjóðum hér á landi sem skráðir eru hjá Seðlabanka Íslands. Undanþágan á aðeins við um þá sjóði sem heimilt er að markaðssetja fyrir almenna fjárfesta en þeir sjóðir eru starfsleyfis- og skráningar-skyldir og skrá yfir þá er birt opinberlega.

Hvað varðar brottfall 5. og 6. másl. 1. mgr. 3. gr. þá verður ekki séð að málsliðirnir hafi efnislega þýðingu. Orðalag 5. másl. kom inn með lögum um breytingu á lögum um tekjuskatt o.fl., nr. 107/2015, sem sett voru í tengslum við nauðasamningsgerð slitabúa föllnu fjármála-fyrirtækjanna. Undanþágunni var ætlað að taka til greiðslna vegna efnda samkvæmt staðfestum nauðasamningi og byggðist þannig á þeirri forsendu að svokallað stöðugleika-framlag, sem var skilyrði fyrir samþykki nauðasamnings, hefði verið lagt fram. Um var að ræða einskisframlag sem kröfuhafar samþykktu á árinu 2015 og hefur ákvæðið því ekki þýðingu lengur. Hvað 6. másl. varðar þá er þar mælt fyrir um að ákvæðið eigi ekki við kveði tvísköttunarsamningur á um að ekki skuli haldið eftir afdráttarskatti af vöxtum. Ákvæðið kom inn með 6. gr. laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, nr. 70/2009, en í greinargerð frumvarpsins kemur eftirfarandi fram: „Telji móttakandi vaxtanna sig eiga rétt á að njóta ákvæða tví-sköttunarsamninga þarfhann að óska eftir staðfestingu á því hjá skattýfirvöldum. Gera verður þá kröfu að skattskylda í viðkomandi samningsríki verði sönnuð með staðfestingu frá bæru stjórnvaldi.“ Ummælin í greinargerðinni lýsa skattframkvæmdinni þegar tvísköttunarsamningi er beitt almennt en ekki aðeins þegar um er að ræða vaxtatekjur erlendra aðila. Málslið-urinn hefur enga sjálfstæða þýðingu og getur verið villandi og því er lagt til að hann verði felldur brott.

Um 2. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á orðalagi 1. tölul 1. mgr. 10. gr. a til skýringar. Umrætt ákvæði var lögfest á árinu 2023 með 2. gr. laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld, nr. 42/2023. Frá því að ákvæðið var lögfest hafa vaknað upp álitafni um hvað átt sé við með skilyrðinu um að kaupréttur „tengist eingöngu framkvæmd“ á hinu staðfesta verkefni, þ.e. hvort það taki eingöngu til þess að búa til vöruna eða þjónustuna eða hvort það taki einnig til markaðssetningar og sölu á henni.

Með frumvarpinu er leitast við að skýra hvaða athafnir falla þar undir. Lagt er til að orðið „framkvæmd“ verði felld brott og að sérstaklega verði tiltekið að markaðssetning og sölustarfsemi sé innan þess vinnuframlags sem kaupréttirnir geta tekið til. Með breytingunni er áréttað að öll vinna sem tengist því að búa til vöru og þjónustu, sem hefur hlotið staðfestingu Rannís, sem og vinna við að koma vörunni og þjónustunni á framfæri við neytendur, uppfylli skilyrðið. Ekki þykir ástæða að gera greinarmun á þessu tvennu enda verður að telja mikilvægan þátt í að búa til verðmæti að það takist vel til við að ná til neytenda og mynda markaðshlutdeild á undan öðrum samkeppnisaðilum. Í þessu sambandi þykir einnig rétt að hafa í huga að ívilnunin sem ákvæðið mælir fyrir um snýr aðeins að sprotafyrirtækjum, þ.e. litlum fyrirtækjum í nýsköpun, sem oftar en ekki hafa takmarkaða starfsemi samhliða nýsköpunarverkefninu. Ívilnuninni er ætlað að auðvelda þeim að fjármagna kostnað vegna vinnu við að breyta hugmynd í verðmæti. Þegar slík verðmæti hafa myndast eru þau í sterkari stöðu til að fjármagna áframhaldandi starfsemi án slíkra ívilnana. Ívilnunin beinist því að upphafsstigum starfseminnar og verður ekki talið varhugavert þótt kaupréttur taki einnig til markaðssetningar og sölu í þessum upphafsfasa. Enn fremur ber að hafa í huga að þeir kaupréttir sem falla undir ákvæðið koma ekki í stað launa frá félaginu sjálfu (eða tengdum aðilum) heldur nýtast fyrst og fremst ef ótengdur aðili fjárfestir í því, sbr. 6. mgr. ákvæðisins. Hins vegar er það fortakslaust skilyrði að vinnan, sem kauprétturinn tekur til, snúi eingöngu að hinu staðfesta verkefni. Sprotafyrirtæki sem hafa aðra starfsemi samhliða vinnu við verkefni sem hlotið hefur staðfestingu Rannís ættu þannig að gera skýrlega grein fyrir því vinnuframlagi sem býr að baki kauprétti og hvernig það tengist staðfestu verkefni. Ef umfang og tengsl vinnuframlags, sem kaupréttur tekur til, og hins staðfesta verkefnis eru óljós eða ekki í samræmi við staðreyndir að öðru leyti ber að fara með uppgjör á kaupréttinum samkvæmt almennum reglum.

