

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988.

Flm.: Sighvatur Björgvinsson, Margrét Frímansdóttir, Guðmundur Árni Stefánsson,
Ásta R. Jóhannesdóttir, Kristján L. Möller, Gísli S. Einarsson.

1. gr.

2. mgr. 42. gr. laganna orðast svo:

Endurgreiða skal byggjendum íbúðarhúsnæðis virðisaukaskatt sem þeir hafa greitt af vinnu manna á byggingarstað. Endurgreiðslan skal gerð á grundvelli framlagðra reikninga eigi sjaldnar en mánaðarlega og vera verðtryggð miðað við lánskjaravísitölu. Jafnframt skal endurgreiða eigendum íbúðarhúsnæðis virðisaukaskatt sem þeir hafa greitt af vinnu manna við endurbætur og viðhald þess. Fjármálaráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessara endurgreiðslna. Á sama hátt skal í reglugerð kveðið á um sambærilega endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu manna vegna verksmiðjuframleiddra íbúðarhúsa.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Markmið þessa frumvarps er að færa til fyrra horfs endurgreiðslur á virðisaukaskatti sem greiddur hefur verið vegna vinnu manna á byggingarstað við byggingu íbúðarhúsnæðis og vegna vinnu manna við endurbætur og viðgerðir á íbúðarhúsnæði, en með breytingu á virðisaukaskattslögunum, sem gildi tóku á árunum 1996 og 1997, var endurgreiðsluhlutfallið lækkað úr 100% í 60%. Jafnframt er lagt til að bið eftir að endurgreiðsla fari fram verði stytta úr tveimur mánuðum í einn mánuð. Ástæðan er m.a. sú að breytingin virðist hafa leitt til þess að þrátt fyrir stóraukin umsvif í íbúðarhúsaþbyggingum og lánveitingum á árunum síðan breytingin tók gildi hefur umsóknnum um endurgreiðslur farið stórfækkandi og upphæð endurgreiðslunnar stórum lækkandi. Af því má m.a. draga þá ályktun að breytingin hafi stuðlað að því að „svört atvinnustarfsemi“ í greininni hafi aukist umtalsvert, en upphaflegt markmið endurgreiðsluheimildarinnar var m.a. að hún ynni gegn „svartri atvinnustarfsemi“ í byggingariðnaði. Má því ætla að breyting til hins fyrra horfs stuðli að betri skilum til skattyfirvalda á útgjöldum húsbýggjenda og íbúðareigenda vegna vinnu iðnaðarmanna og leiði þannig til aukinna skatttekna þegar á heildina er litið þó endurgreiðslubeiðnum fjölgi og endurgreiðslur hækki til samræmis við raunveruleg umsvif við húsbýggingar og viðhald íbúðarhúsnæðis.

Í athyglisverðri grein í ágústhefti tímarits embættis ríkisskattstjóra, Tíund, rekur Guðlaug M. Valdemarsdóttir áhrif umræddra breytinga á fjölda umsókna og fjárhæðir um endurgreiðslur virðisaukaskatts vegna vinnu iðnaðarmanna við byggingu, viðhald og viðgerðir íbúðarhúsnæðis. Bendir hún á að með fyrstu lögum um virðisaukaskatt, sem komu til fram-

kvæmda 1. janúar 1990 og leystu þá söluskatt af hólmi, hefðu þær breytingar á orðið, ef ekkert hefði verið að gert, að vinna manna við húsbyggingar, viðhald og viðgerðir, sem undanþegin hafði verið söluskatti, hefði sjálfkrafa orðið skattskyld í virðisaukaskattkerfinu. „Ljóst var,“ segir hún, „að full skattskylda á þessu sviði hefði í för með sér hækkun á byggingarkostnaði og þar með á byggingarvísitölu. Til að koma í veg fyrir það og til að halda verðbólguþraugnum í skefjum var brugðið á það ráð að setja endurgreiðsluákvæði inn í lögin“. Auk þess má bæta við, þótt ekki sé það sagt með beinum orðum í grein Guðlaugar, að önnur ástæða endurgreiðsluheimildarinnar var að vinna gegn „svartri atvinnustarfsemi“ í byggingariðnaði, sem oft hefur verið talin til vandamála.

