



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málshæiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum (eftirlitsheimildir Skattsins og ráðstöfun séreignarsparnaðar). Mál nr. 29 á þingmálaskrá 153. löggjafarþings 2022-2023.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála og skrifstofa fjármálamarkaðar.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	6. mars 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Heimildir Skattsins samkvæmt lögum um virðisaukaskatt til að bregðast við þegar aukin hættu eða grunur er talin vera á skattsvikum

Áhætta af peningaþvætti í tengslum við skattalagabrot er talin mikil en brotin eru talin meðal algengustu frumbrota peningaþvættis. Endurspeglast það í gildandi [áhættumati](#) ríkislögreglustjóra um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka svo og [aðgerðaráætlun](#) stýrihóps dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka fyrir árin 2021-2023. Í áhættumati ríkislögreglustjóra kemur fram að helstu ógnir og veikleikar í tengslum við áhættuna af skattsvikum sem frumbrot peningaþvættis megi m.a. rekja til þess áhrifaþáttar að auðvelt aðgengi sé til staðar að ýmsum tegundum félaga sem að sama skapi sé auðvelt að misnota. Þá virðist viðhorf almennings til skattsvika vera mildara en til annarra brota og virðast viðurlög ekki hafa tilætluð varnaðaráhrif. Kemur fram að málum tengdum skattalagabrotum hafi fjölgað og virðast nú alvarlegri en áður. Til rannsóknar séu til dæmis brotahópar sem noti félög til að misnota virðisaukaskattskerfið með því að gefa út tilhæfulausa sölureikninga sem svo eru nýttir áfram. Fjármunir séu svo að langstærstu leyti teknir út í reiðufé og ógerlegt sé að rekja slóð þeirra. Að þessu sögðu þykir nauðsynlegt að efla heimildir Skattsins sem fer með yfirstjórn skatteftirlits og skattrannsóknna til að geta brugðist við ef aukin hættu eða grunur er talin vera á skattsvikum í virðisaukaskatti. Með frumvarpi þessu er stigið skref í þá átt.

Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun séreignarsparnaðar

Í tengslum við gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í desember síðastliðnum ákvað ríkisstjórnin að ráðast í aðgerðir til að styðja við markmið samninganna. Þær snúa 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 skattfrjálsrar 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.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Með frumvarpinu verða lagðar til breytingar á annars vegar lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, og hins vegar lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, og lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Heimildir Skattsins samkvæmt lögum um virðisaukaskatt til að bregðast við þegar aukin hætta eða grunur er talin vera á skattsvikum

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, í þeim tilgangi að efla heimildir Skattsins sem fer með yfirstjórn skatteftirlits og skattrannsóknna til að geta brugðist við ef aukin hætta eða grunur er talin vera á skattsvikum í virðisaukaskatti.

Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun séreignasparnaðar – breytingar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögum um tekjuskatt.

Í frumvarpinu er lagt til að heimild einstaklinga til skattfrjálsrar ráðstöfunar á viðbótariðgjaldi til séreignasparnaðar 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 skattfrjálsrar 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. Til viðbótar við þau úrræði sem frumvarpið mun ná til eru einnig í gildi sérstakar heimildir til að nýta viðbótariðgjald til séreignasparnaðar skattfrjálst til fyrstu kaupa á íbúðarhúsnæði skv. lögum nr. 111/2016, um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð.

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

Heimildir Skattsins samkvæmt lögum um virðisaukaskatt til að bregðast við þegar aukin hætta eða grunur er talin vera á skattsvikum

Þörf er á að styrkja eftirlitsheimildir Skattsins í lögum um virðisaukaskatt til að greina, vakta og bregðast við áhættunni af skattsvikum. Mikilvægt er að draga úr áhættunni af skattsvikum enda leiða skattvik til tekjutaps fyrir ríkissjóð og skekkja samkeppnisstöðu. Þau grafa einnig undan trúverðugleika skattkerfisins og trausti almennings á skattkerfinu. Þá er peningaþvætti ófrávikjanlegur fylgifyiskur skattsvika.

Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun séreignasparnaðar

Að óbreyttu falla núgildandi úrræði um skattfrjálsa ráðstöfun séreignasparnaðar vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota úr gildi 30. júní næstkomandi.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Heimildir Skattsins samkvæmt lögum um virðisaukaskatt til að bregðast við þegar aukin hætta eða grunur er talin vera á skattsvikum

Framtíðarsýn málefnasviðs 5, Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla, er samfélag verðmætasköpunar og velsældar. Meginmarkmið málefnasviðsins er að ríkisfjármál, rekstur og þjónusta ríkisins styðji við samfélagslegar framfarir, samkeppnishæfni, bætt lífskjör og velferð á Íslandi.

Markmið málaflokksins 5.1, Skattar og innheimta, hafa víðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna:

- Bæta skattskil með skilvirkara og einfaldara skattkerfi.
- Efla þjónustu og upplýsingagjöf við einstaklinga og fyrirtæki.
- Skattkerfið styðji við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og nýsköpun.

Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun séreignasparnaðar

Úrræðin sem felast í þeim lagaákvæðum sem fyrirhugað er að framlengja voru fyrst kynnt árið 2014 sem hluti af aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um höfuðstólslækkun húsnæðislána. Ákvæðin voru upphaflega lögfest til þriggja ára með lögum um séreignasparnað 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 lok 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 sl.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Heimildir Skattsins samkvæmt lögum um virðisaukaskatt til að bregðast við þegar aukin hætta eða grunur er talin vera á skattsvikum

Markmið fyrirhugaðrar lagasetningar er að styrkja og bæta eftirlitsheimildir Skattsins til að koma í veg fyrir misnotkun á virðisaukaskattskerfinu.

