

Sigmundur Stefánsson

Tekjuskattslögin 100 ára

Efni laganna ásamt síðari breytingum





Sigmundur Stefánsson lauk lagaprófi frá Háskóla Íslands í maí 1975. Hóf þá störf á Skattstofu Reykjanesumdæmis, var skrifstofustjóri til 1. júlí 1986 er hann var skipaður skattstjóri. Við sameiningu ríkisskattstjóra og skattstjóraembættanna 1. janúar 2010 varð hann sviðsstjóri atvinnurekstrarsviðs ríkisskattstjóra en hefur frá 2017 verið í hlutastarfi sem sérfræðingur. Hann hefur skrifað nokkrar lögfræðigreinar um málsmeðferð við skattframkvæmd o.fl. Mest í Tíund en einnig í Tímarit lögfræðinga.

Sigmundur Stefánsson

Tekjuskattslögin 100 ára

Efni laganna ásamt síðari breytingum

Efnisyfirlit

I.	Inngangur	1
II.	Aðdragandi laga nr. 74/1921	2
III.	Skattskyldir aðilar	7
IV.	Skattskyldar tekjur og frádráttur	8
V.	Lög nr. 40/1978	22
VI.	Fyrirkomulag álagningar - stjórnslan	24
VII.	Álagning og kæruréttur	27
VIII.	Ýmislegt	28
IX.	Innheimta og ábyrgð á skattgreiðslum o.fl.	29
X.	Lokaorð	30

Tekjuskattslögin 100 ára

I. Inngangur

Í ársbyrjun 2022 voru liðin 100 ár frá gildistöku laga nr. 74/1921 um tekjuskatt og eignarskatt. Verður hér gerð grein fyrir meginefni þeirra (einkum tekjuskattsins) og hverju helst var verið að velta fyrir sér við setningu laganna. Samhliða verður rakin þróun breytinga á nokkrum grundvallarreglum á þessu hundrað ára tímabili, en núgildandi tekjuskattslög eru nr. 90/2003 (tsl.).

Árið 2013 kom út á vegum ríkisskattstjóra ritverkið „Í þágu þjóðar - Saga skatta og skattkerfisbreytinga á Íslandi 1877-2012.“ Höfundur er Friðrik G. Olgeirsson, sagnfræðingur. Um er að ræða afar vandað rit í tveimur bindum, tæpar 800 blaðsíður. Ritsmið Friðriks tekur til allra skatta sem ríkisskattstjóri og „forverar“ hans lögðu á sem og til verklags og annarrar skattframkvæmdar. Þetta greinarkorn takmarkast hins vegar að mestu við tekjuskatt og fjallar um innihald tekjuskattslaganna frá 1921 og þróun ýmissa breytinga án þess að geta hugsanlegs samhengis þeirra við hinar pólitísku og efnahagslegu áherslur sem að baki bjuggu.

Með lögum nr. 74/1921 var hvað uppbyggingu og efni varðar fyrst komið á nútíma heildstæðu skattkerfi hér á landi með almennum tekjuskatti, óháð uppruna tekna, og með persónufrádrætti sem tók mið af framfærsluþunga (börnum). Í frumvarpi að lögnum segir að auk núverandi tekjuskattslaga (nr. 23/1887) og frumvarpa milliþinganefndarinnar frá 1907 hafi við smíði þess einkum verið byggt á tekjuskattslöggjöf Norðurlanda, sérstaklega Danmerkur. Á sama tíma var Skattstofa Reykjavíkur stofnuð og tók til starfa 1. janúar 1922, sbr. tilskipun nr. 84/1921 um ákvörðun tekjuskatts og eignarskatts í Reykjavík.

Á þessum 100 árum skipta efnisbreytingar á tekjuskattslögnum hundruðum en framsetningin (uppbyggingin) frá 1921 hélst fram að lögum nr. 40/1978 þar sem henni var gjörbreytt og færð í það horf sem hún er í dag. Þau lög komu fyrst til framkvæmda við álagningu 1980 vegna tekjuársins 1979. Stofnlaganúmerið 40/1978 gildi þó ekki lengi því viðamiklar breytingar með lögum nr. 7/1980, nr. 20/1980 og nr. 25/1981 leiddu til nýrra stofnlaga nr. 75/1981, sbr. 32. gr. síðastnefndu breytingalaganna. Þau síðastnefndu giltu síðan, þrátt fyrir ótal breytingar, allt þar til núgildandi stofnlög nr. 90/2003 tóku við. Fyrstu stofnlögin í kjölfar laga nr. 74/1921 voru lög nr. 6/1935, síðan lög nr. 46/1954, 70/1962, 55/1964, 90/1965 og 68/1971. Stofnlög verða til með tvennum hætti. Í fyrsta lagi ný lagasetning í heild sinni og í öðru lagi endurútgáfa fyrri stofnlaga með þeim lagabreytingum sem á hafa orðið en kveða þarf á um slíka endurútgáfu í lögum. Í fyrrnefnda flokkinn féllu lögin frá 1921, 1935, 1962 og 1978.

Mjög fljótlega kom fyrsta reglugerðin um tekjuskatt og eignarskatt nr. 90/1921 og í kjölfar næstu stofnlaga komu nýjar reglugerðir; nr. 133/1936, nr. 147/1955 og nr. 245/1963. Reglugerð nr. 90/1921 er mjög ítarleg sem helgast m.a. af leiðbeiningarhlut-

verki stjórnarráðsins, sbr. 51. gr. laga nr. 74/1921. Seinni reglugerðirnar eru einnig mjög ítarlegar, enda bar nauðsyn til að stuðla að skýrri og samræmdri skattframkvæmd. Spurning er hversu skýra lagastoð reglugerðin frá 1963 hafi í dag, en gengið hefur verið út frá því í skattframkvæmd að þau ákvæði reglugerðarinnar sem ekki ganga í berhögg við orðalag núgildandi laga séu gild réttarheimild. Hefur sú afstaða þótt hafa stuðning í umfjöllun hjá umboðsmanni Alþingis, dómstólum og yfirskattanefnd. Í þessu samhengi er samt rétt að benda á athyglisverða grein *Sindra M. Stephensen: Ívilnanir í sköttum, Tímarit lögfræðinga 4. hefti vetur 2020, bls. 483-531*. Í niðurlagi hennar segir á bls. 527: „Í stað þess að leysa úr beiðnum um ívilnanir í sköttum á grundvelli orðalags 65. gr. tsl. og reglna sem settar hafa verið með stoð í 3. mgr. 65. gr. tsl., að því marki sem þær fá samrýmst orðalagi 1. mgr. 65. gr. tsl, hefur í skattframkvæmd verið byggt bæði á ákvæðum reglugerðar nr. 245/1963 og reglum nr. 212/1996 sem réttarheimildum, sem eiga sér þó vart skýra stoð í lögum nr. 90/2003.“

Óverulegar breytingar hafa orðið á reglugerðinni frá 1963. Þó var III. kafli hennar felldur niður og í stað hans kom reglugerð nr. 483/1994, um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi. Var markmiðið að skýra sem best hvað fælist í kostnaðarhugtaki 31. gr. tsl. og þá hvar mörk rekstrarkostnaðar og einkakostnaðar lægju, en ágreiningur um það leiddi til fjölmargra ágreiningsmála og tímafrekra. Árið 2021 var gefin út ný reglugerð, nr. 1300/2021, sem leysti af hólmi reglugerð nr. 483/1994. Kom hún í kjölfar gjörbreytinga á lagaákvæðinu um frádrátt í atvinnurekstri vegna gjafa til „menningarmála“, nú „almannaheilla“ með lögum nr. 32/2021. Sjá 15. til og með 20. gr. nýju reglugerðarinnar. Að endingu má nefna að fjölmargar reglugerðir aðrar hafa verið settar um afmörkuð atriði eins og t.d. um barnabætur, vaxtabætur, persónuafslátt og yfirfærslu einstaklingsrekstrar í einkahlutafélag.

II. Aðdragandi laga nr. 74/1921

Þegar tekjuskatti var fyrst komið á með lögum nr. 23/1877 náði hann ekki til aðal- atvinnuvega þjóðarinnar, þ.e. landbúnaðar og sjávarútvegs. Þeir lutu sérstakri skattlagningu (óháð afkomu) samkvæmt sérstökum lögum þar að lútandi; ábúðar- og lausafjárskatturinn á landbúnað og spítalagjald, síðar útflutningsgjald, á sjávarútveg. (Sjá *Jónatan Þórmundsson: Fyrirlestrar í skattarétti 1982, bls. 42-46*). Þessu var breytt með lögum nr. 54/1917 og tekjuskatti komið á þessar atvinnugreinar. Sá skattur hafði þó þá sérstöðu að tekjurnar voru ákvarðaðar eftir tilteknum eignum en ekki hinum raunverulegu tekjum í starfsgreinunum. Vegna þessa fyrirkomulags og áralangrar athugunar á því hvernig skattlagningu yrði sem best og réttlátast hagað var lagt fram frumvarp til nýrra tekjuskattslaga árið 1921.

Í almennum athugasemdum með lagafrumvarpinu frá 1921 var einkum lögð áhersla á þrennt: a) tilhögun skattálagningar á landbúnað og sjávarútveg, b) stíghækkandi skattprósentu (progressivur skattur) og c) skil skattframtala og afleiðingar þess að vanrækja þau. Til að glöggva sig á því hverju menn voru aðallega að velta fyrir sér og hvaða röksemdir lágu þarna að baki er gripið niður í téðar athugasemdir:

„Við athugun þá á skattalöggjöf landsins, sem fram hefur farið samkvæmt ályktum alþingis 1919 hefur það verið tekið til allitarlegrar ihugunar, hvaða afstöðu ætti að taka til tekjuskattsins og þá einkum hvort heldur halda ætti við skattakerfið frá 1877 með nauðsynlegum viðaukum og breytingum á þeim sköttum, sem þar falla undir, eða taka upp almennan tekjuskatt eins og milli-

Þinganefndin frá 1907 stakk upp á og alþingi 1917 samþykkti. Hjer er aðallega um þær tvær stefnur að ræða, hvort miða eigi skattinn við framtal og áætlun á tekjum hvers eins eða að meira eða minna leyti við almenn ytri tákni, án rannsóknar á högum einstaklingsins, eins og samkvæmt skattakerfinu frá 1877 að því er snertir landbúnað og sjávarútveg.

Hvor þessara leiða hefur sína kosti. Þegar skatturinn er lagður á eftir ytri táknum (svo sem ábúðarhundruðum, skepnueign, bátæign, fiskútflutningi o.fl.) er örðugra að komast undan skatti með röngu framtali og menn hafa þá síður ástæðu til að fyrtaf yfir að verið sje að hnýsast í einkahagi þeirra, en hinsvegar er þá mjög mikið komið undir, að sá mælikvarði, sem valinn er, sje nærri lagi í sem flestum tilfellum, því að öldungis ómögulegt er að finna neinn mælikvarða, sem ekki sje meira, eða minna rangur í ýmsum tilfellum. Það er aftur á móti aðalkosturinn við tekjuskattinn, sem miðaður er beint við tekjur hvers eins, að hann getur betur en nokkur annar skattur lagað sig eftir gjaldþoli einstaklinganna, sem mest er komið undir fjárhæð teknanna. Að svo miklu leyti sem aðrar ástæður skifta máli um gjaldþolið, annaðhvort til að draga úr því eða auka það, má einnig taka tillit til þess í tekjuskattinum t.d. veita ákveðna línur í skatti vegna ákveðinnar ómaga-byrðar, eða leggja hærri skatt á þær tekjur, sem stafa af eign heldur en af atvinnu. Með því að gjaldþolið vex meira en hlutfallslega með tekjuhæðinni og háar tekjur þola þá hlutfallslega hærri skatt heldur en lágar, má taka það til greina með því að láta skattgjaldið vera stighækkandi (progressívt). Það er mjög auðvelt í tekjuskatti, sem lagður er á allar hreinar tekjur hvers einstaklings, hvaðan sem þær stafa, en mjög torvelt eða jafnvel ógerningur ef aðeins er miðað við einhver ytri tákni án rannsóknar á tekjum einstaklingsins. Af þessum ástæðum verður tekjuskatturinn, ef hann er í góðu lagi, rjettlátasti skatturinn. [...]. Ennfremur hefir tekjuskatturinn þann kost, að hann fer vaxandi með vaxandi velmegun, án þess að breyta þurfi skattgjaldsákvæðunum.“

Að hverfa frá því að miða tekjuskattinn við tiltekna eignir í landbúnaði og sjávarútvegi og skattleggja allar tekjur eins, óháð eðli þeirra, leiddi til þess að komið var á almennum eignarskatti. Um þetta segir m.a. svo í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 74/1921.

„Í frumvarpi þessu er eignartekjum og atvinnutekjum slegið saman og sami skattur greiddur af hvorum tveggja í stað þess, að hærri skattur er nú greiddur af eignartekjum heldur en af atvinnutekjum, en aftur á móti er jafnhliða tekjuskattinum tekinn upp nýr skattur, eignarskattur af skuldlausri eign, auk fasteignaskatts, sem um ræðir í öðru frumvarpi. Með eignarskattinum verður náð sama markmiði sem með eignartekjuskattinum, að leggja þyngri skatt á eignatekjur heldur en á atvinnutekjur, þar sem þær að öðru jöfnu þola meiri skattbyrði. Er það einfaldara og óbrotnara, að leggja aukaskatt á eignirnar heldur en að greina í sundur, hvað af tekjunum stafar af eign og hvað af atvinnu, sem í mörgum tilfellum er mjög erfitt. Auk þess er með eignarskattinum lagður skattur á eignir, sem engar beinar tekjur gefa af sjer, nema nautnina af eign og notkun þeirra, og eru því vottur um velmegun eigandans. Það virðist ekki frekar ástæða til að hlífa við skatti þeim eignum, sem varið er til ýmiskonar þæginda og munaðar, heldur en þeim, sem varið er til arðberandi fyrirtækja.“



Alþingishúsið var byggt á árunum 1880 til 1881. Fyrsti þingfundur var settur 1. júlí 1881. Fyrst eftir endurreisn Alþingis starfaði það í Latínuskólanum, nú Menntaskólinn í Reykjavík.

