

151. löggjafarþing 2020–2021.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur (fjármagnstekjuskattur).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

Á undan orðinu „búseturéttar“ í 3. másl. 8. mgr. 17. gr. laganna kemur: frístundahúsnaðis til eigin nota.

2. gr.

Við B-lið 1. mgr. 30. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi:

Á móti innleystum gengishagnaði, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 8. gr., höfuðstóls að jafnvirði allt að 15.000 SDR á sérgreindum sparnaðarreikningi, sem myndast hefur á síðastliðnum þremur árum, er heimilt að færa til frádráttar fjárhæð sem nemur þeim gengishagnaði. Sýna skal fram á að höfuðstóllinn hafi verið lagður inn á reikninginn í þeim tilgangi að mæta fyrirhuguðum útgjöldum í erlendum gjaldeyri og að innlausnarandvirðinu hafi verið ráðstafað til greiðslu þeirra útgjalda. Útgjöld sem falla undir ákvæðið eru einkum þau sem falla til vegna tímabundinnar dvalar erlendis, s.s. skólagjalda, leigu eða önnur sambærileg útgjöld.

3. gr.

Í stað orðanna „heildarvaxtatekjum að fjárhæð 150.000 kr.“ í 3. másl. 3. mgr. 66. gr. laganna kemur: samanlögðum vaxtatekjum og tekjum af eignarhaldi félaga skráðra á skipulegum verðbréfamarkaði í formi arðs og söluhagnaðar að fjárhæð 300.000 kr.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 70. gr. laganna:

- a. Við a-lið 7. tölul. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó skal ekki reikna tekjuskatt skv. 1. másl. af arði og/eða söluhagnaði frá félögum sem skráð er á skipulegum verðbréfamarkaði allt að fjárhæð 300.000 kr. á ári þó aðeins að svo miklu leyti sem vaxtatekjur skv. 8. tölul. eru undir þeirri fjárhæð.
- b. Í stað „150.000 kr.“ í a-lið 8. tölul. kemur: 300.000 kr.

II. KAFLI

Breyting á lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996.

5. gr.

Ákvæði 2. mgr. 4. gr. laganna orðast svo:

Eftirfarandi tekjum skal halda utan stofns til staðgreiðslu:

- a. gengishagnaði skv. 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.
- b. innleystum gengishagnaði sérgreindra sparnaðarreikninga skv. 4. tölul. 2. mgr. 8. gr. sbr. og 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Um skattgreiðslu af tekjum samkvæmt þessari málsgrein fer eftir lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, og skal skatturinn ákvarðaður við álagningu opinberra gjalda næsta ár á eftir tekjuári ásamt álagi á skattfjárhæðina samkvæmt þeim lögum.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda við álagningu 2021 vegna tekna ársins 2020.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í Sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis frá 30. nóvember 2017 segir: Fjármagnstekjuskattur verður hækkaður í 22% í upphafi kjörtímabils í því markmiði að gera skattkerfið réttlátara óháð uppruna tekna. Samhliða verður skattstofn fjármagnstekjuskatts tekinn til endurskoðunar. Með lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2018, nr. 96/2017, var lögfest hækkun á tekjuskatti af fjármagnstekjum úr 20% í 22%. Þann 13. febrúar 2020 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp sem falið var það verkefni að móta tillögur um endurskoðun skattstofns fjármagnstekjuskatts í samræmi við framangreindan sáttmála. Starfshópurinn lauk störfum og afhenti ráðherra skýrslu sína um skattstofn fjármagnstekjuskatts og áhrif verðbólgu þann 1. nóvember 2020. Í frumvarpi þessu er að finna tillögur að breytingum þar sem að mestu leyti hefur verið komið til móts við tillögur starfshópsins í áður nefndri skýrslu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar má rekja til áður nefnds sáttmála ríkisstjórnarinnar um að samhliða hækkun á fjármagnstekjuskatti úr 20% í 22% yrði skattstofn fjármagnstekjuskatts tekinn til endurskoðunar. Sú breyting kom til framkvæmda við staðgreiðslu 2018 og álagningu opinberra gjalda 2019. Markmið frumvarpsins er að útfæra tillögur starfshóps um endurskoðun skattstofns fjármagnstekjuskatts m.t.t. verðbólgu þar sem hún hefur áhrif á skattbyrði fjármagnstekna. Jafnframt er lögð til breyting, sem lýtur ekki að áhrifum verðbólgu á skattstofn fjármagnstekna, heldur snýr að skattlagningu við sölu frístundahúsnæðis.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Frítekjumark vaxtatekna.

