

Starfshópur um  
skattamál fyrirtækja  
*Áfangaskýrsla*



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ



**Fjármála- og  
efnahagsráðuneytið**

**Starfshópur um  
skattamál fyrirtækja  
Áfangaskýrsla**

**Apríl 2013**

# Efnisyfirlit

1. Hlutverk starfshópsins	3
2. Staða og þróun í skattamálum fyrirtækja	4
3. Tillögur	6
3.1. Skattframkvæmd	6
3.2. Skilgreiningar	7
3.3. Mögulegar breytingar á lögum, reglugerðum eða verklagi	7
3.4. Samráð og upplýsingagjöf	9
4. Heimildaskrá	10

# 1. Hlutverk starfshópsins

Í erindisbréfi Starfshóps um skattamál fyrirtækja frá 5. mars 2013 kemur m.a. fram:

Á fundi ríkisstjórnar 15. febrúar lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram minnisblað um skipun starfshóps sérfræðinga í skattamálum. Þar kom fram að ríkur vilji væri til þess af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra að efla samstarf um skref til einföldunar og hvatningar til uppbyggingar í gegnum skattkerfið. Í því skyni hefði ráðherra ákveðið að skipa starfshóp sérfræðinga sem hefði það markmið að leita leiða til einföldunar í skattframkvæmd gagnvart fyrirtækjum og sníða af mögulega vankanta í framkvæmd en hvorki að auka verulega né draga úr tekjum ríkissjóðs. Einfaldleiki í framkvæmd og gagnsæi sé mikilvægur kostur rétt eins og skilvirkni hvað varðar tekjuöflun. Til lengri tíma sé markmið framangreinds að viðhalda samkeppnisstöðu Íslands meðal fremstu þjóða heimsins. Þar var minnt á að áherslan á að skattkerfið tryggði samkeppnishæfni og skilvirkni íslensks atvinnulífs hefði komið skýrt fram í störfum nefndar undir forystu Friðriks Más Baldurssonar, sem fjármálaráðherra skipaði árið 2006 og skilaði skýrslu í september 2008.

Starfi hópsins stýrir Sigurður Tómas Björgvinsson, stjórnsýsluráðgjafi tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðherra

Auk hans eru skipuð í hópinn:

Elín Alma Arthúrsdóttir, sviðsstjóri tilnefnd af embætti ríkisskattstjóra

Haraldur I. Birgisson, framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands

Marianna Jónasdóttir, skrifstofustjóri tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneyti

Vala Valtýsdóttir, lögfræðingur tilnefnd af Félagi löggiltra endurskoðenda

Valdimar Halldórsson, aðstoðarmaður ráðherra tilnefndur af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Óskað var eftir að starfshópurinn skilaði áfangaskýrslu með fyrstu tillögum sínum til fjármála- og efnahagsráðherra fyrir 1. apríl 2013. Í framhaldinu yrðu niðurstöðurnar kynntar fyrir ríkisstjórn og síðan hæfist vinna í fjármála- og efnahagsráðuneyti við að útfæra tillögurnar og færa í frumvarpsform eða vinna við ferla og verklag hjá embætti ríkisskattstjóra. Lokaskýrslu til fjármála- og efnahagsráðherra skal skila eigi síðar en 1. október 2013.

Starfshópurinn kom saman til fyrsta fundar 11. mars 2013, og hefur haldið 6 fundi fram að þeim tíma sem áfangaskýrslan er afhent. Á fyrsta fundi sínum ákvað hópurinn að skilgreina hlutverk sitt út frá ofangreindu erindisbréfi með eftirfarandi hætti:

- Áhersla lögð á skattamál fyrirtækja og atvinnulífs.
- Sérstök áhersla á einföldun í skattframkvæmd og gagnsæi.
- Sníða af mögulega vankanta í skattframkvæmd.
- Umfjöllun um einstaka skattstofna út frá þeirri forsendu að um sé að ræða einföldun eða hagkvæmni í skattframkvæmd.
- Tillögum hópsins er hvorki ætlað að auka né draga úr tekjum ríkissjóðs.

