

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögum um tekjuskatt (eftirlitsheimildir, endurgreiðsla og séreignarsparnaður).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

a. 6. mgr. orðast svo:

Ríkisskattstjóra er heimilt að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá liggja fyrir að opinber gjöld hans séu áætluð eða í vanskilum á einhverju ári af næstliðnum þremur tekjuárum á undan því ári sem sótt eru um skráningu á virðisaukaskattsskrá enda sé aðili ekki með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs vegna vanskila.

b. Á eftir 6. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ríkisskattstjóra er heimilt að synja aðila um skráningu að nýju á virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum eða virðisaukaskatti. Í stað fullnægjandi skila á virðisaukaskatti getur ríkisskattstjóri heimilað aðila að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir vangreiddum virðisaukaskatti að viðbættu álagi, vöxtum og innheimtukostnaði.

c. Á eftir 7. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ríkisskattstjóra er heimilt að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki orðið við ítrekaðri beiðni ríkisskattstjóra um að leggja fram gögn og upplýsingar um rekstur sinn.

Ríkisskattstjóra er heimilt að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann sætt áætlun virðisaukaskatts skv. 25. eða 26. gr. í tvö uppgjörstímabil eða fleiri eða er í vanskilum með álagðan virðisaukaskatt. Í stað fullnægjandi skila á virðisaukaskatti getur ríkisskattstjóri heimilað aðila að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir vangreiddum virðisaukaskatti að viðbættu álagi, vöxtum og innheimtukostnaði.

Ríkisskattstjóra er heimilt að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann sætt áætlun opinberra gjalda eða er í vanskilum með þau enda sé aðili ekki með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs vegna vanskila.

2. gr.

Á eftir 1. mgr. 24. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Aðili sem hefur verið skráður að nýju á virðisaukaskattsskrá eftir að ríkisskattstjóri hefur úrskurðað hann af skránni skv. 8.–10. mgr. 5. gr. skal nota hvern almanaksmánuð sem uppgjörstímabil í að minnsta kosti tvö ár frá og með því tímabili sem skráning á sér stað að nýju og skal gjalddagi vera 15 dögum eftir að uppgjörstímabili lýkur. Hafi aðili gert fullnægjandi skil á þessu tímabili skal hann að því loknu standa skil á virðisaukaskatti skv. 1. másl. 1. mgr.

Ákvæði 2. mgr. gilda einnig um nýskráningu og endurskráningu á virðisaukaskattsskrá skv. 5. gr. ef aðili sjálfur, eigandi, framkvæmdastjóri eða stjórnarmaður, sé um félag að ræða, hefur orðið gjaldþrota á næstliðnum fimm árum fyrir skráningu á virðisaukaskattsskrá.

3. gr.

27. gr. A laganna fellur brott.

4. gr.

Í stað tilvísunarinnar „2. mgr.“ í 1. mgr. 27. gr. B laganna kemur: 4. mgr.

5. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „60%“ í 1. og 3. másl. 2. mgr. 42. gr. laganna kemur: 35%.

II. KAFLI

**Breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða,
nr. 129/1997.**

6. gr.

Í stað dagsetningarinnar „30. júní 2023“ í 1. másl. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða XVI í lögnum kemur: og með 31. desember 2024.

7. gr.

Í stað dagsetningarinnar „30. júní 2023“ tvívegis í 1. másl. 1. mgr. og í 3. másl. 2. mgr. í ákvæði til bráðabirgða XVII í lögnum kemur: og með 31. desember 2024.

III. KAFLI

Breytingar á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða LV í lögnum:

- a. Í stað dagsetningarinnar „30. júní 2023“ í 1. og 2. mgr. kemur: og með 31. desember 2024.
- b. Í stað fjárhæðanna „4,5 millj. kr.“ og „6.750.000 kr.“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: 5.250.000 kr.; og: 7.875.000 kr.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. öðlast 5. gr. gildi 1. júlí 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Frumvarpið hefur að geyma tillögur að breytingum á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, og lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Í frumvarpinu er lagt til að ríkisskattstjóra verði veitt aukin úrræði í þeim tilgangi að bæta skil og eftirlit með þeim sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá. Um er að ræða frekari heimildir annars vegar til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá í ákveðnum tilvikum og hins vegar til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá í ákveðnum tilvikum.

Þá er í frumvarpinu lagt til að endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts af vinnu manna við nýbyggingu, endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis verði lækkað úr 60% í 35%. Um er að ræða lið í aðgerðum stjórnvalda til þess að bæta afkomu ríkissjóðs, draga úr þenslu og sporna gegn verðbólguþrýstingi og hækkun verðbólguvæntinga.

Í frumvarpinu er að lokum lagt til að heimildir til skattfjálsrar ráðstöfunar og úttektar viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar í tengslum við að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sem að óbreyttu falla úr gildi 30. júní 2023, verði framlengdar um eitt og hálf ár, eða til og með 31. desember 2024.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Aukin úrræði fyrir ríkisskattstjóra til að bæta skil og eftirlit með þeim sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá.

Talin er nauðsyn á að ríkisskattstjóri fái aukin úrræði til að bregðast við vanskilum á virðisaukaskattsskýrslum og virðisaukaskatti þar sem núverandi úrræði ríkisskattstjóra hafa ekki reynst nægjanleg. Þær breytingar sem hér eru lagðar til eiga að stuðla að skilvirkara skatteftirliti og koma í veg fyrir að aðilar sæti ítrekað áætlunum eða skili ekki innheimtum virðisaukaskatti í ríkissjóð en dæmi eru um aðila sem stunda slíkt af ásetningi. Í gildandi áhættumati ríkislögreglustjóra um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, dags. 25. mars 2021, kemur fram að málum tengdum skattalagabrotum hafi fjölgað og virðist nú alvarlegri en áður. Til rannsóknar hafi verið brotahópar sem misnoti virðisaukaskattskerfið með útgáfu á tilhæfulausum reikningum. Í því felst að meintur seljandi gefur út sölureikning fyrir viðskipti sem aldrei áttu sér stað. Meintur kaupandi greiðir sölureikninginn og nýtir hann til gjaldfærslu og færslu innskatts í bókhaldi sínu. Andvirði sölureikningsins er síðan að langtærstu leyti tekið út í reiðufé þannig að ógerningur er að rekja slóð fjármunanna. Það sem almennt einkennir mál af þessum toga er að hinn meinti seljandi vanrækir skil á virðisaukaskatti, og eftir atvikum öðrum sköttum, uns skattyfirvöld hefja rannsókn á viðkomandi eða hann er skráður af virðisaukaskattsskrá ellegar bú hans tekið til gjaldþrotaskipta. Þá tekur gjarnan nýr aðili við því hlutverki að gefa út tilhæfulausa reikninga og háttsemin heldur áfram. Hið svokallaða kennitölufлак er því í mörgum tilvikum samofið þessari svikastarfsemi. Ríkislögreglustjóri telur áhættu af peningabætti í tengslum við skattalagabrot vera mikla og eru brotin talin meðal algengustu frumbrota peningabættis. Mikilvægt er að styrkja heimildir ríkisskattstjóra til að tryggja að á virðisaukaskattsskrá séu einungis þeir aðilar sem geta tekist á við þær skyldur og þau réttindi sem felast í því að vera á virðisaukaskattsskrá. Um leið eru varnir gegn skattsvikabrotum styrktar.

2.2. Endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna vinnu manna við nýbyggingu, endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis.

