



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (Skattalegir hvatar vegna starfsemi til almannaheilla – þriðji geirinn). Mál nr. 24 á þingmálaskrá fjármála- og efnahagsráðherra.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála.
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	29. september 2020.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Í apríl 2019 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp til að fara yfir skattalegt umhverfi þeirrar starfsemi sem fellur undir þriðja geirann, þ.e. hvorki undir einkageirann né opinbera geirann. Hugtakið þriðji geirinn er eitt af fleiri hugtökum sem að jafnaði eru notuð sem samheiti þeirra ófjárhagslegu félaga, (e. non profit), sem að formi, markmiði og viðfangsefnum eru aðskilin frá hinu opinbera og frá aðilum í atvinnustarfsemi sem reknir eru með hagnaðarvon í huga. Sem dæmi um lögaðila, (s.s. félög eða félagasamtök), sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann má t.d. nefna íþróttafélög, björgunarsveitir, góðgerðarfélög og mannúðarsamtök. Þá var starfshópnum einnig gert að horfa til menningarstarfsemi eftir því sem við gæti átt. Starfshópurinn skilaði [skýrslu til ráðherra](#) í janúar 2020. Við vinnu sína horfi starfshópurinn einkum til þess að tillögur hópsins miðuðu að því að auka skattalega hvata gefenda til lögaðila sem starfa að almannaheillum, styrktu starfsemi þeirra lögaðila sem starfa að almannaheillum með skattalegum ívilnunum og efldu og styrktu skattalega umgjörð og skráningu slíkra lögaðila hjá Skattinum, m.a. með skráningu í almannaheillafélagaskrá.

Í skýrslu starfshópsins kom m.a. fram að alþjóðlegur samanburður hafi leitt í ljós að víðast hvar í nágrannaríkjum okkar væru skattalegir hvatar víðtækari fyrir gefendur vegna fjárframlaga eða annarra framlaga til slíkrar starfsemi. Auk þess væru slíkir hvatar víðtækari fyrir þiggjendur þeirra framlaga sem um ræðir og starfa til almannaheilla. Með vísan til þessa var það mat starfshópsins að tækifæri væru til þess að útvíkka skattalega hvata bæði fyrir gefendur og þiggjendur. Það var jafnframt mat starfshópsins að rétt væri að nýir skattalegir hvatar yrðu lögfestir til að stuðla enn frekar að eflingu þeirrar mikilvægu starfsemi lögaðila sem starfa til almannaheilla og fellur undir þriðja geirann. Fram kom að með auknum skattalegum hvötum fyrir starfsemi til almannaheilla og framlaga til slíkrar starfsemi munu skattaleg og rekstrarleg skilyrði slíkrar starfsemi verða eflað og færast nær skattalegum ívilnunum í nágrannaríkjum okkar.

Að framangreindu virtu, er í áformum þessum um lagasetningu greint frá fyrirhuguðum breytingum á ýmsum lögum um skatta og gjöld, sem miða að því að stuðla að hagfelldara skattalegu umhverfi þeirrar starfsemi til almannaheilla sem telst falla undir þriðja geirann. Breytingarnar taka að miklu leyti mið af tillögum starfshóps um skattalegt umhverfi þriðja geirans.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er að styrkja skattalegt umhverfi þeirra lögaðila sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann með það að markmiði að efla og styðja við þá starfsemi sem þar fellur undir. Í áformunum er því lagt til að lögfestir verði frekari skattalegir hvatar vegna starfsemi þeirra lögaðila sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann.

Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Fyrir liggur að regluverk hér á landi, er varðar skattlagningu á starfsemi þeirra lögaðila sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann, hefur í grunninn staðið óbreytt um langt skeið. Alþjóðlegur samanburður hefur jafnframt leitt í ljós að víðast hvar í nágrannaríkjum okkar eru skattalegir hvatar viðtækari bæði fyrir gefendur vegna fjárframlaga eða annarra framlaga til slíkrar starfsemi og fyrir þiggjendur þeirra framlaga sem um ræðir og starfa til almannaheilla. Nauðsynlegt þykir því að víkka út núgildandi ákvæði þar sem kveðið er á um skattalega hvata fyrir þá lögaðila, (s.s. félög og félagasamtök), sem teljast starfa til almannaheilla og falla þannig undir þriðja geirann. Auk þess þykir nauðsynlegt að lögfesta nýja skattalega hvata í þessu sambandi til að stuðla enn frekar að eflingu þeirrar mikilvægu starfsemi sem þar fer fram.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Sú löggjöf sem fjallað er um í frumvarpinu fellur undir kafla 5 í stefnumótun málefnasviða í fjármálaáætlun stjórnvalda vegna árána 2020-2024. Markmið málaflokks 5.1 hafa viðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, en þau eru eftirfarandi:

