158. löggjafarþing 2026–2027. **Prentað upp.**
Þingskjal 273 — 248. mál. Leiðréttur texti.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld
(bætt réttarstaða gjaldenda).

Flm.: Guðrún Hafsteinsdóttir, Jens Garðar Helgason, Ólafur Adolfsson,
Diljá Mist Einarsdóttir, Árni Helgason, Bryndís Haraldsdóttir,
Guðlaugur Þór Þórðarson, Hildur Sverrisdóttir, Ingveldur Anna Sigurðardóttir,
Jón Gunnarsson, Jón Pétur Zimsen, Njáll Trausti Friðbertsson,
Rósa Guðbjartsdóttir, Sigurður Örn Hilmarsson.

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

1. gr.

Við 2. mgr. 8. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Við innlausn eða sölu hlutdeildarskírteinis, keyptra verðbréfa, víxla og sambærilegra eigna skal ákvarða hagnað eða tap og gefa upp til skatts.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. Við 4. málsl. bætist: eða mismunur á kaupverði samkvæmt kaupréttarsamningi og söluverði hlutabréfa reynist söluverð hlutabréfa lægra en gangverð á nýtingardegi kaupréttar.
b. 5. málsl. orðast svo: Skattlagningu samkvæmt þessari grein skal frestað þar til eigendaskipti verða á hlutabréfunum eða kaupréttarsamningi og falla niður ef söluverð hlutabréfa reynist lægra en kaupverð samkvæmt kaupréttarsamningi.

3. gr.

Á eftir 2. málsl. 7. tölul. A-liðar 30. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Víkja má frá skilyrði 2. málsl. um skráningu á almannaheillaskrá ef viðtakandi gjafar eða framlags hefur með höndum starfsemi sem fellur undir 2. mgr. 4. tölul. 4. gr. og um tímabundna starfsemi er að ræða.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

a. Á eftir 3. málsl. 1. tölul. 1. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Víkja má frá skilyrði 3. málsl. ef viðtakandi gjafar eða framlags hefur með höndum starfsemi sem fellur undir 2. mgr. 4. tölul. 4. gr. og um tímabundna starfsemi er að ræða.
b. Í stað orðanna „frá síðustu tíu árum á undan tekjuári“ í 1. málsl. 8. tölul. kemur: fyrri ára.

5. gr.

Á eftir 2. málsl. 3. mgr. 57. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Við mat á viðskiptum og eftir atvikum leiðréttingu viðskiptakjara skal ríkisskattstjóri fylgja aðferðum milliverðlagningarreglna Efnahags- og framfarastofnunarinnar í París (OECD).

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 57. gr. b laganna:

a. Í stað orðanna „100 millj. kr.“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: 375 millj. kr.
b. Orðin „þegar öll félög samstæðu eru heimilisföst á Íslandi“ í b-lið 3. mgr. falla brott.

7. gr.

Við 2. mgr. 97. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Hið sama gildir ef ófullnægjandi framtalsskil má rekja til rangra leiðbeininga eða upplýsingagjafar ríkisskattstjóra, svo og í þeim tilvikum þegar um er að ræða breytta réttarframkvæmd eða túlkun ríkisskattstjóra á réttarreglum.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 118. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „ráðherra“ kemur: Alþingis.
b. Á eftir 1. málsl. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Tillaga ríkisskattstjóra skal hljóta meðferð skv. 5. mgr. 45. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

9. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 8. tölul. 31. gr. er aðeins heimilt að nýta eftirstöðvar rekstrartapa sem mynduðust á rekstrarári sem lauk á rekstrarárinu 2017 eða síðar.

II. KAFLI
Breyting á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988.

10. gr.

Í stað fjárhæðarinnar „2.000.000 kr.“ í 3. tölul. 4. gr. laganna kemur: 10.000.000 kr.

11. gr.

Í stað fjárhæðarinnar „4.000.000 kr.“ í 4. málsl. 1. mgr. 24. gr. laganna kemur: 20.000.000 kr.

III. KAFLI
Breyting á lögum um innheimtu opinberra skatta og gjalda, nr. 150/2019.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

   Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal greiða dráttarvexti skv. 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, frá þeim tíma er gjaldandi sannanlega lagði fram kröfu um endurgreiðslu ofgreiddra skatta eða gjalda. Dráttarvextir skulu þó ekki greiddir ef endurgreiðsla fer fram innan 30 daga frá því að krafa um endurgreiðslu var gerð.
b. Við 3. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Hafi gjald verið dæmt ólögmætt skal greiða gjaldendum, öðrum en málshefjanda, sem eins er ástatt um, dráttarvexti skv. 1.

mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, frá þeim degi er 30 dagar hafa liðið frá dómsuppsögu.

c. 4. og 5. mgr. falla brott.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um yfirskattanefnd, nr. 30/1992.

13. gr.

Á eftir orðunum „úr ríkissjóði“ í 2. mgr. 8. gr. laganna kemur: vegna meðferðar máls hjá lægra settu stjórnvaldi og fyrir nefndinni.

14. gr.

14. gr. laganna orðast svo:

Yfirskattanefnd skal birta úrskurði á vefsíðu sinni eigi síðar en þremur vikum frá uppkvaðningu hvers úrskurðar.

15. gr.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2027.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast 12. gr. þegar gildi og tekur til enduruppteknina mála, úrskurða sem kærðir eru til æðra stjórnvalds eða stefnt fyrir dóm eftir gildistöku ákvæðisins, svo og ákvarðana, úrskurða og dóma um endurgreiðslukröfur eftir það tímamark.

Þrátt fyrir 1. mgr. taka 13. og 14. gr. þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Viðskiptafrelsi, lágir skattar og fyrirsjáanleg skattframkvæmd eru meðal grunnforsendna sterks efnahagsumhverfis. Atvinnulíf á Íslandi má ekki búa við lakara rekstrarumhverfi en þekkist í þeim ríkjum sem við berum okkur saman við. Tillögurnar sem finnast í frumvarpi þessu miða að því marki.

Tillögurnar koma úr mismunandi áttum. Hluti þeirra felur í sér auknar frádráttarheimildir til handa fyrirtækjum og einstaklingum frá því sem nú gildir, aðrar miða að því marki að minnka reglubyrði allra smæstu rekstraraðila og enn öðrum er ætlað að auka fyrirsjáanleika í skattframkvæmd.

Aftur á móti leiðir það af hluta tillagnanna að skatttekjur munu frestast og í einhverjum tilvikum lækka auk þess sem aukinn kostnaður mun falla á ríkissjóð vegna tillagna um breytingar á vaxtakjörum sem gjaldendum ber vegna oftekinna skatta og gjalda, sbr. 12. gr. frumvarpsins. Tillögurnar hafa ekki verið kostnaðarmetnar en ráðgert er að slíkt mat fari fram samhliða þinglegri meðferð frumvarpsins.

2. Meginefni frumvarpsins.

2.1. Skattlagning hlutdeildarskírteina.

Lagt er til að fyrirkomulagi skattlagningar hlutdeildarskírteina sem eru í eigu lögaðila verði breytt til samræmis við það sem tíðkast hjá einstaklingum. Hlutdeildarskírteini í eigu lögaðila hafa hingað til fylgt sömu reglum og gilda um vexti og gengishækkun þeirra því verið skattlögð ár hvert. Í reynd eiga hlutdeildarskírteini meira sammerkt með hlutabréfum og því er lagt til að skattleggja hagnað af sölu þeirra í stað gengishækkunar hvers árs.

2.2. Kaupréttir.

Aukið er við gildandi ákvæði um skattlagningu tekna af kaupréttum til starfsmanna með tvíþættum breytingum. Annars vegar er lagt til að til skattlagningar komi sé kauprétturinn sjálfur seldur áður en til nýtingar hans kemur og hins vegar skerpt á því að ekki komi til skattlagningar ef hlutabréf í viðkomandi félagi verða verðlaus áður en til nýtingar kaupréttar eða sölu bréfanna kemur.

