150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um stimpilgjald, nr. 138/2013, með síðari breytingum (gjaldstofn og skilyrði helmingsafsláttar).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „enda endurspegli matsverðið byggingarstig eignar við afhendingu“ í 2. mgr. kemur nýr málsliður svohljóðandi: Ef fasteign er ekki fullbúin skal matsverð miðast við byggingarstig eignar við afhendingu.
2. Í stað orðanna „og hvort matsverð endurspegli byggingarstig eignar við afhendingu“ í 1. málsl. 10. mgr. og á eftir 1. málsl. 10. gr. kemur: og hvort fjárhæðin miðist við byggingarstig eignar við afhendingu ef hún er ekki fullbúin; og nýr málsliður: Sýslumaður skal styðjast við upplýsingar úr fasteignaskrá.
3. Á eftir 1. málsl. 11. mgr. koma tveir nýir málsliðir svohljóðandi: Ákvörðun sýslumanns um fjárhæð gjalds á fasteign sem er ekki fullbúin skal miðast við byggingarstig eignar við afhendingu. Sýslumaður skal við ákvörðun sína styðjast við upplýsingar úr fasteignaskrá.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

1. Við a-lið 4. mgr. bætist: hvort sem um er að ræða kaup, arftöku, gjafagerning eða eignayfirfærslu með hvers kyns öðrum hætti.
2. b-liður 4. mgr. fellur brott.
3. Á eftir orðinu „íbúðarhúsnæði“ í 6. mgr. kemur: skv. a-lið 4. mgr.
4. Á eftir orðinu „íbúðarhúsnæði“ í a- og b-lið 7. mgr. kemur: skv. a-lið 4. mgr.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á lögum um stimpilgjald, nr. 138/2013, varðandi gjaldstofn stimpilgjalds og skilyrði helmingsafsláttar af stimpilgjaldi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið frumvarpsins er að stuðla að skýrari og einfaldari skattframkvæmd í tilviki innheimtu stimpilgjalda. Tilefni frumvarpsins má fyrst og fremst rekja til ábendingar umboðsmanns Alþingis varðandi þær kröfur sem stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, gerir til skattlagningarheimilda og úrskurðar yfirskattanefndar nr. 103/2019, um skilyrði til helmingsafsláttar af stimpilgjaldi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru í fyrsta lagi lagðar til orðalagsbreytingar á 2., 10. og 11. mgr. 4. gr. laga um stimpilgjald, nr. 138/2013, þ.e. þeim ákvæðum laganna sem varða ákvörðun gjaldstofns stimpilgjalds í tilviki eignaryfirfærslu fasteigna og ekki er hægt að byggja á skráðu matsverði eignarinnar þegar gjaldskylda stofnast. Samkvæmt núgildandi 2. mgr. 4. gr. laga um stimpilgjald, nr. 138/2013, ákvarðast stimpilgjald af gjaldskyldu skjali, sem kveður á um eignaryfirfærslu fasteignar, eftir matsverði eins og það er skráð í fasteignaskrá þegar gjaldskylda stofnast, enda endurspegli matsverðið byggingarstig eignar við afhendingu. Í 10. mgr. sömu lagagreinar kemur m.a. fram að sýslumaður skuli kanna í hverju tilviki hvort gjaldskyld fjárhæð sé rétt tilgreind í gjaldskyldu skjali og hvort matsverð endurspegli byggingarstig eignar við afhendingu. Þá er sýslumanni veitt heimild í 11. mgr. lagagreinarinnar til að taka ákvörðun um fjárhæð gjaldsins ef gjaldandi sinnir ekki áskorun sýslumanns um að gefa skýringar eða leggja fram gögn skv. 10. mgr. eða hin tilgreinda gjaldskylda fjárhæð þykir ósennileg eða tortryggileg. Sé þess þörf skal sýslumaður afla umsagnar sérfróðra aðila áður en stimpilgjaldið er ákvarðað.