Byggjendur og eigendur íbúðarhúsnæðis fá samkvæmt gildandi lögum um virðisaukaskatt endurgreidd 60% af þeim virðisaukaskatti sem þeir hafa greitt af vinnu manna á byggingarstað vegna nýbygginga, endurbóta og viðhalds þess háttar húsnæðis. Ekki er endurgreiddur virðisaukaskattur af byggingarefni eða kaupum á vélavinnu eða sérfræðiþjónustu, t.d. þjónustu verkfræðinga eða arkitekta. Endurgreiðslan felur í sér skattastyrk til byggingaraðila og eigenda íbúðarhúsnæðis. Vegna versnandi verðbólguhorfa og mikillar eftirspurnar í hagkerfinu er talið nauðsynlegt að draga úr umsvifum á byggingarmarkaði til þess að sporna við verðbólguþrýstingi og draga úr þenslu. Í því ljósi er lagt til að endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts til byggingenda og eigenda íbúðarhúsnæðis vegna vinnu manna á byggingarstað við nýbyggingu, endurbætur og viðhald slíks húsnæði verði lækkað úr 60% í 35% frá og með 1. júlí næstkomandi. Aðgerðin er liður í markmiðum stjórnvalda til að bæta enn frekar afkomu ríkissjóðs, draga úr þenslu og ná niður verðbólguvæntingum. Aðgerðinni er jafnframt ætlað að styðja við eitt af meginmarkmiðum Seðlabankans, þ.e. að stuðla að stöðugu verðlagi og því að árleg verðbólga verði að jafnaði sem næst 2,5%.

2.3. Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

Úrræðin sem felast í þeim lagaákvæðum sem lagt er til að verði framlengd með frumvarpinu voru fyrst kynnt árið 2014 sem hluti af aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um höfuðstólslækkun húsnæðislána. Þar er annars vegar um að ræða heimild til ráðstöfunar séreignarsparnaðar inn á fasteignalán við að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota og hins vegar heimild til útborgunar á séreignarsparnaði til að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Ákvæðin voru upphaflega lögfest til þriggja ára með lögum um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar, nr. 40/2014.

Gildistími þeirra hefur þrívægis verið framlengdur og í öll skiptin um tvö ár, fyrst með lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, næst með lögum um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 60/2019, og loks með lögum nr. 65/2021, um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Framlenging úrræðanna árið 2019 var einnig liður í þeim aðgerðum sem ríkisstjórnin kynnti vegna lífshjúðsamninga aðila vinnumarkaðarins í apríl 2019. Bæði úrræðin hafa því verið samfelld í gildi í tæp níu ár. Úrræðin tengjast lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, en með þeim lögum var lögfest varanleg heimild fyrir fyrstu kaupendur að íbúð til að nýta viðbótariðgjald til séreignarsparnaðar skattfrjálst til öflunar á íbúðarhúsnæði. Þá tengjast úrræðin einnig heimild fyrstu kaupenda til að nýta tilgreinda séreign til kaupa á fyrstu íbúð samkvæmt lögum nr. 55/2022, um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs, sem tóku gildi 1. janúar 2023.

Tillögu að framlengingu úrræðanna má rekja til stuðningsyfirlýsingar stjórnvalda frá 12. desember 2022 sem sett var fram í kjölfar nýafstaðinna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði. Í tengslum við gerð þeirra ákvað ríkisstjórnin að ráðast í aðgerðir til að styðja við markmið samninganna. Þær aðgerðir lutu einkum að stuðningi við lífshjúð lág- og millitekjufólks, m.a. með markvissum aðgerðum í húsnæðismálum. Liður í því er að leggja til að framlengd verði að nýju heimild einstaklinga til skattfrjálsrar ráðstöfunar á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar inn á höfuðstól lána sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði sem og úttektar á iðgjaldinu vegna öflunar á íbúðarhúsnæði til eigin nota.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Aukin úrræði fyrir ríkisskattstjóra til að bæta skil og eftirlit með þeim sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá.

Aðilum sem ber að skrá sig á virðisaukaskattsskrá gerast innheimtumenn fyrir ríkissjóð. Í því felst að þeim ber að innheimta virðisaukaskatt (útskatt) af seldum vörum og þjónustu og skila í ríkissjóð. Stöðu innheimtumanns fyrir ríkissjóð fylgja ákveðin réttindi, nánar tiltekið rétturinn til að draga frá innheimtum virðisaukaskatti (útskatti) þann virðisaukaskatt (innskatt) sem greiddur er við kaup á vörum og þjónustu fyrir reksturinn. Þannig skila aðilar aðeins skatti af virðisaukanum sem hjá þeim myndast, þ.e. mismuninum á útskatti og innskatti. Aðilum á virðisaukaskattsskrá ber að skila virðisaukaskattsskýrslum og virðisaukaskatti í síðasta lagi á gjalddaga. Þeim ber einnig að skila skattframtölum og opinberum gjöldum vegna starfseminnar á tilsettum tíma. Mikilvægt er að á virðisaukaskattsskrá séu einungis þeir aðilar sem geta tekið á sig þær skyldur og þau réttindi sem felast í því að vera á virðisaukaskattsskrá. Í I. kafla frumvarpsins er því lagt til að ríkisskattstjóra verði veitt aukin úrræði til að bæta skil og eftirlit með þeim sem eru skráðir á virðisaukaskattsskrá. Úrræðin eru skýr en veita engu að síður ríkisskattstjóra ákveðið svigrúm til mats við ákvarðanatöku. Þrátt fyrir það svigrúm hefur ríkisskattstjóri ekki fullt frelsi við matið. Hann er bundinn af lágmarksreglum stjórnisýslulaga og meginreglum stjórnisýsluréttarins. Ríkisskattstjóri þarf því m.a. að rannsaka mál og veita aðila andmælarétt áður en ákvörðun er tekin. Enn fremur þarf ríkisskattstjóri að gæta jafnræðis og meðalhófs við ákvörðunartöku. Þar sem í úrræðunum felast auknar kröfur á skráningarskylda aðila verður þeim eðli máls samkvæmt aðeins beitt þegar nauðsyn krefur og þegar önnur úrræði ná ekki því markmiði sem að er stefnt.

3.1.1. Heimild ríkisskattstjóra til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á opinberum gjöldum, virðisaukaskattsskýrslum eða virðisaukaskatti.

Í gildandi 6. mgr. 5. gr. laga um virðisaukaskatt er að finna heimild fyrir ríkisskattstjóra til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá ef opinber gjöld hans eru áætluð á einhverju ári af næstliðnum þremur tekjuárum á undan því ári sem sótt er um skráningu á virðisaukaskattsskrá. Talið er nauðsynlegt að heimildin nái ekki aðeins til skila á framtölum heldur einnig vanskila á opinberum gjöldum fyrir sama tímabil. Í a-lið 1. gr. frumvarpsins er því lagt til að ríkisskattstjóri fái heimild til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá ef opinber gjöld hans eru í vanskilum fyrir sama tímabil. Heimildinni verður ekki beitt ef aðili er með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs vegna vanskilanna.