2.3. Frádráttur vegna framlaga til menningarmála.

Lagt er til að heimild til frádráttar frá tekjum vegna framlaga til almannaheillaverkefna verði rýmkuð frá því sem nú gildir. Samkvæmt gildandi rétti er slíkur frádráttur aðeins heimill að því gefnu að viðtakandi sé skráður á almannaheillaskrá Skattsins á þeim degi er framlag er innt af hendi. Slíkt hefur komið sér illa vegna smærri og tilfallandi verkefna, svo sem eins skiptis menningarviðburða í héraði, og getur latt einstaklinga og fyrirtæki frá því að styrkja slíka starfsemi. Sökum þess er lagt til að framlög til slíkra verkefna verði frádráttarbær frá tekjum.

2.4. Yfirfæranlegt skattalegt tap.

Lagt er til að yfirfæranlegt skattalegt tap fyrnist ekki en samkvæmt gildandi rétti fyrnist ónýtt tap á tíu árum. Þá er lagt til að breytingin taki jafnt til taps sem myndast í rekstri eftir gildistöku laganna, svo og þess taps sem rekstraraðilar eiga þegar í bókum sínum. Tillagan er til þess fallin að styrkja samkeppnisstöðu Íslands og renna styrkari stoðum undir starfsemi félaga, einkum og sér í lagi þegar um er að ræða félög í nýsköpun og þróunarverkefnum.

2.5. Endurákvarðanir vegna milliverðlagningar.

Með frumvarpinu er lagt til að ríkisskattstjóra sé skylt að taka mið af milliverðlagningarreglum Efnahags- og framfarastofnunarinnar í París (OECD) við endurákvörðun viðskipta eða viðskiptakjara í viðskiptum milli tengdra aðila yfir landamæri. Í þeim fáu milliverðlagningarmálum sem komið hafa til kasta embættisins og dómstóla hefur mælistika reglnanna verið lögð til grundvallar við mat á því hvort viðskipti tengdra aðila séu á armslengdargrunni en sama krafa hefur ekki verið gerð til ríkisskattstjóra við leiðréttingu þeirra. Slíkt fyrirkomulag kann að vera til þess fallið að skapa óvissu í skattframkvæmd og standa í vegi erlendrar fjárfestingar.

2.6. Þunn eiginfjármögnun.

Frumvarpið felur í sér tillögu um hækkun fjárhæðar frádráttarbærra vaxtagjalda í þeim tilvikum þegar lánveitandi er aðili tengdur lántaka. Gildandi ákvæði takmarkar frádráttarbærni vaxtagjalda umfram 100 millj. kr. en aðeins er heimilt að draga frá hluta vaxtagjalda umfram þá fjárhæð. Samsvarandi ákvæði í samanburðarríkjum miðast jafnan við 3 millj. evra, ríflega 400 millj. kr. á gengi dagsins. Lagt er til að fjárhæðin hækki í 375 millj. kr. og þar með er stefnt að því að ryðja hindrunum úr vegi erlendrar fjárfestingar.

2.7. Tímamörk endurákvörðunar.

Lagt er til að heimild ríkisskattstjóra til að endurákvarða skatta verði þrengd lítillega frá því sem nú gildir. Almenna reglan er sú að heimildir til endurákvörðunar nái sex ár aftur í tímann en heimildin er þó aðeins tvö ár ef ríkisskattstjóri hafði nauðsynlegar upplýsingar til endurálagningar strax í upphafi. Tillagan felur í sér að tveggja ára reglan skuli einnig gilda um þau tilvik þegar skattyfirvöld breyta skattframkvæmd að óbreyttum lögum eða úrlausn

embættisins felur í sér frávik frá rótgróinni venju sem myndast hefur. Tillögunni er ætlað að auka fyrirsjáanleika í skattframkvæmd.

2.8. Skattmat ríkisskattstjóra.

Lagt er til að Alþingi, í stað fjármála- og efnahagsráðherra, ljái skattmatsreglum ríkisskattstjóra staðfestingu sína. Að mati flutningsmanna orkar gildandi fyrirkomulag tvímælis gagnvart lagaáskilnaðarákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sérstaklega í ljósi þess að ýmsar nýjar efnisreglur hafa skotið upp kollinum í reglum undanfarin ár. Sökum þess er lagt til að ríkisskattstjóri skuli leggja reglurnar fyrir Alþingi til staðfestingar og með því renna styrkari stoðum undir gildi þeirra og eftirlit Alþingis með efni þeirra.

2.9. Veltumörk virðisaukaskatts og fjárhæðarmörk uppgjörstímabila.

Lagt er til að veltumörk virðisaukaskatts og fjárhæðarmörk uppgjörstímabila taki hækkunum. Þeim var síðast breytt með lögum árið 2016 og hafa ekki fylgt verðlagsþróun. Breytingunni er samtímis ætlað að létta byrðar smæstu rekstraraðila landsins, svo og að létta álag á eftirlitsteymi virðisaukaskatts.

2.10. Vextir af ofteknum sköttum og gjöldum.

Lagt er til að teknar verði upp að nýju eldri reglur um vexti til gjaldenda oftekinna skatta og gjalda og jafna með því lítillega aðstöðumun milli gjaldenda og hins opinbera. Samkvæmt tillögunni verður réttur gjaldenda til dráttarvaxta úr hendi ríkissjóðs aukinn frá því sem gilt hefur.

2.11. Málskostnaður fyrir yfirskattanefnd og birting úrskurða.

Lagt er til að yfirskattanefnd skuli birta alla úrskurði sem nefndin kveður upp en ár hvert er um helmingur úrskurða nefndarinnar ekki birtur. Þá er lagt til að við ákvörðun málskostnaðar fyrir nefndinni verði tekið tillit til kostnaðar gjaldanda sem fellur til vegna reksturs málsins á lægra stjórnsýslustigi.

Samræmi við stjórnarskrána og alþjóðlegar skuldbindingar.

Þar sem frumvarpið varðar ákvæði á sviði skattaréttar er sérstakt tilefni til að leggja mat á það hvort það stangist á við ákvæði stjórnarskrárinnar eða alþjóðlegar skuldbindingar. Í 40. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er gerður sérstakur áskilnaður um að skattamálum sé skipað með lögum. Enn fremur er girt fyrir það að fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur sé lagður á, honum breytt eða hann afnuminn.

Að mati flutningsmanna skarast ákvæði frumvarpsins ekki á við greind ákvæði. Þvert á móti er hluta þeirra ætlað að renna styrkari stoðum undir skattframkvæmd. Má í þeim efnum sérstaklega vísa til tillagna í 7. gr. um að skattmatsreglur skuli hljóta staðfestingu löggjafans í stað ráðherra áður. Að sama skapi má geta þess að höfð hafa verið uppi sjónarmið um að ákveðnir angar 57. gr. b laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, kunni að fela í sér mismunun sem stangast á við ákvæði EES-samningsins.

Mögulega er unnt að færa fyrir því rök að ákvæði 9. gr. frumvarpsins feli í sér ákveðna afturvirkni en þar sem sú afturvirkni verður að teljast ívilnandi fyrir rekstraraðila ætti það ekki að koma að sök.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að skattlagning tekna af hlutdeildarskírteinum verði færð frá því að sæta sömu reglum og gilda um vexti og nær því sem gildir um hlutabréf. Skattlagning hefur um árabil verið með þeim hætti hvað viðkemur einstaklingum en annað hefur gilt um lögaðila.

Við setningu laga um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996, var mælt fyrir um að gengishækkun hlutdeildarskírteina ár hvert bæri að skattleggja sem fjármagnstekjur líkt og um vexti væri að ræða, alls óháð því hvort hagnaður samkvæmt undirliggjandi gjörningi hefði verið innleystur eður ei. Við því var brugðist með setningu laga nr. 133/1996, um breytingu á lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, en í greinargerð með frumvarpinu sagði að gildandi regla gæti reynst íþyngjandi í framkvæmd. Nokkrar sveiflur gætu verið á gengi slíkra skírteina og því óeðlilegt að greiða skatt af gengishækkun þegar hagnaðurinn hefði ekki verið innleystur. Þess í stað var samþykkt að til skattlagningar kæmi þegar eignin væri seld.