Í frumvarpinu er lagt til að frítekjumark vaxtatekna hjá einstaklingum, hvort sem þeir bera ótakmarkaða eða takmarkaða skattskyldu hér á landi, hækki úr 150.000 kr. í 300.000 kr. á ári. Frítekjumark að fjárhæð 100.000 kr. á ári vegna vaxtatekna einstaklinga var tekið upp árið 2010. Árið 2014 var það hækkað í 125.000 kr. á ári og árið 2018 í 150.000 kr. á ári. Áformað er að hækka frítekjumarkið í 300.000 kr. við álagningu ársins 2021 og láta það einnig ná til arðstekna og söluhagnaðar félaga sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði sem þýðir að einstaklingar þurfa ekki að greiða fjármagnstekjuskatt af samanlögðum vaxtatekjum og tekjum af félögum sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði í formi arðs eða

söluhagnaðar allt að 300.000 kr. á árinu 2020. Áætlað er að tekjur ríkissjóðs muni lækka um 770 millj. kr. verði tillagan samþykkt.

3.2. Frítekjumark arðstekna.

Í frumvarpinu er að finna nýja tillögu um að breikka stofn þeirra fjármagnstekna sem falla undir frítekjumark 66. og 70. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og láta þær ná til úthlutaðs arðs og söluhagnaðar félags sem skráð er á skipulegum verðbréfamarkaði allt að 300.000 kr. á ári hjá manni, miðað við að hann sé ekki með vaxtatekjur. Stofn 300.000 kr. frítekjumarksins myndi þannig ná jafnt til vaxtatekna, arðs og söluhagnaðar en séu sameiginlegar tekjur umfram 300.000 kr. þá yrði það sem er umfram skattskyldt samkvæmt almennum reglum. Gert er ráð fyrir því að einungis einstaklingar sem fá úthlutaðan arð eða söluhagnað af félagi sem skráð er á skipulegum verðbréfamarkaði geti notið frítekjumarksins. Með breytingunni eru skattalegir hvatar milli fjárfestingakosta sem leiða af sér vaxtatekjur annars vegar og arðstekjur og söluhagnað hins vegar jafnaðir. Vonast er til þess að breytingin muni gera hlutabréfamarkaðinn að álitlegri fjárfestingakosti frá því sem verið hefur og þannig hvetja til aukinnar þátttöku almennings. Áformað er að breytingartillagan taki gildi við álagningu árið 2021 sem þýðir að verði frumvarpið að lögum munu einstaklingar ekki þurfa að greiða fjármagnstekjuskatt af heildar vaxtatekjum og tekjum af eignarhaldi félaga sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði allt að fjárhæð 300.000 kr. sem fá á árinu 2020. Áætlað er að lækkun tekna ríkissjóðs muni nema 150 millj. kr. verði tillagan að lögum.

3.3. Söluhagnaður af frístundahúsnæði til eigin nota.

Hagnaður manns af sölu íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis telst almennt að fullu til skattskyldra tekna á söluári. Hagnaður af sölu íbúðarhúsnæðis telst þó ekki til skattskyldra tekna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum skv. 17. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Þau skilyrði eru að seljandi hafi átt húsnæðið í a.m.k. tvö ár og að heildarrúmál íbúðarhúsnæðis í eigu seljanda á söludegi sé ekki umfram 600 rúmmetra (1.200 rúmmetra ef hjón), nema ef um eigin not er að ræða en þá gildir stærðartakmörkunin ekki.

