

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 og lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „áætluð“ í 6. mgr. kemur og við málsgreinina bætist: eða í vanskilum; og: enda sé aðili ekki með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs.
- 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 virðisaukaskattskýrslum og virðisaukaskatti. Í stað fullnægjandi skila á virðisaukaskatti getur ríkisskattstjóri heimilað skattaðila að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir álögðum virðisaukaskatti skv. 1. másl. þessarar málsgreinar, 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 gögn og upplýsingar um skattskyldan 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 skattaðila að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir álögðum virðisaukaskatti skv. 1. másl. þessarar málsgreinar, að viðbættu álagi, vöxtum og innheimtukostnaði.

Ríkisskattstjóra er heimilt að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá ef hann hefur sætt áætlun á opinberum gjöldum eða er í vanskilum með opinber gjöld enda sé aðili ekki með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs.

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 virðisaukaskattsskrá 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 skattaðili gert

fullnægjandi skil á þessu tímabili skal hann að því loknu standa skil á virðisaukaskatti samkvæmt 1. másl. 1. mgr.

Ákvæði 2. mgr. gilda einnig um nýskráningu á virðisaukaskattsskrá skv. 5. gr. og endurskráningu skv. 8.-10. mgr. 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 tilvísunar í 2. mgr. í 1. mgr. 27. gr. B laganna kemur: 4. mgr.

II. KAFLI

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

5. gr.

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

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða XVII í lögum:

Í stað „30. júní 2023“ tvívegis í 1. másl. 1. mgr. og í 3. másl. 2. mgr. kemur: og með 31. desember 2024.

III. KAFLI

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

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða LV í lögum:

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

IV. KAFLI

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Frumvarpið hefur að geyma tillögur að breytingum á annars vegar lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, og hins vegar 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 greiðslu virðisaukaskatts. 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 heimildir til skattfrjálsrar ráðstöfunar og úttektar viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar í tengslum við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sem að óbreyttu falla úr gildi 30. júní 2023, verði framlengdar um eitt og hálft 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 greiðslu virðisaukaskatts.

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 virðast 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 langstærstu 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 taki gjarnan nýr aðili við því hlutverki að gefa út tilhæfulausa reikninga og háttsemin heldur áfram. Hið svokallaða kennitölufylling 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 inn á virðisaukaskattsskrá séu einungis þeir aðilar sem vilja með réttu taka á sig þær skyldur og þau réttindi sem felast í því að vera á virðisaukaskattsskrá. Um leið eru varnir gegn skattsvikabrotum styrktar.

2.2. Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til öflunar 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 höfuðstóls-lækkun húsnæðislána. 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 bæði 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. Framlenging úrræðanna árið 2019 var einnig liður í þeim aðgerðum sem ríkisstjórnin kynnti vegna lífskjarasamninga 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 sem tóku gildi 1. janúar 2023.

Tillaga 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 lífskjör 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 skattfrjálstrar 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 greiðslu virðisaukaskatts.

Aðilar sem óska eftir skráningu 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 einnig 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. Mikilvægt er að inni á virðisaukaskattsskrá séu einungis þeir aðilar sem vilja með réttu taka á sig þær skyldur og þau réttindi sem felast í því að vera á virðisaukaskattsskrá. Í frumvarpinu er því lagt til að ríkisskattstjóra verði veitt aukin úrræði til að bæta skil og eftirlit með greiðslu virðisaukaskatts.

Í I kafla frumvarpsins eru ákvæði sem veita ríkisskattstjóra skýrar heimildir til tiltekinna athafna. Ákvæðin 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 stjórnvísulagala og meginreglum stjórnvísuluréttarins. 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.

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

Í fyrsta lagi er lagt til að ríkisskattstjóri fái almenna heimild til að synja aðila um skráningu að nýju á virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum og virðisaukaskatti. Í stað fullnægjandi skila á virðisaukaskatti getur ríkisskattstjóri heimilað aðila að leggja fram tryggingu í formi skilyrðislausrar sjálfskuldarábyrgðar banka fyrir álöggðum virðisaukaskatti að viðbættu álagi, vöxtum og innheimtukostnaði. Í 2. mgr. 27. gr. A laga um virðisaukaskatt er að finna heimild af þessu tagi en hún er bundin við þá aðila sem ríkisskattstjóri hefur áður úrskurðað af virðisaukaskattsskrá þar sem þeir höfðu sætt áætlun virðisaukaskatts samfellt í tvö uppgjörstímabil.

Í öðru lagi er lagt til að ríkisskattstjóri fái heimild til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá ef opinber gjöld hans eru í vanskilum á einhverju ári af næstliðnum þremur tekjuárum á undan því ári sem sótt er um skráningu á virðisaukaskattsskrá. Heimildinni verður ekki beitt ef aðili er með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann

ríkissjóðs vegna vanskilanna. Ríkisskattstjóri hefur nú þegar heimild til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá ef opinber gjöld hans eru áætluð á umræddum tíma, sbr. 6. mgr. 5. gr. laga um virðisaukaskatt. Nauðsynlegt er að heimildin nái ekki aðeins til skila á framtölum heldur einnig vanskila á opinberum gjöldum.