Í 2. mgr. 27. gr. A laga um virðisaukaskatt er kveðið á um að aðilar, sem ríkisskattstjóri hefur áður úrskurðað af virðisaukaskattsskrá þar sem þeir höfðu sætt áætlun virðisaukaskatts samfellt í tvö uppgjörstímabil, geti ekki skráð sig að nýju á virðisaukaskattsskrá fyrr en þeir hafa gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum og virðisaukaskatti. Talið er nauðsynlegt að ríkisskattstjóri fái almenna heimild til að synja aðila um skráningu að nýju á virðisaukaskattsskrá annars vegar hafi hann ekki gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum og hins vegar vegna vanskila á virðisaukaskatti, óháð því hvernig afskráningu hans af virðisaukaskattsskrá bar til. B-liður 1. gr. frumvarpsins geymir tillögu um slíka heimild en þar segir jafnframt að í stað fullnægjandi skila á virðisaukaskatti geti ríkisskattstjóri heimilað aðila að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir vangreiddum virðisaukaskatti að viðbættu álagi, vöxtum og innheimtukostnaði. Á móti er í 3. gr. frumvarpsins lagt til að 2. mgr. 27. gr. A laga um virðisaukaskatt verði felld brott.

Framangreindum heimildum er ætlað að skjóta styrkari stöðum undir framkvæmd virðisaukaskatts með því að gera auknar kröfur til skráningarskyldra aðila en með því má gera ráð

fyrir að aðilar verði líklegri til að takast á við þær skyldur og þau réttindi sem felast í skráningu á virðisaukaskattsskrá.

3.1.2. Heimild ríkisskattstjóra til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á virðisaukaskattsskýrslum eða virðisaukaskatti.

Einn af grundvallarþáttum virðisaukaskattskerfisins er að aðili skili fullnægjandi virðisaukaskattsskýrslum á gjalddaga. Skv. 1. mgr. 27. gr. A laga um virðisaukaskatt, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 42/2013, er ríkisskattstjóra heimilt að fella aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann sætt áætlun virðisaukaskatts samfellt í tvö uppgjörstímabil eða lengur. Ákvæðinu var ætlað að koma í veg fyrir að aðilar sem skila ekki virðisaukaskattsskýrslum haldi áfram að stunda rekstur og gefa út reikninga sem viðskiptavinir þeirra leggja til grundvallar gjaldfærslu og innskatti í bókhaldi sínu eða til grundvallar endurgreiðslu skv. 42. gr. laganna. Ákvæðinu var einnig ætlað að hvetja aðila til að bæta skil sín. Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra þjónar gildandi regla ekki tilgangi sínum nægilega vel í skattfrankvæmd. Dæmi eru um að aðilar skili virðisaukaskattsskýrslum fyrir annað hvert tímabil og komist þannig fram hjá reglunni. Hefur ríkisskattstjóri takmörkuð úrræði til að bregðast við slíkri háttsemi. Því er lagt til í 1. mgr. c-liðar 1. gr. frumvarpsins að ríkisskattstjóri fái almenna heimild til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi aðili sætt áætlun virðisaukaskatts í tvö uppgjörstímabil eða fleiri. Á móti er í 3. gr. frumvarpsins lagt til að 1. mgr. 27. gr. A laga um virðisaukaskatt verði felld brott.

Einnig er lagt til í 2. mgr. c-liðar 1. gr. frumvarpsins að ríkisskattstjóri fái heimild til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá ef aðili er í vanskilum með álagðan virðisaukaskatt. Í stað fullnægjandi skila á virðisaukaskatti getur ríkisskattstjóri heimilað aðila að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir álögdum virðisaukaskatti að viðbættu álagi, vöxtum og innheimtukostnaði. Skv. 3. mgr. 28. gr. laga um virðisaukaskatt getur ríkisskattstjóri látið lögreglu stöðva atvinnurekstur aðila sem ekki gera fullnægjandi skil á skattinum, álagi eða dráttarvöxtum á tilskildum tíma með því m.a. að setja starfsstöðvar, skrifstofur, útsölur, tæki og vörur undir innsigli þar til full skil eru gerð. Þetta er þungt í framkvæmd og því eingöngu beitt í alvarlegustu vanskilamálunum. Önnur úrræði hefur ríkisskattstjóri ekki og verður því að afgreiða virðisaukaskattsskýrslur aðila þrátt fyrir að fyrir liggi upplýsingar um aukin vanskil. Telja verður að slíkt þjóni ekki markmiðum virðisaukaskattskerfisins, þ.e. að á virðisaukaskattsskrá séu aðilar sem halda áfram að stunda rekstur og gefa út reikninga sem viðskiptavinir þeirra leggja til grundvallar gjaldfærslu og innskatts í bókhaldi sínu eða endurgreiðslu skv. 42. gr. laganna en skila ekki innheimtum virðisaukaskatti til ríkissjóðs. Ljóst er að slíkt vanskil geta oft og tíðum falið í sér skattsvik. Af þeim sökum er mikilvægt að ríkisskattstjóri hafi almenna heimild til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á innheimtum virðisaukaskatti.

3.1.3. Heimild ríkisskattstjóra til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á skattframtölum eða opinberum gjöldum.

Einn grundvallarþáttur í eftirliti ríkisskattstjóra með aðilum sem eru skráðir á virðisaukaskattsskrá er samanburður á upplýsingum sem koma fram í skattframtali og eftir atvikum ársreikningi og virðisaukaskattsskýrslum. Það kemur reglulega fyrir að aðilar sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá skila virðisaukaskattsskýrslum til ríkisskattstjóra og ársreikningum til ársreikningaskrár en láta hjá líða að skila skattframtali. Í þeim tilvikum áætla ríkisskattstjóri opinber gjöld aðila. Mikilvægt er að ríkisskattstjóri hafi heildaryfirsýn yfir rekstur þeirra sem eru á virðisaukaskattsskrá. Upplýsingar sem koma fram á framtali eru nauðsynlegar í slíku

eftirliti. Sé skattframtali ekki skilað er ríkisskattstjóra gert erfitt fyrir að sinna lögbundnu eftirliti sínu. Að auki kann vanræksla á framtalsskilum að benda til þess að önnur skattskil geti einnig verið í ólestri. Mikilvægt er að ríkisskattstjóri hafi heimild til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá ef opinber gjöld hans eru áætluð og í 3. mgr. c-liðar 1. gr. frumvarpsins er að finna slíka heimild. Sú heimild væri þá í samræmi við gildandi heimild ríkisskattstjóra um að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá ef opinber gjöld hans eru áætluð, sbr. 6. mgr. 5. gr. laga um virðisaukaskatt og umfjöllun í kafla 3.1.1. Þar sem ástæða þótti til að hafa slíkt skilyrði fyrir skráningu á virðisaukaskattsskrá verður að ætla að sama ætti að eiga við um áframhaldandi veru aðila á virðisaukaskattsskránni.

Þá er í 3. mgr. c-liðar 1. gr. frumvarpsins lagt til að ríkisskattstjóra verði veitt heimild til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá ef hann er í vanskilum með opinber gjöld. Heimildinni verður ekki beitt ef aðili er með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs vegna vanskilanna.

3.1.4. Heimild ríkisskattstjóra til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá ef hann veitir ekki umbeðin gögn og upplýsingar um rekstur sinn.