Hagnaður manns af sölu frístundahúsnæðis telst til skattskyldra fjármagnstekna á söluári skv. 15. gr. tekjuskattslaga. Í vissum tilvikum getur þó verið hagkvæmara að nýta heimild til að telja helming söluverðs til tekna í stað söluhagnaðar skv. 3. mgr. 15. gr. tekjuskattslaga, sem á einkum við um eignir sem lengi hafa verið í eigu seljanda og/eða sem hafa hækkað mikið í verði. Reglurnar hafa áhrif til skerðingar fyrir þá einstaklinga sem þiggja bætur úr almannatryggingum. Á hinn bóginn greiðir bótaþegi sem selur auka íbúðarhúsnæði ekki skatt af söluhagnaðinum og bætur hans skerðast ekki, að því gefnu að heildarrúmmál sé undir stærðarmörkunum. Til þess að bregðast við þessu misræmi í skattlagningu söluhagnaðar auka íbúðar annars vegar og frístundahúsnæðis hins vegar er lagt til að frístundahúsnæði til eigin nota falli einnig undir ákvæði 17. gr. enda séu uppfyllt skilyrði ákvæðisins um eignarhaldstíma og stærðarmörk, rétt eins og söluhagnaður af búseturétti og íbúðarhúsnæði úr dánarbúi manns. Með því er komið í veg fyrir skerðingu bótaréttar sem og skattlagningu söluhagnaðar af sölu frístundarhúsnæðis til eigin nota að uppfylltum skilyrðum ákvæðis 17. gr. tekjuskattslaga.

3.4. Frádráttur á móti innleystum gengishagnaði af sérgreindum sparnaðarreikningum.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um frádráttarheimild á móti innleystum gengishagnaði með ákveðnum takmörkunum. Samkvæmt núgildandi reglum er gengishagnaður skatt- og staðgreiðsluskyldur við innlausn, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 8. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 3. másl. 1. tölul. 1. mgr. laga um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996.

Einstaklingur sem leggur inn 1.000 evrur á gjaldeyrisreikning gæti því þurft að greiða skatt af gengishagnaði, jafnvel þótt hann taki út sömu fjárhæð stuttu síðar, ef gengi íslensku krónunnar hefur lækkað í virði enda eru skattskil þeirra sem bera ótakmarkaða skattskyldu hér á landi gerð upp í íslenskum krónum. Með lagabreytingunni er ekki verið að hrófla við almennri skattskyldu í þeim aðstæðum þegar einstaklingur innleysir gengishagnað af sparnaði í erlendum gjaldeyri. Breytingunni er ætlað að koma til móts við þá einstaklinga sem sjá fram á tiltekin útgjöld í erlendum gjaldeyri í náninni framtíð og fjárfesta í erlendum gjaldeyri í þeim tilgangi að verja sig gegnisbreytingum íslensku krónunnar.

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 gætt sérstaklega við undirbúning frumvarpsins að orðalag breytinganna væri skýrt og að öðru leyti í samræmi við kröfur sem leiða má af stjórnarskrárákvæðunum.

5. Samráð.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og snertir fyrst og fremst skattskylda aðila, bæði einstaklinga og lögaðila. Við vinnslu þess var haft samráð við embætti [X]. Áform um samningu frumvarpsins voru kynnt á vettvangi ráðuneytisstjóra og frumvarpsdrögin voru einnig kynnt almenningi í opinni samráðsgátt stjórnvalda [xx]. [XX] umsagnir bárust frá [XXX].

6. Mat á áhrifum.

Tillögur frumvarpsins eru af ýmsum toga og sama má segja um mat á áhrifum þeirra.

Áhrifin á tekjur ríkissjóðs af hækkingu á frítekjumarki vaxtatekna úr 150 þús. kr. í 300 þús. kr. er áætlaður 770 millj. kr. til lækkunar.