Samkvæmt framangreindu miðast gjaldstofn til stimpilgjalds af skjölum, er varða eignaryfirfærslu fasteigna, við skráð fasteignamatsverð þegar gjaldskylda stofnast, en sú skylda stofnast við undirritun skjals, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga um stimpilgjald, nr. 138/2013. Í niðurlagsákvæði 2. mgr. 4. gr. laganna er þó vikið frá þessari meginreglu ef skráð fasteignamatsverð á þeim tíma endurspeglar ekki byggingarstig eignar við afhendingu. Þá er jafnframt sérstaklega mælt fyrir um það í 10. mgr. 4. gr. laganna að sýslumaður skuli kanna í hverju tilviki hvort matsverð endurspegli byggingarstig eignar við afhendingu, en sýslumaður tekur ákvörðun um gjaldskylda fjárhæð ef hann telur svo ekki vera, sbr. 11. mgr. sömu lagagreinar. Þessi tilteknu atriði í 2. og 10. mgr. 4. gr. laga um stimpilgjald, nr. 138/2013, má rekja til laga um breytingu á lögum um stimpilgjald, nr. 75/2014 (matsverð og lagaskil). Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að umræddum lögum er m.a. tekið fram að 2. mgr. 4. gr. gæti að óbreyttu tekið á sig sérkennilega mynd þegar fullbúin nýbygging væri seld og skráð fasteignamatsverð hennar tæki mið af öðru byggingarstigi, t.d. fokheldri byggingu, en slíkt fyrirkomulag er ekki líklegt til að stuðla að jafnræði auk þess sem það er í ósamræmi við markmið laga um stimpilgjald. Þá er tekið fram að enginn vafi ætti að leika á því að gjaldstofn vegna eignaryfirfærslu fasteigna skuli vera matsverð fasteignar eins og það er skráð við afhendingu eignar. Í þeim tilvikum sem matsverðið endurspeglar ekki hið raunverulega byggingarstig eignar eins og það verður við afhendingu skuli hins vegar miða gjaldstofninn við áætlað matsverð sem tekur mið af byggingarstigi viðkomandi eignar við afhendingu. Mismunandi matsverð getur þó verið á fasteignum eftir því á hvaða byggingarstigi (matsstigi) eignirnar eru og væri 2. mgr. 4. gr. ætlað að tryggja að greiðsla stimpilgjalds miðist við raunverulegt byggingarstig eignar við afhendingu. Til skýringar á því hvað teljist matsverð er vísað til ákvæða laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna.

Umboðsmaður Alþingis hefur komið á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneytið ábendingu þess efnis að hann telur betur fara á því, í samræmi við kröfur 77. gr. stjórnarskár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, að niðurlag 2. mgr. 4. gr. laga um stimpilgjald, nr. 138/213, væri orðað með skýrari hætti. Þá telur umboðsmaður Alþingis jafnframt að 10. og 11. mgr. 4. gr. laganna mæli ekki með skýrum hætti fyrir um þau viðmið eða aðferðir sem sýslumaður skal leggja til grundvallar þegar hann þarf að ákvarða gjaldstofn og ekki er hægt að byggja á skráðu matsverði eignar á kaupsamningsdegi. Í samræmi við framangreindar ábendingar umboðsmanns Alþingis er tillögum frumvarpsins um orðalagsbreytingar á 2., 10., og 11. mgr. 4. gr. laga um stimpilgjald, nr. 138/2013, ætlað að kveða skýrar á um að gjaldstofn vegna eignaryfirfærslu fasteignar sem ekki er fullbúin skuli vera áætlað matsverð sem tekur mið af raunverulegu byggingarstigi viðkomandi eignar við afhendingu. Tillögum þessum er þó ekki ætlað að víkja frá þeim tilgangi og sjónarmiðum sem búa að baki núgildandi niðurlagsákvæði 2. mgr. 4. gr. laganna, sbr. lög um breytingu á lögum um stimpilgjald, nr. 75/2014. Þá kveða tillögurnar jafnframt á um þau viðmið sem sýslumaður skal styðjast við, þ.e. upplýsingar úr fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands, þegar hann kannar hvort gjaldskyld fjárhæð sé rétt tilgreind í gjaldskyldu skjali og þegar hann tekur ákvörðun um gjaldskylda fjárhæð.