Lögbundnar heimildir ríkisskattstjóra til að afla upplýsinga eru víðtækar. Skv. 38. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, sbr. einnig 94. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, er öllum aðilum, bæði virðisaukaskattsskyldum og öðrum, skylt að láta skattfyrirvöldum í té ókeyppis og í því formi sem óskað er allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn er þau beiðast og unnt er að láta þeim í té. Einn liður í hefðbundnu skatteftirliti er að kalla eftir gögnum og upplýsingum frá aðila um rekstur hans. Þó að skýr skylda hvíli á aðila að veita ríkisskattstjóra allar þær upplýsingar sem hann fer fram á, sbr. framangreint, hefur ríkisskattstjóri engin úrræði til að bregðast við ef aðili verður ekki við slíkum beiðnum. Að sögn ríkisskattstjóra kemur það reglulega fyrir. Mikilvægt er að þeir sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá og gerast innheimtumenn fyrir ríkissjóð, með tilheyrandi réttindum og skyldum, bregðist við erindum ríkisskattstjóra. Því er lagt til í 1. mgr. c-liðar 1. gr. frumvarpsins að ríkisskattstjóri fá heimild til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki brugðist við ítrekaðri beiðni ríkisskattstjóra um upplýsingar og gögn um rekstur sinn.

3.1.5. Aðili sem áður hefur verið úrskurðaður af virðisaukaskattsskrá skal gera upp virðisaukaskatt mánaðarlega.

Nauðsynlegt er talið að viðhafa aukið eftirlit með þeim aðilum sem hafa verið úrskurðaðir af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á virðisaukaskatti eða opinberum gjöldum, vegna vanskila á virðisaukaskattsskýrslum eða skattframtölum eða þar sem þeir hafa ekki sinnt ítrekaðri beiðni ríkisskattstjóra um gögn og upplýsingar um rekstur sinn. Í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er því lagt til að þeim verði gert að nota hvern almanaksmánuð sem uppgjörstímabil í að minnsta kosti tvö ár frá því tímabili sem skráning á sér stað að nýju og skal gjalddagi vera 15 dögum eftir að uppgjörstímabili lýkur. Í 3. mgr. 27. gr. A laga um virðisaukaskatt er að finna heimild af þessu tagi en hún gildir aðeins um þá aðila sem ríkisskattstjóri hefur áður úrskurðað af virðisaukaskattsskrá þar sem þeir höfðu sætt áætlun virðisaukaskatts samfellt í tvö uppgjörstímabil. Með tillögunni nú er verið að útvíkka þessa heimild og staðsetja hana í 5. gr. laganna. Á móti er í 3. gr. frumvarpsins lagt til að 3. mgr. 27. gr. A laga um virðisaukaskatt verði felld brott.

3.2. Endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna vinnu manna við nýbyggingu, endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis.

Frá því að lög um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, komu til framkvæmda þann 1. janúar 1990 hefur verið til staðar heimild til að endurgreiða virðisaukaskatt af vinnu manna við byggingu og endurbætur íbúðarhúsnæðis. Í athugasemdum með upphaflegu frumvarpi til laganna kom m.a. fram að markmið endurgreiðslu af þessu tagi væri að vega upp á móti hækkun byggingarkostnaðar þar sem við upptöku virðisaukaskatts legðist virðisaukaskattur á vinnu iðnaðarmanna á byggingarstað sem áður var undanþegin söluskatti. Með lögum nr. 119/1989 var heimild til 100% endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna vinnu manna við byggingu og endurbætur íbúðarhúsnæðis lögfest. Í athugasemdum með frumvarpinu kom m.a. fram að með endurgreiðslunni yrði áhrifum skattsins á vinnuþáttinn að fullu mætt sem annars hefði leitt til hækkunar á byggingarvísitölu. Ákvæðið öðlaðist gildi hinn 1. janúar 1990. Heimildinni til endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna viðhalds var bætt við ákvæði 2. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt með lögum nr. 109/1990 með þeim rökum að nauðsyn væri að samræma skattalega meðferð nýbygginga, endurbóta og viðhalds íbúðarhúsnæðis.

Ákveðið var að lækka endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts til byggjenda og eigenda íbúðarhúsnæðis af vinnu manna á byggingarstað úr 100% niður í 60% með lögum nr. 86/1996 og með lögum nr. 149/1996. Lækkunin var gerð í tengslum við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að leggja fram frumvarp til breytinga á þágildandi lögum um vörugjald þar sem gert var ráð fyrir að breytingarnar, sem fólu m.a. í sér niðurfellingu eða lækkun á vörugjöldum, þar á meðal af ýmsum byggingarvörum, leiddu til lækkunar á tekjum ríkissjóðs. Til þess að mæta tekjutapinu var ákveðið að draga úr endurgreiðslum á virðisaukaskatti af vinnu við íbúðarhúsnæði.

Endurgreiðsluhlutfallið hefur tvívegis verið hækkað tímabundið úr 60% upp í 100%. Vegna þeirra efnahagsaðstæðna sem þjóðin stóð frammi fyrir í fjármálakreppunni sem hófst árið 2008 var sérstöku bráðabirgðaákvæði bætt við lög um virðisaukaskatt, með lögum nr. 10/2009, þar sem kveðið var á um að endurgreiða skyldi að fullu virðisaukaskatt sem greiddur væri af vinnu við íbúðarhúsnæði, frístundahúsnæði og vegna hönnunar og eftirlits slíks húsnæðis. Sama gildi um húsnæði sem alfarið var í eigu sveitarfélaga eða stofnana og félaga sem alfarið væru í eigu sveitarfélaga. Eitt af meginmarkmiðum breytinganna var að koma til móts við húsnæðisbyggjendur sem ættu í erfiðleikum vegna yfirstandandi efnahagsþrenginga. Heimildin var framlengd til ársloka 2014.

Með lögum nr. 25/2020, sem lögfest voru til að mæta hinum alvarlegu en þó tímabundnu áhrifum kórónuveirunnar á samfélagið, var endurgreiðsluhlutfallið hækkað tímabundið úr 60% í 100% frá 1. mars 2020 til og með 31. desember 2021 með sérstöku bráðabirgðaákvæði, XXXIII, auk þess sem lagt var til að heimildin til endurgreiðslu næði einnig til þess virðisaukaskatts sem greiddur hefur verið vegna vinnu manna á byggingarstað frístundahúsnæðis, auk hönnunar eða eftirlits vegna nýbygginga, endurbóta eða viðhalds íbúðar- og frístundahúsnæðis. Heimildin til endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna íbúðarhúsnæðis var útvíkuð til sveitarfélaga og stofnana og félaga þeirra með lögum nr. 37/2020. Heimildin var framlengd til og með 31. desember 2021 með lögum nr. 141/2020. Með lögum nr. 131/2021 var ákvæði til bráðabirgða nr. XLV bætt við lög nr. 50/1988 og auknar heimildir til endurgreiðslna virðisaukaskatts vegna áhrifa af heimsfaraldri kórónaveiru framlengdar, þar til þær féllu úr gildi annars vegar hinn 30. júní og hins vegar hinn 31. ágúst 2022.

Í ljósi mikillar þenslu í hagkerfinu og vaxandi verðbólgu á breiðum grunni er nú nauðsynlegt að grípa til aðgerða til þess að ná niður verðbólgu, draga úr þenslu og tryggja enn

frekar afkomu ríkissjóðs. Með þessi markmið að leiðarljósi er lagt til í frumvarpinu að endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts til byggjenda og eigenda íbúðarhúsnæðis vegna vinnu manna á byggingarstað við nýbyggingu, endurbætur og viðhald slíks húsnæðis verði lækkað úr 60% í 35% frá og með 1. júlí næstkomandi. Endurgreiðslan hefur þann tilgang að minnka kostnað byggjenda og eigenda við íbúðarhúsnæði en vinnuliðurinn nemur um þriðjungi af kostnaði við nýbyggingar samkvæmt grunni byggingarvísitölu. Hún felur þannig í sér ívilnun inn á byggingarmarkað og er lækkunin til þess fallin að draga úr umsvifum þar. Aðgerðin er jafnframt liður í aðgerðum stjórnvalda til að styðja við aðgerðir Seðlabankans við að ná verðból gumarkmiði og sporna við auknum verðbólguþrýstingi. Fyrir liggur að ráðast í heildarendurskoðun á lögum um virðisaukaskatt. Rétt er að við endurskoðunina fari fram skoðun á heimild til endurgreiðslu virðisaukaskatts til byggjenda og eigenda íbúðarhúsnæðis vegna vinnu manna á byggingarstað, m.a út frá samanburði við þær virðisaukaskattsreglur sem gilda um nýbyggingu, viðhald og endurbætur á íbúðarhúsnæði annars staðar á Norðurlöndunum og í öðrum Evrópuríkjum.