Áætluð áhrif á tekjur ríkissjóðs af því að fella arð og söluhagnað undir 300 þús. kr. frítekjumarkið er 150 millj. kr. til lækkunar.

Gert er ráð fyrir því að heildarlækkun tekna ríkissjóðs af því að fella söluhagnað af frístundarhúsnæði til eigin nota undir ákvæði 17. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, nemi á bilinu 600–700 millj. kr.

Tillaga frumvarpsins er snýr að frádrætti á móti innleystum gengishagnaði er gróflega áætlaður á bilinu 50–300 millj. kr. en hafa ber í huga að áhrifin myndu fyrst og fremst koma fram ef íslenska krónan lækkar í virði.

Gert er ráð fyrir því að verði frumvarpið að lögum muni heildartekjutap ríkissjóðs nema um 1,6–2,0 milljörðum kr.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að sömu reglur skuli gilda um söluhagnað af frístundahúsnæði til eigin nota og um íbúðarhúsnæði til eigin nota.

Um 2. gr.

Í 1. málsl. er mælt fyrir um frádráttarheimild á móti innleystum gengishagnaði, með ákveðnum takmörkunum. Frádráttarheimildin afmarkast við gengishagnað sem myndast hefur á síðastliðnum þremur árum. Þá afmarkast hún við höfuðstól að jafnvirði allt að 15.000 SDR í erlendum gjaldeyri sem geymdur hefur verið á sérgreindum sparnaðarreikningi.

Frádráttarheimildin á ekki við ef einstaklingur er með fleiri en einn sérgreindan sparnaðarreikning hverju sinni. Reikningur sem uppfyllir skilyrði þess að teljast sérgreindur sparnaðarreikningur væri gjaldeyrisreikningur hjá fjármálastofnun sem auðkenndur hefur verið við stofnun sem sérgreindur sparnaðarreikningur og tilgreint er í skýringu hvers konar útgjöldum sparnaðinum er ætlað að mæta. Reikningurinn skal vera mest til þriggja ára frá stofnun og takmarka innlagnir á reikninginn við jafnvirði 15.000 SDR í erlendum gjaldeyri. Embætti ríkisskattstjóra myndi á grundvelli 92. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, afla nauðsynlegra upplýsinga frá fjármálastofnuninni þannig að allar upplýsingar um gengishagnað sem eiga rætur að rekja til umræddra reikninga yrðu forskráðar á skattframtöl.

Í 2. másl. segir að sýna skuli fram á að höfuðstóllinn hafi verið lagður inn á reikninginn í þeim tilgangi að mæta fyrirhuguðum útgjöldum. Ennfremur er það skilyrði að sýnt sé fram á að innlausnarandvirðinu hafi verið ráðstafað til greiðslu útgjaldanna. Hvað fyrri atriðið varðar þá yrði alla jafna stuðst við tilgreiningu sparnaðarreikningsins á þeim útgjöldum sem honum er ætlað að mæta. Hvað seinna atriðið varðar þá á það undir einstaklinginn að leggja fram viðunandi gögn í skattframtali sínu sem sýna fram á að höfuðstóllinn ásamt vöxtum og gengishagnaði hafi verið nýttur til greiðslu tilgreindra útgjalda. Sönnun hvað þetta varðar væri t.d. greiðslukvittun á skólagjöldum eða leigu. Ef innleyst fjárhæð væri aðeins að hluta nýtt til greiðslu tilgreindra útgjalda skal hlutfalla frádráttarréttinn og greiðist þá fjármagnstekjuskattur af því sem ekki fæst frádráttur á móti samkvæmt almennum reglum.