Í öðru lagi er lögð til breyting á a-lið 4. mgr. 5. gr. laga um stimpilgjald, nr. 138/2013, varðandi skilyrði helmingsafsláttar á stimpilgjaldi vegna kaupa á fyrstu íbúð en stafliðurinn kveður á um að kaupandi íbúðarhúsnæðis megi ekki áður hafa verið þinglýstur eigandi að íbúðarhúsnæði. Tilefni breytingarinnar má rekja til niðurstöðu yfirskattanefndar í úrskurði nr. 103/2019. Í úrskurðinum kom fram að skýra beri ákvæði skilyrðisins með þeim hætti að við framkvæmd þess beri að líta framhjá íbúðareign sem til hefur komið vegna arftöku hlutaðeigandi, enda hafi hann ekki haft hana til eigin nota. Fram að uppkvaðningu úrskurðarins hafði framkvæmd sýslumanns á áðurnefndu skilyrði ákvæðisins verið samkvæmt orðanna hljóðan. Í kjölfar niðurstöðu yfirskattanefndar hefur rannsóknarskylda sýslumanns á því hvort kaupandi íbúðarhúsnæðis uppfylli skilyrði helmingsafsláttar af stimpilgjaldi orðið bæði umfangsmeiri og flóknari. Það getur leitt til óhagræðis fyrir flesta þá kaupendur sem bíða afgreiðslu sýslumanns á því hvort þeir uppfylli skilyrði helmingsafsláttar af stimpilgjaldi þar sem umrætt skilyrði er að gengnum úrskurði yfirskattanefndar bæði óljósara og ógagnsærra en ella. Í frumvarpinu er því lagt til að kveðið verði með skýrum og einföldum hætti á um það fortakslausa skilyrði til helmingsafsláttar af stimpilgjaldi kaupanda íbúðarhúsnæðis að hann hafi ekki áður verið þinglýstur eigandi að íbúðarhúsnæði, hvort sem um er að ræða kaup, arftöku, gjafagerning eða eignayfirfærslu með hvers kyns öðrum hætti. Þá skiptir jafnframt ekki máli hvort kaupandinn hafi hagnýtt sér íbúðarhúsnæðið sem hann hefur áður verið þinglýstur eigandi að í eigin þágu eða á nokkurn annan hátt.

Í þriðja lagi er lagt til að b-liður 4. mgr. 5. gr. laga um stimpilgjald, nr. 138/2013, varðandi skilyrði helmingsafsláttar á stimpilgjaldi vegna kaupa á fyrstu íbúð, falli brott, en stafliðurinn kveður á um að kaupandi íbúðarhúsnæðis þurfi að verða þinglýstur eigandi að a.m.k. helmingi þeirrar eignar sem keypt er. Skilyrði þetta í lögum um stimpilgjald, nr. 138/2013, má rekja til nefndarálits efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til laganna á 143. löggjafarþingi 2013-2014 (þskj. 308 – 4. mál). Þar kemur fram að gestir og umsagnaraðilar hafi gert verulegar athugasemdir við að ekkert ákvæði hefði verið að finna í frumvarpinu sem kvæði á um ívilnun vegna fyrstu kaupa á íbúðarhúsnæði, sem sambærilegt væri ákvæði 35. gr. a. þágildandi laga um stimpilgjald, nr. 36/1978. Lagði nefndin til að afslátturinn yrði háður sambærilegum skilyrðum og verið höfðu samkvæmt þágildandi lögum, m.a. því skilyrði að kaupandi þyrfti að verða þinglýstur eigandi að a.m.k. helmingi keyptrar eignar. Í frumvarpi því sem varð að 35. gr. a. þágildandi laga um stimpilgjald, nr. 36/1978, kemur fram að skilyrði þetta teljist eðlilegt þar sem algengt er að hjón eða sambúðarfólk sé skráð í jöfnum hlutföllum fyrir íbúðarhúsnæði sem þau kaupa í sameiningu ásamt því að skilyrðið komi í veg fyrir málamyndagerninga til að komast hjá greiðslu stimpilgjalds vegna lántöku. Í ljósi breyttrar stöðu á fasteignamarkaði, sérstaklega fyrir fólk sem er að kaupa sér sitt fyrsta íbúðarhúsnæði, er lagt til að umrætt skilyrði falli brott úr lögum um stimpilgjald, nr. 138/2013, svo fyrstu kaupendur geti haft fjölbreyttari valmöguleika á því hvernig eignarhlutfalli þeirra á hinu keypta íbúðarhúsnæði er háttað. Jafnframt eiga rökin fyrir skilyrðinu um að því sé ætlað að koma í veg fyrir málamyndagerninga ekki lengur við þar sem lög um stimpilgjald, nr. 138/2013, kveða ekki á um greiðslu stimpilgjalds vegna lántöku.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Þess var gætt við samningu frumvarpsins að efni þess og fram­setning samrýmdust ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu, sýslumanninn á Suðurlandi, sýslumannaráð og Þjóðskrá Íslands. Hinn 17. desember 2019 birti fjármála- og efnahagsráðuneytið áform um lagasetningu ásamt frummati á áhrifum í samráðsgátt stjórnvalda. Frestur til þess að senda inn umsagnir vegna áformanna var til 31. desember 2019. Þá var frumvarpið kynnt almenningi og hagsmunaaðilum í opinni samráðsgátt stjórnvalda þann 13. janúar 2020.