Um 3. gr.

Í greininni er lögð til sú breyting að fella brott tímamörk sem gilt hafa um nýtingu á eftirstöðvum rekstrartapa. Nú er skv. 8. tölul. 31. gr. heimilt að nýta eftirstöðvar rekstrartapa frá síðustu tíu árum á undan tekjuári en það þýðir að ef ekki hefur tekist að mynda skattalegan hagnað til að nýta á móti tapinu innan tíu ára þá fellur heimildin niður. Slík takmörkun getur

haft mikil áhrif á fjárfestingarákvarðanir og ekki síst stærri fjárfestingar þar sem mikill kostnaður fellur til við að undirbúa og koma starfsemi á laggirnar. Þá er enn fremur misjafnt eftir fjárfestingum hversu langur tími líður þar til starfsemin fer að mynda tekjur og þar til hagnaður myndast í starfseminni sem hægt er að nýta á móti rekstrartapi fyrri ára. Nýsköpunarfyrirtæki standa sérstaklega höllum hvað þetta varðar, jafnvel þótt gjaldfærsla eigi sér að jafnaði ekki stað fyrr en eignir eru farnar að skapa tekjur.

Almennt er leitast við að leggja skatt á heildarhagnað atvinnurekstrar, þ.e. heildartekjur að frádregnum heildargjöldum yfir líftíma atvinnurekstursins án tillits til einstakra uppgjörs-tímabila. Tímamörk þau sem finna má í gildandi 8. tölul. 31. gr. eru frávik frá því markmiði sem ekki verður séð að ástæða sé til að viðhalda enda eru reistar skorður við því að stunduð séu viðskipti með eftirstöðvar rekstrartapa án þess að baki liggi viðskiptalegur tilgangur. Á það jafnt við um þau tilvik þegar breyting verður á eignaraðild eða tilgangi rekstrar, sbr. 2. málsl. 8. tölul. 31. gr. og 54. gr. laganna. Ef ástæða er til að mæla fyrir um takmörkun á nýtingu eftirstöðva rekstrartapa verður að telja eðlilegra að styrkja slíkar reglur fremur en takmarka nýtingartímamann. Í þessu sambandi ber enn fremur að hafa í huga að þótt tímamörkin verði afnumin leiðir það ekki til þess að gömul töp, sem kynnu að vera ranglega ákvörðuð og ekki í samræmi við lög á þeim tíma sem tap varð til, verði frádráttarbær án þess að skattýfirvöld geti véfengt slíkt, en heimild til endurákvörðunar er almennt sex ár skv. 96. gr. laganna. Frádráttarheimildir 31. gr. byggjast á þeirri forsendu að það eigi undir skattaðilann að sýna fram á réttmæti frádráttarins en takist það ekki beri að hafna honum. Það sama á við um eftirstöðvar rekstrartapa þannig að ef skattaðili vill byggja frádráttarrétt á tapi fyrri ára gæti hann þurft að sýna fram á réttmæti tapsins á því ári sem það myndaðist. Eftir atvikum gæti verið mikilvægt í því sambandi að varðveita bókhaldsgögn lengur en sjö ár líkt og lög um bókhald gera kröfu um.