Í 3. másl. er vikið að eðli þeirra útgjalda sem ákvæðið tekur til. Kemur þar fram að það séu einkum þau útgjöld sem falla til vegna tímabundinnar dvalar erlendis og eru nefnd í dæmaskyni skólagjöld og leiga en einnig vísað til annarra sambærilegra útgjalda. Ákvæðið er því ekki tæmandi og ákveðið svigrúm fyrir hendi til mats á því hvað teljist annar sambærilegur kostnaður. Af orðalaginu er þó ljóst að það tekur ekki til útgjalda vegna eignakaupa. Þá teldist það ekki sambærilegur kostnaður þótt einstaklingur hefði regluleg útgjöld vegna dvalar erlendis í tengslum við vinnu sína þar. Í þeim aðstæðum fengi hann alla jafna greiðslu frá vinnuveitanda til að mæta erlendu útgjöldunum, t.d. dagpeninga. Þá verða útgjöld sem tengjast almennri neyslu ekki felld undir orðalagið heldur beinist úrræðið að útgjöldum vegna stærri einstökum skuldbindingum.

Dæmi um einstakling sem getur nýtt sér frádráttarrétt samkvæmt ákvæðinu væri einstaklingur sem hyggst fara í nám innan þriggja ára. Hann þyrfti að stofna sérgreindan sparnaðarreikning hjá fjármálastofnun þar sem tilgreind væru þau útgjöld sem sparnaðinum væri ætlað að mæta. Einstaklingurinn gæti lagt inn erlendan gjaldeyri allt að jafnvirði 15.000 SDR á þriggja ára tímabili. Gengishagnaður sem kynni að myndast við úttekt (innlausn) af sérgreindum sparnaðarreikningi væri undanþeginn staðgreiðslu og yrði forskráður sem skattskyldar tekjur á skattframtal einstaklingsins. Við skattframtalsgerð gæti einstaklingurinn dregið frá þeim tekjum þau útgjöld sem samsvara þeim útgjöldum sem reikningnum var ætlað að mæta og hann hefur sannanlega greitt. Sönnun að þessu leyti væri t.d. greiðslukvittun fyrir skólagjöldum.

Um 3. og 4. gr.

Lagt er til að frítekjumark vaxtatekna og tekna af félögum sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði í formi arðs og söluhagnaðar hjá einstaklingum, hvort heldur þeir bera ótakmarkaða eða takmarkaða skattskyldu hér á landi, hækki úr 150.000 kr. í 300.000 kr. á ári þannig að ekki leggist skattur á þær tekjur. Gert er ráð fyrir því að frítekjumark vaxtatekna taki einnig til arðs og söluhagnaðar frá félagi sem skráð er á skipulegum verðbréfamarkaði. Einungis þeir einstaklingar sem fá úthlutaðan arð eða söluhagnað af félagi sem skráð er á

skipulegum verðbréfamarkaði geta notið frítekjumarksins sem annars ætti aðeins við um vaxtatekjur. Ekki er tekið tillit til frítekjumarks í staðgreiðslu heldur einungis við álagningu opinberra gjalda. Hafi einstaklingur bæði vaxtatekjur og tekjur frá félagi skráðu á skipulegan verðbréfamarkað í formi arðs eða söluhagnaðar skulu vaxtatekjur ganga fyrst upp í frítekjumarkið, arðstekjur þar á eftir og síðast tekjur í formi söluhagnaðar þar til 300.000 kr. markinu er náð. Nefna má sem dæmi að ef einstaklingur væri með 200.000 kr. í vaxtatekjur, 100.000 kr. arðstekjur sem og 100.000 söluhagnað af félagi skráðu á skipulegan verðbréfamarkað á ári þá gæti einstaklingurinn nýtt 200.000 af vaxtatekjunum, því næst gæti hann nýtt 100.000 af arðstekjunum en 100.000 tekjur í formi söluhagnaðar yrðu skattlagðar skv. almennum reglum.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um undanþágu frá staðgreiðsluskyldu hvað varðar innleystan gengishagnað af sérgreindum sparnaðarreikningum í samræmi við fyrirhugaða breytingu frumvarpsins á lögum um tekjuskatt.