



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

<b>Málsheiti og nr.</b>	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988 og lögum um fjársýsluskatt, nr. 165/2011, (fjármálaþjónusta o.fl.). Mál nr. 21 á þingmálaskrá fjármála- og efnahagsráðherra.
<b>Ráðuneyti /verkefnisstjóri</b>	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála.
<b>Innleiðing EES-gerðar?</b>	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
<b>Dags.</b>	14. september 2020.

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni

Þann 20. desember 2019 birti fjármála- og efnahagsráðuneytið, skrifstofa skattamála, [áform um frumvarp](#) til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt (byggingastarfsemi, almenningssamgöngur o.fl.). Með áformunum var ráðgert að taka til endurskoðunar ákvæði laganna er varða byggingarstarfsemi, verktöku í almenningssamgöngum og fjármálastarfsemi. Vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, COVID-19, var tekin sú ákvörðun að hætta við fyrirhuguð áform að sinni og áformað að leggja fram nýtt frumvarp á haustþingi 2020.

Eftir nánari skoðun á fyrri áformum og umfangi þeirra hefur verið ákveðið að það frumvarp sem nú er fyrirhugað að leggja fram taki eingöngu til endurskoðunar á ákvæðum virðisaukaskattslaga er varðar fjármálaþjónustu o.fl. Þannig gefst ráðrúm til að vinna þær breytingar betur í samráði við Skattinn, hagsmunaaðila o.fl. Jafnframt er áformað að samhliða verði gerðar afleiddar breytingar á lögum um fjársýsluskatt vegna þeirra breytinga sem ráðgert er að ráðast í á virðisaukaskattslögum.

Auk þeirra breytinga sem áformað er að ráðast í og varða endurskoðun á ákvæðum laganna er varðar veitta fjármálaþjónustu, verða nauðsynlegar breytingar lagðar til er varða framlengingu á ákvæðum til bráðabirgða XXXIII og XXXIV í lögunum til og með 31. desember 2021 og breytingar á ákvæði 4. mgr. 25. gr. laganna er kveður á um endurgreiðslu innskatts. Þá er áformað að lögfesta á ný ákvæði til bráðabirgða XXIX þess efnis að heimilt verði að fella tímabundið niður virðisaukaskatt við innflutning á lyfjum sem gefin eru ríkinu eða stofnunum þess til nota við meðferð sjúklunga á heilbrigðisstofnunum til og með 31. desember 2023.

### 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Talið er nauðsynlegt að gera breytingar á ákvæðum laganna er varðar fjármálastarfsemi í ljósi þeirra breytinga og tækniþróunar sem átt hefur sér stað á sviði fjármálastarfsemi síðustu misseri og ár. Þá er talið að þau rök sem færð voru fyrir endurgreiðsluheimildum skv. ákvæðum XXXIII og XXXIV til bráðabirgða sem lögfest voru í mars og júní 2020 og kveða á um 100% endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu manna á byggingarstað o.fl., en renna að óbreyttu út í árslok 2020, muni eiga áfram við á árinu 2021. Þannig er talið að áframhaldandi rök séu fyrir því að hvetja þurfi sérstaklega til framkvæmda, viðhalds og umhirðu við eignir heimila í formi íbúðar- og frístundahúsnæðis, bifreiða, húsnæði sveitarfélaga og aðila sem starfa að almannaheillum sem muni áfram eiga við á árinu 2021. Einnig er talið nauðsynlegt að gerðar verði breytingar á ákvæði 4. mgr. 25. gr. laganna um endurgreiðslu virðisaukaskatts í ljósi þess tíma sem tekið getur að afgreiða skýrslur og afgreiða inneignir samkvæmt skýrslum sem ekki eru til sérstakrar skoðunar hjá Skattinum þegar fyrir liggur að skýrslur vegna fyrri tímabila eru til skoðunar hjá Skattinum. Loks er talið rétt að leggja til breytingu á ákvæði til bráðabirgða nr. XXIX þess efnis að heimilt verði að fella tímabundið niður virðisaukaskatt á innflutningi á

lyfjum sem gefin eru ríkinu eða stofnunum þess til nota við meðferð á heilbrigðisstofnunum, þ.e. til og með 31. desember 2023.