Tillögur starfshópsins, sem er að finna í kafla 3, taka mið af framangreindum áherslum.

## 2. Staða og þróun í skattamálum fyrirtækja

Miklar breytingar hafa verið gerðar á skattkerfinu á Íslandi frá bankahruni haustið 2008. Þessar breytingar hafa óhjákvæmilega skapað ýmsar flækjur bæði fyrir fyrirtækin og skattayfirvöld í landinu vegna aðlögunar að nýjum aðstæðum. Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til einstakra breytinga, en hefur fullan skilning á þeim erfiðleikum sem íslenskt efnahagslíf hefur verið að ganga í gegnum á undanförunum árum með tilheyrandi áhrifum á fjármál hins opinbera. Verkefni starfshópsins er að skoða skattamál fyrirtækja með áherslu á einföldun, skilvirkni og gagnsæi í skattframkvæmd.

Í vinnu sinni tók starfshópurinn mið af ýmsum skýrslum sem komið hafa út á undanförunum fimm árum um skattamál. Einnig fjallaði hópurinn um vinnu og skýrslur annarra starfshópa um skattamál og hafði til umfjöllunar sérfræðiálit frá utanaðkomandi aðilum.

Flestar þær skýrslur og þau rit sem komið hafa út um skattamál undanfarin ár leggja á það áherslu að einfaldleiki í framkvæmd og gagnsæi skattkerfisins séu jafn mikilvægir kostir eins og skilvirkt tekjuöflunarkerfi ríkisins. Í skýrslu um samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og skilvirkni skattkerfisins í september 2008 koma þessar áherslur vel fram; „*Skattkerfið er fremur einfalt í samanburði við skattkerfi annarra landa. Einfalt og gagnsætt skattkerfi er mikilsverður eiginleiki sem stuðlar að betri skilningi skattborgaranna, dregur úr skattsvikum og lækkar kostnað skattfyrivalda og almennings.*“<sup>1</sup>

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) gerði úttekt á íslenska skattkerfinu og hefur verið íslenskum stjórnvöldum til ráðgjafar í efnahags- og skattamálum frá 2009. Niðurstöður þeirrar úttektar er að finna í tveimur skýrslum, útgefnum 2010 og 2011. Í skýrslunni frá 2010 segir að íslenska skattkerfið sé nú þegar búið mörgum eiginleikum hins besta sem völ er á í þessum efnunum. „*Það er tiltölulega einfalt með tiltölulega lágum skatthlutföllum, breiðum skattstofnum, og lítið er um sérstakar undanþágur eða möguleika til að komast undan skattlagningu. Þess vegna skilar skattkerfið hlutfallslega miklum tekjum og lágmarkar neikvæð áhrif á atvinnustig, efnahagsstarfsemi og reglubyrði. Ísland hefur þannig búið við hátt tekjuhlutfall samanborið við önnur OECD-lönd og jafnvel önnur Norðurlönd... Í samanburði við önnur OECD-lönd skilar íslenska virðisaukaskattkerfið miklum tekjum með litlum neikvæðum áhrifum á atvinnustig og hagvöxt. Óvenjulegar undanþágur og lágt neðra þrep draga hins vegar úr þessu hlutleysi og tekjuöflunargetu án þess að ná tekjujöfnunarmarkmiðum ef tekið er mið af neysluvenjum íslenskra heimila. Lagt er til að eftir því sem aðstæður leyfa verði þessi sérkenni lögð af.*“<sup>2</sup>

Samtök atvinnulífsins (SA) gáfu út rit undir nafninu *Skattstofnar atvinnulífsins – Ræktun eða rányrkja* í nóvember 2012. Þar er fjallað um breytingar sem orðið hafa á skattaumhverfi fyrirtækja undanfarin fjögur ár á gagnrýninn en jafnframt uppbyggilegan hátt. Þar er einnig að finna beinar tillögur um breytingar á skattstofnum, sem SA myndi vilja sjá á næstu fjórum árum, en einnig um einföldun, skilvirkni og gagnsæi skattkerfisins.

Þar segir m.a.: „*Skattalegt umhverfi í landinu á að miða að því að ná fram sem mestri hagkvæmni. Skattkerfið á fyrst og fremst að vera skilvirkt tekjuöflunartæki ríkissjóðs og*

<sup>1</sup> Íslenska skattkerfið. Samkeppnishæfni og skilyrði, skýrsla nefndar, 2008.

<sup>2</sup> Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System. IMF, 2010

sveitarfélaga. Það á að vera gagnsætt og laust við flækjur, skattstofnar eiga að vera breiðir og skattþrósentur fátur og lágar. Með því móti er dregið úr hvata til undanskota. Markmiðum um jafnari tekjuskiptingu verður best náð með aðgerðum á útgjaldahlið. Þannig fæst m.a. skýrari mynd af kostnaði við tekjujöfnun.

Mikilvægt er að stjórnvöld hvetji til fjárfestinga með því að stuðla að stöðugleika í rekstrarumhverfi atvinnulífsins, afnema misfellur í skattkerfinu sem hindra fjárfestingu og nýsköpun og greiða götu erlendra fjárfestinga á Íslandi. Óhóflega tíðar skattabreytingar og sá hraði sem þeim hefur fylgt hafa kostað mikla sérfræðivinnu við að endurskoða áætlanir, stilla og breyta tölvukerfum og greiða úr óvissu um ýmis túlkunatriði bæði hjá ríkisskattstjóra og fyrirtækjum.“<sup>3</sup>

Starfshópurinn fór yfir tillögur og hugmyndir SA um breytingar á skattstofnum atvinnulífsins, sem og ábendingar um einföldun, skilvirkni og aukið gagnsæi skattkerfisins.

Auk starfshóps um skattamál fyrirtækja sem ábyrgur er fyrir þessari áfangaskýrslu þá hafa verið og eru að störfum fjölmargir aðrir hópar sem eru að skoða einstaka þætti skattkerfisins. Þessir eru helstir:

1. Starfshópur um reglur þunnrar eiginfjármögnunar – skilaði tillögum í júní 2012
2. Starfshópur um skattlagningu afleiðusamninga – skilaði tillögum í júní 2012.
3. Starfshópur um milliverðlagningu (Transfer Pricing) – skilar áfangaskýrslu fljótlega, en skal hafa lokið störfum í lok október 2013.
4. Starfshópur um endurskoðun stimpilgjalds – skal skila tillögum fyrir lok júní 2013.
5. Óformlegur starfshópur um skattaávilnanir í formi hlutabréfaafsláttar –frumvarp tilbúið í haust.
6. Óformlegur starfshópur um bætt skattskil, aðgerðir gegn svartri atvinnustarfsemi o.fl. – frumvarp tilbúið í haust.
7. Starfshópur um heildarendurskoðun vsk-kerfisins – er að hefja störf og er ætlað að skila skýrslu fyrir lok árs 2013.

Starfshópurinn telur mikilvægt að tillögum þeirra hópa sem nú þegar hafa skilað skýrslum og hinna sem enn eiga eftir að ljúka störfum verði fylgt eftir þar sem við á.

---

<sup>3</sup> Skattstofnar atvinnulífsins – Ræktun eða rányrkja. Samtök atvinnulífsins, nóvember 2012.