Framlenging á skattfrjálstri ráðstöfun séreignarsparnaðar

Fyrirhuguð framlenging á úrræðunum er liður í aðgerðum stjórnvalda til stuðnings við lífskjör lág- og millitekjufólks í húsnæðismálum í tengslum við gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í desember síðastliðnum.

3.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Heimildir Skattsins samkvæmt lögum um virðisaukaskatt til að bregðast við þegar aukin hætta eða grunur er talin vera á skattsvikum

Ef þær breytingar, sem frumvarpið mun mæla fyrir um, koma ekki til framkvæmda mun það markmið sem að er stefnt ekki ná fram að ganga, sbr. nánar liður B2.

Framlenging á skattfrjálstri ráðstöfun séreignarsparnaðar

Að óbreyttu falla heimildir til skattfrjálstrar ráðstöfunar viðbótariðgjalda til séreignarsparnaðar vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota niður 30. júní næstkomandi.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Þar sem um er að ræða breytingar á lögum um virðisaukaskatt, lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögum um tekjuskatt 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 um virðisaukaskatt, lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögum um tekjuskatt og eftir atvikum nýjum ákvæðum bætt við.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Til stendur að gera breytingar á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, í þeim tilgangi að efla og styrkja heimildir Skattsins til að bregðast við þegar aukin hætta eða grunur er talinn á skattsvikum. Þá er fyrirhugað að leggja til að nýju framlengingu á úrræðum um skattfrjálsta ráðstöfun á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

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

Heimildir Skattsins samkvæmt lögum um virðisaukaskatt til að bregðast við þegar aukin hætta eða grunur er talin vera á skattsvikum

Lagt er til að gildandi heimildir Skattsins til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattsskrá verði rýmkaðar, að Skattinum verði veittar frekari heimildir til að afskrá aðila af virðisaukaskattsskrá vegna áætlunar eða vanskila á virðisaukaskatti og opinberum gjöldum og ef fyrirspurnum Skattsins er ekki svarað. Tillögurnar snúa fyrst og fremst að því að efla og styrkja Skattinn sem fer með yfirstjórn skatteftirlits og skattránsóknar og ber að vakta áhættuna af skattsvikum og bregðast við ef grunur um skattsvik vaknar. Vera kann að frumvarpið muni innhalda frekari breytingar á lögum um virðisaukaskatt í því skyni að styrkja Skattinn í að greina, vakta og bregðast við áhættunni af skattsvikum.

Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar

Fyrirhugað er að leggja til að heimild einstaklinga til skattfrjálsrar ráðstöfunar á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar inn á höfuðstól lána sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði verði framlengd til 31. desember 2024. Jafnframt er lagt til að heimild rétthafa til skattfrjálsrar úttektar á uppsöfnuðu viðbótariðgjaldi vegna öflunar á íbúðarhúsnæði til eigin nota verði framlengd til 31. desember 2024, og taki til viðbótariðgjalda sem myndast hafa á tímabilinu 1. júlí 2014 til 31. desember 2024. Að óbreyttu falla bæði úrræðin úr gildi 30. júní næstkomandi. Þá er fyrirhugað að leggja til að sömu viðmiðunarfjárhæðir verði í gildi og hafa verið frá árinu 2014, 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. Jafnframt þarf að leggja til afleiddar breytingar á lögum um tekjuskatt til að tryggja einstaklingum áframhaldandi skattfrelsi við nýtingu úrræðanna.

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 svo 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

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Helstu hagsmunaaðilar eru aðilar sem sækja um skráningu á virðisaukaskattsskrá, aðilar sem nú þegar eru skráðir á virðisaukaskattsskrá, Skatturinn og vörsluaðilar séreignarsparnaðar.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei en samráð er haft við hlutaðeigandi ráðuneyti, sbr. nánar lið 3.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Varðandi heimildir Skattsins samkvæmt lögum um virðisaukaskatt til að bregðast við ef aukin hætta eða grunur er talin vera á skattsvikum í virðisaukaskatti hefur ráðuneytið haft samráð við Skattinn, dómsmálaráðuneytið, menningar- og viðskiptaráðuneytið og héraðssaksóknara.

4. Fyrirhugað samráð

Fyrirhuguð er frekara samráð við þá aðila sem taldir eru upp í lið 3. Þá er gert ráð fyrir að samráð við aðra hagsmunaaðila fari fram í gegnum samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Gert er ráð fyrir að fyrirhugaðar breytingar á lögum um virðisaukaskatt muni hafa jákvæð áhrif á tekjur og afkomu ríkissjóðs verði frumvarpið óbreytt að lögum. Óvissa er þó um umfang og tímasetningu þeirra. Einnig má vænta jákvæðra áhrifa á starfshætti, jafnræði og samkeppnisgrundvöll fyrirtækja og á félagslega sátt í samfélaginu.

Hins vegar munu ríkissjóður og sveitarfélög verða fyrir tekjutapi í framtíðinni vegna fyrirhugaðrar framlengingar á ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Sé miðað við að úttektir verði allt að 20 ma.kr. á því eina og hálfu ári sem ráðgert er að framlengingin nái yfir má ætla að samanlagt tekjutap ríkis og sveitarfélaga í framtíðinni verði allt að 6 ma.kr.

Sjá nánar í fylgiskjali um mat á áhrifum lagasetningarinnar.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Nei en útfærsla frumvarpsins er langt á veg komin.

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?

Gert er ráð fyrir að löggjöfin geti tekið gildi án tafar.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Gott samráð við innleiðingu löggjafar og góð upplýsingagjöf til hagsmunaaðila.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Helstu mælikvarðar á árangur og útkomu breytinga sem gerðar eru á ákvæðum skattalaga eru upplýsingar frá ríkisaðilum og greining 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.

6.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

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

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum - Nei

3.