Framangreindum heimildum er ætlað að skjóta styrkari stoðum undir framkvæmd virðisaukaskatts með því að gera auknar kröfur til þeirra sem sækja um skráningu á virðisaukaskattsskrá. Með auknum kröfum 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 og virðisaukaskatti.

Lagt er til að ríkisskattstjóri fái almenna heimild til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi aðili sætt áætlun virðisaukaskatts í tvö uppgjörstímabil eða fleiri. Einn af grundvallarþáttum virðisaukaskattskerfisins er að aðili skili fullnægjandi virðisaukaskattsskýrslum á gjalddaga. Samkvæmt 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 samfelt 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 samkvæmt 42. gr. laganna. Ákvæðinu var einnig ætlað að hvetja aðila til að bæta skil sín. Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra er gildandi regla ekki að þjóna tilgangi sínum nægilega vel í skattframkvæmd. Dæmi eru um að aðilar skili virðisaukaskattsskýrslum fyrir annað hvert tímabil og komist þannig framhá reglunni. Hefur ríkisskattstjóri takmörkuð úrræði til að bregðast við slíkri háttsemi en með tillögunni er ráðin bót á því.

Einnig er lagt til 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 álögðum virðisaukaskatti að viðbættu álagi, vöxtum og innheimtukostnaði. Samkvæmt 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 á tíðum falið í sér skattsvik. Af þeim sökum er mikilvægt að ríkisskattstjóri hafi heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á innheimtum virðisaukaskatti.

3.1.3. Heimild ríkisskattstjóra til að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á skattframtölum og 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 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. Að þessu sögðu er mikilvægt að ríkisskattstjóri hafi heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá ef opinber gjöld hans eru áætluð. Slík 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. Ástæða þótti að hafa slíkt skilyrði fyrir skráningu á virðisaukaskattsskrá og verður að ætla að sama ætti að eiga við um áframhaldandi veru aðila á virðisaukaskattsskránni.

Þá er í frumvarpinu lagt til að ríkisskattstjóri 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 umbedin gögn og upplýsingar um skattskyldan rekstur sinn

Lögbundnar heimildir ríkisskattstjóra til að afla upplýsinga eru víðtækar. Samkvæmt 38. gr. laga um virðisaukaskatt, sbr. einnig 94. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, er öllum aðilum, bæði virðisaukaskattsskyldum og öðrum, skylt að láta skattýfirlögum í té ókeypis 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. Ef óskað hefur verið eftir frekari upplýsingum varðandi fjárhæð innskatts á innsendri virðisaukaskattsskýrslu hefur ríkisskattstjóri gripið til þess ráðs að hafna innskattinum en afgangi virðisaukaskattsskýrslu að öðru leyti. Í öðrum tilvikum hefur ríkisskattstjóri að jafnaði ekki átt annarra kosta völu en að afgangi virðisaukaskattsskýrslu aðila. Mikilvægt er að þeir sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá og gerast innheimtumenn fyrir ríkissjóð, með tilheyrandi réttindum og skyldum, bregðist við erindum ríkisskattstjóra. Af þessum sökum er lagt til að ríkisskattstjóri fái heimild til að fella aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki brugðist við ítrekaðri beiðni ríkisskattstjóra um upplýsingar og gögn um skattskyldan rekstur sinn.

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

Nauðsynlegt er að hafa aukið eftirlit með þeim aðilum sem hafa verið úrskurðaðir af virðisaukaskattsskrá vegna vanskila á virðisaukaskatti og opinberum gjöldum eða vanskila virðisaukaskattsskýrslum og skattframtölum eða þeir hafa ekki sinnt ítrekaðri beiðni ríkisskattstjóra um gögn og upplýsingar um skattskyldan rekstur sinn. Í frumvarpinu er því

lagt til að þeim verði gert að nota hvern almanaksmanúð 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 samfelld í tvö uppgjörstímabil.

3.2. Framlenging á skattfrjálstri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

Í frumvarpinu er lagt til að heimild réttthafa til skattfrjálstrar 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 skattfrjálstrar úttekta 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 sérlægum, 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 greiðslu virðisaukaskatts.

Frumvarpið snertir aðila, bæði einstaklinga og lögaðila, sem óska eftir skráningu á virðisaukaskattsskrá eða eru nú þegar skráðir á virðisaukaskattsskrá. Frumvarpið snertir einnig starfshætti ríkisskattstjóra. Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Skattinn, dómsmálaráðuneytið, menningar- og viðskiptaráðuneytið og héraðssaksóknara. Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 6. mars sl. Ein umsögn barst frá Samtökum iðnaðarins þar sem kom fram að vanda þyrfti til verka við auknar eftirlitsheimildir Skattsins og tryggja fyrirsjáanleika í framkvæmd. Í umsögninni kom einnig fram að nauðsynlegt væri að taka virðisaukaskattslögin til heildstæðrar endurskoðunar. [Í vinnslu.]