Í frumvarpinu segir svo um mikilvægi framtalsskila:

„Það hefur verið einn aðalgalli á núgildandi tekjuskattslögum, að alltof vægt hefur verið gengið eftir því að fá upplýstar tekjur manna. Á þinginu 1917 var gerð dálítill tilraun til að bæta úr þessu, sem ef til vill hefur orðið til nokkurs gagns, en var þó ófullnægjandi þar sem engin viðurlög voru sett við því, að telja ekki fram tekjur sínar. Í þessu frumvarpi hefir því mikil áhersla verið lögð á að tryggja það sem best, að allar tekjur og eignir, sem skatt ber að greiða af, komi fram til skattgjalds. Er öllum skattgreiðendum því gert að skyldu, að gefa skattanefndum svo fullkomnar upplýsingar sem krafist er og þeir geta í tje látið um tekjur sínar og eignir og vanræksla í því efni látin varða missi kærurjettar yfir skattaálagningunni að miklu leyti og skyldu fyrir skattanefnd að hækka skattinn ár frá ári þar til skattgreiðandi kys að telja fram sjálfur tekjur sínar og eignir. Þetta atriði er í rauninni þýðingarmesta atriðið í öllum tekjuskattslögum og undir framkvæmd þess er þar mikið komið, hvort tekjuskatturinn nær tilgangi sínum, að leggja skattbyrðina á borgarana eftir því, hversu færir þeir eru að bera hana. Til þess að þetta lánist vel, þarf bæði töluverðan siðferðisþroska meðal borgaranna og árvekni af hálfu framkvæmdarvaldsins, sem sjer um skattálagninguna, og sjálfsagt má búast við, að hvoru tveggja verði nokkuð áfátt allvíða, ekki síst fyrsta kastið. En þótt allmiklið kunni að vanta á fullkomnun í þessu efni, einkum í byrjun, þá er þó varla gerandi ráð fyrir, að meiri brögð verði að því hjer heldur en annars staðar, þar sem framtalsskylda hefur verið tekin upp og þótt yfirleitt gefast vel þrátt fyrir nokkra misbrestir. Í Prússlandi hækkaði tekjuskatturinn um 40% þegar framtalsskylda var lögleidd og bæði í Svíþjóð og Noregi komu stórum meiri tekjur fram til skattgjalds eftir að framtalsskylda var lögleidd þar. Það virðist því varla til of mikils ætlast, þótt gert sje ráð fyrir, að framtalsskylda til tekjuskatts með nægilegum viðurlögum leiði til þess, að allmiklu meiri tekjur komi fram til skattgjalds heldur en hingað til og skatturinn hækki því af sjálfu sjer, jafnvel þótt skattprósantan sje ekki hækkuð frá því sem nú er.“

Niðurstaðan um b) liðinn varð svo 28 þrepa tekjuskattur, sbr. 6. gr. laganna. Áður en skattprósentan var lögð á hreinar tekjur skv. 11. gr. voru dregnar frá 500 kr. en 1.000 kr. fyrir hjón sem samvistum voru. Ennfremur skal draga frá hreinum tekjum framfærslueyri barna, 200. kr. fyrir hvert barn, þ.m.t. stjúpbörn, kjörbörn og fósturbörn. Sama gildir um aðra skylduómaga. Skilyrði er að börnin séu ekki orðin fullra 14 ára í byrjun þess almanaksárs, sem skatturinn er lagður á, og þau hafi eigi sjálf efni á að kosta framfæri sitt. Þá sagði og í 2. mgr. 13. gr. að frá tekjum þeirra sem eru í foreldrahúsum, á framfæri eða við nám og enga atvinnu hafa, skuli draga það, sem útheimtis til framfærslu þeirra og menningar. Af hreinum tekjum undir 500 kr. skal greiða 0,6% en hæst fór skattstiginn í 26% á tekjur yfir 100.000 kr. Það fyrirkomulag að hafa sérstakan frádrátt fyrir framteljanda og börn hans áður en skattprósentur lögðust á hélst svo fram til laga nr. 11/1975, 9. gr., er tekinn var upp persónuafsláttur og barnabætur í núverandi mynd (börn 15 ára og yngri á tekjuárinu). Ákvæðin frá 1975 hafa eðlilega tekið breytingum, aðallega barnabæturnar. Fyrst voru þær alfarið óháðar tekjum, sama fjárhæð greidd fyrir hvert barn óháð fjölskyldustöðu og þeim varið meira til skuldajöfnunar og þá minna til útborgunar en síðar varð. Barnabæturnar voru fyrst 30.000 kr. með fyrsta barni og 45.000 kr. með börnum umfram eitt. Einstætt foreldri hafði hins vegar sama persónuafslátt og samsköttuð hjón; 145.000 kr.

Niðurstaðan um álagningu tekjuskatts á landbúnað og sjávarútveg varð sú að haga henni á sama veg og á aðrar tekjur (álagningin taki mið af hinum raunverulegu tekjum), sbr. 8. gr. laganna, og þannig aflagt að byggja skattinn á ætluðum tekjum af tilteknum eignum. Þetta varð svo meginástæða þess að með sömu lögum var komið á almennum eignarskatti; 15.-21. gr. laganna. Var hann í 9 þrepum og lagðist á skuldlausu eign umfram 5.000 kr. og var á bilinu 1 til 7%. Hæsta prósentan miðaðist 1.000.000 kr. eign. Skatturinn var felldur niður 83 árum síðar með lögum nr. 129/2004; álagður í síðasta sinn gjaldárið 2005. Með sömu lögum breyttist heiti laganna í: *Lög um tekjuskatt*. Sama heiti og var á árunum 1877 til 1921.

Um álagningu á þá sem eigi skila skattframtali sagði í 33. gr. laganna að áætlun tekna þeirra skuli vera svo rífleg að ekki sé hætt við, að upphæðin sé sett lægri en hún á að vera í raun rétttri (nánast sama orðalag og nú er í 2. mgr. 95. gr. tsl.), enda skal hún að minnsta kosti vera 10% hærri heldur en skattmat næsta árs á undan, og



Þingfundur á Alþingi.

ef vanrækslan er ítrekuð skuli hækkunin vera minnst tvöföld á við hækkun ársins á undan. Ekki kom þó til skilyrðislaus brottfalls kæruréttar. Í kaflanum um refsí-ákvæði, 44. gr., sagði; að sé skattskilum ekki sinnt þrátt fyrir bréflega áminningu þar um varði það missi kæruréttar nema viðkomandi geti sannað, að tekjur hans eða eignir hafi verið áætlaðar meira en fjórðungi hærrí heldur en þær voru í raun og veru. Sé mismunurinn fjórðungur eða meira skuli hann greiða skatt af hinna réttu upphæð að viðbættum fjórðungi. Í lokamálsgrein 44. gr. sagði svo að viðurlögunum þurfi ekki að beita, telji skattanefnd gjaldanda hafa fært fram gildar ástæður sér til afsökunar. Af orðalaginu „þurfi ekki“ sést að um heimildarákvæði er að ræða. Hliðstæð heimild hélst svo allt fram að lögum nr. 40/1978 (síðast í lokamálsgrein 47. gr. laga nr. 68/1971) en þá var orðinu heimild breytt í skyldu, sbr. 106. gr. laga nr. 40/1978, og er orðalagið óbreytt í 108. gr. nógildandi tekjuskattslaga.

Síðar á árinu 1921 kom tilskipun frá Kristjáni konungi Tíunda af guðs náð, um að ráða skyldi skattstjóra í Reykjavíkurborg og um verkefni hans.

84
30. nóv.

TILSKIPUN

um

ákvörðun tekjuskatts og eignarskatts í Reykjavík.

Vér Christian hinn Tíundi, af guðs náð konungur Íslands og Danmerkur, Vinda og Gauta, hertogi í Slésvík, Holtsetalandi, Stórmæri, Þéttmerski, Láenborg og Aldinborg,

Gjörum kunnugt: Að Vér bjóðum hérmeð og fyrirskipum, samkvæmt 23. gr. laga nr. 74, 27. júní 1921, um ákvörðun tekjuskatts og eignarskatts í Reykjavík á þessa leið:

1. gr.

Frá 1. janúar 1922 ræður fjármálaráðherrann mann, er nefnist skattstjóri, til að hafa á hendi í Reykjavíkurborg þau störf, sem annars eru falin skattanefndum og ákveður þóknun hans.

Ennfremur tilnefnir fjármálaráðherra annan mann, varaskattstjóra, er gegnir störfum skattstjóra í forföllum hans.

Þá skipar og fjármálaráðherra 3 menn í yfirsattanefnd til 6 ára í senn og 2 til vara. Ákveður ráðherra hver vera skuli formaður.

2. gr.

Skattstjóri vinnur störf skattanefndar og varaskattstjóri vinnur störf varaskattanefndarmanna, enda hafa þeir sama vald í hvívetna og sömu skyldur og réttindi sem skattanefndarmenn eða eftir atvikum formaður skattanefndar, nema öðruvísi sé mælt í þessari tilskipun.

Yfirsattanefnd í Reykjavík hefir og sama vald og sömu skyldur og réttindi í hvívetna sem skattanefndir utan Reykjavíkur.

3. gr.

Í Reykjavík skal senda út eyðublöð um framtalsskýrslur í janúarmánuði ár hvert svo fljótt sem unnt er, og krefja skal þessara skýrslna aftur svo fljótt sem kostur er á.

Skattskrá skal ekki rita í gerðabók skattstjóra.

Tilskipun konungsins frá 30. nóvember 1921.

III. Skattskyldir aðilar

Samkvæmt 1. og 2. gr. laga nr. 74/1921 var heimilisfesti grundvöllur skattskyldu einstaklinga. Var 1. greinin samhljóða eldri löggjöf og í grunninn er enn byggt á því í núgildandi tekjuskattslögum nr. 90/2003, að heimilisfesti fylgi skattskylda allra tekna hvar sem þeirra er aflað eða hvaðan sem þær koma og eigna hvar sem þær eru, sbr. 17. gr. Í þessu samhengi er sagt að um fulla og ótakmarkaða skattskyldu sé að ræða. Ennfremur gátu þeir sem ekki höfðu heimilisfesti hérlendis orðið skattskyldir hér ef þeir höfðu tekjur af eignum sínum hérlendis eða atvinnu eða sýslan. Einnig þeir sem ekki höfðu aðsetur hér á landi en höfðu héðan laun, biðlaun eða styrk úr ríkissjóði, eða tekjur frá alþjóðlegri stofnun innlendri, eða arð af hlutafé í innlendu hlutafélagi eða öðrum fyrirtækjum. Var þetta óbreytt frá eldri löggjöf nema nú var skotið inn að skatti af arði skyldi haldið eftir við greiðslu hans til að tryggja að hann tapist síður. Svarar 3. gr. núgildandi tekjuskattslaga til téðrar 2. gr., en í henni felst þó mun víðtækari skattskylda.

Í 3. gr. var kveðið á um skattskyldu lögaðila. Í a) liðnum voru hlutafélög, samlags- hlutafélög og önnur félög með takmarkaðri ábyrgð, nema tekjuafgangi hafi verið varið til almennra þarfa. Í b) voru gagnkvæm ábyrgðarfélög, kaupfélög, smjörbú, sláturfélög og önnur samvinnufélög. Í c) voru önnur félög og stofnanir, sem ekki voru sérstaklega undanþegin skattgjaldi, sbr. 4. gr., svo og dánarbú og þrotabú. Ef ekki voru fleiri en þrír í atvinnufélagi með persónulegri ábyrgð, var skattur ekki lagður á félagið sjálft, heldur á hvern einstakan féлага, ef ósk kom fram um það frá félaginu.

Í 4. gr. voru svo undanþegnir öllum skatti konungurinn og borðfé hans og ættmenna hans, ríkissjóður og aðrir sjóðir undir umsjón landstjórnarinnar, sveitar- og bæjarfélög, kirkjusjóðir og sparisjóðir sem ekki greiddu stofnendum eða ábyrgðarmönnum arð. Ennfremur sjóðir félög og stofnanir er ekki ráku atvinnu eða var veitt skattfrelsi með sérstökum lögum. Sem dæmi um slík lög eru neðanmáls í lagasafninu frá 1932 nefnd lög nr. 62/1928, sem fjölluðu um svokölluð lánsfélög er veittu fasteignaveðlán á sama grundvelli og fasteignalánsfélög erlendis gerðu (Kreditforeninger). Var 4. gr. í samræmi við eldri lög nema varðandi konunginn og ættmenni hans, enda tíðkaðist sú undanþága almennt hjá öðrum þjóðum, sbr. athugasemd um 4. gr. frumvarps að téðum lögum. Í stað konungsins kom síðar meir forseti Íslands og bættist maki hans við með lögum nr. 40/1978. Skattfrelsi þeirra var síðan afnumið með lögum nr. 84/2000 og laun forsetans þá hækkuð á móti. Með sömu lögum var svo bætt í 28. gr. tekjuskattslaga nr. 75/1981 (hvað ekki telst til tekna) nýjum tölulíð, 6. tölul., sem tók til hlunninda forseta Íslands vegna embættisbústaðar og rekstrar hans, risnu og bifreiða eða annarra hlunninda sem embættinu fylgdu. Í 5. gr. voru svo undanþegnir skattinum erlendir þjóðhöfðingjar, sendiherrar annarra ríkja og starfsmenn erlendra sendisveita, nema að því leyti, sem þeir nutu tekna úr ríkissjóði eða frá alþjóðlegri stofnun innlendri, eiga hér fasteignir eða hafa tekjur af þeim, reka atvinnu eða eiga hlut í einhverju atvinnufyrirtæki hér á landi. Sama er um konsúla annarra ríkja, sem ekki voru íslenskir þegnar, og aðra útlenda menn sem dvelja hér samtals skemur en helming skattársins. Um takmörkun skattskyldu fulltrúa erlendra ríkja segir í athugasemdum um 5. gr. að hún sé samkvæmt alþjóðavenju. Með starfsmönnum erlendra sendisveita átti ákvæðið einungis að ná til erlendra starfsmanna, en það varð fyrst skýrlega orðað í lögum nr. 41/1954, sbr. athugasemd um 3. gr. þeirra. Í þeim var mælt fyrir um að fella þau inn í lög nr. 6/1935 ásamt fyrri breytingum og gefa þau út svo breytt sem urðu þá stofnlög nr. 46/1954.

Með svona víðtækri skattskyldu skapaðist hætta á tvísköttun sem bregðast þurfti við. Því sagði í 2. gr. laga nr. 7/1925 að með konunglegri tilskipun megi undanþiggja

Þá menn, er starfi erlendis í þágu hins íslenska ríkis, tekjuskatti að nokkru eða öllu af launum þeim, sem þeim voru greidd héðan fyrir starfið. (Tilskipun nr. 69, 19. okt. 1925). Í 3. gr. téðra laga var svo ríkisstjórninni heimilað að gera tvísköttunarsamning við stjórn Danmerkur til að hindra að í báðum löndunum þyrfti að greiða tekjuskatt, sveitargjöld og eignarskatt af sömu eignum og tekjum. (Auglýsing nr. 59, 26. ágúst 1927). Fyrsti almenni samningurinn við Dani um að komast hjá tvísköttun tekna og eigna var þó ekki gerður fyrr en 24. janúar 1939, sbr. auglýsingu nr. 4/1939 í C deild stjórnartíðinda. Með 4. mgr. 2. gr. laga nr. 6/1935 varð heimildin til að gera þessa samninga ekki lengur bundin við sérstakt ríki.

IV. Skattskyldar tekjur og frádráttur

A. Almenn

Eins og nánar kemur fram hér á eftir er þegar í lögum nr. 74/1921 komin á sú mynd sem síðan hefur haldist varðandi skilgreiningu skattskyldra tekna (tekjuhugtakið) og rekstrargjalda (gjaldahugtakið).

Í 8. gr. laga nr. 74/1921 sagði:

„Skattskyldar tekjur teljast, með þeim undantekningum og takmörkunum, er síðar greinir, allskonar arður, laun eða gróði, er gjaldanda hlotnast af eign eða atvinnu eða einstökum verknáði eða atvikum ef þetta verður metið til peningaverðs svo sem: ...“

Í upphafi 7. gr. laga nr. 90/2003 segir:

„Skattskyldar tekjur teljast með þeim undantekningum og takmörkunum, er síðar greinir, hvers konar gæði, arður, laun og hagnaður sem skattaðila hlotnast og metin verða til peningaverðs og skiptir ekki máli hvaðan þær stafa eða í hvaða formi þær eru, svo sem: ...“

Síðan er nánar tíundað í A-lið hvað telst til skattskyldra launa en er þó ekki tæmandi talið, sbr. orðalagið „svo sem“ og 9. tölulið C-liðar 7. gr.: „Sérhverjar aðrar tekjur eða ígildi tekna sem eigi eru sérstaklega undanskildar í lögum þessum eða sérlögum.“

Sá meginmunur er á 8. gr. laga nr. 74/1921 og 7. gr. núgildandi tekjuskattslaga að í síðarnefndu lagagreininni eru tekjur sérstaklega sundurgreindar í launatekjur, tekjur af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi og fjármagnstekjur (A-, B- og C-liður) en í þeirri fyrrnefndu eru fjármagns- og rekstrartekjur með annarri upptalningu í framhaldi af „svo sem:“

Í 11. gr. laga nr. 74/1921 var bæði fjallað um frádrátt frá atvinnurekstrartekjum og launatekjum. Í a) lið 1. mgr. sagði að draga beri frá:

„Rekstrarkostnað, þ.e. þau gjöld sem eiga á árinu að ganga til að afla teknanna, tryggja þær og halda þeim við, þar á meðal vextir af skuldum, er stafa beinlínis af atvinnu eða öflun tekna, svo og venjulega fyrningu, eða það, sem varið er til tryggingar og nauðsynlegs viðhalds á arðberandi eignum gjaldanda.“

Annar frádráttur skv. 11. gr. var kostnaður á móti embættistekjum, vextir af skuldum sem ekki stöfuðu af atvinnurekstri og iðgjöld af lögboðnum persónutryggingum þ.m.t. líftryggingu. Þó voru iðgjöld til öflunar lífeyris ekki takmörkuð við skyldukaup

en frádrátturinn gat ekki orðið hærri en því nam sem embættismanni með sömu laun var gert skylt að greiða.