Eins og rakið er í greininni var endurgreiðsluhlutfallið lækkað úr 100% í 60% með lögum frá Alþingi og kom sú breyting til framkvæmda á árunum 1996 og 1997. Frá því að það var gert hefur orðið veruleg breyting á endurgreiðslum til lækkunar og á fjölda umsókna til fækkunar. Samkvæmt grein Guðlaugar nam slík endurgreiðsla virðisaukaskatts 560 milljónum króna árið 1996, lækkaði niður í 226 milljónir króna eða um 59,6% strax árið 1997, hækkaði örlítið árið 1998 en lækkaði um 47,7 milljónir króna árið 1999. Ef litið er til fjölda umsókna um endurgreiðslur námu þær árið 1996 samtals 10.768 beiðnum, 6.890 beiðnum ári síðar sem er 41,7% fækkun á einu ári og hefur farið fækkandi síðan, námu 3.630 árið 1999 eða röskum þriðjungi af því sem þær voru árið 1996 áður en breytingin á endurgreiðslunum tók gildi.

Til samanburðar nefnir Guðlaug í grein sinni að aukning á útlánnum húsbrefakerfisins til nýbygginga og endurbóta nam 17,6% milli árunna 1996 og 1997, 18,4% milli árunna 1997 og 1998 og 20,4% á milli árunna 1998 og 1999. Þar sem margir íbúðareigendur fjármagna framkvæmdir sínar með öðrum hætti en töku húsbrefalána er líklegt að aukning framkvæmda hafi verið mun meiri en þessar húsbrefatölur gefa til kynna enda almennt vitað að miklar framkvæmdir hafa verið í byggingariðnaði, vinnuafllsskortur og þensla. „Ljóst er,“ segir Guðlaug, „að endurgreiðsluheimildin hefur haft mikið að segja í baráttunni gegn svartri atvinnustarfsemi en viðbúið er að þau áhrif hafi eitthvað minnkað við lækkun endurgreiðsluhlutfallsins.“ Er hér varlega að orði komist.

Með því að hverfa til fyrri framkvæmdar eins og hún var ákveðin þegar virðisaukaskattur leysti söluskatt af hólmi, þ.e. að heimila að endurgreiða allan virðisaukaskatt af vinnu manna á byggingarstað við byggingu íbúðarhúsnæðis, viðhald þess og viðgerðir í stað aðeins 60% þar af, auk þess að stytta umtalsvert biðtíma eftir endurgreiðslum er ekki aðeins verið að koma til móts við húsbyggjendur, sem m.a. hafa þurft að una í flestum tilfellum stórhækkunum vaxtagreiðslum af lánnum vegna framkvæmda og miklum kostnaðarhækkunum þar á ofan, heldur er einnig verið að stuðla að aðgerðum til þess að draga úr „svartri atvinnustarfsemi“ í byggingariðnaði. Það eru því ekki aðeins húsbyggjendur, sem hafa munu hag af breytingunni, heldur einnig að öllum líkindum ríkissjóður sjálfur þegar á heildina er litið þannig að ávinningur hans af breytingunum muni verða meiri en nemur líklegum útgjaldaauka. Þá eru ekki síður í gildi nú en árið 1990 þegar lögin um virðisaukaskatt komu til framkvæmda þau viðhorf að nauðsynlegt sé að leita leiða til þess að draga úr byggingarkostnaði og þar með lækka byggingarvísitölu og þannig „að halda verðbólguþraugnum í skefjum“, eins og Guðlaug nefnir í grein sinni að hafi verið ein af ástæðunum fyrir fullri endurgreiðsluheimild á sínum tíma.

Er því allt sem mælir með því að sú breyting verði gerð sem í frumvarpi þessu felst.

Eftirtaldir breytingar eru lagðar til á gildandi lögum:

- a. Að hlutfall endurgreiðslu á virðisaukaskatti vegna vinnu manna á byggingarstað vegna

byggingar íbúðarhúsnæðis, viðhalds á því og endurbóta verði hækkað til fyrra horfs, þ.e. úr 60% í 100%.

- b. Að sambærileg ákvæði verði lätin gilda er varðar framleiðslu á verksmiðjuframleiddum íbúðarhúsum.
- c. Að endurgreiðslur fari fram mánaðarlega í stað á tveggja mánaða fresti, eins og nú er.