Sú regla hefur aftur á móti ekki gilt um lögaðila sem fjárfesta í hlutdeildarskírteinum. Í framkvæmd þekkjast þess dæmi að lögaðilar hafi greitt skatt af gengishækkun slíkra skírteina en þegar upp var staðið hafi fjárfestingin runnið út í sandinn og enginn hagnaður orðið af fjárfestingunni.

Slíkt fyrirkomulag er bagalegt og vart fallið til þess að hvetja lögaðila til fjárfestinga í slíkum sjóðum. Með breytingunni er því lagt til að skattlagning hlutdeildarskírteina verði færð nær því sem þekkist hvað viðkemur hlutabréfum, þ.e. að gjaldfallnir og greiddir vextir verði skattlagðir líkt og arðgreiðsla en gengishækkun sæti ekki skattlagningu fyrr en til innlausnar á hagnaði kemur. Lagt er til að hið sama gildi um verðbréf og víxla sem sömu lögmálum lúta.

Um 2. gr.

Lögð er til breyting á 9. gr. laga nr. 90/2003, sem mælir fyrir um skattlagningu tekna af kaupréttarsamningum til starfsmanna fyrirtækja, til að koma í veg fyrir skattlagningu þegar tap verður af samningnum.

Með 2. og 3. gr. laga nr. 86/2000, um breytingu á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981, voru lögfest í skattalöggjöf fyrirmæli um skattlagningu kaupa á hlutabréfum samkvæmt svonefndum kauprétti. Með þeim var ákveðið að til skattskyldra tekna teldist mismunur á kaupverði samkvæmt kaupréttarsamningi og gangverði bréfa þegar kaupréttur væri nýttur. Umræddur mismunur er skattlagður sem launatekjur en söluhagnaður sem síðar kann að koma til, reynist verðmæti bréfanna meira á söludegi heldur en á nýtingardegi kaupréttar, er skattlagður sem fjármagnstekjur.

Með 1. gr. laga nr. 79/2016, um breytingu á ýmsum lögum til að styðja við fjármögnun og rekstur nýsköpunarfyrirtækja og smærri fyrirtækja í vexti, var aukið við ákvæðið og mælt fyrir um að skattlagningu samkvæmt ákvæðinu skyldi frestað þar til hlutabréfin, sem upphaflega voru háð kauprétti, yrðu seld. Nú gildir því sú regla að starfsmaður greiðir hvorki skatt af kauprétti á samningsdegi kaupréttarsamnings né þegar hann leysir bréfin til sín samkvæmt samningnum. Fram að setningu laganna hafði sú regla gilt að starfsmanni bar að greiða skatt í ríkissjóð þó að engir fjármunir hefðu myndast í hendi hans vegna samningsins.

Gildandi ákvæði skilur þó eftir gloppu sem birtist í þeim möguleika að starfsmanni kunni að vera gert að greiða skatt af tekjum samkvæmt kaupréttarsamningi þótt söluverð bréfanna reynist lægra en gangverð á nýtingardegi kaupréttar. Í dæmaskyni má nefna kaupréttarsamning sem veitir starfsmanni rétt til að kaupa hlutabréf á genginu 10 og á nýtingardegi er gang-

verð samkvæmt ákvæðinu 55. Hlutabréfin eru síðar seld á genginu 40. Skilja má fyrirmæli 9. gr., eins og hún stendur nú, á þann veg að skattskyldar tekjur skuli engu að síður vera mismunurinn á 55 og 10. Að sama skapi er sá möguleiki til staðar að starfsmaður nýti kauprétt og félagið fari í þrot áður en bréfin eru seld. Núverandi orðalag skilur eftir þann möguleika að starfsmanni bæri þá engu að síður að greiða skatt miðað við fyrrnefndan mismun.

Flutningsmenn frumvarpsins telja rétt að taka af öll tvímæli um það, hafi nokkur vafi verið uppi, að skattlagningin taki mið af raunverulegum tekjum starfsmanns af kaupréttinum. Að sama skapi er lagt til að tekin verði af tvímæli um að til skattlagningar geti komið í þeim tilvikum þegar kauprétturinn sjálfur er seldur án þess að til nýtingar hans hafi komið. Skattskyldar tekjur í þeim tilvikum teljast þá vera söluverð kaupréttarins að frádregnu kaupverði hans.

Um 3. gr. og a-lið 4. gr.

3. gr. og a-liður 4. gr. laganna stefna að sama marki og er því fjallað um þá samhliða. Með greinunum er lagt til að aukið verði við heimildir til frádráttar frá tekjum einstaklinga utan rekstrar, svo og atvinnurekstrartekjum, vegna framlaga til almannaheillastarfsemi.

Með lögum nr. 32/2021, um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (skattalegir hvatar fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla), voru lögfestar breyttar frádráttarheimildir vegna framlaga til samtaka og lögaðila sem starfa að verkefnum til almannaheilla með það að marki að skjóta sterkari stoðum undir starfsemi þeirra. Eftir breytinguna er það skilyrði, til að framlag til almannaheillastarfsemi geti skapað rétt til tekjufrádráttar, að viðtakandi gjafar hafi verið skráður á almannaheillaskrá á því tímamarki sem fé eða framlag var látið af hendi rakna.

Samtímis féll niður heimild til að draga framlög frá tekjum til aðila sem starfa að almannaheillum en eru ekki skráðir á téða almannaheillaskrá. Eftir breytinguna þekkjast þess dæmi að framlög einstaklinga og lögaðila til stakra verkefna hafi ekki skapað þeim rétt til tekjufrádráttar. Sem dæmi um slíkt má nefna staka menningarviðburði, svo sem listasýningar, tilfallandi bæjarhátíðir eða framlög til svæðisbundinna verkefna.

Til að hljóta skráningu á almannaheillaskrá þarf að uppfylla skilyrði laga þar um – úrskurðarframkvæmd ber með sér að slíkt sé ekki endilega einfalt – auk þess sem það kostar nokkurt umstang að viðhalda skráningu. Þegar um er að ræða einskiptisviðburði er því vart réttlætanlegt að leggja í þá vinnu og kostnað sem skráningu fylgir. Engu að síður geta slíkir einskiptisviðburðir verið mikil lyftistöng, einkum og sér í lagi í smærri bæjarfélögum og byggðarkjörnum.

Með setningu laga nr. 32/2021, svo og síðari breytingum sem gerðar hafa verið á 4. gr. laganna, var ekki stefnt að því að letja einstaklinga og fyrirtæki til þess að styðja við smærri menningarviðburði. Raunin hefur verið sú að einstaklingar og rekstraraðilar hafa lent í því að styrkja menningarviðburði og almannaheillaframtak í heimabyggð og talið að slík framlög væri heimilt að draga frá tekjum ársins.

Með breytingunni er brugðist við þessu og lagt til að frádráttarheimildin verði útvíkkuð þannig að hún nái einnig til viðburða, menningarhalds og annarra einskiptisverkefna sem falla undir 2. mgr. 4. tölul. 4. gr. laganna. Komi síðar á daginn að starfseminni verði ætlaður lengri líftími ber að skrá hana á almannaheillaskrá til að til frádráttar geti komið seinna meir.

Um b-lið 4. gr. og 9. gr.

B-liður 4. gr. og 9. gr. frumvarpsins eru samhangandi og verður því fjallað um þau samtímis. Greinarnar sækja fyrirmynd sína til frumvarps fjármála- og efnahagsráðherra sem hefur

í þrígang verið lagt fram, sbr. 921. mál á 154. löggjafarþingi, 275. mál á 155. löggjafarþingi og 173. mál á 157. löggjafarþingi.