Sé litið til landanna í kringum okkur þá eru aðeins Ísland og Finnland með 10 ára nýtingartíma en önnur ríki á Norðurlöndum eru ekki með tímamörk. Að sama skapi, ef horft er til annarra landa í Evrópu, t.d. Belgíu, Frakklands, Þýskalands, Hollands, Spánar og Bretlands, er ekkert þeirra með takmörkun á nýtingartíma eftirstöðva rekstrartapa. Rétt er þó að taka fram að í mörgum þessara landa, þó svo sé ekki á Norðurlöndum, hafa ákveðið hámark á nýtingu taps á hverju ári. Þannig er t.d. heimilt í Hollandi, þar sem reglunum var nýlega breytt og 10 ára nýtingartími felldur brott, að nýta 50% af hagnaði ársins en þó með þeirri undantekningu að heimilt er að nýta tap á móti 150 millj. kr. (1. millj. evra) hagnaði ársins. Rökin fyrir þessu þaki eru að það minnki sveiflur í nýtingu á tapi milli ára, og þar með áhrif á tekjur ríkissjóðs, án þess þó að skattaðilinn tapi réttindunum.

Tímamörk á nýtingu eftirstöðva rekstrartapa hafa í gegnum tíðina verið breytileg. Þegar heimild til nýtingar eftirstöðva rekstrartapa fyrri ára var tekin upp með lögum nr. 6/1935 þá voru tímamörkin tvö ár. Með lögum nr. 70/1962 voru þau rýmkuð í fimm ár og með lögum nr. 40/1978 voru þau felld brott. Með lögum nr. 85/1991 voru að nýju sett tímamörk á nýtingu eftirstöðva rekstrartapa sem miðuðust þá við fimm ár. Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögunum sagði um breytinguna „*Algengt er í nálægum löndum að heimild til nýtingar á rekstrartöpum sé takmörkuð hvað tíma varðar. Er algengt að sú takmörkun sé við fimm ár eins og hér er lagt til.*“ Með lögum nr. 137/1996, voru tímamörkin lengd í átta ár og í almennum athugasemdum í frumvarpi að lögunum kom fram að „*fimm ára tímabil væri afar skammur tími, bæði í samanburði við þær reglur sem gilda víða erlendis og eins og ekki síður við íslenskar aðstæður þar sem í senn gætti meiri sveiflna í rekstri milli ára og eins næðu þær yfir lengra tímabil en víðast annars staðar.*“ Enn fremur segir „*Auk þess mun breytingin treysta nýsköpun í atvinnulífinu þar sem hún styrkir stöðu ungra fyrirtækja, en fyrstu rekstrarárin eru oft erfið meðan fyrirtækin eru að vinna sér stöðu á markaðnum og bera kostnað af fjárfestingum o.fl.*“ Með 2. gr. laga nr. 152/2002 voru tímamörkin færð í tíu ár eins og þau hafa verið síðan. Í greinargerð með frumvarpinu sagði um breytinguna að hún tengdist afnámi verðbólgu-reikningsskila en jafnframt að tíu ára reglan væri nær þeim reglum sem giltu í nágrannaríkjunum. Af forstöðu ákvæðisins má ráða að lög-gjafinn hefur leitast við að reglur um tímamörk á nýtingu eldra taps taki mið af þeim reglum sem gilda í ríkjunum í kringum okkur. Líkt og komið er inn á að framan þá er Ísland nánast eitt á báti þegar kemur að því að hafa tímamörk á nýtingu eldra taps.