### 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Ákvæði virðisaukaskattslaga um fjármálastarfsemi hafa staðið óbreytt í langan tíma. Talið er nauðsynlegt að skýra og uppfæra ákvæði laganna er varða fjármálastarfsemi, m.a. í ljósi þeirra laga- og tæknibreytinga sem átt hafa sér stað á umhverfi fjármálaþjónustu síðustu misseri og ár. Þá falla að óbreyttu ákvæði til bráðabirgða XXXIII og XXXIV úr gildi þann 31. desember nk., er varða 100% endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu manna við byggingu, endurbætur og viðhald á íbúðarhúsnæði o.fl. Til að hvetja til aukinnar eftirspurnar og kaupa á þjónustu er talið nauðsynlegt að framlenging á ákvæðunum eigi sér stað um eitt ár, þ.e. til og með 31. desember 2021. Til að hægt sé að greiða virðisaukaskatt úr ríkissjóði, vegna inneignarskýrslna er varða tímabil sem ekki eru til skoðunar hjá Skattinum, er fyrirhuguð breyting lögð til á 4. mgr. 25. gr. laga um virðisaukaskatt. Þá er talið nauðsynlegt að lögfesta á ný bráðabirgðaákvæði nr. XXIX er varðar heimild til að fella niður virðisaukaskatt við innflutning á lyfjum sem gefin eru ríkinu eða stofnunum þess. Lögfesting ákvæðisins mun leiða til þess að heimild verður til staðar til að fella niður virðisaukaskatts við innflutning á lyfjum sem gefin eru ríkinu eða stofnunum þess til nota við meðferð sjúklinga á heilbrigðisstofnunum, m.a. vegna klínískrar meðferðarrannsóknar af hálfu Landspítalans á bráðaeitilfrumuhvítblæði í börnum og vegna Covid-19 faraldursins.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Sú löggjöf sem fjallað er um í frumvarpinu fellur undir kafla 5 í stefnumótun málefnasviða í fjármálaáætlun stjórnvalda vegna árána 2020-2024. Markmið málaflokks 5.1 hafa víðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, en þau eru eftirfarandi:

- Bæta skattskil og tekjuöflun til sameiginlegra útgjalda.
- Skilvirkari og einfaldari opinber innheimta.

### 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Um er að ræða nauðsynlegar breytingar á ákvæðum laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Markmið lagasetningarinnar er að auka skýrleika skattframkvæmdar á sviði fjármálastarfsemi, framlengja bráðabirgðaákvæði XXXIII og XXXIV í lögunum sem sett voru vegna Covid-19 veirufaraldursins þar sem talið að þörfin fyrir umræddum endurgreiðslum sé enn til staðar, gera nauðsynlegar lagfæringar á ákvæðum laga um virðisaukaskatts er varða endurgreiðslu innskatts og fella tímabundið niður virðisaukaskatt við innflutning á lyfjum sem gefin eru ríkinu eða stofnunum þess til nota við meðferð sjúklinga á heilbrigðisstofnunum.

## C. Leiðir

### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Nauðsynlegar breytingar á ákvæðum laganna um fjármálastarfsemi, framlenging á tímabundnum ákvæðum laganna um 100% endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna vinnu við byggingu, endurbætur og viðhalds íbúðarhúsnæðis o.fl., næðu ekki fram að ganga.

### 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Þar sem um er að ræða nauðsynlegar breytingar á lagaákvæðum á sviði skatta og gjalda koma önnur úrræði ekki til greina, sbr. ákvæði 40. og 77. gr. Stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944.

### 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Þær leiðir sem áformað er að fara í fyrirhuguðu frumvarpi um breytingu á lögum um virðisaukaskatt með þeim breytingum sem áformað er að ráðast í eru taldar þær einu sem tækar eru að teknu tilliti til þeirra markmiða sem að er stefnt með fyrirhuguðum breytingum.

## D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

## 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Sú leið sem er áformuð með fyrirhuguðu frumvarpi er að leggja til breytingar á lögum um virðisaukaskatt í fjórum liðum auk þess sem lagðar verða til breytingar á lögum um fjársýsluskatt sem afleiddar breytingar af breyttu ákvæði laganna er varðar endurskoðun á fjármálaþjónustu í lögum um virðisaukaskatt. Lagt er upp með að gerðar verði breytingar á ákvæði laganna er varðar undanþágu fjármálastarfsemi frá virðisaukaskatti. Um er að ræða nauðsynlegar breytingar í ljósi þeirrar þróunar og tæknibreytinga sem átt hafa sér stað á sviði fjármálaþjónustu síðustu ár. Þá er áformað að leggja til framlengingu á ákvæðum til bráðabirgða XXXIII og XXXIV í lögnum til og með 31. desember 2021, breytingar á ákvæði 4. mgr. 25. gr. laganna er kveður á um endurgreiðslu innskatts og lögfestingu á nýju á ákvæði til bráðabirgða XXIX þess efnis að heimilt sé að fella niður virðisaukaskatt við innflutning á lyfjum sem gefin eru ríkinu eða stofnunum þess til nota við meðferð sjúklinga á heilbrigðisstofnunum. Um er að ræða nauðsynlegar breytingar á framangreindum ákvæðum.