Með greininni er lagt til að tíu ára nýtingarmörk yfirfæranlegs skattalegs taps falli niður. Sé litið til samanburðar við nágrannalönd eru Ísland og Finnland einu tvö löndin sem setja hömlur á nýtingu yfirfæranlegs taps, þótt einhver dæmi þekkist um að mörk séu sett á hve mikið tap má nýta á hverju ári. Að öðru leyti þykir unnt að vísa til athugasemda í fyrri frumvörpum um breytinguna.

Með 9. gr. er lagt til að breytingin nái aðeins til taps sem myndast á yfirstandandi rekstrarári og síðar. Þess í stað er lagt til að yfirfæranlegt tap, sem er nú þegar að finna í bókum rekstraraðila, fái að halda sér. Almennt er það svo að leitast er við að leggja skatt á heildarhagnað atvinnurekstrar, þ.e. heildartekjur að frádregnum heildargjöldum án tillits til einstakra uppgjörstímabila. 8. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003 er frávik frá þessari meginreglu. Að mati flutningsmanna frumvarpsins væri það í andstöðu við nefnda meginreglu að láta breytinguna aðeins gilda um tap sem síðar myndast.

Með tillögunni er enn fremur komið í veg fyrir mögulega skekkju í samkeppnisstöðu milli einstakra fyrirtækja. Ef breytingin gilti aðeins um tap sem myndast á síðari árum má ímynda sér tvö sprotafyrirtæki í sama geira, annað stofnað 2017 en hitt 2027, sem bæði skila jafn miklu tapi fyrstu tuttugu ár starfseminnar. Þegar hið fyrrnefnda skilar loks rekstrarhagnaði árið 2037 á það aðeins tíu ár af yfirfæranlegu tapi. Staða hins síðara árið 2047 er hins vegar önnur; það mun eiga tuttugu ár af tapi til að draga frá hagnaði næstu ára. Komið er til móts við slíkar aðstæður með ákvæði til bráðabirgða í tekjuskattslögum, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Með breytingunni er lagt til að við 3. mgr. 57. gr. laga um tekjuskatt verði bætt tilvísun í milliverðlagningarreglur OECD.

Milliverðlagningarreglur í tekjuskattslögum fjalla um verðlagningu í viðskiptum tengdra lögaðila, einkum og sér í lagi í viðskiptum yfir landamæri, og er þeim ætlað að tryggja að verð í viðskiptum þeirra á milli sé sambærilegt því sem gildir á milli ótengdra aðila. Ákvæðið kom inn í lögin með 8. gr. laga nr. 142/2013 en upphaflega var þar vísað til milliverðlagningarreglnanna.

Með 3. gr. laga nr. 33/2015 var tilvísunin felld brott. Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu, sbr. þskj. 458, 356. mál á 144. löggjafarþingi, sagði að ekki væri nauðsynlegt að vísa til þeirra með beinum hætti í lagagreininni sjálfri en þær yrðu „eftir sem áður mikilvæg heimild við beitingu milliverðlagningarreglna“. Undanfarin misseri hafa aftur á móti komið upp mál sem gefa að mati flutningsmanna tilefni til breytinga.

3. mgr. 57. gr. laga um tekjuskatt mælir fyrir um að sé verðlagning eða skilmálar í viðskiptum tengdra aðila ósambærileg því sem almennt gengur og gerist þá beri skattyfirvöldum að meta og færa verðlagninguna í rétt horf. Aðilum samningssambandsins ber samkvæmt ákvæðinu að vista hjá sér gögn um viðskiptin sín á milli sem geyma rökstuðning samkvæmt fyrrnefndum milliverðlagningarreglum fyrir því að verð og samningsskilmálar séu innan þeirra marka sem almennt gengur og gerist.

Þótt áratugur sé liðinn frá því að reglurnar voru innleiddar hér á landi hafa aðeins þrjú milliverðlagningarmál komið til kasta dómstóla. Hinu fyrsta lauk með dómi Landsréttar 19. febrúar 2026 í máli nr. 213/2025 en með ákvörðun Hæstaréttar nr. 2026-32 var beiðni um áfrýjunarleyfi hafnað. Síðan þá hafa fallið dómar í tveimur málum fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur, í málum nr. E-3403/2025 og E-3408/2025.

Dóma- og úrskurðarframkvæmd hér heima, þótt frábrotin sé, ber með sér að skjölunarskyldum aðilum beri að rökstyðja verðlagningu sína með vísan til títtnefndra milliverðlagningarreglna og varðveita greinargóð skjöl þar um. Komist skattyfirvöld að þeirri niðurstöðu að skjölun hafi verið formlega eða efnislega áfátt hafa þau heimild til að færa verðið til betri vegar. Aftur á móti bera fyrrgreindir dómar, svo og úrskurðir sem fallið hafa, með sér að skattyfirvöldum sé ekki skylt að rökstyðja leiðrétt viðskiptakjör með vísan til sömu reglna, þ.e. skattyfirvöld hafi meira sjálfdæmi hér á landi heldur en gengur og gerist í samanburðarlöndum, þegar þau hafa metið skjölunargögn ófullnægjandi eða viðskiptaskilmála óhefðbundna, um hvort þau beiti viðurkenndum milliverðlagningaraðferðum við mat á hvað skuli teljast nýtt og rétt verð. Slík beiting reglnanna, á skjön við það sem gengur og gerist þrátt fyrir sama regluverk, getur haft fælandi áhrif á erlenda fjárfestingu, enda óvissustigið hærra en ella.

Með breytingunni er því lagt til að við leiðréttingu viðskiptakjara tengdra aðila skuli skattyfirvöld fylgja viðurkenndum milliverðlagningaraðferðum eins og þær birtast í leiðbeiningarreglum OECD.

Um 6. gr.

Með breytingunni er lagt til að heimildir til frádráttar vaxtagjalda vegna lánaviðskipta við tengda aðila verði auknar frá því sem gilt hefur. Tillagan felur í sér að þakið hækkar úr 100 millj. kr. í 375 millj. kr.

Mælt er fyrir um takmarkanir á frádrætti vaxtagjalda vegna lánveitinga tengdra aðila í 57. gr. b laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, en greinin kom inn í lögin með 3. gr. laga nr. 112/2016, um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl. Greinina var ekki að finna í upphaflegu frumvarpi heldur bættist við með breytingartillögum fjármála- og efnahagsráðuneytis milli umræðna, sbr. minnisblöð og tillögur sem finna má meðal gagna málsins (787. mál á 145. löggjafarþingi). Ákvæðið sækir fyrirmynd sína að nokkru leyti til vinnu OECD auk skattasniðgöngutilskipunar ESB nr. 2016/1164/ESB (e. *Anti-Tax Avoidance Directive*, ATAD). Við innleiðinguna bætti efnahags- og viðskiptanefnd við undanþágureglu þess efnis að skilyrðið ætti ekki við ef bæði lánveitandi og lánþegi bæru ótakmarkaða skattskyldu hér á landi, enda óljóst hvernig áskoranir þunnrar eiginfjármögnunar gætu átt við ef báðir gjaldendur væru íslenskir skattaðilar. Við meðferð málsins vakti fjármála- og efnahagsráðuneyti athygli á því að nefnd undanþága gæti brotið gegn EES-rétti, enda fælist í því mismunandi skattlagning eftir því hvort móðurfélag væri innlent eða erlent og slíkt væri hamlandi fyrir fyrirtæki sem hefði í hyggju að stofnsetja dótturfélag hér á landi.

Við setningu 57. gr. b var frádráttarbærni vaxtagjalda og affalla umfram 50 millj. kr., vegna lánaviðskipta við tengda aðila, takmörkuð við 30% af hagnaði gjaldanda. Með lögum nr. 33/2020 var skerpt á ákvæðinu og undanþegin vaxtagjöld hækkuð í 100 millj. kr. Vert er þó að geta þess að við setningu ákvæðisins var fjárhæð undanþeginna vaxtagjalda skv. ATAD ákveðin 1 millj. evra en hefur síðan þá hækkað í 3 millj. evra.