Hér voru frádráttarliðir ekki margir en urðu mun fleiri síðar og breytilegir frá einum tíma til annars. Almennum frádráttarliðum fækkaði mikið með tilkomu staðgreiðslu opinberra gjalda 1989. Sem dæmi um niðurfellda frádráttarliði, sem giltu í mislangan tíma, má nefna: Leikarafrádrátt, messusöngsfrádrátt, flugfreyjufrádrátt, giftingarfrádrátt, verkfærafrádrátt hjá iðnaðarmönnum, helming greidds meðlags, stéttarfélagsgjöld, fargjöld milli heimilis og vinnustaðar sem er í 25 km fjarlægð frá heimili, ferðakostnað við langferðir vegna atvinnu (að jafnaði ekki fleiri en þrjár ferðir á ári), gjafir til menningarmála, vísindalegra rannsóknarstofnana, viðurkenndrar líkningarstarfsemi og kirkjufélaga (lágmarksfjárhæð var á hverja gjöf og heildarfrádráttur mátti ekki fara yfir 10% af skattskyldum tekjum), iðgjöld til stéttarfélaga, kostnað við öflun bóka, tímarita og áhalda til vísindalegra og sérfræðilegra starfa, frádrátt að námi loknu vegna námskostnaðar sem stofnað var til eftir 20 ára aldur (dreifðist á 5 ár) og hlutabréfakaup (skattframtöl 1985-2003), sbr. lög nr. 9/1984 og nr. 154/1998. Náði einnig til samvinnuhlutabréfa og stofnfjárbréfa í sparisjóðum. Ennfremur vegna sjómanna; fæðisfrádrátt, almennan fastan frádrátt, 10% af beinum tekjum af fiskveiðum á íslenskum fiskiskipum og kaup þeirra á hlífðarfatnaði. Að lokum má nefna 50% frádrátt af launum giftra kvenna, en um hann verður nánar fjallað hér síðar ásamt sjómannafrádrættinum.

Frá og með nóvember 2021 kom gjafafrádrátturinn aftur til sögunnar með lögum nr. 32/2021, sbr. og reglugerð nr. 215/2022. Með þeim var heimilaður frádráttur að tilteknu hámarki vegna framlaga án gagngjalds til sjóða, stofnana og félagasamtaka sem fengið höfðu viðurkenningu ríkisskattstjóra á óhagnaðardrifinni starfsemi til almannaheilla. Þá kom hlutabréfafrádráttur aftur með lögum nr. 79/2016 en með allt öðrum reglum og forsendum. Með fyrri hlutabréfafrádrættinum var tilgangurinn fyrst og fremst að örva almenning til að fjárfesta í hlutabréfum en í seinna tilvikinu eru félögin sérstaklega að falast eftir auknu hlutafé með hlutafjárútboðum. Frádráttur er þó ekki heimilaður vegna kaupa í hlutafjárútboðum hlutafélaga sem hafa þá starfsemi með höndum sem upp er talin í 11 bókstafslíðum (a-k) í 4. mgr. 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 90/2003.

Með b) lið 9. gr. laga nr. 6/1935 kom fyrst til sögunnar heimild til að færa tap af atvinnurekstri félaga og einstaklinga milli ára. Mátti flytja tapið um tvenn áramót og draga það frá skattskyldum tekjum en það skilyrði var sett að félag mátti ekki á tapárinu eða yfirfærslutímanum úthluta arði til hluthafa. Með lögum nr. 9/1938 kom svo sú takmörkun að ekki væri leyfilegt að flytja tap milli ára, „*ef það, eða skuldir þær, sem mynduðust þess vegna, hefir verið eftir gefið fyrir ráðstafanir þess opinbera.*“ Tapið þurfti að nýta allt á fyrra árinu væru tekjur nægilegar til þess og af orðalaginu um að draga tapið frá skattskyldum tekjum hefur verið talið að það mætti draga frá öllum tekjum þ.m.t. launatekjum. Sú heimild féll svo niður með lögum nr. 40/1978. Heimild til frádráttar eftirstöðva rekstrartapa, sem fullnægjandi grein hefur verið gerð fyrir, hefur svo æ síðan verið í skattalögum með breytilegum árafjölda og breytilegum skilyrðum. Í núgildandi lögum má færa til frádráttar eftirstöðvar rekstrartapa í full 10 ár á undan tekjuári, en skilyrði frádráttar er að ekki hafi orðið breyting á rekstri eða þeirri starfsemi sem í hlut á, svo sem með breytingu á eignaraðild lögaðila eða á tilgangi rekstrar, nema sýnt þyki að umræddar breytingar hafi verið gerðar í eðlilegum og venjulegum rekstrartilgangi. Í lögum hefur aldrei verið heimild í til að færa eftirstöðvar rekstrartapa í hina áttina, þ.e. til frádráttar tekjum árána fyrir tapið. Þá er tapið alfarið bundið við þann rekstraraðila sem tapið myndaðist hjá og færast ekki

til annarra nema sérstök lagaheimild sé fyrir því eins og er í 54., 55. og 56. gr. tsl. (sam-eining og slit félaga, samsköttun og yfirfærsla einstaklingsrekstrar í einkahlutafélag). Þá er dánarbúi heimilt að nota eftirstöðvar rekstrartapa hins látna í áframhaldandi rekstri þess. Við skiptalok færist tapið hins vegar ekki til erfingja.

Í 1. mgr. 1. tölul. 31. gr. nógildandi tekjuskattslaga segir um frádrátt frá tekjum í atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi:

„Rekstrarkostnað, þ.e. þau gjöld sem eiga á árinu að ganga til að afla teknanna, tryggja þær og halda þeim við, þar á meðal iðgjöld til öflunar lífeyrisséttinda starfsmanna í lífeyrissjóði sem starfa á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisséttinda og starfsemi lífeyrissjóða, vexti af skuldum, afföll, gengistöp, niðurfærslu og fyrningu eigna, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum þessum, og það sem varið er til tryggingar og viðhalds á eignum þeim sem arð bera í rekstrinum.“

Í grunninn er þetta eins og í lögum frá 1921. Hins vegar er í gildandi tekjuskattslögum sérstaklega tilgreint ýmislegt sem kemur til frádráttar rekstrartekjum, sbr. töluliði 2-11 í 31. greininni. Slík upptalning var ekki í lögum frá 1921 og er sumt í henni til þess að gera nýlegt eins og frádráttur arðs og söluhagnaðar hlutabréfa hjá tilteknum félagaformum. Þessi sérstaka upptalning er væntanlega tilkomin annars vegar til að taka af allan vafa um að útgjöldin falli að kostnaðarskilgreiningunni og hins vegar til að lögleiða viðkomandi frádrátt eða skattalegu meðferð þar sem þessi tilvik falli ekki beint undir rekstrargjaldahugtakið.

Vegna hinnar víðtæku lagaskilgreiningar á skattskyldum tekjum hefur á móti verið sérstakt lagaákvæði þar sem safnað er saman því sem þykir rétt að fella undan skattskyldum tekjum. Var slíkt ákvæði í 10. gr. laganna frá 1921 en er nú í 28. gr. tsl. Tilvikin í fyrrnefndu lagagreininni voru í fjórum liðum en eru 13 í nógildandi lagaákvæði. Að miklu leyti er þar um að ræða tilvik sem ekki voru til staðar við setningu laganna frá 1921. Í lögum frá 1978 var um sjö liði að ræða og níu eins og tekjuskattslögin stóðu þann 1. febrúar 2008.

Lítum næst á efni 10. gr. laganna frá 1921. Í a) lið sagði að verðmætisaukning fjármuna teljist ekki til tekna og rýrnun ekki til frádráttar. Stóð þetta óbreytt fram að lögum nr. 40/1978. Í athugasemd við frumvarpsgreinina (28. gr.) sagði að hér væri ekki um efnisbreytingu að ræða heldur þætti þetta óþarft. Sömuleiðis féll niður með lögum frá 1978 að tekjur af sölu eigna séu ekki skattskyldar nema að því leyti sem söluhagnaðarákvæði laganna kveði á um það. Þetta hefur væntanlega líka þótt óþarft. Liður a) fór því alfarið út með lögum nr. 40/1978. Í b) lið 10. gr. stóð, að ekki teldist til tekna eignaauki sem stafaði af arftöku, fyrirframgreiðslu upp í arf, stofnun hjúskapar, útborgun lífsábyrgðar, brunabóta og þess háttar. Síðar kom sem skilyrði að erfðafjárskattur hafi verið greiddur og með lögum nr. 40/1978 bættust svo dánargjafir við. Með sömu lögum féll niður, „stofnun hjúskapar“ en ekkert var minnst á það í athugasemdum við lagafrumvarpið. Varðandi útborgun lífsábyrgðar, brunabóta og þess háttar stendur nú í 2. tölul. 28. gr. tsl.: „Eignaauki sem verður vegna greiðslu líftryggingarfjár, váttryggingabóta vegna sjúkdómatrygginga, dánarbóta, miskabóta og bóta fyrir varanlega örorku, enda séu bætur þessar ákveðnar í einu lagi til greiðslu. Einnig skaðabætur og váttryggingabætur vegna tjóns á eignum sem ekki eru notaðar í atvinnurekstri, sbr. þó 22. gr. Lækka skal stofnverð eignar vegna tjónsins að svo miklu leyti sem bótagreiðslum er ekki varið til viðgerða vegna tjónsins.“ Í c) lið 10. gr. voru taldar tekjur sem stafa af eyðslu höfuðstóls og lántöku.

Í stofnlögum nr. 6/1935 er til viðbótar komin eftirgjöf skulda við viss skilyrði og í athugasemdum um 9. gr. frumvarpsins sem varð 10. gr. téðra laga segir að þetta sé í samræmi við skattframkvæmd. Eyðsla höfuðstóls og lántaka féllu niður með lögum nr. 40/1978 án athugasemda (sjálfsagt þótt óþarft) og eftirgjöf skulda varð alfarið bundin við nauðasamninga. Í d) lið 10. gr. teljast ekki til tekna dagpeningar og endurgreiðsla ferðakostnaðar til þeirra sem þurfa að vera fjarverandi frá heimili sínu vegna starfa í almenningsþarfir. Þetta var þegar fyrir hendi í fyrstu skattalögum frá 1877 en í stað dagpeninga stóð fæðispeningar og í stofnlögum nr. 6/1935 (d. liður 9. gr.) féll niður orðið dagpeningar. Eftir stóð þá einungis endurgreiðsla til þeirra sem verða að vera fjarverandi frá heimili sínu um stundarsakir vegna starfa í almenningsþarfir. Í núgildandi tekjuskattslögum er þessi liður ekki í 28. gr. heldur meðal almennra frádráttarliða skv. A-lið 30. gr., þ.e. kostnaður á móti greiðslu ökutækjastyrks og dagpeninga, sbr. 1. tölul. A-liðarins, og er ekki lengur bundinn við störf í almenningsþarfir. Þessi breyting varð með 2. og 3. tölulið A-liðar 30. gr. laga nr. 40/1978. Í stofnlögum nr. 6/1935 bættust svo við tveir liðir (e- og f-liður), þ.e. eignaauki vegna aukavinnu sem einstaklingar leggja fram utan reglulegs vinnutíma við byggingu íbúða til eigin nota og jarðræktarframlag ríkisins samkvæmt II. kafla jarðræktarlaga. Ákvæðið um eigin vinnu lifir enn í 4. tölul. 28. gr. en jarðræktarframlagið ekki.

B. Ýmsar tekjur og frádráttur

Hér verður fjallað um nokkra tekju- og frádráttarliði og þróun þeirra.

1. Vaxtatekjur

Í lögum um tekjuskatt frá 1877 var sérstakur tekjuskattur á eignatekjur, þ.m.t. á vexti af innstæðum og öðrum fjárkröfum, hvort heldur bréf var fyrir þeim eða ekki. Samkvæmt 2. gr. laganna var þetta 4% flatur skattur meðan laun báru stighækkandi skatt sem fór hæst í 4% á tekjur yfir 7.000 kr. sbr. 4. gr. laganna. Eignatekjuskatturinn varð svo stighækkandi með lögum nr. 54/1917 og fór hæst í 15% á tekjur umfram 11.000 kr. Sama prósentu var hins vegar á aðrar skattskyldar tekjur yfir 29.000 kr. Með lögum nr. 74/1921 gilti áfram sama skattskylda vaxtatekna, sbr. d. lið 8. gr. laganna, nema hvað þessar tekjur lögðust við almennar tekjur og voru þá allar skattskyldar tekjur meðhöndlaðar eins; einn skattstofn með stighækkandi álagningarprósentu. Þetta var óbreytt í næstu stofnlögum nr. 6/1935 en með 10. gr. laga nr. 41/1954 varð sú markverða breyting að „sparifé“ varð skattfrjálst, bæði varðandi tekjuskatt og eignarskatt, og jafnframt undanþegið framtalsskyldu. Með heimild í 18. gr. laga nr. 41/1954 komu síðan ný stofnlög nr. 46/1954 og var þetta breytta ákvæði um vexti í 22 gr. þeirra. Téð skattfrelsi var þó bundið við a) innstæður skattgreiðanda, sem ekkert skuldaði b) innstæður skattgreiðanda, sem ekki skuldaði meira en 120.000 kr. samtals, enda séu þær skuldir fasteignaveðlán, tekin til 10 ára eða lengri tíma og sannanlega notaðar til þess að afla fasteignanna eða endurbæta þær (tók bara til einstaklinga) c) þann hluta innstæðu sem var umfram skuldir. Viðmiðið í b) liðnum breyttist síðan með 17. gr. laga nr. 30/1971 úr fastri fjárhæð í hámarkslán Húsnæðismálastjórnar ríkisins til einstaklings um hver áramót. Engin efnisbreyting varð á þessu með lögum nr. 40/1978 en þar var þess fyrst getið að verðbætur teldust sem vextir. Með þeim lögum varð hins vegar sá viðsnúningur að hinar skattfrjálsu eignir og eignatekjur urðu nú framtalsskyldar.

Skattfrelsi þessara vaxtatekna hélst aftur á móti fram að lögum nr. 97/1996, um breyting á lögum nr. 75/1981, þegar tekin var upp samræmd skattlagning fjármagnstekna. Samhliða var komið á staðgreiðslu skatts á vaxtatekjur og arð með lögum nr. 94/1996. Skattprósentan, sem nú er 22%, var upphaflega 10%. Er hér aftur kominn til sögunnar sá aðskilnaður skattlagningar fjármagnstekna og annarra tekna sem var í fyrstu skattalögum frá 1887.

