



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

<b>Málshæiti og nr.</b>	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988 (byggingastarfsemi, almenningssamgöngur o.fl.). Mál fjármála- og efnahagsráðherra nr. 39 á þingmálaskrá 151. löggjafarþings, 2020-2021.
<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>	6. janúar 2021.

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni

Í frumvarpinu verða í fyrsta lagi lagðar til breytingar á ákvæðum laga um virðisaukaskatt er varða byggingastarfsemi. 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 lögnum. 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 byggingastarfsemi 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 byggingaraðferða. Þá hefur átt sér stað þróun í löggjöf á þessu sviði í grannríkjum okkar.

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 skattfrákvæmd 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. Slíkt fyrirkomulag getur leitt til ónákvæmra skattskila og flækjustigs í skattfrákvæmd sem og fyrir skattaðila sjálfa m.a. hvað varðar aðföng og viðhald. Þá hefur ráðuneytið fengið ábendingu frá hagsmunaaðilum um nauðsyn þess að hugað sé að breytingum í ljósi þessa. Með vísan til framangreinds er nú áformað að afnema undanþágu verktaka í almenningssamgöngum þrátt fyrir að undanþágan gildi áfram um almenningssamgöngur. Í þessu sambandi leggur ráðuneytið til að samráð verði haft við Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagsmunaaðila um útfærsluna sem slíka.

Loks verða lagðar til aðrar breytingar, sem felast m.a. í endurskoðun á uppgjörstímabilum virðisaukaskatts, m.a. svokölluðum bændaskilum, og eftir atvikum aðrar breytingar og lagfæringar til styrkingar á skattfrákvæmd.

### 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið felst í að móta tillögur að lagabreytingum um endurskoðun á gildandi lögum um virðisaukaskatt og byggingastarfsemi. Þá er lagt til að kveðið verði með skýrum hætti á um skattskyldu verktaka í almenningssamgöngum. Hvað viðkemur uppgjörstímabilum virðisaukaskatts liggur fyrir að ýmis sjónarmið eru uppi um breytingar sem taka þarf til skoðunar, m.a. á svokölluðum bændaskilum.

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

Í ljósi þeirra breytinga og þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað í byggingastarfsemi, m.a. í ljósi aukinnar tækni- og sjálfvirknivæðingar sem og breyttra byggingaraðferða, er nú talið nauðsynlegt að endurskoðun eigi sér stað á ákvæðum laga og reglna 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 skattframkvæmd og stuðla að réttari skattskilum.

Hvað varðar breytingar á uppgjörstímabilum virðisaukaskatts og aðrar breytingar og lagfæringar á ákvæðum laganna til styrkingar á skattframkvæmd þá er um að ræða tækifæri til að hagræða og einfalda umfram það sem mögulegt er miðað við gildandi lög og reglur. Talið er m.a. nauðsynlegt í þessu sambandi að endurskoðun fari fram á svokölluðum „bændaskilum“ í virðisaukaskatti sem eru með sex mánaða uppgjörstímabil; janúar-júní og júlí-desember, með það að markmiði að einfalda skilin.

## B. Vegna umfangs

### 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. Markmið málaflokks 5.1 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 og æskilegar breytingar á ákvæðum laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Það markmið sem stefnt er að með lagasetningunni er að auka skýrleika og bæta skattframkvæmd laganna er varðar byggingastarfsemi, almenningssamgöngur, uppgjörstímabil og almenna skattframkvæmd laganna.

## C. Leiðir

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

Verði ekkert aðhafst mun sá skýrleiki sem stefnt er að með lagasetningunni og bætt skattframkvæmd 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

Þær leiðir sem áformað er að fara í fyrirhuguðu frumvarpi, með þeim breytingum á lögum um virðisaukaskatt 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

Meginefni frumvarpsins felur í sér breytingar á ákvæðum laganna er varða skattlagningu vegna byggingastarfsemi og almenningssamganga. Auk þess eru lagðar til breytingar á lögnum sem felast m.a. í endurskoðun á uppgjörstímabilum virðisaukaskatts og aðrar breytingar og lagfæringar til styrkingar á skattframkvæmd. Talið er nauðsynlegt, m.a. vegna örrar tækni- og sjálfvirknivæðingar, að leggja til þær breytingar sem áformað er að ráðast í, með það m.a. að markmiði að auka einfaldleika og draga úr flækjustigi í skattframkvæmd.

### 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 byggingastarfsemi, m.a. frjálsa og sérstaka skráningu.

Í öðru lagi er lagt til að ákvæði laganna er varða undanþágu verktaka frá innheimtu virðisaukaskatts í almenningssamgöngum verði endurskoðað.

Í þriðja lagi er áformað að taka til endurskoðunar ákvæði laganna um uppgjörstímabil virðisaukaskatts. Samhliða er áformað að leggja til lagfæringar á tilteknum ákvæðum laganna til styrkingar á skattframkvæmdinni og málsmeðferð ríkisskattstjóra í skattamálum. Í því sambandi verður m.a. tekinn til skoðunar, X. kafli laganna sem kveður á um sérstök ákvæði um landbúnað og ákvæði IX. kafla laganna um uppgjörstímabil í virðisaukaskatti.

#### 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 almenningssamgöngur í verktöku og skattyfirvöld vegna styrkingar á skattframkvæmdinni.

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

Nei.

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

Samráð hefur farið fram við Samband íslenskra sveitarfélaga (SÍS) vegna almenningssamgangna og verktöku.

##### 4. Fyrirhugað samráð

Frekara samráð er fyrirhugað, m.a. við Skattinn, SÍS og aðra hagsmunaaðila. Þá verða bæði áform um lagasetningu og frumvarpsdrög kynnt 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 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 tekju- eða 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, Skattinn og aðra 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. | |**