Þá er einnig til þess að líta að frá því að verðbólgu-reikningsskil voru afnumin með lögum nr. 133/2001, þ.e. tapið ekki lengur uppreiknað, þá rýrnar það að verðgildi sem nemur verðbólgu hvers árs sem það er ekki nýtt. Það er því síður en svo hvati til staðar að mynda

yfirfæranlegt rekstrartap, jafnvel þótt engin tímamörk séu til staðar. Flest bendir því til þess að rökrétt skref sé að afnema tímamörk á nýtingu eftirstöðva rekstrartapa.

Um 4. gr.

Í a-lið 4. gr. er lagt til nýtt bráðabirgðaákvæði sem mælir fyrir um að eftirstöðvar rekstrartapa sem myndast á rekstrarári sem lauk á árinu 2024 eða fyrr sé aðeins hægt að nýta í 10 ár, talið frá og með því ári sem tap varð til. Um er að ræða sömu reglu og er nú þegar í gildi. Þeirri breytingu sem frumvarpið mælir fyrir um í 3. gr. er því eingöngu ætlað að taka til rekstrartaps sem myndast frá og með árinu 2025 en ekki vegna fyrri ára, þó þannig að ef rekstrarár er annað en almanaksárið þá tekur breytingin til þess rekstrarárs sem hófst á árinu 2024. Er það í samræmi við markmið frumvarpsins, að hvetja til nýrra fjárfestinga hér á landi. Rekstrartap sem myndaðist 2014 verður þannig í síðasta lagi hægt að nýta við framtalsgerð tekjuársins 2024 og tap sem myndaðist 2024 verður í síðasta lagi hægt að nýta við framtalsgerð vegna tekjuársins 2034. Rekstrartap sem myndast 2025 og síðar verður ekki bundið tímatak-mörkunum.

Í b-lið 4. gr. er lagt til að bætt verði inn ákvæði til bráðabirgða sem ætlað er að tryggja að þeir aðilar sem eiga rétt samkvæmt útgöngusamningi Bretlands úr Evrópusambandinu og Evrópska efnahagssvæðinu, sbr. þann samning sem staðfestur var á grundvelli laga um ráðstafanir vegna útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu og Evrópska efnahagssvæðinu, nr. 121/2019. Í ljós hefur komið að tilvitnuð lög nr. 121/2019 tryggja ekki rétt aðila sem fluttu til Bretlands fyrir lok aðlögunartímabilsins og njóta réttar samkvæmt útgöngusamningnum að loknu því tímabili. Í úrskurði yfirskattanefndar nr. 183/2023 var t.d. komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði 2. másl. 7. mgr. 68. gr. tekjuskattslaga væri afdráttarlaust um að barnabætur væru aðeins í boði ef barn væri búsett í ríki EES/EFTA eða Færeyjum. Lög nr. 121/2019 breyttu ekki þeirri niðurstöðu þar sem 3. gr. laganna, sem kvað á um að líta skyldi á Bretland með sama hætti og önnur aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins, tók aðeins til loka aðlögunartímabilsins. Sú aðstaða getur því komið upp að aðili njóti réttar samkvæmt útgöngusamningnum en tekjuskattslögin endurspeglu ekki þann rétt. Þykir því rétt að gera breytingu þannig að tekjuskattslögin séu ekki í andstöðu við rétt sem kann að vera fyrir hendi í útgöngusamningnum.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að 2. másl. 6. tölul. 5. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda falli brott en þar er mælt fyrir um undanþágu frá staðgreiðsluskyldu á söluhagnað aðila með takmarkaða skattskyldu af íslenskum hlutabréfum og stofnbréfum. Ef sú breyting sem lögð er til í a-lið 1. gr. frumvarpsins verður samþykkt er ekki til staðar skattskylda í þeim tilvikum þegar erlendir lögaðilar og einstaklingar (að uppfylltum ákveðnum skilyrðum) fá söluhagnað af hlutabréfum hér á landi. Þar sem staðgreiðsluskyldan er byggð á því að til staðar sé takmörkuð skattskylda er ekki ástæða til að hafa sérstaka undanþágu frá staðgreiðslu. Af því leiðir hins vegar að ef menn uppfylla ekki skilyrði fyrir undanþágunni þá er til staðar staðgreiðsluskylda.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.