2. Söluhagnaður

Í e) lið 8. gr. laga nr. 74/1921 voru ákvæði um skattskyldan ágóða af sölu fasteigna og lausafjár. Ef eignanna var aflað í ágóðaskyni taldist söluágóði þeirra ætíð skattskyldur. Þrátt fyrir regluna um ágóðaskyn var þó allur söluágóði skattskyldur hafi skattþegninn átt fasteignina skemur en fimm ár en lausaféð skemur en þrjú ár. Eftirfarandi skýring á þessu var í athugasemd um 8. gr. frumvarps að lögum: „Ef menn hafa það að atvinnu að kaupa og selja eignir, verða menn auðvitað að greiða skatt af tekjunum af því, eins og hverjum öðrum atvinnurekstri. En sama er og um einstaka sölu, sem framkvæmd er í gróða skyni. En þar sem oft er erfitt að gera greinarmun á, hvort salan er gerð í gróðaskyni eða ekki, er tekin upp sú regla, að láta skattinn koma niður á sölu allra þeirra eigna, sem seldar eru skömmu eftir að þær eru komnar í eigu seljandans, því að með því móti mundu flestar gróðavonarsölur komast undir skattinn, án þess að gera þyrfti rannsókn á því, hvers eðlis salan væri, en jafnvel þó ekki væri um slíka sölu að ræða, gerði minna til þó skattur væri greiddur þar af, þegar verðhækkunin væri nýtilkomin.“ Frá þessum ágóða mátti draga frá skaða af samskonar sölu á árinu. Ákvæðið var eins í stofnlögum nr. 6/1935, en með 2. gr. laga nr. 20/1942 varð sú breyting að söluágóðaregla e) liðarins gildi ekki þegar eignin var fengin í arf nema hann hafi verið fyrirfram greiddur. Í næstu stofnlögum nr. 46/1954 var áherslan í e) lið 7. gr. áfram á kaup í ágóðaskyni og sami eignarhaldstími hélst. Hins vegar var þá kominn til sögunnar sú regla að hafi seljandi fasteignar átt hana í 5 ár eða lengur skapaði ágóðinn ekki skattskyldu ef hann keypti nýja fasteign innan árs frá söludegi eða byggði innan 2ja ára. Væri fasteignamat nýju eignarinnar lægra varð skatturinn hlutfallslegur. Komu þessar breytingar með 5. gr. laga nr. 41/1954 og er þarna upphafið að endurkaupareglunni sem síðar varð eingöngu bundin við íbúðarhúsnæði og bújarðir. Í stofnlögum nr. 70/1962 lengdist fresturinn til að byggja í þrjú ár. Með 3. mgr. 3. tl. 4. gr. laga nr. 30/1971 varð sú breyting að allur ágóði fasteigna varð að fullu skattskyldur fyrstu þrjú árin frá kaupum. Lækkar eftir það í 75% skattskyldu, í 50% eftir 4 ár, í 25% eftir 5 ár og alfarið skattfrjáls eftir 6 ár. Hér er endurkaupareglan fallin niður en í staðinn komin árleg hlutfallsleg lækkun og skattfrelsi eftir 6 ár. Sérregla gildir þó um íbúðarhúsnæði en ágóði af sölu þess varð skattskyldur fyrstu 3 árin en féll þá alveg niður. Með 3. gr. laga nr. 7/1972 er endurkaupareglan endurvakin varðandi íbúðarhúsnæði, þannig að á skattskyldutímanum (þrjú ár) er unnt að firra sig skattlagningu með kaupum nýs íbúðarhúsnæðis innan árs eða byggingu nýs innan þriggja ára. Með lögum nr. 40/1978 lengdist skattskyldutími íbúðarhúsnæðisins úr þremur árum í fimm, en stýttist síðan í tvö ár með a-lið 3. gr. laga nr. 97/1996 og er hann óbreyttur síðan. Samkvæmt lögum nr. 40/1978 náði endurkaupareglan einungis að vissum stærðarmörkum, 600 rúmmetrum (ekki lengur miðað við fasteignamat) hjá einstaklingi en 1.200 rúmmetrum hjá hjónum og eftirlifandi maka. Sé hið selda umfram þessa stærð myndast hlutfallslegur söluhagnaður og gildi þá 14. gr., nú 15. gr. tsl. Frestur til endurkaupa varð tvö ár og nægir að bygging sé hafin á þeim tíma, en áður þurfti að ljúka henni innan þriggja ára. Þá kom í fyrsta sinn fram að söluágóðann



Vart myndast lengur skattskyldur hagnaður af sölu eigin íbúðarhúsnæðis.

skyldi færa til lækkunar á stofnverði hins endurfjárfesta húsnæðis. Ekki verður hér rakið hvernig með átti að fara ef ekki var endurfjárfest eða of lítið.

Með 1. gr. laga nr. 124/2015 féll svo rúmmálsreglan niður ef hið selda íbúðarhúsnæði hafði verið til eigin nota í tvö ár. Eftir tveggja ára eignarhald kom því aldrei til skattskyldu söluhagnaðar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Rúmmetrafföldi íbúðarhúsnæðis til eigin nota taldist þó með ef viðkomandi seldi annað íbúðarhúsnæði en var til eigin nota. Í því tilviki gildi áfram sameiginlegur rúmmetrafföldi sem þá gat leitt til skattlagningar söluhagnaðar í samræmi við hlutfallsregluna sbr. hér að framan.

Í 14. gr. laga nr. 40/1978 var ágóði af sölu annarra ófyrnanlegra fasteigna að fullu skattskyldur án tímamarka og ekki var lengur til staðar hin árlega hlutfallslega lækkun og skattfrelsi eftir sex ár. Á móti kom framreikningur kostnaðarverðs sem hindrar skattlagningu verðbólguhækkunar eigna. Þá bættist við sá kostur að telja helming söluverðs sem skattskyldar tekjur í stað mismunar á framreiknuðu kostnaðarverði og söluverði. Um helmingsregluna sagði svo í athugasemdum við 14. og 15. gr. frumvarpsins: „Þetta ákvæði setur í raun efri mörk á skattlagningu, enda er um miklar breytingar frá gildandi lögum að ræða.“ Með 1. gr. laga nr. 164/2008 varð þessi regla síðan takmörkuð við einstaklinga utan atvinnurekstrar. Að lokum má nefna að með með téðri 14. gr. var lögfestur tveggja ára frestur til endurkaupa vegna sölu á landi bújarða og ófyrnanlegra náttúruauðæfa á bújörðum sem þá lækkaði stofnverð hins keypta um fjárhæð söluágóðans.

Tökum þá upp þráðinn þar sem frá var horfið með lausaféð. Í stofnlögum nr. 70/1962 er þriggja ára reglan um skattskyldu ófyrnanlegs lausafjár áfram í gildi. Með 4. gr. laga nr. 30/1971 var eignarhaldstíminn stytur í tvö ár. Í þeim lögum var mælt fyrir um að fella þau inn í lög nr. 90/1965 ásamt öðrum lagabreytingum sem á höfðu

orðið. Urðu hin nýju stofnlög nr. 68/1971 og var söluhagnaðarákvæðið áfram í E-lið 1. mgr. 7. gr. Með 15. gr. laga nr. 40/1978 varð síðan sú gagngera breyting að söluhagnaðurinn varð alfarið skattskyldur óháð eignarhaldstíma. Með 9. gr. laga nr. 7/1980 var (á)kvæðinu hins vegar vent í kross og hagnaður af sölu lausafjár einstaklinga gerður skattfrjáls sé gert líklegt að salan falli ekki undir atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi eða eignarinnar hafi ekki verið aflað í þeim tilgangi að selja hana aftur með hagnaði sbr. 22. gr. Var hér tekinn allt annar póll í hæðina en í lögum nr. 74/1921 sem gerðu söluhagnað þessara eigna alfarið skattskyldan fyrstu þrjú árin frá kaupum en eftir þann tíma tók meginreglan um ágóðaskynið við. Með þessari lagasetningu var t.a.m. horfið frá því að elta ólar við skattlagningu á bílasöluágóða (verðbólguágóða) almennings sem var vandræðamál til fjölda ára, bæði fyrir skattþegna og skattyfirvöld. Með tilkomu verðstuðuls við útreikning söluhagnaðar með lögum nr. 40/1978 var þó komið í veg fyrir ósanngirni þessarar skattlagningar, en verðstuðullinn var afnuminn með lögum nr. 133/2001 bæði gagnvart fasteignum og lausafé. Að undanskyldum verðstuðlinum er reglan óbreytt frá lögum nr. 75/1981, sbr. 16. gr. núgildandi laga nr. 90/2003.

3. Frádráttur vaxtagjalda

Í d) lið 11. gr. laga nr. 74/1921 sagði að vexti af skuldum beri að draga frá skattskyldum tekjum. Í athugasemdum frumvarpsins sagði að þetta væri í samræmi við löggjöf allra Norðurlanda og frumvarp millipinganevndar árið 1907 og frumvarp stjórnarinnar 1913. Var hér kveðið á um frádrátt allra skuldavaxta án nokkurra takmarkana. Í f) lið 10. gr. laga nr. 6/1935 var komin sú takmörkun að ekki mátti draga frá vexti af skuldum vegna húsbýgginga fyrr en þær væru teknar í notkun. Ennfremur að frádrátturinn taki til affalla af keyptum verðbréfum til samræmis við skyldu til tekjufærslu slíkra affalla í d) lið 7. gr. sömu laga. Þetta er óbreytt í lögum nr. 46/1954 en í lögum nr. 70/1962 er dottið út skilyrðið um að notkun húsnæðisins þurfi að vera hafin. Ekkert nýtt sem máli skiptir er að finna í lögum nr. 68/1971 og áfram helst frádrátturinn óbreyttur í lögum nr. 40/1978 nema inn er skotið verðbótum og gengistöpum. Í þeim lögum er þó sú nýjung að í stað frádráttar skv. D- og E-lið 1. mgr. 30. gr. (vaxtagjöld, gjafir til menningarmála, vísindalegra rannsókna o.fl., lífeyrissjóðsiðgjöld, iðgjöld af lífsábyrgð og iðgjöld til stéttarfélaga, sjúkrasjóða og styrktarsjóða) má draga frá skattstofninum 10% af launatekjum skv. 1. tl. A-liðar 7. gr. Frá launatekjum þurfti þó fyrst að draga frádráttarliði skv. fimm fyrstu tölulíðum A-liðar 1. mgr. 30. gr. (m.a. skyldusparnað og útgjöld vegna móttækis risnufjár og ökutækjastyrkja). Næstu ár urðu veigamiklar breytingar á lögum nr. 40/1978, einkum með lögum nr. 7/1980. Í 32. gr. laga nr. 25/1981 sagði að fella skyldi þau inn í lög nr. 40/1978 með síðari breytingum og gefa þau út svo breytt. Urðu það lög nr. 75/1981 og helst það númer uns núgildandi stofnlög nr. 90/2003 tóku við. Með 14. gr. laga nr. 7/1980 urðu róttækar breytingar á frádrætti vaxtagjalda. Með b) lið 14. gr. urðu allar vaxtatekjur utan atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi skattfrjálsar. Ekki þótti ganga að til samræmis við skattfrelsi vaxtatekna yrði allur vaxtafrádráttur felldur niður þar sem það myndi hafa afar slæm fjárhagsleg áhrif á húsnæðis kaupendur og draga úr möguleikum til öflunar eigin íbúðarhúsnæðis, sbr. athugasemdir um þetta með lagafrumvarpinu bæði í innganginum og við 10. gr. Því varð úr að binda þennan frádrátt við vexti vegna öflunar íbúðarhúsnæðis og endurbóta á því, sbr. i) lið áðurnevndrar 14. gr. laga nr. 7/1980. Var frádráttarákvæðið áfram í E-lið 1. mgr. 30. gr. og síðar í sömu grein stofnlaga nr. 75/1981. Þar sagði að draga mætti frá

vaxtagjöld, afföll og gengistöp vegna fasteignaveðlana sem sannanlega voru notuð til öflunar íbúðarhúsnæðis eða endurbóta á því, sbr. 2. mgr. 51. gr., að því marki sem þau voru umfram vaxtatekjur skv. 3.-5. tl. 1. mgr. 8. gr. Með því að sleppa þarna 1. og 2. töluliðnum skertust vaxtagjöld ekki af vaxtatekjum af sparifé í bönkum, sparisjóðum og innlánsdeildum samvinnufélaga og ekki af verðbréfum sem hliðstæðar reglur giltu um samkvæmt sérlögum eða vöxtum af stofnsjóðseign í gagnkvæmum váttryggingar- og ábyrgðarfélögum, kaupfélögum, öðrum samvinnufélögum og félagasamböndum þeirra. Aðrar vaxtatekjur leiddu til skerðingar. Frádrátturinn takmarkaðist við tiltekið hámark sem var upphaflega 1.500.000 kr. og helmingi herra hjá hjónum. (Gamla krónur).

Vaxtagjöld vegna annarra skulda en fasteignaveðskulda til tveggja ára eða lengri tíma mátti þó draga frá á næstu þremur skattárum frá og með kaupári vegna íbúðar-kaupa eða endurbóta en á sex árum vegna nýbygginga eða þar til flutt var inn ef það var síðar. Lög nr. 7/1980 tóku gildi við álagningu á árinu 1980. Áðurnefndir b) og i) liðir 14. gr. tóku þó gildi ári seinna. Með 1. gr. laga nr. 118/1985 var ekki lengur gerð fortakslaus krafa um veðlán heldur varð sjálfskuldarábyrgð við lánastofnanir jafngild. Einnig var frádráttartími skammtímaskulda lengdur um eitt ár, í fjögur og sjö ár. Tók þetta gildi við álagningu 1986.

Með lögum nr. 79/1989, sbr. og lög nr. 117/1989, var komið á því vaxtabótakerfi sem enn er við lýði og eru reglurnar um afmörkun frádráttar vegna vaxtagjalda þær sömu og áður. Þá skertust þessi vaxtagjöld bæði vegna tekna og eigna, um 6% af tekjuskattsstofni og hlutfallsleg skerðing vegna eigna sem gat þurrkað út vaxtabæturnar. Þá var hámark á greiðslu vaxtabótanna, sem var mismunandi eftir fjölskyldustöðu, einhleypir, hjón og samskattað sambylisfólk og einstæð foreldri. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 79/1989 kom fyrst til greiðslu vaxtabóta á árinu 1990 á grundvelli framtals fyrir tekjuárið 1989.

Ári fyrir hafði verið komið á fót húsnæðisbótum sem komu til framkvæmda við álagningu 1989 vegna tekjuársins 1988, sbr. 11. og 21. gr. laga nr. 49/1987. Húsnæðisbæturnar voru um margt frábrugðnar vaxtabótum og vaxtafrádrættinum. Meðal annars voru þær bundnar við fyrstu íbúðar kaup og voru föst fjárhæð til sex ára. Þær féllu niður við sölu íbúðarhúsnæðisins en við kaup að nýju komu þær aftur til greiðslu fyrir þau ár sem eftir voru. Eins og fyrir var þetta bundið við íbúðarhúsnæði til eigin nota og að kaupandinn bæri vaxtagjöld vegna kaupanna. Í bráðabirgðaákvæðum laganna var þeim sem höfðu fjárfest í fyrstu íbúð á árunum 1985-1987 heimilað að komast inn í þetta kerfi að uppfylltum öðrum skilyrðum. Í bráðabirgðaákvæði I laga nr. 79/1989 var kveðið á um að þeir sem hafi fengið húsnæðisbætur samkvæmt C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. B-lið 11. gr. laga nr. 49/1987 og síðar C-lið 9. gr. laga nr. 92/1987, skyldu halda þeim rétti og fá greiddar húsnæðisbætur í stað vaxtabóta til loka þess tímabils er ákvörðun skattstjóra tók til, þó aldrei lengur en til ársins 1993. Á hinn bóginn var hægt að óska eftir því með skattframtali fyrir tekjuárið 1989 að fá vaxtabætur í stað húsnæðisbóta. Réttur til húsnæðisbóta féll þá að fullu niður hjá þeim sem þannig fengu ákvarðaðar vaxtabætur.

Þá stóð til að bjóða upp á enn einn valmöguleikann, sérstakan skattaflátt, þ.e. vaxtaafslátt í sex ár, sbr. bráðabirgðaákvæði I í lögum nr. 49/1987. Ekki verður þetta tilbrigði reifað hér, einungis nefnt að afslátturinn miðaðist við 30% af frádráttarbærum vöxtum eftir að dregin höfðu verið frá 7% af tekjuskattsstofni. Frádráttarbærir vextir gátu þó ekki farið fram úr tiltekinni fjárhæð sem síðan átti að fylgja skattvísitölu. Þetta ákvæði kom þó aldrei til framkvæmda því það var fellt niður með 3. gr. laga nr. 79/1989, annars hefðu orðið þrír boltar á lofti.

