



NIÐURSTÖÐUR SAMRÁÐS Í MÁLINU

„Áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt og lögum um fjársýsluskatt“

Mál nr. 188/2020 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum
samradsgatt.island.is

1. EFNISYFIRLIT

2.	Þátttaka	2
3.	Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim.....	2
	3.1. Sameiginleg umsögn Samtaka Atvinnulífsins (SA) og Samtaka Iðnaðarins (SI).....	2
	3.2. Umsögn Félags vinnuvélaeigenda (FVE).....	3
	3.3. Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga (SÍS).....	3
4.	Næstu skref.....	4

20. október 2020.

2. ÞÁTTTAKA

	Einstaklingar	Lögaðilar/Hagsmunasamtök
Umsagnaraðilar		Samtök Atvinnulífsins, (SA) og Samtök Iðnaðarins (SI).
		Félag vinnuvélaeigenda (FVE).
		Samband íslenskra sveitarfélaga (SÍS).
Samtals		

Upplýsingar um málefni, umsagnarfrest og annað fyrirkomulag er að finna í samráðsgáttinni á Island.is, slóð á málið er [hér](#).

3. SJÓNARMÍÐ UMSAGNARAÐILA OG VIÐBRÖGD VIÐ ÞEIM

Þrjár ábendingar bárust vegna áformanna í samráðsgáttina, þ.e. sameiginleg umsögn frá Samtökum Atvinnulífsins (SA) og Samtökum Iðnaðarins (SI), umsögn frá Félagi vinnuvélaeigenda (FVE) og loks umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga (SÍS).

3.1. SAMEIGINLEG UMSÖGN SAMTAKA ATVINNULÍFSINS (SA) OG SAMTAKA IÐNAÐARINS (SI)

Í sameiginlegri umsögn SA OG SI, (hér eftir nefnd „samtökin“), kemur fram að samtökin fagni fyrirhugaðri framlengingu átaksins „Allir vinna“ til og með 31. desember 2021 en átakið hafi haft jákvæð áhrif á starfsemi í byggingar- og mannvirkjagerð og verið liður í því að verja störf á tímum heimsfaraldursins.

Athugasemdir samtakanna beinast að tveimur atriðum. Annars vegar liggja fyrir vilji samtakanna til þess að fella vinnu stjórnenda skráningarskyldra ökutækja, stjórnenda farandvinnuvéla og vinnuvéla, sem skráningarskyldar eru í vinnuvélaáskrá, á byggingarstað, undir endurgreiðsluheimild virðisaukaskatts (vsk), sbr. þær athugasemdir sem fram koma í innsendri umsögn. Hins vegar vekja samtökin athygli á að í niðurlagi 2. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt (vskl.), sé ráðherra eftirlátið að kveða á um endurgreiðslu ákveðins hlutfalls vsk af verksmiðjuframliddum íbúðarhúsum og húseiningum í reglugerð. Samtökin telja að með orðalaginu sé ráðherra falið að breyta skatti í andstöðu við 40. og 77. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands og telja jafnframt með vísan til jafnræðissjónarmiða að endurgreiðslan eigi einnig að ná til vinnu manna á verkstæði.

Það er mat ráðuneytisins að ekki sé rétt að rýmka gildandi heimildir með því að fella fleiri þætti undir endurgreiðsluheimildina en upphaflegur tilgangur stóð til, þar með talið vinnu stjórnenda skráningarskyldra ökutækja og vinnuvéla á byggingarstað. Slík breyting yrði enda ekki í samræmi við upphaflegan tilgang löggjafans um endurgreiðslu vsk af vinnu manna við íbúðarhúsnæði samkvæmt 2. mgr. 42. gr. laganna. Samkvæmt upphaflegu frumvarpi að vskl. var tilgangur löggjafans við setningu ákvæðisins að koma til móts við húsbýggjendur vegna hærri byggingarkostnaðar þar sem vinna manna á byggingarstað varð virðisaukaskattsskyld þegar lögin komu til framkvæmda hinn 1. janúar 1990 en var áður undanþegin söluskatti. Sú meðvitaða ákvörðun var því tekin af löggjafanum við setningu vskl. að endurgreiðslan næði eingöngu til vsk af vinnu manna á byggingarstað en ekki til vsk af vinnu stjórnenda vinnuvéla o.fl. á byggingarstað. Frá því lögin komu til framkvæmda hefur endurgreiðsluheimildin því á hverjum tíma afmarkast við þær forsendur sem lágu að baki í upphafi.