Miðað við gengi nú eru 3 millj. evra rúmlega 400 millj. kr. Með breytingunni nú er miðað að því að færa íslenskan rétt til samræmis við þær reglur sem gilda erlendis. Er því lagt til að undanþegin upphæð hækki í 375 millj. kr., auk þess sem skilyrði um heimilisfesti hér á landi í b-lið 3. mgr. falli brott, og mælst til þess að upphæðin taki reglulegum breytingum til samræmis við mögulegar hreyfingar á gengi og breytingar sem kunna að verða á erlendri grund.

Um 7. gr.

Með breytingunni er lagt til að heimildir ríkisskattstjóra til endurákvörðunar tekjuskatts verði þrengdar lítillega frá því sem gilt hefur.

Almenn regla tekjuskattslaga er sú að ríkisskattstjóra er heimilt, í þeim tilfellum er framtali eða upplýsingum á því er ábótavant, að endurákvarða skatta síðustu sex ára sem næst eru á undan því ári þegar endurákvörðun fer fram, sbr. 1. mgr. 97. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Frá því er að finna undantekningu í 2. mgr. sömu greinar þar sem mælt er fyrir um að fresturinn sé tvö ár í þeim tilfellum er framtal eða fylgigögn þess geymdu fullnægjandi upplýsingar sem byggja mátti rétta álagningu á.

Reglulega koma upp tilvik þar sem skattyfirvöld láta reyna á hvort breytt framkvæmd eða túlkun rúmist innan óbreyttra lagaákvæða, jafnvel þótt áralöng og rótgróin venja hafi myndast. Sem dæmi um slíkt má nefna mál sem lauk með dómi Hæstaréttar Íslands 19. júní 2020 í máli nr. 2/2020, þar sem breyting á ársreikningalöggjöf var í reynd látin gilda með afturvirkum hætti. Annað dæmi um breytta skattframkvæmd má finna í úrskurðum yfirskattanefndar í máli nr. 141/2022, sem varðaði meðferð vaxta af nýsmíði í skattskilum annars vegar og í reikningsskilum hins vegar, og í skyldu máli nr. 138/2025. Í máli yfirskattanefndar nr. 149/2023 felldi ríkisskattstjóri niður samsköttun móður- og dótturfélags sex gjaldár aftur í tímann með vísan til þess að dótturfélagið væri í reynd „skattalega gjaldþrota“ en þeim málatilbúnaði var hafnað af nefndinni.

Sem dæmi um tilvik þar sem röng skattskil má rekja til upplýsinga eða leiðbeininga frá ríkisskattstjóra má nefna úrskurð yfirskattanefndar í máli nr. 194/2016. Í málinu lá fyrir og var óumdeilt að framteljandi hafði fært upplýsingar inn á framtal í samræmi við framtalsleiðbeiningar ríkisskattstjóra vegna framtalsgerðar þess árs. Síðar kom fram að þær leiðbeiningar höfðu verið rangar og opinber gjöld endurákvörðuð í samræmi við rétta framkvæmd.

Ljóst er að ýmis ákvæði skattalöggjafarinnar eru rúm og er þeim ætlað að geta náð utan um ný álitaefni. Að sama skapi er ljóst að upp geta komið tilvik þar sem í ljós kemur að túlkun eða beiting skattyfirvalda á lögum er ekki í samræmi við það sem að var stefnt með setningu reglnanna. Eðlilegt er að við slíku sé brugðist með því að rétta kúrsinn.

Aftur á móti telja flutningsmenn frumvarpsins það óeðlilegt að skattyfirvöld geti endurákvarðað opinber gjöld sex ár aftur í tímann í þeim tilfellum þegar gjaldandi var í góðri trú, hvort heldur vegna leiðbeininga stjórnvalda eða vegna áralangrar skattframkvæmdar, um að hann væri að fylgja réttri skattframkvæmd. Er því lagt til að í slíkum tilvikum takmarkist endurákvörðunarheimildir ríkisskattstjóra við þau tvö tekjuár sem næst eru á undan endurákvörðunarári. Rétt er að taka fram að meginregla 1. mgr. 97. gr. um sex ára frest myndi áfram gilda í þeim tilfellum þegar ranglega er talið fram eða þegar skattframkvæmd telst ekki hafa náð því stigi að teljast rótgróin eða er enn í mótun.

Um 8. gr.

Samkvæmt 118. gr. laga um tekjuskatt skal ríkisskattstjóri í upphafi hvers árs gefa út reglur um mat á hlunnindum, sbr. 7. gr. laganna, og öðrum tekjum og frádrætti sem meta þarf til verðs samkvæmt lögunum. Nauðsynlegur undanfari reglusetningarinnar er að þær hafi hlotið staðfestingu ráðherra. Með greininni er lagt til að þetta hlutverk færist frá ráðherra og til Alþingis.

Allt frá setningu laga um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 74/1921, hefur verið mælt fyrir um að stjórnvöld geti hlutast til um ýmis atriði er varða skattstofna, frádráttarheimildir og álagningu. Í nefndum lögum var það hlutverk falið Stjórnarráðinu en það gaf út leiðbeiningar um skilning á lögunum varðandi ákvörðun skattskyldra tekna og störf skattanefnda, sbr. 51. gr.

Í framkvæmd reyndist alltítt að misræmi væri milli ákvarðana einstakra skattstjóraumdæma en við því var brugðist með lögum um ríkisskattanefnd, nr. 20/1932. Nefndin hafði samræmingarhlutverk gagnvart skattstjórum en jafnframt það hlutverk að framkvæma skattmat, til að mynda á búpeningi, hlunnindum og tekjum af landbúnaðarstörfum. Þessi verkefni ríkisskattanefndar færðust til nýstofnaðs embættis ríkisskattstjóra með lögum nr. 70/1962. Með 111. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 40/1978, var sú framkvæmd fest í sessi og mælt fyrir um að ríkisskattstjóri skyldi árlega gefa út reglur um mat á hlunnindum, öðrum tekjum og frádrætti sem meta þyrfti til verðs samkvæmt lögunum. Með 16. gr. laga nr. 152/2002 var skyldan færð til fjármálaráðherra að fenginni tillögu ríkisskattstjóra en heppilegt þótti að tvenn stjórnvöld kæmu að setningu reglnanna. Með 21. gr. laga nr. 128/2009, um tekjuöflun ríkisins, var verkefnunum víxlað, þ.e. að ríkisskattstjóri setti reglurnar að fenginni staðfestingu ráðherra, og hefur sú skipan haldist síðan.

Sem fyrr segir er nú lagt til að staðfestingarhlutverk vegna reglnanna, sem í daglegu tali eru oft nefndar „skattmatið“, færist frá ráðherra til Alþingis. Að mati flutningsmanna er slíkt fyrirkomulag haganlegra vegna tvenns konar raka. Annars vegar þýðir það að löggjafarvaldið hefur hönd í bagga við setningu skattmatsins, sem er til þess fallið að standast betur lagaáskilnaðarkröfur 40. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Hins vegar felst í breytingunni virkara eftirlit löggjafans með ákvæðum skattmatsins en vísbendingar eru um að undanfarin ár hafi stjórnvöld höggvið nærri því að ýmist þrengja eða rýmka efnisreglur án þess að til lagabreytingar hafi komið.

Hvað fyrri röksemdina varðar er til þess að líta að í kjölfar stjórnarskrárbreytingarinnar árið 1995 vöknuðu spurningar um það hvort fyrirkomulag skattmatsins fæli í sér framsal skattlagningarvalds sem gengi í berhögg við nefnd stjórnarskrárákvæði. Látið var reyna á slíkt fyrir dómi en í Hrd. 2000, bls. 571 (356/1999) var því slegið föstu að skattmatsreglur ríkisskattstjóra væru málefnalegar, einfaldar, hlutlægar, gegnsæjar og reistar á almennum efnislegum mælikvarða. Ríkisskattstjóra hefði því verið rétt að fara að þeim við skattmat bifreiðahlunninda gjaldanda. Aftur á móti tók Hæstiréttur ekki sérstaka afstöðu til málsástæðu gjaldanda um það hvort skattmatið fæli í sér framsal skattlagningarvalds í andstöðu við nefnd stjórnarskrárákvæði. Með breytingunni um aðkomu Alþingis er ætlunin að renna enn styrkari stoðum undir skattmatsreglur ríkisskattstjóra.