- Bæta skattskil og tekjuöflun til sameiginlegra útgjalda.
- Skilvirkari og einfaldari opinber innheimta.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið lagasetningarinnar í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda er að efla og styrkja starfsemi þeirra lögaðila sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann í ljósi mikilvægi þeirrar starfsemi sem þar fer fram fyrir samfélagið. Starfið er oft á tíðum borið uppi af sjálfbóðaliðum í almannabágu sem í liggja mikil samfélagsleg verðmæti. Lagasetningunni er því ætlað að stuðla að hagfelldara skattalegu umhverfi þeirrar starfsemi sem þar fellur undir.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef þær breytingar, sem lagt er upp með að lögfesta, verða ekki að veruleika mun núverandi skattalegt umhverfi þeirra lögaðila sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann haldast óbreytt. Það leiðir til þess að efling og styrking þeirrar starfsemi sem fellur undir þriðja geirann með frekari skattalegum ívilnunum og hvötum mun ekki ná fram að ganga.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Þar sem um er að ræða nauðsynlegar breytingar á lagaákvæðum á sviði skatta og gjalda koma önnur úrræði ekki til greina, sbr. ákvæði 40. og 77. gr. Stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Þær leiðir sem áformað er að fara í fyrirhuguðu frumvarpi, með þeim breytingum á ýmsum lögum um skatta og gjöld sem áformað er að ráðast í, eru taldar þær einu sem tækar eru að teknu tilliti til þeirra markmiða sem að er stefnt með fyrirhuguðum breytingum.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

- Að leggja til breytingar á lögum, nr. 90/2003, um tekjuskatt. Lagt verði til að hugtakið „almannaheill“ verði notað í stað hugtaksins „almenningsheill“ og að hugtakið verði skilgreint nánar í lögnum. Samhliða verði lagt upp með að gjafafrádráttur lögaðila vegna starfsemi til almannaheilla verði hækkaður og að gjafafrádráttur upp að ákveðinni krónutölu verði heimilaður fyrir einstaklinga í þessu sambandi. Skilyrðið er að móttakandi gjafar verði að vera skráður á sérstaka almannaheillafélagaskrá hjá Skattinum. Þá verði kveðið á um að þeir lögaðilar sem starfa til almannaheilla verði undanþegnir greiðslu tekjuskatts af fjármagnstekjum.

- Að leggja til breytingar á lögum, nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekur, þar sem kveðið verði á um að fjármagnstekjur hjá þeim aðilum sem undanþegnir eru tekjuskatti af fjármagnstekjum samkvæmt tekjuskattslögum, vegna starfsemi til almannaheilla, verði einnig undanþegnar staðgreiðslu.
- Að leggja til breytingar á lögum, nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Lagt er til að allir þeir lögaðilar sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann geti óskað eftir endurgreiðslu virðisaukaskatts upp að ákveðnu hámarki af vinnu við byggingu, endurbætur eða viðhald af mannvirkjum að því gefnu að þeir verði skráðir á sérstaka almannaheillafélagaskrá hjá Skattinum. Samhliða muni fara fram nánari skilgreining á þeirri heimild á undanþágu góðgerðarstarfsemi frá greiðslu virðisaukaskatts.
- Að leggja til breytingar á lögum, nr. 138/2013, um stimpilgjald. Kveðið verði á um í lögnum að þeir aðilar sem starfa til almannaheilla samkvæmt lögum um tekjuskatt og eru þannig undanþegnir greiðslu tekjuskatts, verði jafnframt undanþegnir gjaldskyldu stimpilgjalds samkvæmt lögnum.
- Að leggja til breytingar á lögum nr. 14/2004, um erfðafjárskatt, þannig að nógildandi ákvæði laganna sem kveður á um undanþágu erfðafjárskatts af gjöfum sem falla til félagasamtaka og sjálfseignarstofnanna verði útvíkkað og látið ná til lögaðila sem starfa til almannaheilla og eru undanþegnir greiðslu tekjuskatts.

