



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málshæiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988 (byggingarstarfsemi, almenningssamgöngur o.fl. Mál á þingmálaskrá nr. 38.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	13. nóvember 2019.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Í frumvarpinu verða í fyrsta lagi lagðar til breytingar á ákvæðum laga um virðisaukaskatt er varða byggingarstarfsemi. Samkvæmt lögum nr. 50/1988 skal greiða virðisaukaskatt af viðskiptum innanlands á öllum stigum og af innflutningi vöru og þjónustu eins og kveðið er á um í lögum. Í lögum um virðisaukaskatt er hins vegar sérstaklega tekið fram að fasteignir teljist ekki til vara í skilningi laganna. Sala fasteigna ber því ekki virðisaukaskatt. Með vísan til meginreglu laganna um greiðslu virðisaukaskatts af öllum þjónustuviðskiptum er öll byggingarþjónusta virðisaukaskattsskyld. Af því leiðir að vinna við byggingar og önnur mannvirki hvort sem um er að ræða nýbyggingu, endurbyggingu, endurbætur, viðgerðir eða viðhald er skattskyld til virðisaukaskatts. Þau ákvæði laganna er varða byggingarstarfsemi eru að meginstofni til yfir tuttugu ára gömul. Fyrir liggur að miklar breytingar hafa átt sér stað síðan þá, m.a. í ljósi aukinnar tækni- og sjálfvirknivæðingar sem og breyttra byggingaradferða. Þá hefur átt sér stað þróun í löggjöf á þessu sviði í grannríkjum okkar. Í ljósi þessa er lagt til að gerðar verði viðeigandi og nauðsynlegar breytingar á lögum um virðisaukaskatt af byggingarstarfsemi. Samhliða þeim breytingum mun fara fram skoðun á ákvæðum laganna er varða endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna vinnu manna við íbúðarhúsnæði.

Í öðru lagi er lagt til að í fyrirhuguðu frumvarpi verði kveðið með skýrum hætti á um skattskyldu verktaka í almenningssamgöngum. Almenningsamgöngur eru undanþegnar virðisaukaskatti samkvæmt gildandi lögum um virðisaukaskatt. Í skattframkvæmd nær sú undanþága einnig til verktaka en margir þeirra aka bæði á undanþágu í verktöku fyrir þjónustuaðila almenningsamgangna og í virðisaukaskattsskyldri starfsemi fyrir einkaaðila. Þeir aðilar eru því í blandaðri starfsemi í virðisaukaskatti. Slíkt fyrirkomulag getur leitt til ónákvæmra skattskila, flækjustigs í skattframkvæmd og flækustigs fyrir skattaðila sjálfa m.a. hvað varðar aðföng og viðhald. Þá hefur ráðuneytið fengið ábendingu frá hagsmunaaðilum um nauðsyn þess að hugað verði að breytingum í þessa veru. Með vísan til framangreinds er nú áformað að afnema undanþágu verktaka í almenningssamgöngum. Í þessu sambandi leggur ráðuneytið til að samráð verði haft við Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagsmunaaðila um útfærsluna sem slíka.

Í þriðja lagi eru lagðar til aðrar breytingar, sem felast í að skýra með ítarlegri hætti þá starfsemi sem fellur undir fjármálastarfsemi og telst þannig undanþegin virðisaukaskatti. Samkvæmt núgildandi ákvæðum laga um virðisaukaskatt er þjónusta banka, sparisjóða og annarra lánastofnana, svo og verðbréfamiðlun undanþegin virðisaukaskatti. Ýmsar breytingar, bæði laga- og tæknilegs eðlis hafa átt sér stað á síðustu árum á sviði fjármálastarfsemi. Í skattframkvæmd á sviði virðisaukaskatts hafa hins vegar komið upp álitamál, s.s. um þjónustu milliliða er varðar færsluhirðingu og þjónustu milli höfuðstöðva og útibúa innan EES-svæðisins. Mikilvægt er að auka skýrleika regluverks í virðisaukaskatti um fjármálastarfsemi hér á landi og á milli landa að þessu leytinu til auk þess að skýra nánar með almennum hætti gildissvið undanþáguákvæðisins. Með vísan til framangreinds eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna með þessi undirliggjandi markmið að leiðarljósi.

Loks eru lagðar til breytingar og lagfæringar á ákvæðum laganna sem hafa það að markmiði að styrkja skattframtömd laganna og vinna gegn skattundanskotum.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið felst í gerð frumvarps um breytingar á lögum um virðisaukaskatt þar sem lagðar verða til breytingar á ákvæðum laganna er varðar byggingarstarfsemi og virðisaukaskatt, skattskyldu verktaka í almenningssamgöngum, fjármálastarfsemi og bættrar skattframtömdar og skattskila. (sjá nánari umfjöllun í lið nr. 1).