3.3. Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

Lagt er til að heimild réttthafa til skattfrjálsrar ráðstöfunar á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar inn á höfuðstól lána sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði verði framlengd til og með 31. desember 2024. Jafnframt er lagt til að heimild réttthafa til skattfrjálsrar úttektar á uppsöfnuðu viðbótariðgjaldi vegna öflunar á íbúðarhúsnæði til eigin nota verði framlengd til og með 31. desember 2024, og taki til viðbótariðgjalda sem myndast hafa á tímabilinu 1. júlí 2014 til 31. desember 2024. Að óbreyttu hefðu bæði úrræðin fallið úr gildi 30. júní 2023.

Lagt er til að sömu viðmiðunarfjárhæðir verði í gildi og hafa verið frá upphafi, þ.e. að einstaklingum verði heimilt að nýta allt að 500 þús. kr. á almanaksári en hjónum og samsköttuðum einstaklingum verði heimilað að nýta samanlagt allt að 750 þús. kr. á almanaksári.

Með viðbótariðgjaldi er átt við iðgjald umfram lágmarksiðgjald en lágmarksiðgjald er iðgjald sem nemur a.m.k. 15,5% og ákveðið er í sérlögum, kjara- eða ráðningarsamningi eða á annan sambærilegan hátt.

Þá er í frumvarpinu að finna afleiddar breytingar á lögum um tekjuskatt til að tryggja rétt höfum áframhaldandi skattfrelsi við nýtingu úrræðanna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Í ljósi ákvæða 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar var þess sérstaklega gætt að því er varðar breytingar á lögum um virðisaukaskatt að orðalag breytinganna væri skýrt og að öðru leyti í samræmi við kröfur sem leiða má af stjórnarskrárákvæðunum.

5. Samráð.

5.1. Aukin úrræði fyrir ríkisskattstjóra til að bæta skil og eftirlit með þeim sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá.

Frumvarpið snertir aðila, bæði einstaklinga og lögaðila, sem tilkynna um starfsemi sína til skráningar á virðisaukaskattsskrá eða eru nú þegar skráðir á virðisaukaskattsskrá. Frumvarpið snertir einnig starfshætti ríkisskattstjóra. Við gerð frumvarpsins var haft samráð við ríkisskattstjóra, dómsmálaráðuneytið, menningar- og viðskiptaráðuneytið og héraðssaksóknara. Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 6.–13. mars 2023 (mál nr. S-55/2023). Ein umsögn barst frá Samtökum iðnaðarins þar sem kom fram að vanda

þyrfti til verka við auknar eftirlitsheimildir Skattsins og tryggja fyrirsjáanleika í framkvæmd. Drög að frumvarpinu voru kynnt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda dagana 15. mars til og með 22. mars. Ein umsögn barst frá Samtökum atvinnulífsins varðandi þennan hluta frumvarpsins. Þar er m.a. hnykkt á mikilvægi þess að ríkisskattstjóri gæti meðalhófs við beitingu úrræðanna. Þá kemur þar fram að óljóst sé hvað átt sé við með ítrekaðri beiðni í 1. mgr. c-liðar 1. gr. frumvarpsins. Brugðist hefur verið við framangreindum atriðum í frumvarpinu. Umsögnin gaf að öðru leyti ekki tilefni til frekari breytinga.

5.2. Endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna vinnu manna við nýbyggingu, endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis.

Í frumvarpinu er lagt til að endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts vegna vinnu manna á byggingarstað við nýbyggingu, endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis verði lækkað úr 60% í 35%. Í samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar nr. 791/2018, kemur fram í 1. mgr. 3. gr. og 2. mgr. 9. gr. að áform um lagasetningu og drög að lagafrumvörpum skulu kynnt almenningi og hagsmunaaðilum í opnu samráði og kostur gefinn á umsögnum og ábendingum. Þetta eigi þó ekki við ef sérstök rök mæla gegn slíkri birtingu, svo sem ef mál er sérlega brýnt. Í ljósi þess að um er að ræða mál sem hefur tengsl við framlagningu fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2024–2028 og er liður í nauðsynlegum aðgerðum stjórnvalda til að bregðast við verðbólguþrýstingi og hækkandi verðbólgu sem brýn þörf er að bregðast við, var þessi liður frumvarpsins ekki settur í samráðsferli.

5.3. Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

Alls bárust sex umsagnir um þennan hluta frumvarpsins í samráðsgátt stjórnvalda þegar áform um lagasetningu voru kynnt. Þrjár umsagnir bárust þegar drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgáttinni, þar af ein að nýju. Um er að ræða umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna auk umsagna frá Samtökum atvinnulífsins og Bandalagi háskólamanna. Almenn ánægja er með að verið sé að leggja til frekari framlengingu úrræðanna. Í flestum umsagnanna er þó vakin athygli á því að hækka þyrfti viðmiðunarfjárhæðir sem úrræðin kveða á um m.a. með tilliti til þróunar launa og verðlags en viðmiðin hafa haldist óbreytt frá því að úrræðin tóku gildi um mitt ár 2014.

Við gerð frumvarpsins að þessu leyti var horft til þess að stuðningsyfirlýsing stjórnvalda í tengslum við kjarasamninga frá lok árs 2022 tók aðeins til framlengingar á skattfrjálsri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Tillaga um hækkun viðmiðunarfjárhæða gengi því lengra en fyrirliggjandi yfirlýsing stjórnvalda. Þá þarf að skoða tillögu um hækkun viðmiðunarfjárhæða í víðara samhengi, svo sem út frá núverandi stöðu efnahagsmála og að slíkar tillögur hafa víðtækari áhrif en þær sem hér um ræðir, til að mynda á heimildir í lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Þá gagnast hækkun viðmiðunarfjárhæða aðeins einstaklingum yfir tilteknum tekjum, þ.e. með laun yfir þeim mörkum sem leiðir af núverandi hámarki á nýtingu úrræðisins.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Aukin úrræði fyrir ríkisskattstjóra til að bæta skil og eftirlit með þeim sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá.

6.1.1. Mat á fjárhagsáhrifum fyrir ríkissjóð.

Ef þær breytingar sem lagðar eru til varðandi eftirlitsheimildir ríkisskattstjóra ná fram að ganga má gera ráð fyrir að áhrif þess verði jákvæð fyrir tekjur ríkissjóðs. Umfang og hvenær áhrifa muni gæta er hvort tveggja óvissu háð og hefur ekki verið metið sérstaklega. Innleiðing breytinga á eftirlitsstarfsemi ríkisskattstjóra sem vænta má að lagasetningin hafi í för með sér gæti mögulega haft tímabundin útgjöld í för með sér fyrir ríkisskattstjóra en gert er ráð fyrir að þau verði minni háttar og rúmist innan gildandi fjárheimilda.