5.2. Framlenging á skattfrjálstri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

Alls bárust sex umsagnir í samráðsgátt stjórnvalda um þennan kafla frumvarpsins. Flestar þeirra snéru að 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.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Aukin úrræði fyrir ríkisskattstjóra til að bæta skil og eftirlit með greiðslu virðisaukaskatts.

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 tímasetning þeirra áhrifa 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 minniháttar og rúmist innan gildandi fjárheimilda.

6.1.2. Mat á jafnréttisáhrifum

Ekki hefur farið fram ítarleg greining á því hver áhrifin verða á kynin vegna breytinga sem snúa að auknum úrræðum fyrir ríkisskattstjóra.

6.1.3. Mat á samfélagslegum áhrifum

Breytingar á úrræðum fyrir ríkisskattstjóra eru til þess fallnar að hafa jákvæð áhrif á starfshætti, 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 möguleikum 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 undirstöður samfélags og efnahagslífs.

6.2. Framlenging á skattfrjálstri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

6.2.1. 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 króna á tímabili þeirrar framlengingar sem hér er lögð til þ.e. frá júlí 2023 til desember 2024.

6.2.2. Áhrif á rétthafa séreignarsparnaðar

Úrræðin fela í sér að einstaklingar geta nýtt sér séreignarsparnað sinn skattfrjálst við öflun 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.

6.2.3. 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 gert ráð fyrir að vörsluaðilar séreignarsparnaðar þurfi að selja eignir vegna framlengingar á úrræðunum.

6.2.4. 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.

6.2.5. 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 minnkar 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 því 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 og leiðir til þess að húsnæðisverð verður 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 öflunar 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.

6.2.6. Áhrif á jafnrétti kynjanna

Ekki liggja fyrir upplýsingar um nýtingu úrræðanna sem lagt er til að framlengja eftir kynjum en leiða má líkum að því að úrræðin nýtist kynjunum með ólíkum hætti. 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 liggi 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.

6.2.7. 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 mótramlag 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 líffeyrisgreiðslur 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 oftar 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 ma. 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 fella aðila af virðisaukaskattsskrá.

Í a. lið eru lagðar til breytingar á 6. mgr. 5. gr. laganna þannig að ríkisskattstjóra verði 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 ef aðili er með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs vegna vanskilanna.

Í b. lið er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 5. gr. sem kveður á um að ríkisskattstjóri geti sýnað aðila um skráningu að nýju á virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki gert fullnægjandi skil á virðisaukaskattsskýrslum og virðisaukaskatti. Engin tímamörk verða bundin við þessa heimild 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 um að ríkisskattstjóra verði heimilt að úrskurða aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann ekki orðið við ítrekaðri beiðni ríkisskattstjóra um gögn og upplýsingar um skattskyldan rekstur sinn. Heimildin er bundin við þau tilvik þegar ríkisskattstjóri óskar eftir gögnum og upplýsingum um skattskylda starfsemi aðilans sjálfs. Heimildin nær því ekki til þess þegar ríkisskattstjóri óskar eftir upplýsingum frá aðila um skattskylda starfsemi þriðja aðila. Í öðru lagi er lagt til að ríkisskattstjóra verði heimilt að fella aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann sætt áætlun virðisaukaskatts í tvö uppgjörstímabil eða lengur eða er í vanskilum með virðisaukaskatt. Til að koma til móts við aðila, sem eru í tímabundnum greiðsluferðileikum, 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 fella aðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann sætt áætlun á opinberum gjöldum eða er í vanskilum með opinber gjöld. Heimildinni verður ekki beitt ef aðili er með gilda greiðsluáætlun við innheimtumann ríkissjóðs vegna vanskilanna. Þá afmarkast heimildin við þann tíma sem aðili hefur verið skráður á virðisaukaskattsskrá.

Um 2. gr.

Lagt er til að tveimur málsgreinum verði bætt við 24. gr. laganna, 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.

Lagt er til að 27. gr. A laganna verði felld brott þar sem efni ákvæðisins, en þó í breyttri mynd, verður flutt í 5. og 24. gr. laganna, sbr. nánar 1.-2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Hér er gerð tillaga um breytingu á 1. mgr. 27. gr. B laganna. Tillögur samkvæmt 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. laganna.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að heimild réttthafa til ráðstöfunar á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, inn á höfuðstól lána sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði til eigin nota, verði framlengd til og með 31. desember 2024.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er í fyrsta lagi lagt til að heimild réttthafa til úttektar á uppsöfnuðu viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, til öflunar 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 7. gr.

Í greininni er lagt til að sú útgreiðsla viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar sem lögð er til í 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 hálf árs framlengingar á úrræðum réttthafa til að ráðstafa og taka út viðbótariðgjald til séreignarsparnaðar í tengslum við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Er rétt höfum því tryggt áframhaldandi skattfrelsi við nýtingu beggja úrræðanna.

Um 8. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku. Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins öðlist þegar gildi.