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

Í ljósi þeirra breytinga og þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað í byggingarstarfsemi, m.a. í ljósi aukinnar tækni- og sjálfvirknivæðingar sem og breyttra byggingaraðferða, er nú talið nauðsynlegt að endurskoðun eigi sér stað á ákvæðum laga í löggjöf um virðisaukaskatt er varðar byggingarstarfsemi.

Þá er talin nauðsyn á að skýra betur skattskyldu verktaka í almenningssamgöngum með það að markmiði að draga úr flækjustigi í skattframtömd og stuðla að réttari skattskilum.

Upp hafa komið álitæfni um hvaða starfsemi teljist falla undir fjármálastarfsemi í skilningi laga um virðisaukaskatti og að hvaða marki sú þjónusta sem innt er af hendi fyrir fjármálafyrirtæki teljist til undanþeginnar veltu í skilningi laganna. Lagt er til að skýrt verði nánar hvaða þjónusta teljist til fjármálastarfsemi og falli þannig undir undanþáguna sem slíka.

Loks eru lagðar til breytingar og lagfæringar á tilteknum ákvæðum laganna til að styrkingar á skattframtömd og til að vinna gegn skattundanskotum. Í því sambandi verður m.a. hugað að breytingum á ákvæðum laganna er varðar skráningar, afskráningar og skil skattaðila á virðisaukaskatti (sjá nánari umfjöllun í lið nr. 1).

B. Vegna umfangs

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Markmið málaflokks 5.1. miða að því að tryggja að skattaumsýsla, þ.e. skattframtömd og innheimta, sé í samræmi við það meginmarkmið að stuðla að einföldu og skilvirku skattkerfi til að fjármagna sameiginleg útgjöld þjóðarinnar. Markmið málaflokksins hafa víðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna:

- Bæta skattskil og öflun tekna 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. Það markmið sem stefnt er að með lagasetningunni er að auka skýrleika og bæta skattframtömd laganna er varðar byggingarstarfsemi, almenningssamgöngur, fjármálastarfsemi og almenna skattframtömd laganna.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Verði ekkert aðhafst mun sá skýrleiki sem stefnt er að með lagasetningunni og bætt skattframtömd ekki verða að veruleika.

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

Breytingar á gildandi ákvæðum laga á sviði skatta og gjalda.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Meginefni frumvarpsins felur í sér breytingar á ákvæðum laganna er varða skattlagningu vegna byggingarstarfsemi, almenningsamganga og fjármálastarfsemi. Auk þess eru lagðar til breytingar á lögnum til styrkingar á skattframkvæmd o.fl. Sjá nánar rökstuðning í lið nr. 1. hér fyrir ofan.

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

Í fyrsta lagi er áformað að taka til endurskoðunar ákvæði laganna er varða byggingarstarfsemi, frjálsa og sérstaka skráningu og endurgreiðslu virðisaukaskatts til byggingaraðila.

Í öðru lagi er áformað að leggja til að ákvæði laganna er varðar undanþágu verktaka frá innheimtu virðisaukaskatts í almenningsamgöngum verði endurskoðað.

Í þriðja lagi er áformað að leggja til breytingar á ákvæði laganna er varðar undanþágu fjármálastarfsemi frá virðisaukaskatti. Eftir atvikum mun samhliða fara fram skoðun á þeim ákvæðum laganna er varða kaup og sölu á fjármálaþjónustu milli landa.

Í fjórða og síðasta lagi eru lagðar til breytingar og lagfæringar á tilteknum ákvæðum laganna til styrkingar á skattframkvæmd og málsmeðferð ríkisskattstjóra í skattamálum, sbr. IX. kafla laganna, með það að markmið að leiðarljósi að vinna gegn skattundanskotum.

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?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Fumvarpið snertir fyrst og fremst byggingaraðila, aðila sem hafa með höndum almenningsamgöngur í verktöku, aðila sem hafa með höndum fjármálastarfsemi eða inna af hendi þjónustu fyrir fjármálafyrirtæki og skattyfirvöld.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Samráð hefur farið fram við SÍS vegna almenningsamgangna og verktöku.

4. Fyrirhugað samráð

Frekara samráð er fyrirhugað, m.a. við ríkisskattstjóra, SÍS, fjármálafyrirtæki og aðra hagsmunaaðila.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Þar sem ákvæði frumvarpsins lúta að mestu leyti að auknum skýrleika á ákvæðum laganna er ekki gert ráð fyrir því að samþykkt frumvarpsins hafi útgjaldabreytingar í för með sér.

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?

Þegar hefur verið haft samráð við SÍS. Haft verður frekara samráð við SÍS á síðari stigum auk ríkisskattstjóra og annarra hagsmunaaðila.

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 skattamála. Það mun einnig eiga við í þessu tilviki. |

I. Annað

| |

J. Fylgiskjöl

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

Já.

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum

Nei. |

3. | |