6.1.2. Mat á jafnréttisáhrifum.

Markmiðið með auknum úrræðum fyrir ríkisskattstjóra er að stuðla að skilvirkara skatt- eftirliti og koma í veg fyrir að aðilar sæti ítrekað áætlunum eða skili ekki innheimtum virðisaukaskatti í ríkissjóð. Úrræðunum er ætlað að standa vörð um þá grundvallarþætti virðisauka- skattskerfisins að það sé hlutlaust, tryggi jafnræði milli skyldra atvinnugreina og stuðli að samkeppni. Úrræðin varða alla þá sem eru skráningarskyldir eða eru þegar skráðir á virðisaukaskattsskrá. Þau beinast þar af leiðandi ekki að ákveðnum kynjum. Engu að síður má gera ráð fyrir að úrræðin, sem taka á tiltekinni háttsemi sem telst ekki samrýmanleg virðisauka- skattslögunum, komi til með að hafa meiri áhrif á karla en önnur kyn þar sem meirihluta þeirra sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá eru karlar auk þess sem karlar eru skráðir fyrirsva- rsmenn í meirihluta þeirra lögaðila sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá.

6.1.3. Mat á samfélagslegum áhrifum.

Breytingar á úrræðum fyrir ríkisskattstjóra eru til þess fallnar að hafa jákvæð áhrif á starfs- hætti, jafnræði og samkeppnisgrundvöll fyrirtækja. Slík áhrif gætu komið fram að einhverju leyti strax en einnig má vænta frekari áhrifa með tímanum eftir því sem árangur í einstökum málum kæmi í ljós og ekki síður hin almennu varnaðaráhrif. Með því að dregið sé úr mögu- leikum til skattsvika má ætla að jafnframt skapist jákvæð áhrif á félagslega sátt og viðhorf í samfélaginu til skattkerfisins. Að því leyti gæti frumvarpið haft þau áhrif að styrkja undir- stöður samfélags og efnahagslífs.

6.2. Endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna vinnu manna við nýbyggingu, endurbætur og við- hald íbúðarhúsnæðis.

6.2.1. Mat á fjárhagsáhrifum fyrir ríkissjóð og sveitarfélög.

Áætla má að tekjuaukning ríkissjóðs af virðisaukaskatti muni nema 2,7 milljörðum kr. á seinni hluta ársins 2023 og 6,0 milljörðum kr. á árinu 2024 vegna lækkunar endurgreiðslu- hlutfalls af vinnulið framkvæmda við íbúðarhúsnæði úr 60% í 35%.

Sveitarfélög eiga og reka íbúðarhúsnæði í einhverjum mæli og njóta réttar til endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnulið framkvæmda. Þau munu því verða fyrir kostnaðarauka á sama hátt og heimilageirinn, að því marki sem honum kann að verða miðlað inn í verðlag bygging- arfyrirtækja og iðnaðarmanna. Áætla má að sé honum miðlað til fulls inn í verðlag gætu áhrif á sveitarfélög orðið neikvæð um nálægt 40 milljónir kr.

6.2.2. Mat á jafnréttisáhrifum.

Ekki hefur verið gerð sérstök greining á áhrifum lækkunar endurgreiðsluhlutfalls virðisaukaskatts á jafnrétti kynjanna en þó er ljóst að þátttaka kynjanna er ólík í þeim atvinnugreinum sem hér um ræðir. Árið 2022 voru karlar 93% starfandi fólks í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð.

6.2.3. Mat á efnahagslegum áhrifum.

Lækkun á endurgreiðsluhlutfalli heimildar til endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnulið framkvæmda við íbúðarhúsnæði er ætlað að bæta afkomu ríkissjóðs og jafnframt að halda aftur af þenslu í hagkerfinu. Framkvæmdir við íbúðarhúsnæði munu verða kostnaðarsamari eftir breytinguna. Vinnuliður vegur um þriðjung í kostnaði við nýbyggingar samkvæmt grunni byggingarvísitölu og má því ætla að heildarkostnaður við framkvæmdir aukist um 2%. Að jafnaði hafa um 70% endurgreiðslna undanfarinn áratug verið vegna nýbygginga en um 30% vegna viðhaldsframkvæmda. Að því leyti sem kostnaðaraukanum verður miðlað áfram inn í verðlag, hjá byggingaraðilum sem selja nýjar íbúðir og iðnaðarmönnum sem annast endurbóta- og viðhaldsframkvæmdir, má ætla að eftirspurn eftir nýju húsnæði og viðhaldi eldra húsnæðis muni dragast saman og hægja muni á framkvæmdum. Eftirspurn mun þess í stað koma fram í auknum mæli síðar, þegar betra jafnvægi hefur náðst í hagkerfinu, með hagstæðara verðlagi og lægra vaxtastigi en nú er. Þá ættu enn fremur aðstæður að vera ákjósanlegri fyrir heimili og aðra aðila á íbúðamarkaði til að takast á við kostnað við kaup á húsnæði og viðhaldsframkvæmdir. Að því leyti sem kostnaðarauka vegna minni endurgreiðslu virðisaukaskatts er ekki miðlað inn í verðlag má vænta þess að hagnaður í greininni minnki en hann hefur verið talsvert meiri en í öðrum atvinnugreinum undanfarinn áratug. Líklegt er að atvinnugreinin hafi svigrúm til að komast hjá því að miðla áhrifunum til fulls inn í verðlag og að byggingarstarfsemi verði arðbær við 35% endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts af vinnulið.

6.3. Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

6.3.1. Umfang úrræðanna.

Heildarumfang úrræðanna nemur 107 milljörðum kr. frá því að þau tóku gildi um mitt ár 2014 og 59 þúsund manns hafa nýtt sér þau einhvern tíma á tímabilinu júlí 2014 til mars 2023. Af þeirri fjárhæð hafa um 5 milljarðar kr. verið greiddir út vegna útborgunar við kaup á fasteign en meiri hlutinn, um 102 milljarðar kr., hafa verið greiddir inn á höfuðstól lána á tímabilinu. Síðustu tvö ár hefur um 1 milljarður verið greiddur inn á höfuðstól fasteignalána um 20 þúsund einstaklinga í hverjum mánuði.

Gera má ráð fyrir því að flestir sem nýta séreignarsparnað sinn til greiðslu inn á fasteignalán geri það áfram á meðan það er í boði. Heldur hefur þó fækkað í hópnum síðustu misseri. Að því gefnu að nýting úrræðisins verði áfram sú sama og verið hefur má búast við að um 130 milljarðar kr. verði greiddir inn á höfuðstól fasteignalána á gildistíma úrræðisins frá júlí 2014 til og með desember 2024, þar af um 20 milljarðar kr. á tímabili þeirrar framlengingar sem hér er lögð til, þ.e. frá júlí 2023 til desember 2024.

6.3.2. Áhrif á réttthafa séreignarsparnaðar.

Úrræðin fela í sér að einstaklingar geta nýtt sér séreignarsparnað sinn skattfrjálst við að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Úrræðin hvetja til sparnaðar, sem óvíst er að yrði að öðrum kosti, og fela í sér hraðari eignamyndun einstaklinga í húsnæði en ella. Það vegur upp á móti mögulegu tekjutapi einstaklingsins í framtíðinni vegna minni lífeyrisgreiðslna.

6.3.3. Áhrif á vörsluaðila séreignarsparnaðar.