4. Frádráttur frá launum giftra kvenna

Um árabíl nutu vinnutekjur eiginkonu sérstakrar ívilnunar sem oft var nefnd 50% reglan. Hún var fyrst lögfest með 4. gr. laga nr. 36/1958 til breytinga á lögum nr. 46/1954. Í 1. mgr. b. liðar sagði að j. liður 10. gr. síðastnefndra laga orðist svo: „*Nú vinnur gift kona, sem samvistum er við mann sinn, fyrir skattskyldum tekjum, og eiga þá hjónin rétt á því, að dregin séu 50% frá þeim tekjum hennar, áður en skattgjald er lagt á tekjur hjónanna, enda sé teknanna ekki aflað hjá fyrirtæki, sem hjónin - annað hvort eða bæði - eða ófjárráða börn þeirra eiga eða reka, að verulegu leyti.*“ Varðandi síðarnefnda tilvikið sagði í 2. mgr. b. liðarins að meta eigi hlut eiginkonunnar af sameiginlegum hreinum tekjum hjónanna miðað við beint vinnuframlag hennar í rekstrinum og 50% frádrátturinn taki mið af þeirri fjárhæð sem þannig fæst. Sá frádráttur gat þó aldrei orðið hærri en nam tvöföldum persónufrádrætti konunnar, en hámarkið breyttist í fasta fjárhæð (15.000 kr.) með 2. gr. laga nr. 18/1960. Með 1. gr. laga nr. 30/1971 breyttist þetta í fjórðung af persónufrádrætti hjóna en fór aftur í fasta fjárhæð 134.000 kr. með 2. gr. laga nr. 11/1975. Uppruna þessa frádráttar er að finna í eldri reglum um frádrátt vegna ráðskonukaups, sem tóku tillit til fleiri gjaldenda en giftra kvenna; einstæðra mæðra og feðra þ.m.t. ekkla og ekkna. Skilyrðið var ætíð að um keypta heimilisaðstoð væri að ræða og að börn væru á framfæri þegar einhleypir áttu í hlut. Undir heimilishjálp féllu t.a.m. greiðslur fyrir börn á dagheimilum. Sjá síðast í j. lið frádráttarákvæðis 10. gr. laga nr. 46/1954. Með lögum nr. 70/1962 var þetta flutt úr frádráttarákvæðinu yfir í 3. gr. laganna um skattlagningu hjóna. Í þeirri grein kemur einnig fram að teldu hjón sér hagfelldara að tekjur konunnar yrðu sérstaklega skattlagðar væri unnt að krefjast þess. Þetta kom fyrst með 5. gr. laga nr. 36/1958 en þá með öðru orðalagi en efnislega eru ákvæðin eins. Bæði þessi atriði héldust svo í 3. gr. tekjuskattslaga fram að gildistöku laga nr. 40/1978 er 50% reglan var felld niður og hvort hjóna skattlagt sérstaklega.

5. Sjómannafrádráttur/sjómannaafláttur

Í áratugi voru við lýði lagaákvæði um frádrátt frá tekjuskattsstofni sjómanna eða aflátt frá tekjuskatti þeirra. Komu þau til sögunnar með 4. tölul. 7. gr. laga nr. 41/1954 til breytinga á 10. gr. laga nr. 6/1935. Varð hann h. liður þeirrar greinar og orðaðist svo: „*Fæðiskostnað sjómanna á fiskiskipum, ef þeir þurfa sjálfir að sjá sér fyrir fæði, og við ákvörðun þess kostnaðar sé farið eftir mati skattýfirvalda á fæði til tekna. Enn fremur skal draga frá tekjum háseta, bátsmanns og 2. stýrimanns á togara kr. 300.00 á mánuði og frá tekjum sjómanna á öðrum fiskiskipum kr. 200.00 vegna sérstaks hlífðarfatakostnaðar, hvort tveggja miðað við þann viknafjölda, sem þeir eru háðir greiðslu slysatryggingariðgjalda sem fiskimenn.*“ Lögin komu til framkvæmda við álagningu 1954 vegna tekna á árinu 1953. Í greinargerð frumvarps að lögnum sagði einungis að frádrátturinn væri sanngjarn og réttlátur og vísað til þess að hlífðarfatakostnaður fiskimanna væri mun meiri en hjá öðrum stéttum við atvinnu sína. Samkvæmt 18. gr. laganna voru þau felld inn í meginmál laga nr. 6/1935 og sú lög endurútgefin ásamt áorðnum breytingum sem stofnlög nr. 46/1954. Næsta skref var með lögum nr. 37/1957 þegar hlífðarfatafrádráttinn var látinn ná til allra togarasjómannanna og í leiðinni hækkaði hann í 500 kr. á mánuði. Sama hækkun varð hjá öðrum fiskimönnum. Í 2. gr. laganna bættist svo við sérstakur 500 kr. frádráttur fyrir hvern lögskráningardag til allra skipverja sem lögskráðir voru á íslensk fiskiskip í þrá mánuði eða lengur á viðkomandi skattári. Með 4. gr. laga nr. 36/1958 voru þessi lög felld inn í skattalögin og hinn sérstaki

frádráttur þá hækkaður í 850 kr. Þá öðluðust hlutaráðnir landmenn sama rétt til frádráttar þó ekki væru þeir lögskráðir.

Síðar urðu allmargar breytingar á frádrætti vegna sjómannsstarfa, bæði um form, fjárhæðir, ákvörðun sjómannadaga og til hverra frádrátturinn skyldi ná. Ekki verður ítarlega farið út í þá sálma, aðeins drepíð á það helsta: Með lögum nr. 43/1967 varð sú rýmkun að hlífðarfatafrádrátturinn náði nú til allra lögskráðra sjómanna en áður tók hann aðeins til sjómanna á fiskiskipum. Með lögum nr. 7/1972 bættist við nýr frádráttur (fiskimannafrádráttur) sem síðar tók einnig til hlutaráðinna landmanna. Var þessi frádráttur ákveðið hlutfall af beinum tekjum sjómanna af fiskveiðum á íslenskum fiskiskipum, fyrst 8% síðan 10% árið 1975 og 12% árið 1984. Með lögum nr. 40/1978 voru hlífðarfatafrádrátturinn og sérstaki frádrátturinn sameinaðir í einn sjómannafrádrátt, sem varð 1.600 kr. fyrir hvern dag sem lögskráður maður taldist stunda sjómannsstörf. Áfram hélst fiskimannafrádrátturinn en með lögum nr. 9/1985 var hann útvíkkaður og náði þá einnig til þeirra sem unnu sjómannsstörf um borð í öðrum skipum en fiskiskipum og nefndist hann þá farmanna- og fiskimannafrádráttur.

Með B-lið 10. gr. laga nr. 49/1987 var sjómannafrádrættinum breytt í sjómannaafslátt og varð B-liður 68. gr. laga nr. 75/1981. Þannig var frádrætti frá skattskyldum tekjum breytt í skattafslátt, 200 kr. fyrir hvern lögskráningardag við sjómannsstörf. Átti skattalegt hagræði sjómanna eftir breytinguna að verða heilt yfir það sama og áður, sbr. athugasemd í frumvarpi að lögum nr. 49/1987. Sjómannaafsláttinn átti að greiða út ársfjórðungslega. Til þeirra útgreiðsna kom þó aldrei heldur var afslátturinn látinn virka eins og persónuafslátturinn við álagningu tekjuskatts, sbr. 8. gr. laga nr. 92/1987. Um nýtingu þessara afsláttu voru reglurnar samt nokkuð frábrugðnar, t.a.m. færðist sjómannaafslátturinn ekki á milli hjóna. Með sömu lagagrein var sjómannaafslátturinn hækkaður umtalsvert eða í 365 kr. Samkvæmt lagafrumvarpinu var ástæðan sú að taka yrði tillit til niðurfellingar 5. tölul. 28. gr. tsl. (skattfrelsi frís fæðis sjómanna) með 1. gr. laganna (92/1987) og tilfærslu á verðlagsviðmiðum laganna til júní 1987. Sjómannaafslátturinn hófst því á 350 krónum á dag frá og með 1. janúar 1988. Hækkaði síðan í 492 kr. með 9. gr. laga nr. 97/1988 og fór hæst í 987 kr. tekjuárið 2009. Á því ári gat því sjómannaafslátturinn farið í 360.255 kr. Til samanburðar má nefna að persónuafslátturinn var það ár 506.466 kr.

Með 10. gr. laga nr. 85/1991 urðu töluverðar breytingar á B-lið 68. gr. laga nr. 75/1981. Meðal annars að 245 lögskráningardagar nægðu til sjómannaafsláttar fyrir allt árið, þ.e. í 365 daga. Færri dagar en 245 hækkuðu svo með margfeldinu 1,49, en urðu þó aldrei fleiri en þeir dagar sem viðkomandi var ráðinn hjá útgerð. Þá kom inn að sjómannaafsláttinn mætti einungis draga frá reiknuðum tekjuskatti af þeim launum sem fengust af sjómannsstörfunum (var áður í reglugerð). Þá náði afslátturinn nú til lögskráðra sjómanna á varðskipum, rannsóknarskipum, sanddæluskipum og ferjum. Að endingu má nefna að sá sem ekki gat stundað vinnu vegna veikinda og slysa fékk nú sjómannaafslátt hafi hann verið ráðinn hjá útgerð á því tímabili.

Með tímanum fjaraði undan rökunum fyrir sjómannaafslættinum. Ekki þótti eðlilegt að viðhalda sérstökum afslætti fyrir eina starfsstétt, ekki síst þegar upphaflegar ástæður sjómannafrádráttarins þóttu ekki lengur eiga við. Um þetta er ítarleg umfjöllun í almennum athugasemdum frumvarpsins að lögum nr. 128/2009, en með þeim lögum var sjómannaafslátturinn felldur niður í áföngum. Fór hann úr 987 kr. á dag tekjuárið 2010 (sama og árið á undan), í 740 kr. tekjuárið 2011, í 493 kr. 2012 og í 246 kr. 2013, sbr. 24. gr. laganna.



Sjómannaafsláttur var mikil búbót. Nam hann 71% af fjárhæð persónuafsláttar þegar best lét tekjuárið 2009.

Ástæður afnáms þessa skattafsláttar voru eins og áður segir mjög ítarlega skýrðar í athugasemdum lagafrumvarpsins og er hér vitnað í meginkjarna þeirra:

„Sjómannaafsláttur hefur lengi verið umdeildur og gagnrýni á hann hefur aukist á undanförunum árum af ýmsum ástæðum. Forsendur fyrir honum hafa breyst mjög frá því sem upphaflega var og erfitt að rökstyðja hann gagnvart ýmsum hópum sem að einhverju leyti eru í sambærilegri stöðu eða starfa við sambærilegar aðstæður. Þá hafa vaknað spurningar um sjómannaafsláttinn með tilliti til samkeppnisstöðu og ríkisaðstoðar við atvinnurekstur. Rök fyrir sjómannaafslætti á sínum tíma voru m.a. langar fjarvistir frá heimili, slæmar vinnuaðstæður og þörf á sérstökum vinnufatnaði. Öll þessi atriði hafa breyst eða dregið hefur úr gildi þeirra í samanburði við aðra launþega. Stór hluti þeirra sem nú fá afsláttinn stunda vinnu fjarri heimili sínu en hið sama gildir um fjölda starfsstétta án þess að það sé bætt með skattfé. Vinnuaðstæður hafa gjörbreyst frá því sem áður tíðkaðist og eru í engu líkar því sem áður tíðkaðist auk þess sem hlífðarfatnaður er lagður til af vinnuveitanda. Sjómannaafsláttur hefur á stundum tengst kjaramálum sjómanna og hefur verið til hans litið við ákvörðun á kjörum þeirra. Slík afskipti ríkisins af kjörum einstakra starfsstétta heyra nú sögunni til og er edlilegt að þau ráðist í samskiptum launþega og vinnuveitenda. Þá er edlilegt að hver atvinnugrein beri launakostnað af starfsemi þar sem annað veldur mismæmi á kostnaði og óhagkvæmni. Þá er ekki hægt að líta fram hjá því að þær starfsstéttir sem njóta mests af afslættinum eru meðal þeirra best launuðu á sjó og landi. Hluti af þeim störfum sem nú eru unnin á sjó (á frystitogurum o.fl.) voru áður unnin í landi án þess að því fylgdi nokkur skattaívilnun. Sambærileg störf eru einnig unnin í landi og felst því mismunurinn í sjómannaafslættinum milli fólks eftir vinnustað.“

[...]

Með hliðsjón af þessu er í frumvarpinu lagt til að sjómannaafslátt[ur]inn verði afnuminn þannig að viðkomandi aðilum verði gefinn góður aðlögunartími til að gera þær breytingar sem nauðsynlegar eru til þess að þær geti gengið yfir án skyndilegra raskana á högum þeirra. Er lagt til að afslátturinn verði látinn fjara út á fjórum árum frá og með tekjuárinu 2011. Hann lækki því um 25% af því sem hann er nú á hverju árunna 2011-2013.“

6. Ívilnanir

Í 65. gr. tsl. eru í 6 töluliðum taldar upp þær persónubundnu aðstæður sem skapa skilyrði fyrir lækkun tekjuskattsstofns (ívilnanir). Ákvæði af þessum toga voru þegar í lögum nr. 74/1921. Í 34 gr. þeirra var skilyrði slíkrar ívilnunar að alvarleg veikindi, slys eða mannlát hafi skert gjaldþol skattgreiðanda. Skattanefndir máttu þó ekki afgreiða þessar beiðnir heldur bar þeim að senda þær yfirskattanefnd með umsögn sinni. Skattanefndir gátu einnig af eigin hvötum sent yfirskattanefnd til-
lögur að lækkun. Frumkvæðisheimild stjórnvalds til ívilnunar hefur verið í lögum allar götur síðan. Orðið slys merkir ekki einungis meiðsli eða óhöpp á fólki heldur einnig eyðingu eða óvenjulegar skemmdir á fjárverðmætum sem ekki kemur fullt verð fyrir, sbr. 39. gr. reglugerðar nr. 90/1921, um tekjuskatt og eignarskatt. Voru þar tekin nokkur dæmi eins og þegar sauðfé ferst að mun úr bráðapest, skip ferst og hús og hey brenna. Ákvæðið er mikið til óbreytt fram að lögum nr. 70/1962, 52. gr., er það tók á sig þá mynd sem haldist hefur síðan með smá breytingu skv. 9. gr. laga nr. 60/1973. Með þessum lögum voru það skattstjórar sem tóku afstöðu til beiðna um ívilnanir, sem lengst af vörðuðu einungis tekjuskattsstofn, en með 4. gr. laga nr. 21/1983 kom heimild til að lækka eignarskattsstofninn þegar svo stóð á sem sagði í 1. tölul. 1. mgr. 66. gr. (ellihrörleiki, veikindi, slys eða andlát) og 9. tölul. A-liðs 1. mgr. 30. gr. (starfslok) laga nr. 75/1981. Skattstjórar gátu einnig ívilnað að eigin frumkvæði eins og yfirskattanefndir gátu áður. Ákvarðanir hans voru hins vegar einungis kærarlegar til ríkisskattstjóra. Engin kærheimild var því til ríkisskattanefndar (síðar yfirskattanefndar) fyrr en í framhaldi af sameiningu skattstjóraembættanna og ríkisskattstjóra, sbr. 14. gr. laga nr. 165/2010. (Um þróun og efni ívilnana: *Sigmundur Stefánsson: Ívilnanir. Tíund í desember 2017*).