Fyrrgreind breyting þykir flutningsmönnum ekki óráðleg í ljósi þess að í gegnum tíðina hefur ríkisskattstjóri gert efnisbreytingar á þeim reglum sem gilda. Verða hér nefnd nokkur tilvik í dæmaskyni.

Fram til ársins 1989 miðaðist skattlagning bifreiðahlunninda, vegna bifreiða sem launþega eru látnar í té án endurgjalds, við afnot bifreiðar. Við það tímamark var hins vegar tekin upp sú regla að starfsmaður, sem hefur umráð eða ákvörðunarrétt yfir bifreið, teljist hafa hlunnindi af því. Eigendur fyrirtækja, framkvæmdastjórar og aðrir í sambærilegum störfum sem og stjórnarmenn teljast ætíð hafa full og ótakmörkuð umráð yfir fólksbifreiðum sem þeim eru látnar í té. Er það tekið fram í dómi Hæstaréttar Íslands frá 24. september 2015 í máli nr. 49/2015 að umráðin sem slík séu skattlögð, þ.e. möguleiki á notkun, og gildir þá einu hvort bifreiðin sé notuð í einkaerindum eður ei.

Þar sem umráðin eru skattlögð en ekki nýtingin sjálf er sönnunarstöðu í málunum snúið við, þ.e. eigendur, stjórnarmenn og starfsmenn þurfa að sýna fram á að þeir hafi aldrei nýtt bifreiðar í einkaerindum, jafnvel þótt þær henti illa eða ómögulega til daglegra athafna, svo sem að sækja í leikskóla, fara í matvörubúð o.s.frv. Flutningsmenn frumvarpsins þekkja dæmi þess að lagt hafi verið fyrir einyrkja í flutningaþjónustu, þar sem félag hans átti sendibifreið, að sýna fram á að hann hefði aldrei nýtt bifreiðina í einkaerindum. Áþekk dæmi má finna í

úrskurðarframkvæmd yfirskattanefndar. Í úrskurði yfirskattanefndar nr. 35/2025 var til að mynda bændapallbíll í eigu einkahlutafélags um búrekstur, sem nýttur hafði verið við girðingarvinnu, smölun og gripaflutninga, tekjufærður hjá eigendum félagsins. Áþekka sögu er að segja um úrskurð nr. 76/2025 en þar varðaði tekjufærslan breytta jeppabifreið sem nýtt var til torfæruaksturs í ferðaþjónustu og var fallist á tekjufærsluna þrátt fyrir að kærandi og eiginkona hans hefðu persónulega átt hvort sína bifreiðina. Þá var í úrskurði yfirskattanefndar nr. 26/2024 fallist á að tekjufæra hjá eiganda félags, sem hafði með höndum verktöku í fólksflutningum og ferðaþjónustu, meðaltal af virði fimm bifreiða sem voru í eigu félagsins.

Í áranna rás hafa skattmatsreglurnar tekið nokkrum breytingum og sést það best á því að frá árinu 2003 og til 2025 hefur blaðsíðufjöldi þeirra farið úr sex í tólf. Gegnum árin hafa breytingarnar aðeins falið í sér nánari útfærslur á eldri reglum en þess þekkjast dæmi að í þær hafi verið teknar nýjar reglur. Má í því samhengi nefna að fyrir tekjuárið 2023 var aukið við regluna um hlunnindi af húsnæði, hvort heldur sem er íbúðarhúsnæði, frístundahúsnæði, hesthús, bílskúrar o.s.frv., og nú mælt fyrir um umráðareglu stjórnenda, sambærilega því sem þekkist varðandi bifreiðahlunnindi. Geta þeir því lent í því að þurfa að sanna að þeir hafi ekki notað umræddar eignir meira en tíu daga á ári, enda er í reynd verið að skattleggja ákvörðunarvaldið um notkun en ekki notkunina sjálfa.

Í skattmötum vegna tekjuáranna 2023 og 2024 var að sama skapi að finna nýmæli varðandi gjafir til starfsmanna. Lengi hefur verið mælt fyrir um hámarksupphæð viðurgjörnings á hvern starfsmann, til að mynda í tengslum við árshátíðir, jólahlaðborð og annað sambærilegt, en árið 2023 bættust við fyrirmæli um að sú hámarksupphæð næði einnig til „glaðninga, t.d. í kringum hátíðir“. Fram að því hafði verið álitið að skemmtanir og gjafir væru aðskildir hlutir. Að sama skapi bættist við árið 2024 skilgreining á því hvað gæti talist til tækifærisgjafa en nú er mælt fyrir um að það séu aðeins starfs- og stórafmæli á heilum tug. Fram til þess hafði þurft að meta hverju sinni hvort tilefnið teldist nægilegt og víða hafði tíðkast að gefa gjafir vegna útskrifta, 25 ára starfsafmælis o.s.frv. Slíkar gjafir teljast nú skattskyld hlunnindi. Þá er ónefnd sú þrenging á gjafahugtakinu að gjafir til starfsmanna í peningum eða ígildi peninga skuli ávallt teljast skattskyld hlunnindi. Með öðrum orðum, gefi fyrirtæki inneign í matvöruverslun í jólagjöf telst það ekki skattskyldar tekjur en það ber hins vegar að skattleggja það ef starfsfólki er gefin sama upphæð í formi gjafakorts sem nýta má til úttektar á fleiri en einum stað.

Í skrifum um efnið hefur verið ljáð máls á því að í einhverjum tilfellum kunni einstök ákvæði skattmatsreglnanna að vera á gráu svæði gagnvart lögmætisreglu, þ.e. að fyrirmæli þeirra kunni að þrengja ákvæði settra laga eða ganga í berhögg við þau. Þótt eðlilegt og nauðsynlegt sé að reglurnar geti verið víðtækar, kvikar og tekið mið af breytingum er slíkt bagalegt, einkum og sér í lagi þegar um er að ræða reglur á sviði skattaréttar. Sökum þess leggja flutningsmenn til að reglurnar skuli lagðar fyrir Alþingi, í stað ráðherra, til staðfestingar.

Um 10. gr.

Með greininni er lagt til að veltumörk virðisaukaskatts verði fimmfölduð frá því sem nú gildir. Upphafleg veltumörk voru 100.000 kr. en frá gildistöku laganna hafa veltumörkin verið hækkuð í fjórgang, síðast árið 2016 þegar þau voru hækkuð úr 1.000.000 kr. í 2.000.000 kr.

Veltumörkin eru ekki tengd við vísitölu og lækka því að jafnaði að raungildi með hækkandi verðlagi. Séu gildandi veltumörk uppreiknuð frá þeim áratug sem liðinn er frá því að síðast var hróflað við þeim kemur í ljós að upphæðin næmi ríflega 3.100.000 kr. á verðlagi nú.

Í 3. tölul. 4. gr. virðisaukaskattslaga er kveðið á um að þeir sem selja skattskylda vöru eða þjónustu fyrir 2.000.000 kr. eða minna á hverju 12 mánaða tímabili, frá því að starfsemi hefst, séu undanþegnir skyldu til að innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum í ríkissjóð. Slíkir aðilar þurfa því ekki að innheimta virðisaukaskatt af sölu sinni en geta á hinn bóginn ekki fengið frádreginn virðisaukaskatt vegna innkaupa sinna. Markmið ákvæðisins var að undanþiggja skattskyldu mjög smárra fyrirtækja, svo og tilfallandi starfsemi sem sinnt væri öðru hvoru. Undanþágan helgaðist fyrst og fremst af hagkvæmnisástæðum en einnig af samspili við 5. mgr. 5. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, en ákvæðið mælir fyrir um að eigi skuli skrá á virðisaukaskattsskrá rekstraraðila ef samanlagðar tekjur hans af sölu skattskyldrar vöru og þjónustu eru að jafnaði lægri en kostnaður við aðföng sem keypt eru með virðisaukaskatti til starfseminnar, þ.m.t. vegna kaupa varanlegra rekstrarfjármuna.