6. Mat á áhrifum.

Gert er ráð fyrir því að lagabreytingar frumvarpsins varðandi gjaldstofn stimpilgjalds og skilyrði helmingsafsláttar af stimpilgjaldi hafi óveruleg áhrif á afkomu ríkissjóðs verði frumvarpið óbreytt að lögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni felst að kveðið er á um með skýrari hætti að gjaldstofn vegna eignaryfirfærslu fasteignar sem ekki er fullbúin skuli vera áætlað matsverð sem tekur mið af raunverulegu byggingarstigi viðkomandi eignar við afhendingu. Með fullbúinni fasteign er átt við fasteign sem náð hefur loka byggingarstigi, þ.e. byggingarstigi 7, sbr. byggingastaðall ÍST 51:2001 um byggingarstig húsa. Í greininni er jafnframt kveðið á um með skýrari hætti að við könnun sýslumanns á gjaldskyldri fjárhæð og ákvörðun sýslumanns á gjaldinu skuli fjárhæðin miðast við byggingarstig eignar við afhendingu ef hún er ekki fullbúin og skal sýslumaður í þessum tilvikum styðjast við upplýsingar úr fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Þegar upplýsingar um fasteign liggja ekki fyrir í fasteignaskrá leita sýslumenn eftir upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands og fá þar áætlað mat fasteignarinnar.

Um 2. gr.

Greinin fjallar um breytingar á skilyrðum helmingsafsláttar af stimpilgjaldi þegar um er að ræða fyrstu kaup einstaklings á íbúðarhúsnæði. Í greininni felst annars vegar að kveðið er með skýrari hætti á um það skilyrði helmingsafsláttar að kaupandi íbúðarhúsnæðis hafi í engum tilvikum verið áður þinglýstur eigandi að íbúðarhúsnæði, hvort sem um er að ræða kaup, arftöku, gjafagerning eða eignayfirfærslu með hvers kyns öðrum hætti. Í þessu sambandi skiptir jafnframt ekki máli hvort hann hafi á einhverjum tímapunkti búið í íbúðarhúsnæðinu eða hagnýtt sér það með nokkrum öðrum hætti. Hins vegar felst í greininni að fellt er brott það skilyrði helmingsafsláttar að kaupandi íbúðarhúsnæðis þurfi að verða þinglýstur eigandi að a.m.k. helmingi þeirrar eignar sem keypt er. Með brottfalli þessa skilyrðis verður kaupanda að sínu fyrsta íbúðarhúsnæði gert kleift að verða þinglýstur eigandi hinnar keyptu eignar með fjölbreyttari hætti, þ.e. í lægra hlutfalli en helmingshlutfalli af þeirri eign sem keypt er. Sem dæmi má nefna að kaupandi getur verið þinglýstur eigandi að 20% þeirrar eignar sem keypt er og fær hann þá helmingsafslátt stimpilgjalds af því hlutfalli. Þar með hefur kaupandinn endanlega nýtt sér þann rétt sem hann á til helmings afsláttar af stimpilgjaldi, enda orðinn þinglýstur eigandi íbúðarhúsnæðis.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.