7. Varasjóðstillag - fjárfestingarsjóðstillag

Um áratugaskeið var lögaðilum heimilt að leggja í varasjóð og draga tillagið frá skattskyldum tekjum. Í fyrstu tók þetta einungis til hlutafélaga. Aðeins mátti ráðstafa úr sjóðnum á móti rekstrartöpum. Væri honum ráðstafað til annars færðist ráðstöfunin til tekna með álagi. Eldri löggjöf í þessu efni eru lög nr. 39/1924 og 7/1925 um breytingar á lögum nr. 74/1921 og viðauka þeirra. Þá má nefna 8. gr. næstu stofnlaga, bæði nr. 6/1935 og nr. 46/1954 með síðari breytingum. Í b. lið 1. gr. laga nr. 7/1925 sagði:

„Ef nokkuð af ársarði félagsins er lagt í varasjóð, þá er 1/3 hluti þeirrar upphæðar undanþeginn tekjuskatti, og skal koma til frádráttar ákvörðun skattskyldra tekna. Ef nokkur upphæð úr varasjóði síðar er notuð til úthlutunar til hluthafa, eða á annan hátt notuð í einhverjum þeim tilgangi sem ekki var tilætlunin þegar varasjóðurinn myndaðist, þá skal telja helming þeirrar upphæðar, sem þannig er ráðstafað, til skattskyldra tekna félagsins á því ári.“

Ekki eru efni til að rekja einstaka breytingar á ferli varasjóðsákvæðanna heldur gera hér grein fyrir þeim eins og þau stóðu við brottfall þeirra með 5. gr. laga nr. 8/1984. Þessi ákvæði voru þá í 12. tölul. 1. mgr. 31., 54. og 55. gr. laga nr. 75/1981. Í 12. töluliðnum var heimildin til að leggja í varasjóð. Þar sagði að tillagið og þá frádráttarheimildin miðist að hámarki við 25% þeirrar fjárhæðar sem eftir stóð þegar dregnir hefðu verið frá tekjum samkvæmt II. kafla laganna frádráttarliðir samkvæmt 1. til 11. tölul. 1. mgr. 31. gr. Í 2. mgr. 31. gr. var tekið fram að frádrátturinn mætti ekki fresta yfir-

færslu rekstrartapa frá fyrri árum. Í 54. og 55. gr. var fjallað um varasjóðsbrotin og afleiðingar þeirra. Í 54. gr. sagði að verði varasjóðnum ráðstafað til annars en að mæta rekstrartöpum skv. 7. tölul. 1. mgr. 31. gr. skuli telja þá fjárhæð til tekna að viðbættu 25% álagi. Í 55. gr. sagði að tekjufærslan gæti þó ekki orðið hærri en nam varasjóðnum í lok tekjuársins að viðbættu þessu 25% álagi. Óheimilt var að leggja í varasjóð af slíkri tekjufærslu. Í 55. gr. voru og tilgreind nokkur dæmi um hvað teljist til skattskyldra ráðstafana úr varasjóði. Aðallega var þar um að ræða fjármunafærslur til eigenda, sem ekki voru rekstri félagsins viðkomandi, þ.m.t. til hluthafa eins og t.a.m. lán til þeirra. Þá var getið kaupa á eignum á óeðlilega háu verði eða sölu eigna á óeðlilega lágu verði.

Eins og fyrr segir voru varasjóðsákvæðin felld niður með 5. gr. laga nr. 8/1984 og við tók fjárfestingarsjóður, sbr. 10. til og með 12. gr. laga nr. 8/1984, sem urðu 54., 55., og 55. gr. A og B laga nr. 75/1981, en varasjóðsákvæðin voru þá horfin úr 54. og 55. gr. Fjárfestingarsjóðurinn var í meginatriðum allt öðru vísi upp byggður en varasjóðurinn. Um ástæðu þessarar breytingar sagði m.a. í athugasemdum frumvarpsins að lögum nr. 8/1984:

„Gildandi lagaákvæði um varasjóð hafa þótt að ýmsu leyti gölluð, einkum þó ákvæðin um óheimila ráðstöfun hans. Erfitt hefur reynst að meta hvenær varasjóði hefur verið ráðstafað í þessu sambandi. Í raun hefur myndun varasjóðs virkað eins og lægra skatthlutfall hjá félögum. Heimild til myndunar varasjóðs hjá félögum er það atriði núgildandi skattalaga sem veldur verulegri mismunun á skattalegri meðferð atvinnurekstrarins, þar sem hún nær aðeins til þess atvinnurekstrar sem rekinn er í félagsformi. Með ákvæðum frumvarpsins um fjárfestingarsjóð er stefnt að raunhæfari varasjóðsmyndun í atvinnurekstri, sem ráðstafa má til frekari uppbyggingar og tekjujöfnunar.“

Samkvæmt 16. gr. laganna öðluðust þau þegar gildi og komu til framkvæmda við álagningu á árinu 1984 vegna tekna ársins 1983 og eigna í lok þess árs. Ákvæði laga nr. 75/1981 um varasjóð héldu þó gildi sínu, uns honum hafði að fullu verið ráðstafað.

Samkvæmt hinni nýju 54. gr. mátti færa til frádráttar fjárfestingarsjóðstillag sem nam 40% af sama tekjuskattsstofni og gamli varasjóðurinn gerði. Skilyrði frádráttarins var að 50% þeirrar fjárhæðar yrði lögð inn á bundinn reikning í innlendum banka eða sparisjóði. Innborgun skyldi bundin í 6 mánuði og henni þurfti að ráðstafa innan 6 ára. Tillög í fjárfestingarsjóð voru árlega framreiknuð frá frádráttarári til tekjuárs skv. 26. gr. Samkvæmt 55. gr. skyldi við úttekt af hinum bundna reikningi tekjufæra samsvarandi tillag viðkomandi árs með framreikningi frá frádráttarári til ráðstöfunarárs. Hina skattskyldu fjárhæð mátti nota til sérstakra eignafyrninga en þó fyrst til að jafna rekstrartöp. Hafi tillag í fjárfestingarsjóð ekki verið löglega notað í samræmi við 55. gr. eða ekki gætt tímamarka kom til skattskyldrar tekjufærslu með 10% álagi, sbr. 55. gr. A. Sama gildi ef atvinnurekstri var hætt eða félagi slitið.

Í athugasemdum nefnds frumvarps er dreginn upp munurinn á þessum tveimur sjóðum. Þar kemur fram:

Heimild til myndunar fjárfestingarsjóðs nær til allra aðila, sem atvinnurekstur stunda, en aðeins félög gátu lagt í varasjóð.

Myndun fjárfestingarsjóðs er háð skilyrðum um fjárbindingu sem svarar 50% af tillaginu sjálfu. Innstæðan er verðtryggð og ber vexti. Hliðstæð fjárbinding var ekki í lögum um varasjóð.

Heimilt er að ráðstafa fjárfestingarsjóði til að fyrna nýjar eignir en það var ekki heimilt með varasjóðinn.

Fjárfestingarsjóði er skylt að ráðstafa innan tiltekinna tímamarka, en ráðstöfun á varasjóði var ekki háð tímamörkum.

Tillög í fjárfestingarsjóð geta numið allt að 40% af hreinum tekjum en tillög í varasjóð námu að hámarki 25%.

Fjárfestingarsjóður framreiknast árlega samkvæmt verðbreytingarstuðli en varasjóðurinn ekki.

Með c-lið 3. og 7. gr. laga nr. 111/1992 voru fjárfestingarsjóðsákvæðin felld úr gildi. Kom það til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda 1993, sbr. 22. gr. laganna. Í 23. gr. (bráðabirgðaákvæði II) sagði: „Ákvæði 54. gr., 55. gr., 55. gr. A og 55. gr. B laganna skulu gilda m.a. um bindingu, ráðstöfun og viðurlög *uns fjárfestingarsjóður hefur að fullu verið nýttur.*“

Um niðurfellinguna segir svo í athugasemdum frumvarps að þessum lögum:

„Heimild til að leggja 10% af hagnaði í fjárfestingarsjóði fellur niður. Jafnhliða lækkun skatthlutfalla hafa heimildir fyrirtækja til sjóðsmyndunar víðast hvar verið felldar niður. Almenn er viðurkennt að þessar heimildir séu fyrst og fremst notaðar í skattalegu tilliti, þ.e. til þess að lækka eða fresta skattlagningu og leiðir það jafnvel til þess að fyrirtæki ráðast í fjárfestingar án tillits til arðsemi. Því er eðlilegra að fella þessa heimild niður og lækka skatthlutfallið. Gert er ráð fyrir að þetta komi til framkvæmda við álagningu 1993.“

Eins og hér sést var heimildin komin niður í 10% af hagnaði. Það gerðist með 3. gr. laga nr. 36/1991 en áður hafði hún verið lækkuð í 15% með 6. gr. laga nr. 97/1988. Í lokin hafði þessi heimild því sætt verulegri skerðingu.

V. Lög nr. 40/1978

Segja má að með lögum nr. 40/1978 hafi orðið umbylting á framsetningu tekjuskattlaganna, sbr. og lög til breytinga á þeim sem fylgdu fljótt í kjölfarið. Leiddu þær breytingar til endurútgáfu laganna frá 1978, sbr. 32. gr. laga nr. 25/1981, og urðu hin nýju stofnlög nr. 75/1981. Að nokkrum þessara breytinga hefur verið vikið hér að framan eftir því sem umfjöllunarefnið gaf tilefni til.

Með lögum nr. 40/1978 var vikið frá uppbyggingu og greinaröð eldri laga og segja má að lögin hafi verið ný að grunni til. Fyrri framsetning hafði verið allt frá lögum nr. 74/1921. Kostir þessarar framsetningar þóttu þeir að unnt væri að byggja lögin upp á rökrænni hátt og kljúfa efni hinna geysilöngu greina fyrri laga í smærri einingar, sem auðveldara yrði að vinna með. (*Árni Kolbeinsson. Nýju skattalögin. Tímarit lögfræðinga*, 3. tbl. 1978, bls. 120-121.). Til hagræðis var og lögnum skipt í kafla (13) og bar hver kafli fyrirsögn. Auk þess var millifyrirsögn fyrir hverri grein eða greinaflokki innan hvers kafla.

Róttækustu efnisbreytingarnar í lögum nr. 40/1978 lutu að atvinnurekstrinum en einnig urðu mikilvægar breytingar hjá einstaklingum utan rekstrar eins og framreikn-

ingur kostnaðarverðs (stofnverðs) eigna við útreikning söluhagnaðar. Ennfremur var það nýmæli í 27. gr. laganna að dreifa mátti skattskyldum söluhagnaði þegar hluti söluverðs var greiddur með skuldaviðurkenningum til þriggja ára eða lengur og þá í hlutfalli við vægi þeirra í heildarverðinu. Náði dreifingin yfir afborgunartímann en þó aldrei lengur en 7 ár. Ekki mátti nýta þetta ákvæði með annarri frestun á skattlagningu söluhagnaðar og einungis þegar yfirfæranleg rekstrartöp höfðu verið jöfnuð. Er þessi regla enn í gildi. Þá voru margir frádráttarliðir felldir niður og val varð um 10% tekjufrádrátt í stað vaxtafrádráttar og annarra tiltekinna frádráttarliða eins og grein hefur verið gerð fyrir hér að framan í umfjöllun um vaxtafrádráttinn.

Af mörgu er að taka varðandi efnisbreytingar í þessum lögum og lögum til breytinga sem komu fljótt í kjölfarið en við það látið sitja að nefna hér til viðbótar þrjár grundvallarbreytingar varðandi atvinnureksturinn.

Fyrningar

„Skilgreining skattalaga á því hvað teljist skattskyldar tekjur hefur frá upphafi verið byggð á stöðugu verðgildi gjaldmiðilsins.“ (Tímarit lögfræðinga 1978, bls. 130). Þar sem sá stöðugleiki var sjaldnast raunin var m.a. brugðist við með því að leiðrétta áhrif verðbólgu á raunverulega fyrningarstofna og fyrningar. Samkvæmt 35. gr. laga nr. 40/1978 nefndist verðmæti það sem gjaldfærð fyrning reiknaðist af hverju sinni fyrningargrunnur eigna. Fyrningargrunnurinn taldist stofnverð eigna, sbr. 2. mgr. 10. gr., að teknu tilliti til verðbreytinga skv. 36. gr. sömu laga. Urðu nú allar fyrningarlegar eignir fyrndar af upphaflegu stofnverði þeirra eftir að því hafði verið breytt með verðbreytingarstuðli sem miðaðist við breytingar á meðaltali vísitölu byggingarkostnaðar milli ára. Með þessu hækkaði fyrningargrunnurinn í samræmi við hækkanir á vísitölu byggingarkostnaðar. Eldri fyrningarstofna og fengnar fyrningar þurfti að framreikna, sbr. bráðabirgðaákvæði IV í tédum lögum, sem einnig geymdi nánari ákvæði um þessa framkvæmd. Meðal annars átti ríkisskattstjóri fyrir árslok 1979 að reikna og birta verðbreytingarstuðla fyrir árin 1964 til 1978. Vísitala ársins 1964 gildi þá líka fyrir eignakaup eldri ára. Átti stuðullinn að miðast við breytingu meðaltalsbyggingarvísitölu milli ára, sbr. þágildandi lög nr. 93/1975 um vísitölu byggingarkostnaðar. Þessi árlega verðstuðulsbreyting féll svo niður frá og með 1. janúar 2002, sbr. lög nr. 133/2001. Að öðru leyti hefur ákvörðun fyrningargrunns haldist óbreytt.

Verðbreytingarfærsla

Mest framandi breytingin - sem væntanlega hefur átt sér fáar fyrirmyndir ef nokkrar erlendis frá - var svonefnd verðbreytingarfærsla sem komst á með 22. gr. laga nr. 7/1980 og varð síðan 53. gr. laga nr. 75/1981. Með henni var reynt að leiðrétta fyrir áhrifum verðlagsbreytinga á peningalegar eignir og skuldir í reikningsskilum og einnig gagnvart tekjuskattstofni, með því að færa til gjalda ákveðið hlutfall af tilteknum eignum sem voru umfram tilteknar skuldir en til tekna væri þetta á hinn veginn, þ.e. skuldir umfram eignir. Hér var einungis um að ræða tekjur og eignir sem tilheyrðu atvinnurekstri og hinn reiknaði hundradshluti var jafn hundradshluta verðbreytinga milli ára, sbr. 26. gr. Reiknaðist verðbreytingarfærslan í lok hvers reikningsárs miðað við stöðu eigna og skulda í lok næstliðins reikningsárs. Í 5. mgr. 53. gr. laga nr. 75/1981 var ákveðið frávik í því skyni að taka tillit til þeirra sem stóðu illa efnalega. Þar sagði að væru heildarskuldir skv. 76. gr. hærri en heildareignir skv. 73. gr. í lok reikningsárs (þó ekki íbúðarhúsnæði til eigin nota og ákveðið andvirði

Verðbreytingarfærsla
reiknaðist síðast með
skattframtali 2002.

Verðbreytingarskýrsla		
Fylgiskjal með skattframtali 2002		
Framteltjandi		
Nafn	Kennitala	
Úr 53. gr. laga nr. 75/1981: 1. mgr. Hjá lögðilum skal árléga tekið tillit til þeirra áhrifa sem almennar verðbreytingar hafa á eignir þeirra og skuldir, eftir því sem mátnar er ákveðið í grein þessari. Sama á við hjá þeim málum er hafa með höndum skværunum eða sjálfstæðu starfsemi varðandi þær eignir þeirra og skuldir sem reiknimum eru tengdar. 7. mgr. Verðbreytingarfærslu samkvæmt þessari grein skal reikna í lok hvers reikningsárs og skal miða við stöðu eigna og skulda í lok næst líðins reikningsárs.		
A1 Eignir skv. 53. gr., sbr. efnahagsreikning 31. 12. 2000	Eignir	Skuldir
Tegundir eigna:		
Sjóðseign og bankalmnæður		
Viðskiptakröfur og viðskiptavixlar		
Aðrar skammtimákröfur og skuldabréf		
Vörubirgðir		
Fyrirframgreiðslur		
Skuldabréf til lengri tíma en eins árs og aðrar langtímakröfur		
Helmingur af matsverði bústofns		
.....		
A2 Skuldir skv. 53. gr., sbr. efnahagsreikning 31. 12. 2000 (Ath.: ekki eiginjárreikningar)		
.....		
B Frá dregst:	A Samtals	
Niurfærsla viðskiptakrafna og lánvellinga 31.12. 2000, enda ekki dregin frá í lið A1		
Ógreidd eignfærð hlutfjárforð 31. 12. 2000 (Eftir ekki hafi verið reiknaðir vextir af þeim)		
Skuldir eigenda einkafyrirtækja og sameignarféлага 31. 12. 2000		
Reiknaður tekju- og eignarskattur lögðilla sem bókfærður er sem skuldir pr. 31. 12. 2000		
Inneignir eigenda einkafyrirtækja og sameignarféлага 31. 12. 2000		
.....		
	B Samtals frádráttur	
C Peningaverðseignir og skuldir skv. 53. gr. (A+B)		
D Mismunur: Stofn til tekjufærslu		
E Mismunur: Stofn til gjaldfærslu		
	Samtals	
F Tekjufærsla, 8,61% af stofni		
G Gjaldfærsla, 8,61% af stofni		
.....		
Únnið af	Dagsetning	Undirskrift

RSK 4.02 Sjá skýringar á bakhlið.

bifreiðar og skuldir vegna þessa) skyldi tekjufærsla umfram tap ársins og ójöfnuð töp fyrri ára falla niður. Þá voru í 44. gr. reglur um hvernig fyrna mátti tekjufærslu skv. 53. gr., bæði í fyrnanlegum rekstrareignum og varanlegum rekstrarfjármunum til öflunar tekna sem ekki höfðu verið teknir í notkun í ársbyrjun. Ekki eru efni til að fjalla nánar um þetta hér. Verðbreytingarfærslan var síðan aflögð með 25. gr. laga nr. 133/2001 sem tók gildi frá og með 1. janúar 2002 og kom því ekki til verðbreytingarfærslu með skattframtali 2003.