Í þessu sambandi ber jafnframt að mati ráðuneytisins að hafa það grundvallarsjónarmið í huga að virðisaukaskattskerfið er eitt mikilvægasta tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs. Of mikil útvíkkun á kerfinu í formi endurgreiðslna eða sérstakra undanþága grefur undan tekjuöflunareiginleikum kerfisins ásamt því að leiða til aukins flækjustigs.

Hvað við kemur seinni athugasemd samtakanna hafnar ráðuneytið því að niðurlag 2. mgr. 42. gr. vskl. sé að einhverju leyti í andstöðu við 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Fyrir liggur að í dómaframkvæmd hefur löggjafinn verið talinn hafa víðtækt vald til að ákveða hvaða atriði ráði skattskyldu og innan þeirrar afmörkunar að fela stjórnvöldum nánari framkvæmd. Þetta sjónarmið kom m.a. fram í dómi Hæstaréttar í [málinu nr. 416/2012](#), Protabú Loftorku Borgarnesi ehf. gegn íslenska ríkinu, sem varðar sambærilegt álitafni og samtökin vísa til í umsögn sinni. Fyrir liggur að líta verður svo á að það svigrúm nái einnig til þess að kveða á um undanþágur frá skattskyldu, líkt og kveðið er á um í lokamálslið 2. mgr. 42. gr. vskl.

3.2. UMSÖGN FÉLAGS VINNUVÉLAEIGENDA (FVE)

Í umsögn FVE eru stjórnvöld hvött til þess að færa jarðvinnu undir bráðabirgðaákvæði XXXIII vskl. sem kveður á um heimild til endurgreiðslu 100% vsk vegna vinnu við byggingarframkvæmdir o.fl. Ráðuneytið vísar til fyrri umfjöllunar um sameiginlegar athugasemdir SA og SI við fyrirhuguð áform um lagasetninguna vegna umsagnar FVE. Ráðuneytið hafnar því að um mismunun sé að ræða á milli starfsgreina. Fyrir liggur að málefnaleg sjónarmið réðu því hjá löggjafanum við setningu vskl. að miða endurgreiðslu vsk eingöngu við vinnu iðnaðarmanna á byggingarstað en ekki aðra vinnu, s.s. vinnu stjórnenda vinnuvéla o.fl. Ráðuneytið hafnar því þeirri staðhæfingu að um sé að ræða mismunun á milli starfsgreina, enda um eðlisólíka þjónustu að ræða.

3.3. UMSÖGN SAMBANDS ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA (SÍS)

SÍS fagnar því að stefnt sé að því að framlengja verkefnið „Allir vinna“ út árið 2021. Verkefnið hafi haft jákvæð áhrif á framkvæmdir sveitarfélaga sem hafi stutt við atvinnusköpun víða um land.

Athugasemdir SÍS beinast að því að ákvæði 5. mgr. XXXIII bráðabirgðaákvæðis vskl. nái eingöngu til „annars húsnæðis“ en ekki til „mannvirkja sem alfarið eru í eigu þeirra“. Með því að afmarka heimildina við húsnæði hafi endurgreiðsla vsk verið verulega takmörkuð með þeim áhrifum að sveitarfélög hafi ekki haft sama hvata til þess að fara í fjölbreyttari uppbyggingu en eingöngu við húsnæði, svo sem við jarðvinnu, stígagerð, leiksvæði o.s.frv. Óskar SÍS standa til þess að ákvæðinu verði breytt til samræmis við 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis XXXIV, en samkvæmt því geta mannúðar- og líknarfélög, íþróttafélög, björgunarsveitir o.fl., sem starfa til almannaheilla, fengið 100% endurgreiðslu vsk á vinnu á byggingarstað við byggingu, viðhald og endurbætur á mannvirkjum sem alfarið eru í eigu þeirra.