Í svari fjármála- og efnahagsráðherra við skriflegri fyrirspurn á 156. löggjafarþingi, sbr. þskj. 825, má finna yfirlit yfir fjölda rekstraraðila með litla veltu. Má þar til að mynda sjá að á árinu 2024 voru rétt rúmlega 15.000 rekstraraðilar með veltu undir 10.000.000 kr. Endanleg álagning virðisaukaskatts, þ.e. útskattur að frádregnum innskatti, frá því að gildandi veltumörk tóku gildi hefur aðeins verið jákvæð rekstrarárin 2017, 2020 og 2024. Flutningsmenn telja því tímabært að hækka veltumörkin umtalsvert, enda væri slíkt til þess fallið að draga úr kostnaði við skýrsluskil og eftirlit og létta undir með smæstu rekstraraðilum landsins. Að sama skapi er mögulegt að til lengri tíma litið geti tillagan falið í sér sparnað fyrir ríkissjóð.

Lagt er til að veltumörkin hækki, enda slík uppfærsla löngu tímabær, með það að marki að létta á reglubyrði smærri aðila og einyrkja, svo og létta álagi á skattyfirvöldum vegna eftirlits með smáum fyrirtækjum. Er það og í samræmi við stefnu Sjálfstæðisflokksins, sbr. stjórnmálaályktun efnahags- og viðskiptanefndar landsfundar flokksins árið 2025.

Um 11. gr.

Almennt gildir sú regla að uppgjörstímabil virðisaukaskattsskyldra aðila eru sex talsins, sbr. 24. gr. laga um virðisaukaskatt, og ber gjaldendum að greiða mismun útskatts og innskatts í ríkissjóð vegna hvers uppgjörstímabils.

Í 4. málsl. 1. mgr. 24. gr. laganna er að finna undantekningu frá nefndri meginreglu en ákvæðið heimilar ráðherra að kveða á um lengra uppgjörstímabil og annað greiðslufyrirkomulag en leiðir af meginreglunni, að því gefnu að virðisaukaskattsskyld velta sé undir 20.000.000 kr. Fjárhæðin var síðast uppfærð á sama tíma og veltumörk 3. tölul. 4. gr., sbr. lög nr. 57/2016, um breytingu á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, og er hér lagt til að þau fimmfaldist. Varðandi skýringar að baki tillögunni vísast til skýringa með 10. gr., enda eiga sambærileg sjónarmið við.

Um 12. gr.

Greinina var áður að finna í sérstöku frumvarpi sem lagt var fram á 157. löggjafarþingi (631. mál) án þess að mælt væri fyrir því. Breytingin er lögð fram á ný hér í nær óbreyttri mynd.

Frumvarpið felur í sér tilteknar breytingar á lögum um innheimtu opinberra skatta og gjalda, nr. 150/2019, um hvenær gjaldandi á rétt á dráttarvöxtum úr ríkissjóði í kjölfar ofgreiðslu opinberra gjalda.

Í gildandi lögum er það meginregla, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019, að stjórnvöld skuli hafa frumkvæði að því að endurgreiða oftekna skatta og gjöld og að oftekið fé skuli bera skaðabótavexti skv. 1. mgr. 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001 (hér eftir „vaxtalög“), fari endurgreiðsla ekki fram innan 30 daga frá því að ofgreitt var. Með setningu

laga nr. 150/2019 var hins vegar talsvert þrengt að rétti gjaldenda til dráttarvaxta úr hendi ríkisins.

Í eldri lögum, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, nr. 29/1995, sbr. 1. gr. laga nr. 131/2002, gilti sú regla að gjaldandi átti rétt á dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. vaxtalaga frá tímamarki sannanlegrar endurgreiðslubeiðni. Dráttarvexti bar þó ekki að greiða ef endurgreiðsla fór fram innan 30 daga frá dagsetningu beiðninnar.

Með gildandi lögum var fallið frá þeirri framkvæmd. Þess í stað var tekin upp regla sem áður var að finna í 3. mgr. 114. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og skyldi hún frá því tímamarki gilda um endurgreiðslu allra skatta og gjalda. Rökin fyrir breytingunni voru margþætt. Í fyrsta lagi var talið að 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995 mismunaði gjaldendum eftir því hvort þeir nytu sérfræðiaðstoðar eður ei, þ.e. gjaldendur sem leituðu aðstoðar sérfræðinga voru taldir líklegri til að njóta dráttarvaxta en aðrir. Í öðru lagi kom fram í greinargerð að með breytingunni væri girt fyrir „möguleika á að gjaldendur greiði meira en þeim ber til að ná hagstæðari ávöxtun á fé sitt en þeim stendur til boða annars staðar“, sbr. þskj. 355, 314. mál á 150. löggjafarþingi, bls. 13–14. Að mati flutningsmanna standast þær skýringar ekki skoðun.

Þrjár þröngar undantekningar eru í gildandi lögum sem veita gjaldendum rétt til dráttarvaxta. Í fyrsta lagi ef mál er til meðferðar hjá yfirskattanefnd og nefndin kveður ekki upp úrskurð innan lögmælts frests, í öðru lagi frá því tímamarki er dómsmál er höfðað um endurgreiðslukröfu og í þriðja lagi ef stjórnvald hefur ekki innt endurgreiðslu af hendi innan 30 daga frá því að það tók ákvörðun um hana. Síðastnefnda reglan er í reynd einkar óheppileg, enda er málsmeðferðartími slíkra mála innan stjórnkerfisins oft gríðarlangur, stundum lengri en tvö ár. Í reynd er því takmarkaður hvati fyrir stjórnvöld til að ljúka málum hratt og örugglega.

Vert er að hafa í huga að umtalsverður munur er á skaðabótavöxtum skv. 1. mgr. 8. gr. vaxtalaga og dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. sömu laga. Við framlagningu frumvarps þessa eru dráttarvextir 15,75% en skaðabótavextir, sem ákvarðast sem $^{2}/_{3}$ hlutar almennra vaxta skv. 1. mgr. 4. gr. vaxtalaga, eru 5,57%.

Með frumvarpinu er stefnt að því að jafna stöðu gjaldenda og ríkissjóðs að litlu leyti með því að hvetja stjórnvöld til að taka ákvarðanir í endurgreiðslumálum hratt og örugglega. Á það hefur verið bent að endurgreiðslumál séu oft flókin, geti krafist talsverðrar yfirlegu af hálfu þeirra sem vinna þau og það mæli því í mót að dráttarvextir leggist á kröfu meðan á yfirferð slíkra mála stendur. Til þess ber hins vegar að líta að skattalöggjöfin er oftar en ekki fremur óaðgengileg og krefst stundum aðkeyptrar þjónustu sérfræðinga, en sú staðreynd breytir því ekki að gjaldendur eru látnir bera álag og dráttarvexti vegna vanframtalinna skattstofna.

Ákvæðið mælir fyrir um að taka upp að nýju þær meginreglur sem áður var að finna í 2. gr. laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, nr. 29/1995, sbr. a-lið greinarinnar. Þá er aukið við 3. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019, um innheimtu opinberra skatta og gjalda, sem mælir fyrir um tímamark dráttarvaxtakröfu í kjölfar málshöfðunar til endurgreiðslu skatts eða gjalds. Núgildandi regla mælir fyrir um að greiða skuli málshefjanda dráttarvexti frá þeim degi er dómsmál telst höfðað og að dráttarvextir leggist á greiðslur sama gjalds sem inntar eru af hendi eftir málshöfðun. Í b-lið 12. gr. er lagt til að gjaldendur aðrir en málshefjandi, sem eins er ástatt um, skuli eiga rétt til dráttarvaxta frá þeim tíma er 30 dagar hafa liðið frá uppsögu dóms þar sem ríkið er dæmt til endurgreiðslu skatts eða gjalds. Það er meginregla í íslenskum rétti að stjórnvöld skuli hafa frumkvæði að endurgreiðslu þegar þeim verður ljóst að ofgreitt hefur verið, sbr. lokamálsl. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019. Með tillögunni er lög-

festur hvati fyrir hið opinbera til að vinna hratt og örugglega að endurgreiðslu til gjaldenda sem eins er ástatt um.