Um er að ræða nauðsynlegar breytingar á framangreindri löggjöf til þess að efla og styðja við þá starfsemi sem fram fer hjá lögaðilum sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

I. Tekjuskattur.

- Almannaheill:** Til skýringar verði lagt til að í stað orðsins „almenningsheilla“ í 4. tölul. 4. gr. í lögum um tekjuskatt komi „almannaheilla“. Ekki verður um efnisbreytingu að ræða, en samkvæmt almennu orðfæri er nú frekar talað um félög til almannaheilla heldur en almenningsheilla, sbr. t.a.m. lög nr. 119/2019, um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri.
- Skilgreining á orðinu „almannaheill“:** Talið er æskilegt, m.a. með tilliti til kröfunnar um skýrleika skattalagaákvæða, að skilgreina hugtakið „almannaheill“ í 4. tölul. 4. gr. laga um tekjuskatt. Lagt er til að hugtakið fylgi afmörkun orðsins „almannaheill“ gagnvart gjafafrádrætti, sbr. reglugerð nr. 483/1994, um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi eins og kostur er.
- Gjafafrádráttur einstaklinga:** Við A-lið 1. mgr. 30. gr. laganna bætist nýr töluliður þar sem kveðið verði á um heimild einstaklinga til að draga einstaka gjafir og framlög til þeirra lögaðila sem falli undir 4. tölul. 4. gr., frá tekjum sínum utan atvinnurekstrar. Lagt verði til að miðað verði við ákveðið hámark sem verði 350 þús. kr. á hverju almanaksári fyrir hvern einstakling. Einnig verði það skilyrði sett að lögaðili verði að vera skráður á almannaheillafélagaskrá hjá Skattinum á því tímamarki þegar gjöf er afhent eða framlag er veitt til hans.
- Gjafafrádráttur lögaðila:** Gerð verði breyting á 2. tölul. 31. gr. laganna. Í nógildandi ákvæði geta lögaðilar í atvinnurekstri dregið frá skattskyldum tekjum sínum einstaka gjafir og framlög til tiltekinnar starfsemi upp að hámarki 0,75% af tekjum samkvæmt B-lið 7. gr. laganna. Lagt er til að hámark prósentuhlutfallsins verði hækkað upp í 1,5%. Samhliða verði gerð sú breyting á ákvæðinu að það speglist á við skilgreiningu hugtaksins „almannaheill“ samkvæmt 4. tölul. 4. gr. laganna. Jafnframt verði sett það skilyrði að viðkomandi þiggjandi gjafar, þ.e. lögaðili sem starfar til almannaheilla, verði, líkt og hjá einstaklingum, að vera skráður á sérstaka almannaheillafélagaskrá hjá Skattinum, svo að hægt verði fyrir gefanda að draga þá fjárhæð sem um ræðir frá skattskyldum tekjum.
- Fjármagnstekjur:** Áformað er að leggja til breytingu á 1. málsl. 4. mgr. 71. gr. laganna og leggja til að tilvísun til 4. tölul. 4. gr. laga um tekjuskatt verði felld brott. Í ákvæðinu

er kveðið á um að þeir lögaðilar sem eru undanþegnir skattskyldu, m.a. þeir lögaðilar sem falla undir 4. tölul. 4. gr. laganna og starfa til almannaheilla og eru undanþegnir tekjuskatti, skuli þrátt fyrir það greiða tekjuskatt af fjármagnstekjum, sbr. 3., 4., 5. og 8. tölul. C-liðar 7. gr. laganna. Með breytingunni munu þeir lögaðilar sem falla undir 4. tölul. 4. gr. laganna því einnig vera undanþegnir tekjuskatti af þessum fjármagnstekjum.

II. Staðgreiðsla skatts á fjármagnstekjur.

Í 1. málsl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur er kveðið á um að greiðsluskylda samkvæmt greininni taki m.a. til þeirra lögaðila sem undanþegnir eru skattskyldu, skv. 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga. Í samræmi við áformaðar breytingar á tekjuskattslögum um undanþágu lögaðila frá fjármagnstekjum, er áformað að fella brott tilvísun til 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga í málsgreininni. Af því leiðir að þeir lögaðilar sem starfa til almannaheilla og falla undir 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga verða einnig undanþegnir staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur.