Eins og fyrr segir var verðbreytingarfærslan lögfest með 22. gr. laga nr. 7/1980. Í lögum nr. 40/1978, 44. og 45. gr., var önnur leið farin í þessu skyni. Ekki verður farið nánar út í þessar flóknu „verðbólguþyrningarleiðir“, sem aldrei komu til framkvæmda, en þess í stað vísað í eftirfarandi úr áður nefndri grein Árna Kolbeinssonar: „Það sem í þessum ákvæðum felst, þegar til lengri tíma er litið, er að vextir af skuldum vegna kaupa á fyrnanlegum eignum eru aðeins frádráttarþærir að því marki, sem þeir eru hærri en verðbólguþyrningið, og séu vextir neikvæðir, telst munurinn á verðbólguþyrningnum skuldanna og vöxtum til tekna.“ (Tímarit lögfræðinga 1978, bls. 132). Í framhaldinu segir síðan að hér sé lagt út á áður ókannað svið og gæti þurft að breyta þessum ákvæðum, en með þeim hafi verið mörkuð megin stefna í þessum efnunum, eins og reyndin varð.

Reiknað endurgjald

Til sögunnar kom önnur nýjung; reiknað endurgjald. Í því fólst að allir sem atvinnurekstur stunduðu skyldu reikna sér laun fyrir vinnu sína við reksturinn sem ekki máttu vera lægri en fyrir viðlíka störf í þágu óskyldra aðila. Gaf ríkisskattstjóri út viðmiðunarreglur í þessu sambandi. Endurgjaldið bar að færa til tekna á skattframtali en til gjalda í ársreikningi. Var þetta í anda þeirrar hugsunar að aðgreina persónuframtal gjaldandans sem mest frá þeim atvinnurekstri sem hann stundaði. Sem afleiðing af þessu féll niður sú heimild að draga mætti tap af atvinnurekstri frá öðrum tekjum en atvinnurekstrartekjum. Með 19. gr. breytingalaga nr. 25/1981 komu skýrari reglur um reiknað endurgjald og þá voru sett þau hlutlægu mörk að ekki mætti mynda tap með reiknuðu endurgjaldi hjá elli- og örorkulífeyrisþegum. Um aðra sagði: „Ákvörðun skattstjóra samkvæmt þessari grein má aldrei mynda tap sem er meira en nemur samanlögðum almennum fyrningum skv. 38. gr. og gjaldfærslu skv. 53. gr.“ Orðalagið ákvörðun skattstjóra var skilið þannig að reiknuðu gjaldendur sér sjálfir laun á grundvelli viðmiðunarreglna ríkisskattstjóra sem myndaði tap gátu þeir ekki síðar bakkað út úr því. Ekki verður hér fjallað frekar um reiknaða endurgjaldið en í lokin má geta þess að hliðstæð ákvæði um áætlun launa höfðu um langt árabil verið í lögum um launaskatt og síðar einnig í tekjuskattslögunum til þess að takmarka greiðslur ríkissjóðs á útsvari skattlausra atvinnurekenda, sbr. 9. gr. breytingalaga nr. 20/1976. (*Tímarit lögfræðinga*, 3. tbl. 1978, bls. 128).

VI. Fyrirkomulag álagningar - stjórnýslan

Þegar með lögum nr. 23/1887 var komið á þriggja manna skatta- og yfirskattanefndum til að sjá um álagningu tekjuskatts og eignarskatts. Var ein skattanefnd í hverjum hrepp og kaupstað en yfirskattanefnd var í hverju sýslunefndarumdæmi og kaupstað. Að lokinni álagningu bar að leggja fram skrá og hafa til sýnis í 14 daga á hentugum stað fyrir „þorpsbúa“. Í skránni skyldi koma fram fullt nafn gjaldanda og heimili, upphæð hvern tekjugreinar um sig, hver kostnaður á liggja sem til frádráttar má koma, og hvort gjaldandi hafi sjálfur skýrt frá tekjum sínum eða ekki. Þessar ítarlegu upplýsingar voru ekki í lögnum frá 1921 (35. gr.) en í lögum nr. 6/1935 var að nokkru snúið til fyrra horfs. Í 36. gr. þeirra sagði að birta skuli skattskyldar tekjur skv. 7. og 8. gr., frádrátt skv. 10. og 12. gr. og skattskyldar eignir skv. 17. gr. auk tekjuskattsins og eignarskattsins. Á sama ári var þessu breytt þannig í Reykjavík að þar eigi aðeins að birta tekjuskatt, eignarskatt og skattfjárhæðir samtals. Var þessi upptalning óbreytt í 37. gr. laga nr. 46/1954 en fallin niður í lögum nr. 70/1962.

Lítt var hróflað við fyrirkomulagi skattanefndanna í lögnum frá 1921 en 1. janúar 1922 tók til starfa embætti skattstjórans í Reykjavík (tilskipun nr. 84/1921). Verksvið hans var hið sama og skattanefndarmanna í hinum skattumdæmunum. Í sömu tilskipan sagði að yfirskattanefnd í Reykjavík hafi sömu réttindi og sömu skyldur og skattanefndir utan Reykjavíkur. Samræmisins vegna þótti ekki heppilegt að svæðisbundnar yfirskattanefndir væru til eftirlits með framkvæmd skattlagningarinnar og til að kveða upp lokaúrskurði í kærumálum. Með lögum nr. 20/1932 var því komið á fót stofnun á landsvísu, *ríkisskattanefnd*, með ákveðið samræmingar og eftirlitshlutverk og til hennar mátti skjóta úrskurðum yfirskattanefndanna. Kom fram í athugasemdum um frumvarpið að skattþegnar landsins eigi fulla heimtingu á því að eitt sé látið yfir alla ganga hvar sem þeir búa á landinu og að sami lokaúrskurðaradili verði fyrir landið allt. Lagaákvæðin um ríkisskattanefnd voru fljótlega færð



Skattstjórnin í Reykjavík var fyrst til húsa í Hverfisgötu 21 sem var í eigu Jóns Magnússonar forsætisráðherra.

yfir í skattalögin, þ.e. í lög nr. 6/1935. Það fyrirkomulag hélst uns *yfirskattanefnd* tók yfir störf ríkisskattanefndar með lögum um yfirskattanefnd nr. 30/1992. Sem beinn arftaki ríkisskattanefndar er núverandi yfirskattanefnd því elsta úrskurðarnefnd í stjórnslunni hér á landi. (*Friðgeir Björnsson: Úrskurðarnefndir í stjórnslunni - Ritgerð. Forsætisráðuneytið Reykjavík 2005, bls. 63*).

Það næsta sem gerist er stofnun skattstofa í hinum ýmsu kaupstöðum á árunum 1944-1956. Þær urðu alls 10 og leystu af hólmi skattanefndirnar. Nokkru seinna var komið á fót embætti *ríkisskattstjóra*; lög nr. 70/1962. Samkvæmt 42. gr. þeirra var hlutverk ríkisskattstjóra að hafa eftirlit með störfum skattstjóra og sjá um að sem best samræmi væri í skattákvörðunum hvarvetna á landinu og leiðbeina skattstjórum um allt sem að skattákvörðun og skattframtali laut, m.a. með því að senda þeim eftirrit úrskurða ríkisskattanefndar sem almennt gildi hafa. Þrátt fyrir tilkomu ríkisskattstjóra urðu ýmis stjórnslustörf eftir hjá ríkisskattanefnd allt fram að breytingalögum nr. 7/1972. Dæmi um þetta voru ýmiskonar skatt- og hlunnindamót og endurákvæðanir skatta. Þessar endurákvæðanir voru ríkisskattstjóra því ekki heimilar nema með leyfi ríkisskattanefndar. Það er því ekki fyrr en með lögum nr. 7/1972 sem ríkisskattanefnd varð eingöngu úrskurðarnefnd. Með 11. gr. laga nr. 42/1964 bættist við téða 42. gr. að við embætti ríkisskattstjóra skuli starfa rannsóknardeild, er hafi með höndum rannsóknir samkvæmt lögum þessum eftir nánari ákvörðun ríkisskattstjóra. Með 6. gr. laga nr. 70/1965 breyttist orðalagið þannig að við embættið skyldi starfa skattrannsóknardeild og forstöðumaður deildarinnar, skattrannsóknarstjóri, stýri rannsóknarstarfi hennar í samráði við ríkisskattstjóra. Þarna kom fyrst fram heitið skattrannsóknarstjóri. Með lögum nr. 40/1978 er óbreytt að skattrannsóknarstjóri stýri deildinni en ekki er lengur sagt að hann geri það í samráði við ríkisskattstjóra. Með lögum nr. 111/1992 verður svo til sjálfstætt embætti, *Skattrannsóknarstjóri ríkisins*, en skatteftirlit varð áfram á hendi ríkisskattstjóra. Með breytingalögum nr. 29/2021 voru verkefni skattrannsóknarstjóra ríkisins færð undir embætti ríkis-



Embætti ríkisskattstjóra var um árabíl til húsa að Skúlagötu 57.

skattstjóra frá og með 1. maí 2021. Kemur þá aftur fram heitið skattrannsóknarstjóri og segir í 88. gr. laga nr. 90/2003 að ríkisskattstjóri skipi skattrannsóknarstjóra til fimm ára sem beri faglega og stjórnunarlega ábyrgð á rekstri sérstakrar einingar innan Skattsins sem fer með rannsókn skattalagabrota, ákvörðun sekta í umboði ríkisskattstjóra og önnur verkefni sem hann felur honum.

Með lögum um fyrirtækjaskrá nr. 17/2003 er starfsemi hennar flutt til ríkisskattstjóra. Í 1. gr. laganna segir að ríkisskattstjóri starfræki fyrirtækjaskrá og annist útgáfu á kennitölum til annarra en einstaklinga. Í frumvarpsathugasemdum segir að þetta verkefni sé fært til ríkisskattstjóra þar sem það þyki hagkvæmara í ljósi nýrra verkefna Hagstofunnar við hagskýrslugerð eftir að Þjóðhagsstofnun var lögð niður og starfsemi þessi skarist við og falli vel að starfsemi ríkisskattstjóra.

Með lögum nr. 70/1962 fækkaði skattstjórum í níu, og var einn í hverju kjördæmi landsins og að auki einn í Vestmannaeyjum. Skattstofur í Kópavogi og Keflavík duttu út en skattstofan á Neskaupstað færðist til Egilsstaða. Þá voru 219 skattanefndir lagðar af og 24 yfirsattanefndir. (*Friðrik Olgeirsson: Í þágu þjóðar, bls. 54*). Við brottfall skattanefndanna varð töluverð breyting varðandi aðgengi gjaldenda að þeim sem önnuðust álagninguna, þ.e. skattstjórunum. Var við brugðist með því að kveða á um umboðsmenn skattstjóra, sem samkvæmt 30. gr. laga nr. 70/1962 áttu að veita viðtöku framtalsskýrslum, aðstoða við gerð þeirra sé þess óskað, afla upplýsinga sem skattstjóri taldi sér nauðsynlegar og láta fylgja til skattstjóra athugasemdir sínar um framtölin. Í hreppum voru hreppstjórar umboðsmenn skattstjóra en í bæjarfélögum skipaði fjármálaráðherra umboðsmanninn. Í athugasemdum frumvarps að nefndum lögum sagði að störf umboðsmanna hafi í meginatriðum verið hin sömu og núverandi skattanefnda að því frátöldu að þeir hefðu ekki álagningu með höndum. Lagaákvæði þetta hélst óbreytt fram að lögum nr. 40/1978. Samkvæmt 87. gr. þeirra laga var ekki lengur skylt að hafa umboðsmenn í öllum sveitarfélögum utan aðseturs skattstjóra þar sem ekki þótti þörf fyrir þá í sveitarfélögum sem næst voru skattstofu. Þá var horfið frá því að lögbinda starfssvið umboðsmanna og gengið út frá því að fjármálaráðherra

setti þeim erindisbréf sem gæti verið misviðtækt eftir aðstæðum á hverjum stað. Við sameiningu ríkisskattstjóra og skattstjóraembættanna með lögum nr. 136/2009 var lagaákvæðið um umboðsmenn skattstjóra fellt niður en ríkisskattstjóra heimilað að ráða umboðsmenn til að sinna afmörkuðum verkefnum vegna skattframkvæmdar. Ekki hefur enn komið til þess.

VII. Álagning og kæruréttur

Í 14. gr. laga nr. 74/1921 sagði að tekjuskattinn skuli miða við tekjur næsta almanaksárs á undan niðurlöguninni nema annað sé venjulegt rekstrarár í atvinnugrein viðkomandi eða hann sýni, þegar hann telur fram tekjur sínar, að hann noti annað reikningsár en almanaksárið. Gat þá skattanefndin látið það ár koma í stað almanaksársins. Sama regla er enn í 1. mgr. 59. gr. tsl. Í 2. mgr. 59. gr. tsl. er svo kröfustofnunarreglan sem felur í sér að óháð greiðslu tekna skuli þær taldar fram á því ári sem þær verða til, þ.e. þegar myndast hefur krafa á hendur einhverjum, nema um óvissar tekjur sé að ræða. Kröfustofnunarreglan var ekki í lögum nr. 74/1921 og kom hún fyrst fram með 2. mgr. 7. gr. laga nr. 6/1935. Af athugasemdum við frumvarpið sést að þessi framtalsmáti hafi almennt viðgengist en í þeim sagði: „*Er það í samræmi við framtalsvenju manna almennt, en auðveldara er til samanburðar og yfirlits fyrir skattanefndir, að sem flestir fylgi sömu framtalsreglu að þessu leyti.*“

Í 31. gr. voru ákvæði um framtalsskil. Fram kom í athugasemdum frumvarpsins um þá grein, að núverandi tekjuskattur sé ekki lagður á fyrr en nærri heilu ári frá lokum þess árs sem skatturinn miðast við og hann ekki innheimtur fyrr en hálfu öðru ári eftir á eða meira. Til þess að geta innheimt skatta hálfu ári eftir tekjuárið sagði í frumvarpinu að tímalínan þyrfti að vera þessi:

„Fyrir febrúarlok (eða í einstökum tilfellum fyrir 20. mars): Framtal tekna og eigna.

Marsmánuður: Rannsókn á framtalinu og samning skattskrár.

1. - 15. apríl: Framlagning skattskrár og kærur yfir henni.

16. - 30. apríl: Úrskurður skattanefndar um kærur.

1. - 15. maí: Skattskrá send yfirskattanefnd og kærur sendar yfirskattanefnd.

Fyrir maílok á störfum yfirskattanefnda að vera lokið, og skatturinn að innheimtast á manntalsþingum þá þegar á eftir.“

Þetta gekk svo eftir í lögunum, sbr. 31. og 35.-38. gr. Athygli vekur að innheimta hófst ekki fyrr en að lokinni kærufgreiðslu yfirskattanefnda. Nú hefst hún strax að lokinni álagningu og þá hefur áður átt sér stað fyrirframgreiðsla fyrri hluta álagningarársins, sbr. 2. mgr. 112. gr. tsl. og staðgreiðsla á tekjuárinu skv. lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987.