Á móti falla á brott núgildandi undantekningar um greiðslu dráttarvaxta sem er að finna í 4. og 5. mgr. 8. gr. laganna. Óþarft er að taka upp að nýju 4. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, þar sem ýmsum endurgreiðslufyrirmælum sérlaga var safnað saman í einn lagabálk með setningu laga nr. 150/2019. Meginreglur laga nr. 150/2019 eru því óháðar því hvaða skattur eða gjald er undir.

Um 13. gr.

Með 13. gr. er lagt til að aukið verði við heimild yfirskattanefndar til að úrskurða skattaðila málskostnað vegna meðferðar máls sem vinnst fyrir nefndinni í heild eða að hluta. Með breytingunni er lagt til að nefndin skuli líta til kostnaðar sem fellur til vegna meðferðar máls á lægra stjórnsýslustigi og fyrir nefndinni, en heimildin nú nær aðeins til málskostnaðar sem fellur til við meðferð máls fyrir nefndinni.

Almennt gildir sú meginregla að aðilar stjórnsýslumáls verða sjálfir að bera þann kostnað sem hlýst af aðstoð sérfræðings við rekstur máls fyrir stjórnvöldum. Sú regla byggist á þeim grunni að á stjórnvöldum hvílir leiðbeiningarskylda, sbr. 1. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Enn fremur á stjórnsýslan almennt og málsmeðferð innan hennar að vera einföld og aðgengileg borgurum og því óþarft að leita aðstoðar sérfræðinga.

Gildandi 2. mgr. 8. gr. laga um yfirskattanefnd felur í sér undantekningu frá þeirri meginreglu. Við setningu laganna var ekki gert ráð fyrir því að málsaðili gæti átt rétt til málskostnaðar vegna meðferðar máls fyrir nefndinni en breyting var gerð þar á með 4. gr. laga nr. 96/1998. Í greinargerð með því frumvarpi sagði m.a. í athugasemdum við 4. gr.: „Gert er ráð fyrir að skattaðilar hafi ekki verulegan kostnað af rekstri mála fyrir skattyfirvöldum, nema þeir hafi þurft að leita aðstoðar lögmanna eða endurskoðenda við rekstur málsins. […] Ástæða fyrir efnislega rangri ákvörðun skattyfirvalda á fyrri stigum málsins kann að vera tilkomin vegna atriða sem snerta skattaðila sjálfan, svo sem að skattaðili hafi ekki gert nægilega grein fyrir staðreyndum málsins. Þegar ákvörðun skattyfirvalda er breytt hjá yfirskattanefnd í slíkum tilvikum til hagsbóta fyrir skattaðila er ekki ósanngjarnt að líta svo á að skattaðili beri sjálfur málskostnað sem hlýst af meðferð málsins. Þá er einnig gert ráð fyrir að málskostnaður verði fyrst og fremst greiddur í þeim tilvikum þegar skattyfirvöld hafa gert mistök við skattákvörðun, en ekki þegar breyting yfirskattanefndar byggist á upplýsingum og gögnum sem ekki lágu fyrir við úrskurð skattstjóra.“

Yfirskattanefnd hefur á grunni gildandi 2. mgr. 8. gr. laga um yfirskattanefnd sett starfsreglur um ákvörðun málskostnaðar fyrir nefndinni. Meðal þess sem ákvæðið og starfsreglurnar mæla fyrir um er að um sé að ræða kostnað sem eðlilegt sé að stofnað sé til vegna meðferðar málsins. Enn fremur er kveðið á um að taka skuli tillit til kostnaðar vegna meðferðar máls hjá ríkisskattstjóra, sem verður tilefni kæru til yfirskattanefndar, svo sem vegna ritunar andmælabréfs, að því leyti sem þar koma fram skýringar eða röksemdir sem þýðingu hafa og ekki eru reifaðar í kæru. Í þessari viðmiðunarreglu felst að ekki er ákvarðaður málskostnaður vegna endurtekinnar vinnu við útlistun kæruefnis á tveimur stigum málsmeðferðar. Að sama skapi er það ekki talið geta orðið grundvöllur fyrir málskostnaði að svara fyrirspurnarbréfum ríkisskattstjóra sem ekki fela í sér rökstudda véfengingu á skattskilum.

Frá setningu laganna hefur orðið talsverð þróun á sviði skatta- og félagaréttar og reyndin er nú sú að í mörgum tilfellum er það vart á færi annarra en sérfræðinga á sviðinu að veita svör við fyrirspurnum sem berast frá skattyfirvöldum. Samskipti við lægra sett stjórnvald spanna oft langt tímabil og geta varðað flókin lagaleg álitaefni áður en til véfengingar skatt-

skila kemur af hálfu ríkisskattstjóra. Að sama skapi eru fyrirspurnir oft og tíðum víðtækar og getur reynst tímafrekt að svara þeim. Þá er til þess að líta að stór hluti vinnu sérfræðinga á sér stað á lægra stjórnsýslustigi og málin eru oft orðin afmarkaðri þegar til kasta yfirskattanefndar kemur. Þegar upp er staðið reynist oft málarekstur fyrir yfirskattanefnd vera lítill hluti þess kostnaðar sem af hlýst vegna hvers máls og geta gjaldendur því setið uppi með talsverðan kostnað vegna aðkeyptrar þjónustu kunnáttumanna á réttarsviðinu. Af þeim sökum er lagt til að heimild nefndarinnar til að úrskurða málskostnað verði útvíkkuð.

Um 14. gr.

Í 14. gr. laga um yfirskattanefnd er nú mælt fyrir um að nefndin skuli birta helstu úrskurði árlega á vefsvæði sínu. Í framkvæmd birtir nefndin nafnhreinsaða útgáfu af helstu úrskurðum með nokkuð reglubundnum hætti og jafnan um viku eftir að niðurstaða liggur fyrir.

Með greininni er lagt til að nefndin skuli birta alla úrskurði sem nefndin kveður upp. Árlega kveður nefndin upp nokkurn fjölda úrskurða sem ekki er birtur. Þess þekkjast dæmi að nefndin vísi til óbirtra úrskurða til rökstuðnings fyrir síðari niðurstöðu. Afar bagalegt er að óbirtir úrskurðir geti orðið fordæmi í síðara máli enda erfiðleikum háð fyrir þá sem á eftir koma að breyta í samræmi við forsendur úrskurðar sem þeir vita ekki af.

Samhliða er lagt til að nefndin hafi þriggja vikna frest til birtingar úrskurðar. Er sá frestur hugsaður til að gefa nefndinni rými til að nafnhreinsa úrskurði.

Um 15. gr.

Með greininni er lagt til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2027 og taki því til álagningar vegna tekjuársins 2026. Það leiðir enn fremur af gildistökuákvæðinu að ríkisskattstjóra ber í fyrsta sinn að leggja skattmat fyrir Alþingi til staðfestingar, sbr. 8. gr. frumvarpsins, á árinu 2027.

Í 2. mgr. er lagt til að 12. gr. öðlist gildi þegar við samþykkt laganna og gildi um allar endurgreiðslukröfur, hvort sem þær eru lagðar fram eftir gildistöku laganna eða eru til meðferðar stjórnvalds eða dómstóls við gildistöku. Að endingu er lagt til að 13. og 14. gr. taki gildi þegar í stað og taki til úrskurða yfirskattanefndar sem kveðnir eru upp eftir það tímamark.