## 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Í fyrsta lagi er áformað að leggja til breytingar á lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt er varða undanþágu fjármálastarfsemi frá virðisaukaskatti. Eftir atvikum mun samhliða fara fram skoðun á þeim ákvæðum laganna er varða kaup og sölu á fjármálaþjónustu milli landa. Ýmsar breytingar, bæði laga og tæknilegs eðlis hafa átt sér stað á síðustu árum á sviði fjármálastarfsemi, s.s. á sviði fjártækni o.fl. Á sama tíma hefur ekki verið gerð breyting á orðalagi undanþágu 10. tölul. 3. mgr. 2. gr. laganna er kveður á um undanþágu fjármálastarfsemi frá virðisaukaskatti, nánar tiltekið þjónustu banka, sparisjóða og annarra lánastofnana, svo og verðbréfamiðlun. Við nánari túlkun ákvæðisins hafa skattyfirvöld jafnan sótt skilgreiningu á veitingu fjármálaþjónustu til þeirra laga sem gilda um þjónustuna hverju sinni, sbr. sérlög á sviði slíkrar þjónustu, sbr. m.a. lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Mikilvægt er að auka skýrleika regluverks í virðisaukaskatti um fjármálastarfsemi hér á landi og á milli landa auk þess að skýra nánar með almennum hætti gildissvið undanþáguákvæðisins, m.a. til að tryggja samkeppnisstöðu íslenskra aðila gagnvart erlendum sem veita íslenskum aðilum fjármálaþjónustu.

Lagt er upp með að tekið verði mið af sambærilegu ákvæði 3-6 í norsku virðisaukaskattslögnum (n. lov om merverdiavgift frá 19. júní 2009), þar sem kveðið er á um að sala og milliganga um fjármálaþjónustu sé undanþegin skattskyldusviði laganna. Töluverð framkvæmd hefur mótast í Noregi um túlkun ákvæðisins síðustu ár bæði hjá skattyfirvöldum og hjá dómstólum. Í því sambandi má t.a.m. nefna að þar í landi hefur við skýringu hugtaksins verið litið til hliðstæðs hugtaks í virðisaukaskattstilskipun Evrópusambandsins (ESB) og til skattframkvæmdar í Danmörku og Svíþjóð eins og unnt er að teknu tilliti til þess að samræming skatta fellur alfarið utan gildissviðs EES-samningsins. Samhliða er áformað að gerðar verði afleiddar breytingar á lögum um fjársýsluskatt þar sem ráðgert er að „vátryggingarstarfsemi“ verði færð undir nýtt hugtak um fjármálaþjónustu í virðisaukaskattslögnum.

Í öðru lagi er áformað að leggja til framlengingu á ákvæðum til bráðabirgða XXXIII og XXXIV í lögnum til og með 31. desember 2021, sem sett voru upphaflega með lögum nr. 25/2020, um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru. Í bráðabirgðaákvæði XXXIII er m.a. kveðið á um að byggjendur og eigendur íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis öðlist á tímabilinu 1. mars 2020 til og með 31. desember 2020 rétt til endurgreiðslu 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna sem unnin er innan þess tímabils á byggingarstað vegna byggingar, endurbóta eða viðhalds íbúðarhúsnæðis. Þá er jafnframt kveðið á um samsvarandi hlutfall endurgreiðslu vegna hönnunar og eftirlits íbúðarhúsnæðis, heimilisaðstoðar, reglulegrar umhirðu íbúðarhúsnæðis og bílaviðgerða o.fl.

Í bráðabirgðaákvæði XXXIV er kveðið á um rétt mannúðar- og líknarfélaga, íþróttafélaga, björgunarsveita, æskulýðsfélaga og þjóðkirkjunnar o.fl. til 100% endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu manna á byggingarstað við byggingu, viðhald eða endurbætur á mannvirkjum sem alfarið eru í eigu þeirra.

Í ljósi aðstæðna í þjóðfélaginu og að teknu tilliti til þess að mörg verk, m.a. hjá opinberum aðilum, verða komin skammt á veg um næstu áramót, er nú áformað að framlengja gildistíma ákvæðanna til og með 31. desember 2021.