Þó nokkur reynsla er komin á framkvæmdina, þ.e. gegnumstreymi sparnaðar einstaklinga úr séreignarsjóðum inn á fasteignalán, og ekki er fyrir séð að framlenging úrræðanna muni kalla á einhverja breytingu í rekstri vörsluaðila. Gert er ráð fyrir að nýting úrræðanna verði með svipuðu móti og verið hefur síðastliðin ár verði frumvarpið samþykkt. Ekki er gert ráð fyrir að úrræðin hafi teljandi áhrif á fjármálamarkaði þar sem ekki er búist við að vörsluaðilar séreignarsparnaðar þurfi að selja eignir vegna framlengingar á úrræðunum.

6.3.4. Áhrif á almannatryggingar.

Úrræðin geta aukið greiðsluþörf almannatryggingakerfisins að því marki sem greiðslur úr séreignarsjóðum verða lægri og fleiri gætu átt rétt á ellilífeyri frá Tryggingastofnun. Slík áhrif er þó illmögulegt að meta enda lítil reynsla komin á hvernig séreignarsparnaður verður nýttur af sjóðfélögum við starfslok.

6.3.5. Efnahagsleg áhrif og áhrif á húsnæðismarkað.

Efnahagsleg áhrif úrræðanna eru einkum af heimild til að ráðstafa viðbótariðgjaldi inn á höfuðstól húsnæðislána. Nýting þeirrar heimildar sem hér um ræðir til að nota uppsafnað iðgjald í útborgun vegna húsnæðiskaupa er mun minni eins og fjallað er um í kafla 6.2.1.

Heilt á litið má ætla að framlenging úrræðanna hafi ekki teljandi viðbótaráhrif umfram þau áhrif sem þegar kunna að hafa komið fram af völdum úrræðanna frá 2014. Það mat byggist á því að nýting úrræðanna verði áfram svipuð og verið hefur að undanfögnu. Heimild til að ráðstafa iðgjaldi inn á höfuðstól íbúðalána lækkar íbúðaskuldir og eykur eignastöðu þeirra sem nýta heimildina í húsnæði sínu. Aukið veðrymi eykur almennt eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði og leiðir til þess að húsnæðisverð verður hærra en ella á þeim tíma sem framlenging úrræðanna nær til. Vaxtagjöld þeirra sem nýta úrræðið verða líklega minni en ella til langs tíma litið en á móti vegur að vaxtastig kann að öðru óbreyttu að verða lítillaga hærra en ella á þeim tíma sem framlengingin nær til. Áhrif í þessa veru eru þó líklega óveruleg í samanburði við aðra þætti sem ráða vaxtastigi.

Úrræðin tvö sem lagt er til að verði framlengd hafa mismunandi áhrif á eignastöðu og getu fólks til þess að afla sér íbúðarhúsnæðis og þar með á húsnæðismarkað. Heimild til ráðstöfunar séreignarsparnaðar inn á fasteignalán nýtist þeim sem þegar eiga húsnæði. Leiða má að því líkur að minni skuldsetning og aukið veðrymi þessara aðila leiði til þess að húsnæðisverð verði hærra en ella. Það eykur því kaupgetu þeirra á íbúðamarkaði sem þegar eiga húsnæði en minnkar hlutfallslega kaupgetu annarra á markaðnum. Heimild til útborgunar á séreignarsparnaði til að afla íbúðarhúsnæðis eykur aftur á móti kaupgetu fólks sem ekki á íbúðarhúsnæði en fellur ekki undir lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016.

Uppbygging sparnaðar í lífeyrissjóðum hefur almennt þau áhrif að auka framboð fjármagns í hagkerfinu. Auk þess að auka framtíðartekjur sjóðfélaga kann lífeyrissparnaður þannig að auka fjárfestingu og hagvaxtargetu þjóðarbúsins. Ef flestir þeirra sem nýta úrræðið myndu áfram greiða í séreignarsparnað ef úrræðið væri ekki fyrir hendi leiðir framlenging úrræðisins til þess að uppbygging eigna séreignardeilda lífeyrissjóða verður minni en ella á þeim tíma sem framlengingin nær til.

6.3.6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um nýtingu úrræðanna sem lagt er til að framlengja eftir kynjum en leiða má líkur að því að úrræðin nýtist kynjunum á ólíkan hátt. Konur eru að meðaltali með lægri tekjur en karlar á öllum menntunarstigum og í öllum heimilisgerðum og hafa því ekki sömu möguleika á að afla sér séreignarsparnaðar og karlar. Fjöldi kvenna og karla sem safna séreignasparnaði er svipaður en iðgjöld sem karlar greiða eru mun hærri. Þó að ekki liggja fyrir kynjaskiptar upplýsingar um nýtingu þeirra úrræða sem lagt er til að verði framlengd er ljóst að karlar hafa tekið út mun hærri upphæðir á grundvelli heimildar í ákvæði til bráðabirgða VIII í lögunum, þ.e. heimildar til skattskyldrar úttektar séreignarsparnaðar vegna þess efnahagsástands sem skapaðist vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Hærra hlutfall kvenna en karla er á leigumarkaði og fleiri konur en karlar ætla sér að vera á leigumarkaði að einhverjum tíma liðnum. Úrræði sem þessi, sem nýtast þeim sem eru að kaupa, byggja eða eiga húsnæði, kunna því að nýtast konum verr en körlum.

6.3.7. Áhrif á ríki og sveitarfélög.

Úrræðin hafa fjárhagsleg áhrif á ríki og sveitarfélög til skemmri og lengri tíma. Til skamms tíma velta áhrifin á því hvort heimildirnar, sem er lagt til að framlengja með frumvarpinu, hafi áhrif á ákvarðanir fólks um að hefja sparnað í séreign. Þegar einstaklingar hefja slíkan sparnað skerðist stofn til tekjuskatts og útsvars en hins vegar myndar mótframlag launagreiðenda í séreignarsjóð um leið stofn til tryggingagjalds. Hvetji úrræðin einstaklinga til að hefja sparnað í séreign eingöngu í þeim tilgangi að umbreyta honum í húsnæðissparnað verða neikvæð áhrif á skatttekjur ríkissjóðs og sveitarfélaga til skamms tíma. Það sem er þó öllu líklegra er að flestir hyggist greiða hefðbundinn viðbótarlífeyrissparnað, óháð heimildum til að nýta hann til húsnæðiskaupa, og framlenging heimildanna hafi því óveruleg áhrif á skatttekjur til skamms tíma.

Úttekt og ráðstöfun séreignarsparnaðar til húsnæðiskaupa, sem nýtur skattfrelsis samkvæmt þeim úrræðum sem lagt er til að verði framlengd með frumvarpinu, leiðir aftur á móti til þess að lífeyrisgreiðslur og skattar af þeim í framtíðinni verða minni en ella. Framlenging úrræðanna eykur þá eftirgjöf skatttekna sem hér um ræðir en hún er að mestu leyti dreifð yfir langan tíma á næstu áratugum.

Við mat á tekjutapi ríkissjóðs var miðað við meðalskattprósentu í gildandi tekjuskattskerfi. Reikna má með að tekjutap í framtíðinni verði minna en það sökum þess að einstaklingar eru oftast en ekki með lægri tekjur á eftirlaunaaldri en þegar þeir eru á vinnumarkaði. Ef miðað er við að úttektir verði allt að 20 milljarðar kr. á þeim tíma sem framlengingin nær til má ætla að samanlagt tekjutap ríkis og sveitarfélaga verði alls um 6 milljarðar kr.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á 5. gr. laga um virðisaukaskatt. Í þeim felst að ríkisskattstjóri fái auknar heimildir annars vegar til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá og hins vegar til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá.