Ráðuneytið er ekki sammála því að rétt sé að útvíkka ákvæðið þannig að það taki til allra mannvirkja í eigu sveitarfélaga og eru eftirfarandi rök færð fram því til stuðnings:

Í fyrsta lagi liggur fyrir að núverandi ákvæði er samhljóða þeirri heimild sem veitt var sveitarfélögum með lögum nr. 10/2009 og var hluti þeirra ráðstafana sem gripið var til í kjölfar fjármálakreppunnar haustið 2008. Núverandi heimild var lögfest með lögum nr. 37/2020, um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru (frekari aðgerðir). SÍS tók heilshugar undir þá breytingu í umsögn sinni um frumvarpið enda um sömu heimild að ræða og veitt var á sínum tíma til sveitarfélaga í kjölfar fjármálahrunsins haustið 2008 og SÍS óskaði síðan eftir í ljósi ástandsins við setningu laga nr. 37/2020.

Í öðru lagi er það mat ráðuneytisins að ekki sé rétt að leggja að jöfnu þá heimild sem veitt er tilteknum almannaheillafélögum í bráðabirgðaákvæði XXXIV og þá beiðni sem fram kemur í umsögn SÍS. Heimild bráðabirgðaákvæðis XXXIV miðar að því að ná til almannaheillafélaga og samtaka sem þar falla undir, t.a.m. björgunarsveita, þ.e.a.s. heimildin beinist í þessu tilfalli að því sem tilefni gæti gefið til og gæti mögulega talist endurgreiðsluhæft í starfsemi þessara félaga, s.s. íþróttamannvirkja, t.a.m. knattúsa, og annars húsnæðis þeirra. Ljóst er að starfsemi sveitarfélaga er í eðli sínu mun umfangsmeiri en starfsemi almannaheillafélaga. Sem dæmi um mannvirki, samkvæmt lögum um mannvirki, nr. 160/2010, sem gætu fallið undir ákvæðið eftir þá breytingu sem SÍS leggur til má nefna framkvæmdir við gatnagerð-, göngu- og hjólreiðarstígar, göngubrýr og fleiri umferðarmannvirki. Slíkar breytingar myndu því leiða til ófyrirsjáanlegra útgjalda fyrir ríkissjóð og ganga mun lengra en núverandi heimildir kveða á um.

Í þriðja lagi bendir ráðuneytið á að sveitarfélög fá nú þegar endurgreiddan virðisaukaskatt af sérfræðipjónustu vegna hönnunar mannvirkja samkvæmt almennum reglum þar um, sbr. 3. mgr. 42. gr. vskl. þar sem kveðið er á um endurgreiðslu vsk til opinberra aðila, sbr. einnig 12. gr. reglugerðar nr. 248/1990, um virðisaukaskatt af starfsemi opinberra aðila.

Í fjórða lagi liggur fyrir að virðisaukaskattskerfið er eitt helsta tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs. Kerfið er almennt ekki hugsað sem tæki eða aðferð til endurgreiðslu virðisaukaskatts umfram það sem leiðir af innra samræmi virðisaukaskattsframkvæmdar. Breytingin myndi auka verulega á flækjustig við framkvæmd virðisaukaskatts, leiða til hækkunar á fjárhæðum endurgreiðslna og fjölgunar á endurgreiðslubeiðnum.

Í fimmta lagi leiddi slík breyting auk annars samhliða til mikils álags á starfsfólk í skattkerfinu. Í því sambandi má nefna að allar endurgreiðslur kalla á tilflutning á mannafla hjá Skattinum sem skapar hættu á skerðingu á tekjuöflun ríkissjóðs. Í því sambandi má t.a.m. nefna að samkvæmt upplýsingum frá Skattinum bárust embættinu á öllu árinu 2019 rúmlega 8.000 umsóknir um endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna íbúðarhúsnæðis. Það sem af er þessu ári hafa Skattinum hins vegar borist rúmlega 29.000 umsóknir, sem þýðir rúmlega 260% aukningu á milli ára.

4. NÆSTU SKREF

Fyrirhugað er að frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt og lögum um fjársýsluskatt verði kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í október og lagt fram á Alþingi í nóvember 2020.