## 3. Tillögur

Starfshópurinn telur að þær tillögur sem hér eru kynntar séu líklegar til þess að einfalda skattframtækni og að auka skilvirkni og gagnsæi skattkerfisins. Starfshópurinn hefur skipt tillögunum í fjóra meginflokka. Í fyrsta lagi eru ýmsar breytingar sem tengjast skattframtækni. Í öðru lagi leggur starfshópurinn til að nokkur grunnhugtök í tekjuskatti verði skilgreind með nákvæmari hætti í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt. Í þriðja lagi er lagt til að kannaðar verði ýmsar breytingar, bæði á reglugerðum og nánari skoðun gerð á tilteknum lagaákvæðum. Í fjórða og síðasta lagi eru tillögur um aukið samráð ríkis og hagsmunaaðila og aukna upplýsingagjöf á sem flestum sviðum skattkerfisins. Einstökum tillögum er lýst nánar í köflum 3.1-3.4.

Í ljósi þess hversu knappur tími var veittur til að skila áfangaskýrslu leggur starfshópurinn ekki til ákveðnar og útfærðar efnisbreytingar á neðangreindum tillögum. Starfshópurinn telur að næstu skref feli í sér að útfæra tillögurnar frekar, undirbúa laga- og reglugerðarbreytingar þar sem það á við og skoða hvar hægt sé að gera breytingar á skattframtækni.

### 3.1. Skattframtækni

Eftirfarandi þættir snúa að skattframtækni. Starfshópurinn telur að skoða þurfi hvort ástæða sé til þess að gera á þeim breytingar.

- **Málsmeðferðarreglur.** Skoða þarf málsmeðferðarreglur m.t.t. sameiningar skattstjóra og RSK í eitt skattumdæmi, þ.m.t. kærurétt til Yfirskaðanefndar.
- **Annað reikningsár.** Skýra þarf nánar reglur um annað reikningsár, meðal annars m.t.t. samræmingar reikningsárs innan samstæðu.
- **Kolvetnisskattlagning, sbr. lög nr. 109/2011, um skattlagningu á kolvetnisvinnslu.** Skoða þarf nánar framtalsgerð fyrirtækja sem tengjast olíuleit. Einnig þarf að skýra frekar reglu 2. mgr. 29. gr. tskl í tengslum við umrædd lög.
- **Samræmd framtækni vegna fjármagnstekjuskatts.** Í gildi eru tvö lög um staðgreiðslu fjármagnstekna, þ.e. annars vegar lög nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, (ótakmörkuð skattskylda) og hins vegar lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, (takmörkuð skattskylda). Skoða þarf hvort hægt er að samræma í framtækni. Jafnframt spurning um hvort setja ætti heildstæða löggjöf um staðgreiðslu tekna þeirra sem bera takmarkaða skattskyldu, sbr. kafla 3.3. hér á eftir.
- **Samsköttun félaga.** Margt í reglum um samsköttun félaga virðist flókið og ógagnsætt, m.a. um nýtingu á tapi. Hópurinn telur að þær þurfi að skoða og einfalda í framtækni.
- **Ívilnanir til nýsköpunarfyrirtækja.** Skoða þarf hvort einfalda megi regluverkið, sbr. lög nr. 152/2009, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, að teknu tilliti til EES samningsins.



- **Innheimta skatta, gjalddagar og greiðslufrestir.** Vinna þarf heildarúttekt á gjalddögum og greiðslufrestum skatta með einföldun og skilvirkni að leiðarljósi (viðskiptamannareikningur skattaðila). Jafnframt þarf að koma á betra samspili milli álagningar og innheimtu. Spurning er um að gera innheimtuna miðlæga t.d. með sameiningu innheimtustofnana, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011 um innheimtu opinberra gjalda.
- **Veiðigjald.** Skoða þarf nánar framkvæmd álagningar og innheimtu á veiðigjaldi í samráði við Veiðigjaldanefnd.

### 3.2. Skilgreiningar

Starfshópurinn telur það til bóta að eftirfarandi grunnhugtök í tekjuskatti verði skilgreind:

- **Föst starfsstöð (e. permanent establishment).** Skilgreina hugtakið föst starfsstöð til samræmis við alþjóðlegar viðmiðunarreglur (OECD) og við það sem gert hefur verið á þessu sviði í öðrum löndum. Jafnframt skal horft til íslensku fyrirmyndarinnar við gerð tvísköttunarsamninga.
- **Raunverulegur eigandi (e. beneficial owner).** Skilgreina hugtakið raunverulegur eigandi til samræmis við alþjóðlegar viðmiðunarreglur (OECD) og það sem gert hefur verið á þessu sviði í öðrum löndum. Jafnframt skal horft til íslensku fyrirmyndarinnar við gerð tvísköttunarsamninga.
- **Skattaleg heimilisfesti (e. resident liable to tax).** Skilgreina hugtakið skattalegt heimilisfesti til samræmis við alþjóðlegar viðmiðunarreglur (OECD) og það sem gert hefur verið á þessu sviði í öðrum löndum. Jafnframt skal horft til íslensku fyrirmyndarinnar við gerð tvísköttunarsamninga.
- **Vextir, skilgreining, frádráttarbærni.** Skilgreina vaxtahugtakið nánar, sbr. skýrslur starfshópa um afleiðuviðskipti og reglur þunnrar eiginfjármögnunar og í samræmi við þingskjal nr. 874 í máli 468. Í því sambandi þarf einnig að líta til frádráttarbærni vaxta í skuldsettum yfirtökum, sbr. nýlegan dóm Hæstarréttar nr. 555/2012, í því skyni að skýra frekar skattskyldu í slíkum tilvikum.
- **Samsköttun félaga, samstæða.** Skilgreina nánar hugtakið samstæða á grundvelli 55. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sbr. skýrslu starfshóps um reglur þunnrar eiginfjármögnunar, þannig að reglurnar séu í samræmi við ársreikningalög.

### 3.3. Mögulegar breytingar á lögum, reglugerðum eða verklagi

Til að ná markmiðum um einföldun og hvatningu til uppbyggingar í gegnum skattkerfið er starfshópurinn sammála um að kanna þurfi eftirfarandi þætti sem gætu haft í för með sér mögulegar breytingar á skattstofnum og gjöldum:

- **Virðisaukaskattur (VSK).** Einfalda og samræma þyrfti álagningu VSK til að draga úr flækjustigi og kostnaði, gera eftirlit skilvirkara, jafna samkeppnisstöðu innan atvinnugreina (sbr. ferðaþjónustan) og á milli þeirra og draga úr þörf á sértækum

sköttum á atvinnugreinar sem eru undanþegnar VSK, sbr. fjársýsluskattur. Fækkun þrepa í VSK kerfinu, fækkun undanþága og þar með breiðari skattstofn myndi ná framangreindum markmiðum.