Í 31. gr. sagði og að einstaklingur, sem ekki „þykist“ sjálfur fær um að gera framtal sitt, geti farið fram á framtalsaðstoð. Var honum þá skylt að veita skattanefndum þær upplýsingar sem þurfti til að gera framtalið sem réttast eins og sundurliðaða skýrslu um efnahag í upphafi og lok árs, um kostnað til fjölskyldu hans og allar greiðslur tekna og gjalda sem heimili hans og atvinnuveg snertir. Ennfremur gat skattanefnd krafist þess að einn eða tveir nefndarmenn fái að kynna sér bókhald gjaldanda eða falið það einum eða tveimur reikningsfróðum mönnum utan nefndarinnar, þó ekki keppinaut framteljandans nema hann samþykkti. Heimild til aðgangs að bókhaldi

á þessu stigi sker í augu en hún helgast væntanlega af því að aðstoðin stóð öllum til boða, líka rekstraraðilum. Í athugasemdum um frumvarpsgreinina segir: „Það þykir vera viðurhlutamikið, að minnsta kosti fyrst í stað, að heimta skilyrðislaust af öllum, að þeir telji sjálfir fram tekjur sínar og eignir, því að sumir munu varla færir um það, enda mun reikningshald vera harla ófullkomið, eða jafnvel ekkert hjá sumum atvinnu-rekendum, t.d. við landbúnað.“

Í 33. gr. sagði að skattanefnd skuli leggja á viðkomandi gjaldanda samkvæmt gildu framtali hans. Finnist skattanefnd eitthvað tortryggilegt við framtalið skal hún skora á hann að láta nefndinni í té frekari skýringar og sannanir. Nefndin er þannig bundin af því að leggja á framtöl óbreytt nema framteljanda mistakist að sýna fram á réttmæti þeirra. Hér er því ótvírætt um rannsóknarreglu að ræða þó sú hugsun hafi tæplega búið þarna að baki. Sjá nánari umfjöllun um þetta: *Sigmundur Stefánsson: Rannsóknarregla í skattstjórnsýslunni, Tíund október 2012, bls. 50-51.*

Bæði í lögum nr. 23/1887 og 74/1921 var heimild fyrir gjaldanda að kæra skattákvörðun skattanefndar til hennar og síðan til yfirskattanefndar sætti hann sig ekki við niðurstöðu skattanefndarinnar. Í lögunum frá 1921, 36. gr., var og „hverjum gjaldanda heimilt að kæra yfir því, að skattskyldum manni sé sleppt eða tekjur og eign einhvers sé of lágt ákveðin, svo og að bera upp aðfinningar um hvert það atriði í skattskránni, sem að einhverju leyti getur snert hagsmuni hans.“ Var þetta óbreytt í lögum nr. 6/1935 og 46/1954, en heimildin til að kæra skatt annarra féll niður með lögum nr. 70/1962; 40. gr. Segir í frumvarpsathugasemd að þessu hafi sjaldan eða aldrei verið beitt og sé því óþarft. Kærustigin voru þannig tvö frá 1887-1932 (skattanefnd/yfirskattanefnd). Þrjú frá 1932-1962 (skattanefnd/yfirskattanefnd/ríkisskattanefnd) og tvö frá 1962 (skattstjóri eða ríkisskattstjóri/ríkisskattanefnd síðar yfirskattanefnd). Með breytingalögum nr. 145/1995 varð kærustig vegna endurákvæðana þó einungis eitt, þ.e. beint til yfirskattanefndar; sjá 3. mgr. 16. gr. þeirra laga. Gildistakan var 1. janúar 1997, en þó skyldu mál sem skattstjóri eða ríkisskattstjóri höfðu boðað breytingar á fara eftir eldri reglum, þ.e. fyrst kærastjórn til skattstjóra eða ríkisskattstjóra, sbr. f. lið 24. gr. laganna.

VIII. Ýmislegt

Í 32. gr. laga nr. 74/1921 voru ákvæði um upplýsingagjöf þriðja manns. Þar sagði að allir embættismenn og aðrir sem hafi störf í almenningsþarfir, stjórnendur banka, sparisjóða, hlutafélaga og annarra félaga og stofnana séu skyldir til að láta skattanefndum ókeypis í té skýrslur, sem þær beiðist og þurfi, svo sem skýrslur um starfslaun, um skuldabréf, vaxtabréf og hlutabréf, sem eigandi er nafngreindur að, um vaxtafé í bönkum og sparisjóðum og annað því um líkt. Loks var nefnt að þeir sem hafi menn í þjónustu sinni sem taki kaup fyrir starf sitt upplýsi um laun hvers og eins þeirra. Ákvæði þessa efnis í dag, í 92. og 94. gr. tsl., eru miklu mun víðtækari og ítarlegri en hér er lýst og upplýsingum skv. 92. gr. tsl. ber öllum að skila ótilkvöddum og í því formi sem ríkisskattstjóri auglýsir.

Í lögunum voru þagnarskyldureglur, sbr. 47. gr. þeirra. Ennfremur hæfisreglur, sbr. 26. og 28. gr. Þá undirrita þeir skatta- og yfirskattanefndarmenn, sem eigi hafa áður svarið eið embættismanna eða sýslunarmanna, æru- og drengskaparheit um að þeir skuli gegna starfi sínu hlutdrægnilaust eftir bestu vitund og sannfæringu og gæta þagnarskyldu sinnar um eignir og tekjur gjaldþegna sem þeir komast að í starfi sínu.

Í 41. gr. sagði að stjórnarráðið hafi vakandi auga á því að skattanefndir og yfirskattanefndir ræki skyldur sínar og fylgi réttum reglum í starfi sínu og eigi rétt á að fá sendar framtalsskýrslur og leita umsagnar og skýringa skattanefnda á öllu

sem viðkomi skattalagningunni. Í 51. gr. sagði að stjórnarráðið gefi út leiðbeiningar um skilning á lögum þessum varðandi nánari ákvörðun skattskyldra tekna og störf skattanefnda (í lagasafni útgefnu árið 1932 var neðanmáls vísað um þetta til reglugerðar nr. 90/1921). Í athugasemdum um 41. gr. var megináherslan á að samræmi ríki í framkvæmdinni og verkefni stjórnarráðsins séu í því sambandi „að bæta úr því, að ekki sé til nein allsherjaryfirskattanefnd fyrir allt landið, heldur hafa jafnmargar nefndir sem lögsagnarumdæmi eru í landinu, fullnaðarúrskurð um skattmatið.“ Úr því var síðan bætt árið 1932 eins og að framan sagði.

Í 49. gr. sagði að mál út af brotum á ákvæðum 1. mgr. 45. gr. (vísitandi röng framtalsskil) og 47. gr. (brot á þagnarskyldu skatta- og yfirskattanefndarmanna, sem og þeirra sem veittu nefndunum aðstoð eða á annan hátt fjölluðu um framtalsskýrslur), skuli sæta sakamálsmeðferð. Annaðist stjórnarráðið sektargerð vegna fyrrnefnda brotsins nema það eða sá seki vísaði málinu til dómstóla, en sektina mátti þó „aldrei miða við lengri tíma en 10 ár alls.“

Mál út af brotum samkvæmt 44. gr. (engu skattframtali skilað), 3. mgr. 45. gr. (brot skiptaréttar eða skiptastjóra á því að veita upplýsingar um fjármálastöðu dánarbús með eignir yfir 6.000 kr.) og 48. gr. (ekki skilað þeim skýrslum sem tíundaðar eru í 32. gr. eða þegar skatta- og yfirskattanefndir framkvæma ekki störf sín innan lögmæltis tíma) skulu sæta meðferð sem opinber lögreglumál, en þau mátti einungis höfða ef sá, er hlut átti að máli, þ.e. skattanefnd, yfirskattanefnd eða stjórnarráðið krefðist þess.

Hér vekur tvennt athygli, þ.e. málshöfðun á hendur sjálfum nefndarmönnum og þeim sem ekki skila skattframtali en hafa þó sætt áætlun skattstofna. Engu samþærilegu er til að dreifa í dag. Að sinna ekki framtalsskyldu kallar nú einungis á áætlun skattstofna með 15% álagi. Þá áætlun má ekki hækka nema fram komi upplýsingar sem ekki lágu fyrir við áætlunina, sbr. 2. mgr. 96. gr. tsl. Samkvæmt lögumum bar svo að hækka áætlanir ef þessi vanskil héldu áfram næstu ár. Slíkt er ekki í lögum í dag og teldist því ólöglegt að stjórnvöld settu sér þvílíka verklagsreglu eða hefðu áætlanir sérstaklega háar í því skyni að knýja á um framtalsskil. Áætlun að ári á að byggja á þeim upplýsingum sem þá liggja fyrir og taka mið af lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins og 10. og 12. gr. stjórnisýslulaganna. Sjá samantekt í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4617/2005, bls. 174-176, (skýrsla fyrir árið 2007). Gildir þá einu þó enn standi áætlun fyrra árs, greidd eða ógreidd. Það má ekki hafa áhrif á áætlunarfjárhæð næsta árs.

IX. Innheimta og ábyrgð á skattgreiðslum o.fl.

Í 42. gr. laga nr. 74/1921 sagði að lögreglustjórar innheimti tekju- og eignarskatt á manntalsþingum ár hvert. Samkvæmt 43. gr. greiddi hver heimilisfaðir þessa skatta fyrir þá gjaldskylda menn, sem voru heimilisfastir hjá honum á gjalddaga, en átti rétt til endurgjalds frá þeim. Með 45. gr. laga nr. 6/1935 var þessi greiðsluskylda felld niður, þar sem hún þótti ósanngjörn. Í þessari lagagrein var svo upphafið að seinni tíma fyrirframgreiðslu.

Samkvæmt 12. gr. laganna töldust tekjur hjóna sem samvistum voru saman til skattgjalds þótt séreign eða sératvinna væri, enda ábyrgðist bóndi skattgreiðslu. Í 11. gr. laga nr. 6/1935 var þessu ábyrgðarákvæði breytt. Í athugasemd um frumvarpið (12. gr.) sagði m.a.: „Eru þess ýms dæmi að skattur hafi tapast vegna þeirra ákvæða laganna frá 1921, að bóndi ábyrgist einn skattgreiðsluna.“ Með lögum nr. 40/1978 urðu hjón sjálfstæðir skattaðilar og var tekjuskatturinn lagður á hvort hjóna um sig í samræmi

við tekjur þeirra þótt skattframtalið væri áfram sameiginlegt. Með 49. gr. breytinga-laga nr. 7/1980 kom nýr kafli um innheimtu og ábyrgð og eftir þá breytingu sagði í 114. gr. laga nr. 75/1981 að hjón, sbr. 63. og 81. gr., beri óskipta ábyrgð á greiðslum skatta sem á þau eru lagðir og geti innheimtumaður ríkissjóðs gengið að hvoru hjóna um sig til greiðslu á sköttum þeirra beggja og eigi þau síðan endurkröfurétt ef á þessa ábyrgð (sjálfskuldarábyrgð) reynir. Með 16. gr. laga nr. 137/1996 náði ábyrgðin einnig til samskattaðs sambúðarfólks og einstaklinga í staðfestri samvist. Þessi aðgreining átti ekki lengur við eftir breytingar á hjúskaparlögunum og fleiri lögum nr. 65/2010 og staðfest samvist því felld felld úr 3. máls. 1. mgr. 116. gr. tsl., sbr. 48 gr. laga nr. 65/2010.

Þrátt fyrir samvistaslit helst ábyrgðin fyrir þau ár sem „samsköttun“ hafði átti sér stað. Gildir þá einu þó að álagningin fari fram eftir skilnaðinn, hvort heldur um er að ræða frumálagningu eða endurálagningu.

Innheimta opinberra gjalda hefur um langt árabil verið á hendi sýslumanna og tollstjóra (áður Tollstjórans í Reykjavík). Frá og með 1. maí 2019 færðist innheimta tollstjórans til ríkisskattstjóra, sbr. lög nr. 142/2018. Gildistakan var 1. janúar 2019 en yfirfærslan 1. maí það ár, sbr. 48. gr. laganna. Varð ríkisskattstjóri þannig innheimtumaður ríkisins í umdæmi sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu en sýslumenn í öðrum umdæmum, sbr. 6. gr. laganna, og nú 2. mgr. 3. gr. laga nr. 150/2019, um innheimtu opinberra gjalda. Með þeim lögum urðu töluverðar breytingar og niðurfellingar nokkurra meginákvæða í XIII. kafla tekjuskattslaganna um innheimtu og ábyrgð, sbr. 22. gr. laganna. Þá er ríkisskattstjóra sem einum af innheimtumönnum ríkissjóðs falin stefnumótun, samræmingar- og eftirlitshlutverk á þessu sviði sem og umsjón og þróun tölvukerfa og rafrænnar stjórnsýslu, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 150/2019. Áður hafði tollstjóri þetta hlutverk með höndum. Með lögum nr. 141/2019 (gildistaka 1. janúar 2020) varð breyting á tollalögum og fleiri lögum. Með þeim sameinuðust embætti tollstjóra og ríkisskattstjóra og var embætti tollstjóra lagt niður. Eftir breytingu með 87. gr. téðra laga orðaðist lokamálsliður 85. gr. tsl. svo: „Ríkisskattstjóri stýrir stofnun sem nefnist Skatturinn sem annast þau verkefni sem honum er falið að sinna lögum samkvæmt.“

X. Lokaorð

Lög um tekjuskatt nr. 74/1921 mörkuðu tímamót sem fyrstu heildstæðu skattalögin og hélst uppbygging laganna óbreytt í tæp 60 ár eða fram að lögum nr. 40/1978, sem fólu í sér grundvallarbreytingu á allri uppbyggingu lagabálksins sem og lykilbreytingar á skattuppgjöri atvinnurekstrar, í því skyni að draga úr áhrifum verðbólgu á skattstofna. Lögin komu til framkvæmda við álagningu 1980 vegna tekjuársins 1979, en verðbreytingaruppgjörið og framreikningur stofnverðs eigna við sölu lögðust af með lögum nr. 133/2001; tekjuárið 2001 var því síðasta árið þar sem verðbreytingarstuðull reiknaðist (1.0861). Fengin verðstuðulshækkun hélst áfram. Meginhugsun laganna frá 1921 um hvaða tekjur teldust skattskyldar og hvað draga mætti frá þeim hefur haldist þrátt fyrir breytilegar útfærslur á ýmsu eins og söluhagnaði, vaxtagjöldum og hvaða einstaka frádráttarliðir hafi heimilast hverju sinni. Til margvíslegra lagaúrbóta hefur þó komið til að skýra betur hvað falli undir skattskyldar tekjur og rekstrargjöld; 57. gr. tsl. um óvenjuleg skipti í fjármálum og milliverðlagningu, 57. gr. a. um skattlagningu vegna eignarhalds á lágskattasvæðum, 57. gr. b. um takmörkun á frádrætti vaxtagjalda og 58. gr. um ákvörðun launa við eigin atvinnurekstur. Í þessu samhengi má og nefna 11. gr., sbr. A-lið 7. gr., varðandi tilfærslu fjármuna sem ekki falla undir

lögmeta arðsúthlutun. Til að hefta ekki vissar hagræðingarleiðir í atvinnurekstri og af sanngirnisástæðum þótti rétt að lögfesta reglur um skattalega meðferð við sameiningu og skiptingu félaga, samsköttun félaga og yfirfærslu einstaklingsrekstrar í einkahlutafélag, sbr. nú 51. til og með 56. gr. a. tsl. Annars hefðu þessar aðgerðir þá þegar leitt til skattskylds söluhagnaðar hefði honum verið til að dreifa. Til skattlagningar getur hins vegar komið síðar verði hlutabréfin seld með skattskyldum hagnaði. Segja má að framangreindar breytingar komi heim og saman við hugsunina að baki hinni efnislegu ákvörðun tekjuskattstofnsins árið 1921. Seinni tíma löggjöf varð hins vegar nákvæmari (ítarlegar orðuð), m.a. til að bregðast við flóknara atvinnu- og fjármálaumhverfi og því sem í ljós kom við skattframkvæmd að lagfæra þyrfti. Síðast en ekki síst má nefna að málsmeðferð varð vandaðri þegar á leið skattframkvæmdina. Í fyrstu byggði hún á málsmeðferðarreglum tekjuskattlaganna og stjórnarsýsluréttarins og síðar að auki á stjórnarsýslulögunum nr. 37/1993. Stjórnarsýslulögin geyma lágmarks málsmeðferðarreglur við töku stjórnvaldsákvarðana og þau undirstrika þá hugsun og kröfu að vanda skuli sérlega vel til allrar málsmeðferðar í stjórnarsýslunni; að mál eigi að vinna þannig að borgararnir geti áttað sig á því hverskonar ákvörðun er verið að taka gagnvart þeim, hvers vegna og hvernig lagalega megi bregðast við henni.



2023