**Í þriðja lagi** er áformað að gerðar verði breytingar á ákvæði 4. mgr. 25. gr. laganna er kveður á um endurgreiðslu innskatts. Samkvæmt núgildandi reglum er ekki heimild til þess að inneign sé greidd út sé innsend virðisaukaskattsskýrsla vegna fyrra uppgjörstímabils til skoðunar hjá ríkisskattstjóra. Ef um flókin mál er að ræða og málsmeðferð hjá skattyfirvöldum tekur langan tíma hefur framkvæmdin í ákveðnum tilfellum leitt til þess að háar fjárhæðir hafa ekki verið greiddar út til skattaðila sem í ákveðnum tilfellum hefur leitt til greiðslu dráttarvaxta úr ríkissjóði til skattaðila. Í ljósi þessa er nú áformað að gerði verði breytingar þess efnis að eingöngu verði óheimilt að endurgreiða skattaðila mismun útskatts og innskatts vegna síðari tímabila ef áætlun er til staðar á fyrri uppgjörstímabilum.

**Í fjórða lagi** er lagt til að sú heimild sem lögfest var með ákvæði til bráðabirgða XXIX þess efnis að heimilt sé að fella niður virðisaukaskatt við innflutning á lyfjum sem gefin eru ríkinu eða stofnunum þess til nota við meðferð sjúklinga á heilbrigðisstofnunum verði tekin upp aftur og gildistími hennar afmarkaður til og með 31. desember 2023. Þágildandi ákvæði var sett með lögum nr. 124/2015, um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld (ýmsar breytingar) vegna átaks ríkisstjórnar, heilbrigðisyfirvalda og lyfjafyrirtækisins Gilead til að útrýma lifrabólgu C á Íslandi. Áformað er nú af hálfu Landsspítalans að taka þátt í klínískri meðferðarrannsókn á bráðaeitilfrumuhvítblæði í börnum. Með lögfestingu ákvæðisins mun þannig m.a. verða heimilt að fella niður virðisaukaskatt við innflutning á lyfjum sem gefin eru ríkinu eða stofnunum þess til nota við slíkar klínískar rannsóknir hér á landi. Þá liggur fyrir að breytingin mun gera það að verkum að heimilt verður að fella niður virðisaukaskatt með sama hætti vegna innflutnings á lyfjum, t.a.m. vegna Covid-19 veirufaraldursins.

#### E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

**1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Aðeins að því er varðar ákvæði 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að skattamálum skuli skipað með lögum. Þess verður gætt við samningu frumvarpsins að efni þess og framsetning samrýmist þeim ákvæðum.

**2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei.

**3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

4. Nei.

#### F. Samráð

**1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Aðilar sem hafa með höndum fjármálastarfsemi eða inna af hendi þjónustu fyrir fjármálafyrirtæki og byggingaraðilar, einstaklingar, mannúðar- og líknarfélög, íþróttafélög, björgunarsveitir o.fl. sem rétt eiga á endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu manna vegna íbúðarhúsnæðis, mannvirkja o.fl.

**2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Nei.

**3. Samráð sem þegar hefur farið fram**

Samráð hefur ekki farið fram.

**4. Fyrirhugað samráð**

Frekara samráð er fyrirhugað við Skattinn og hagsmunaaðila. Frumvarpsdrög verða kynnt síðar í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna frá 10. mars 2017.

#### G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

**1. Niðurstaða frumrats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

Sjá nánar meðfylgjandi fylgiskjal um mat á áhrifum vegna frumvarpsins.

**H. Næstu skref, innleiðing**

**1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

Já.

**2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Samráð verður haft við Skattinn vegna undirbúnings/aðlögunar frumvarpsins. Ekki er gert ráð fyrir því að þörf sé á sérstökum undirbúningi/aðlögun hjá hagsmunaaðilum.

**3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Gott samráð við innleiðingu löggjafar.

**4. Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Helstu mælikvarðar á árangur og útkomu breytinga sem gerðar eru á ákvæðum laga um skatta og gjöld eru upplýsingar frá ríkisaðilum og greiningarvinna þeirra gagna í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

**5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fær reglulega gögn frá ríkisaðilum og kallar einnig eftir þeim teljist það nauðsynlegt til að meta m.a. árangur lagabreytinga á sviði skatta- og tollamála. Það mun einnig eiga við í þessu tilviki.

**I. Annað**

[ ]

**J. Fylgiskjöl**

**1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**

Frummat á áhrifum, sjá meðfylgjandi skjal.

**2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**