- **VSK-skylda aðila er stunda ólíuleit.** Aðlaga þarf reglugerð nr. 515/1996 um skráningu VSK skyldra aðila að þessari nýju atvinnugrein sem spannar langan tíma, að teknu tilliti til þess að ekki þurfi að skila VSK ef óljóst er um árangur.
- **Arðgreiðslur.** Endurskoða þarf frekar skattalega meðferð á arðgreiðslum úr félögum, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, m.a. með hliðsjón af reynslu gildandi ákvæðis um arð eða laun.
- **Vörugjöld/sykurskattur.** Hér er um flókna skattlagningu að ræða sem skapar ákveðna hættu á mismunun. Hópurinn telur að kanna eigi til hlítar hvort finna megi einfaldari leið til að ná markmiðum þessarar skattlagningar m.a. með hliðsjón af reynslu nágrannaríkjanna af sambærilegri skattlagningu.
- **Tvítollun á fatnaði.** Fyrir liggur að vörur fluttar frá ríkjunum utan EES gegnum milliliði í aðildarríkjum ESB fá á sig tvöfaldan toll, þ.e. fyrst inn á ESB svæðið og síðan aftur við innflutning til Íslands. Þetta á einkum við um fatnað sem kemur frá Asíu. Starfshópurinn telur að skoða verði frekar en orðið er, m.a. í samstarfi við Norðmenn, hvort á þessu vandamáli finnist einhver lausn.
- **Umbreyting skulda í hlutafé.** Bráðabirgðaákvæði XXXVI í tekjuskattslögum varðandi umbreytingu skulda í hlutafé þarf að endurskoða með tilliti til þess hvort hér eigi að vera um varanlega breytingu að ræða eða hvort hafa eigi annan hátt á í þessum málum.
- **Skattlagning eftirgjafar á skuldum.** Skoða hvort breyta þurfi skattlagningu eftirgjafar á skuldum, t.d. með hliðsjón af alþjóðlegum fyrirmyndum.
- **Skattlagning þrotabúa og dánarbúa.** Taka þarf af tvímæli um það hvaða réttindi og skyldur flytjist yfir, t.d. tap og líka hvernig beri að ákveða skattstofna.
- **Afdráttarskattar af vöxtum greiddum úr landi.** Skatturinn er ekki í samræmi við löggjöf nágrannaríkja. Skoða þarf heildstætt skattlagningu og upplýsingagjöf af þessu tagi í nágrannalöndunum.
- **Þunn eiginfjármögnun.** Starfshópurinn telur að nauðsynlegt sé að kanna frekar hvort þörf er á skýrari löggjöf á þessu sviði, sbr. skýrslu starfshóps um reglur þunnrar eiginfjármögnunar.
- **Skattlagning óheimilla lána til hluthafa.** Skoða þarf þennan þátt nánar, m.a. með hliðsjón af ákvæðum þess efnis í dönskum skattalögum.
- **Dreifing á gengishagnaði og gengistapi.** Núverandi reglur eru flóknar í framkvæmd. Skoða hvort ætti að tengja við starfrækslugjaldmiðil og breyta ákvæðinu þannig að um heimild sé að ræða en ekki skyldu.
- **Stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki.** Athuga þarf nánar með skilgreiningu og útreikninga á því hvað telst óbeinn kostnaður, sbr. reglugerð nr. 758/2011.

### 3.4. Samráð og upplýsingagjöf

Til að auka gagnsæi telur hópurinn mikilvægt að samráð og upplýsingagjöf skattýfirvalda til atvinnulífsins og annarra hagsmunaaðila verði eflid á sem flestum sviðum. Einnig telur hópurinn að efla þurfi samráð varðandi skattamál milli ráðuneyta og stofnana.

- Starfshópurinn telur að stofna beri **samráðsvettvang** um skattamál með fulltrúum ríkis, atvinnulífs og annarra hagsmunaaðila. Um væri að ræða samráð um stefnumótun og skattframkvæmd.
- Leggja þarf áherslu á **aukið samráð milli ráðuneyta og stofnana Stjórnarráðsins** varðandi málefni sem tengjast skattamálum eða hafa í för með sér breytingar á sköttum.
- **Rafræn upplýsingagjöf verði eflid enn frekar**, þ.m.t. birting á úrskurðum, dómum, hagtölutengdum upplýsingum og öðru efni sem hefur almenna skírskotun.

---

## 4. Heimildaskrá

Advancing Tax Reform and the Taxation of Natural Resources. IMF, 2011

Áfangaskýrsla starfshóps um breytingar og umbætur á skattkerfinu, 2010.

Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System. IMF, 2010

Innheimta opinberra gjalda. Ríkisendurskoðun, mars 2011.

Íslenska skattkerfið. Samkeppnishæfni og skilyrði, skýrsla nefndar, 2008.

Skattkerfi atvinnulífsins. Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands, 2010.

Skattstofnar atvinnulífsins – Ræktun eða Rányrkja? Samtök atvinnulífsins, 2012.

Skýrsla starfshóps um reglur þunnrar eiginfjármögnuna, júní 2012.

Skýrsla starfshóps um skattlagningu afleiðuviðskipta, júní 2012.





FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