Í a-lið eru lagðar til breytingar á 6. mgr. 5. gr. þannig að ríkisskattstjóra verði einnig heimilt að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá ef opinber gjöld aðila eru í vanskilum. Tímamarkið er það sama og gildir um áætluð opinber gjöld, þ.e. á einhverju ári af næstliðnum þremur tekjuárum, og er nægjanlegt að um eitthvert eitt af þessum þremur árum sé að ræða. Heimildinni verður ekki beitt vegna vanskila ef aðili er með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs.

Í b-lið er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 5. gr. sem kveði á um að ríkisskattstjóri geti synjað aðila um skráningu að nýju á virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum eða virðisaukaskatti. Heimildin verður ekki háð neinum tíma-
mörkum líkt og í þeim tilvikum þegar opinber gjöld eru áætluð eða eru í vanskilum. Í stað fullnægjandi skila á virðisaukaskatti getur ríkisskattstjóri heimilað aðila að leggja fram tryggingu líkt og nánar greinir í ákvæðinu.

Í c-lið er lagt til að þremur nýjum málsgreinum verði bætt við 5. gr.

Í fyrsta lagi er lagt til að ríkisskattstjóra verði heimilt að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki orðið við ítrekaðri beiðni ríkisskattstjóra um að leggja fram gögn og upplýsingar um rekstur sinn. Með ítrekaðri beiðni er átt við tiltekna beiðni um gögn og upplýsingar sem aðili bregst ekki við og ríkisskattstjóri þarf að ítreka einu sinni eða oftar. Tvær eða fleiri beiðnir, sem hver um sig varðar ólík gögn og upplýsingar, telst ekki ítrekuð beiðni. Heimildin er bundin við þau tilvik þegar ríkisskattstjóri óskar eftir gögnum og upplýsingum um rekstur viðkomandi aðila þ.m.t. þann hluta starfseminnar sem aðili telur undanþeginn virðisaukaskatti. Heimildin nær þar af leiðandi ekki til þess þegar ríkisskattstjóri óskar eftir upplýsingum frá aðila sem varðar gjald- og skilaskyldu þriðja aðila.

Í öðru lagi er lagt til að ríkisskattstjóra verði heimilt að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann sætt áætlun virðisaukaskatts í tvö uppgjörstímabil eða lengur eða er í vanskilum með virðisaukaskatt. Í stað fullnægjandi skila á virðisaukaskatti getur ríkisskattstjóri heimilað aðila að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar líkt og nánar greinir í ákvæðinu.

Í þriðja lagi er lagt til að ríkisskattstjóra verði heimilt að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann sætt áætlun á opinberum gjöldum eða er í vanskilum með opinber gjöld. Heimildinni verður ekki beitt vegna vanskila ef aðili er með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs. Heimildin afmarkast, eðli máls samkvæmt, við þann tíma sem aðili hefur verið skráður á virðisaukaskattsskrá.

Um 2. gr.

Lagt er til að tveimur málsgreinum verði bætt við 24. gr. laga um virðisaukaskatt, á eftir 1. mgr.

Í fyrri málsgreininni er kveðið á um að ef ríkisskattstjóri hefur úrskurðað aðila af virðisaukaskattsskrá á grundvelli 8.–10. mgr. 5. gr. laganna skuli sá aðili, þegar hann hefur verið skráður að nýju á virðisaukaskattsskrá, nota almanaksmánuð sem uppgjörstímabil í tvö ár frá þeirri skráningu. Tilgangurinn er að geta haft betra eftirlit með skilum aðila sem úrskurðaðir hafa verið af virðisaukaskattsskrá á grundvelli 8.–10. mgr. 5. gr. laganna.

Í síðari málsgreininni er kveðið á um að nýskráðum eða endurskráðum aðilum verði gert að standa skil á virðisaukaskattsskýrslu og virðisaukaskatti samkvæmt framangreindri málsgrein, hvort heldur sem um er að ræða einstakling eða félag ef eigandi félagsins, framkvæmdastjóri eða stjórnarmaður þess hefur orðið gjaldþrota á næstliðnum fimm árum. Með hugtökunum framkvæmdastjóri, stjórnarmaður og eigandi er átt við aðila sem skráðir eru opinberri skráningu samkvæmt fyrirtækjaskrá en gert er ráð fyrir að ákvæðið nái einnig til raunverulegra stjórnenda eða eigenda félags. Hér er ekki um nýmæli að ræða. Ákvæðið er nú að finna í 4. mgr. 27. gr. A laganna en verður flutt í 24. gr. laganna.

Um 3. gr.

Með þeim breytingum sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins eru efnisatriði 1. og 2. mgr. 27. gr. A laga um virðisaukaskatt, en í breyttri mynd, flutt yfir í 5. gr. laganna, sbr. umfjöllun

í köflum 3.1.1 og 3.1.2 hér að framan. Þá eru efnisatriði 3. og 4. mgr. 27. gr. A laganna, að hluta til í breyttri mynd, flutt yfir í 24. gr. laganna, sbr. umfjöllun í kafla 3.1.5 hér að framan. Af þessum sökum er í 3. gr. frumvarpsins lagt til að 27. gr. A verði felld brott.

Um 4. gr.

Hér er gerð tillaga um breytingu á 1. mgr. 27. gr. B laga um virðisaukaskatt. Tillögur skv. 2. gr. frumvarpsins leiða til þess að í stað þess að vísað sé til 2. mgr. 24. gr. laganna í 1. mgr. 27. gr. B verði vísað til 4. mgr. 24. gr.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að endurgreiðsluhlutfall það sem kveðið er á um í 1. og 3. másl. 2. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, lækki úr 60% í 35%. Markmið lækkunarinnar er að bæta enn frekar afkomu ríkissjóðs, draga úr þenslu og ná niður verðbólguvæntingum. Lækkun endurgreiðsluhlutfallsins er jafnframt liður í aðgerðum stjórnvalda til að styðja við aðgerðir Seðlabankans til að sporna við auknum verðbólguþrýstingi og draga úr verðbólgu.

Um 6. gr.

Í greininni er lögð til sú breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, að heimild rétthafa til ráðstöfunar á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, inn á höfuðstól lána sem tryggt eru með veði í íbúðarhúsnæði til eigin nota, verði framlengd til og með 31. desember 2024.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, um að heimild rétthafa til úttektar á uppsöfnuðu viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, til að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota, verði framlengd um eitt og hálf ár og taki til tímabilsins 1. júlí 2023 til og með 31. desember 2024.

Um 8. gr.

Í greininni er lögð til breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003. Lagt er til sem fyrr að útgreiðsla viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar samkvæmt frumvarpinu skuli ekki teljast til tekna hjá mönnum á tímabilinu 1. júlí 2014 til og með 31. desember 2024. Um er að ræða afleiddar breytingar á tekjuskattslögum vegna eins og hálfis árs framlengingar á úrræðum rétthafa til að ráðstafa og taka út viðbótariðgjald til séreignarsparnaðar í tengslum við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Er rétthöfum því tryggt áframhaldandi skattfrelsi við nýtingu beggja úrræðanna.

Um 9. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku. Gert er ráð fyrir að ákvæði 1.–4. gr. og 6.–8. gr. frumvarpsins öðlist þegar gildi. Þá er gert ráð fyrir að ákvæði 5. gr. öðlist gildi 1. júlí 2023.

Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.