III. Virðisaukaskattur.

- a) **Endurgreiðsla vsk af vinnu til lögaðila sem starfa til almannaheilla:** Lagt verður til að á eftir 11. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt (vskl.) komi ný málsgrein þar sem kveðið verður á um heimild allra þeirra lögaðila sem starfa til almannaheilla og eru skráðir á almannaheillafélagaskrá hjá Skattinum til endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnulið vegna byggingar, endurbóta eða viðhalds á mannvirkjum í eigu þessara aðila, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Um verði að ræða 60% endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts af vinnulið vegna vinnu á byggingarstað, eða vegna endurbóta eða viðhalds, í samræmi við nógildandi 2. mgr. 42. gr. vskl. þar sem kveðið er á um sambærilega endurgreiðslu vegna byggingar, endurbóta og viðhalds íbúðarhúsnæðis. Lagt verður upp með að sambærileg skilyrði verði til staðar og eru nú í gildi samkvæmt ákvæði til bráðabirgða XXXIV, í vskl.
- b) **Nánari skilgreining á góðgerðarfélagum:** Lagt er til að hugtakið „góðgerðarstarfsemi“ í 5. mgr. 2. gr. vskl. verði skýrt nánar í málsgreininni. Í því sambandi er lagt til að í stað orðsins „líknarmál“ verði notast við orðið „almannaheill“. Þá verður gert að skilyrði að sú starfsemi sem um ræðir verði skráð í almannaheillafélagaskrá hjá Skattinum. Einnig er lagt upp með að undir hliðstæða sölu góðgerðafélaga skuli falla, netsala, sala á samfélagsmiðlum eða öðrum miðlum. Loks verði lagt til að í stað þriggja daga í hverjum mánuði verði miðað við 5 daga og í stað 15 daga þegar árlegan viðburð er að ræða verði miðað við 25 daga.

IV. Stimpilgjald.

Lagt er til að á eftir 3. mgr. 3. gr. laga nr. 138/2013 um stimpilgjald komi ný málsgrein þar sem kveðið verði á um að þeir aðilar sem falli undir 4. tölul. 4. gr. laga um tekjuskatt, verði jafnframt undanþegnir gjaldskyldu stimpilgjalds samkvæmt lögum.

V. Erfðafjárskattur.

Lagt er til að gerðar verði breytingar á 5. mgr. 1. gr. laga nr. 14/2004, um erfðafjárskatt, þannig að kveðið verði á um að ekki skuli greiða erfðafjárskatt af gjöfum og framlögum til aðila sem falla undir 4. tölul. 4. gr. laga um tekjuskatt.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Aðeins að því er varðar ákvæði 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að skattamálum skuli skipað með lögum. Þess verður gætt við samningu frumvarpsins að efni þess og framsetning samrýmist þeim ákvæðum.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Um er að ræða skattalegar hvata og skattalegar ívilnanir til þeirrar starfsemi sem telst starfa til almannaheilla og fellur undir þriðja geirann. Af því leiðir að líkur eru fyrir því að áformin verði ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð. Það verður skoðað sérstaklega. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Frumvarpið snertir þá lögaðila (s.s. félög og félagasamtök), sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann. Einnig snertir frumvarpið einstaklinga og lögaðila vegna heimildar tekjuskattslaga til að draga gjafir og framlög frá skattskyldum tekjum. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Um er að ræða breytingar á skattalögum sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Samráð hefur ekki farið fram. 4. Fyrirhugað samráð Fyrirhugað er frekara samráð við Skattinn og hagsmunaaðila. Frumvarpsdrög verða kynnt síðar í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna frá 10. mars 2017.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð eru skv. frummati talin geta numið um 2 ma.kr. til lækkunar árlega. Sjá nánar meðfylgjandi fylgiskjal um mat á áhrifum frumvarpsins.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Samráð verður haft við Skattinn og hagsmunaaðila vegna undirbúnings/aðlögunar frumvarpsins. Ekki er gert ráð fyrir því að þörf sé á sérstökum undirbúningi/aðlögun hjá hagsmunaaðilum. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Gott samráð við innleiðingu löggjafar. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Helstu mælikvarðar á árangri og útkomu er greining á framlögum til þeirra lögaðila sem starfa til almannaheilla og falla undir þriðja geirann og fjárhæðum í því sambandi. Þá eru helstu mælikvarðar upplýsingar frá ríkisaðilum og greiningarvinna þeirra gagna í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Fjármála- og efnahagsráðuneytið fær reglulega gögn frá ríkisaðilum og kallar einnig eftir þeim teljist það nauðsynlegt til að meta m.a. árangur lagabreytinga á sviði skatta- og tollamála. Það mun einnig eiga við í þessu tilviki.
I. Annað
Sjá meðfylgjandi skýrslu starfshóps um skattlagningu á starfsemi sem fellur undir þriðja geirann.
J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað
Frummat á áhrifum, sjá meðfylgjandi skjal.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum