



NIÐURSTÖÐUR SAMRÁÐS Í MÁLINU

Drög að frumvarpi um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (skattalegir hvatar fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla)

Mál nr. 239/2020

í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum samradsgatt.island.

1. EFNISYFIRLIT

2.	pátttaka	2
3.	Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim.....	2
3.1.	Tekjuskattur	2
3.1.1.	Gjafir og Framlög frá einstaklingum - Lágmarksfjárhæð	2
3.1.2.	Gjafir og framlög til lögaðila sem starfa til almannaheilla og kolefnisjöfnun .	2
3.1.3.	Hugtakið almannaeill í 1. gr. frumvarpsins.....	3
3.1.4.	Almannaeillafélagaskrá.	3
3.2.	Virðisaukaskattur	3
3.2.1.	Endurgreiðsla vsk af efni / hlutfall byggingarkostnaðar.....	3
3.2.2.	Full endurgreiðsla vsk af vinnulið.	4
4.	Næstu skref	5

2. ÞÁTTTAKA

	Einstaklingar	Lögaðilar/Hagsmunasamtök
Umsagnaraðilar	Magnús Björnsson.	Bandalag íslenskra skáta.
	Bjarni Valur Guðmundsson.	Brautin bindindisfélag ökumanna.
	Jón Rúnar Halldórsson	Krabbameinsfélag Íslands.
		Fulbright stofnunin á Íslandi.
		FRÆ, Fræðsla & Forvarnir.
		KFUM og KFUK.
		Bindindissamtökin IOGT.
		Þjóðkirkjan-biskupsstofa.
		Slysavarnafélagið Landsbjörg.
		Fimleikafélag Hafnarfjarðar (FH).
		Almannaheill, samtök þriðja geirans (2).
		Hagsmunasamtök heimilanna.
		Knattspyrnusamband Íslands (KSÍ).
Fjöldi umsagna	3	14

Upplýsingar um málsefni, umsagnarfrest og annað fyrirkomulag er að finna í samráðsgáttinni á Ísland.is. Slóð á drög að frumvarpinu og umsögnum má finna [hér](#).

3. SJÓNARMÍÐ UMSAGNARAÐILA OG VIÐBRÖGÐ VIÐ ÞEIM

Sautján umsagnir bárust í samráðsgáttina, þ.e. þrjár frá einstaklingum og þrettán frá lögaðilum/hagsmunasamtökum, sjá kafla 2. Umsagnaraðilar voru almennt afar jákvæðir og hlyntir frumvarpsdrögunum. Þó var hvatt til þess að gengið yrði lengra í einhverjum tilvikum.

Hér á eftir er að finna viðbrögð ráðuneytisins við þeim efnisatriðum sem tilefni þykir til að bregðast við ásamt öðrum atriðum sem ráðuneytið telur rétt að ávarpa í tengslum við vinnslu frumvarpsins.

3.1. TEKJUSKATTUR

3.1.1. Gjafir og Framlög frá einstaklingum - Lágmarksfjárhæð

Fram komu athugasemdir þess efnis vegna 2. gr. frumvarpsins að orðalagið „*einstaka gjafir og framlög*“, kynni að skapa óvissu þegar kæmi að skýringu ákvæðisins, þ.e. hvort frádráttur samkvæmt ákvæðinu væri heimill í tilviki reglulegra gjafa eða framlaga, sem á almanaksári næði samanlagt tilgreindri lágmarksfjárhæð, 10 þús. kr. en hver þeirra um sig, þ.e. einstaka gjafir og framlög, næðu ekki lágmarksfjárhæðinni.

Ráðuneytið brást við þessu og leggur til viðeigandi breytingar á ákvæðinu þannig að skýrt verði að heimilt sé að gefa gjafir eða veita framlög undir lágmarksfjárhæðinni 10 þús. kr. að því gefnu að lágmarksfjárhæðinni sé náð á hverju almanaksári. Þannig sitja þeir einstaklingar sem styðja með reglubundnum hætti við starfsemi til almannaheilla og þeir einstaklingar sem gefa gjafir eða veita framlög stöku sinnum til slíkrar starfsemi við sama borð.

3.1.2. Gjafir og framlög til lögaðila sem starfa til almannaheilla og kolefnisjöfnun

Við frekari vinnslu frumvarpsins voru uppi sjónarmið um skilning á orðalagi 3. gr. frumvarpsins, þ.e. hvort að prósentuhlutfall gjafa og framlaga til lögaðila sem starfa til almannaheilla annars vegar og gjafir og framlög til aðgerða sem stuðla eiga að kolefnisjöfnun hins vegar væri aðskilið þannig að heimilt væri að veita 1,5% til hvors málaflokks fyrir sig. Ráðuneytið áréttar að svo sé. Heildarhlutfall þeirra gjafa og framlaga sem fallið geta undir ákvæðið eru því samtals 3%, (1,5% til lögaðila sem starfa til almannheilla og 1,5% til starfsemi sem felst í kolefnisjöfnun o.fl.).

Þá voru uppi sjónarmið hjá hagsmunaaðilum um að hækka hámarkið enn frekar eða afnema það með öllu. Það er mat ráðuneytisins að um verulega hækkun sé að ræða á því hlutfalli sem nú eru í gildi í 2. tölul. 31. gr. tekjuskattslaga fyrir lögaðila. Um er að ræða 100% hækkun, þ.e. þar sem lagt er til að hlutfallið fari úr 0,75% af atvinnurekstrartekjum í 1,5%. Auk þess verður atvinnurekstraraðilum eftir breytingar heimilt að veita 1,5% af atvinnurekstrartekjum

sínum til aðgerða sem stuðla eiga að kolefnisjöfnun, í stað 0,75%, en með lögum nr. 86/2020, um breytingu á lögum um tekjuskatt, sem taka gildi 1. janúar 2021, mun lögaðilum vera heimilt að veita framlög til aðgerða sem stuðla eiga að kolefnisjöfnun o.fl. Af því leiðir að í raun verður um 200% hækkun að ræða. Ráðuneytið telur að slíkir hvar séu fullnægjandi í þessu sambandi. Þá verður að hafa í huga fjárhagsleg áhrif breytinganna á ríkissjóð.

3.1.3. Hugtakið almannaheill í 1. gr. frumvarpsins.

Í þeim drögum sem kynnt voru á samráðsgátt stjórnvalda kemur fram að „menningarmálastarfsemi“ teljist m.a. vera starfsemi til almannaheilla samkvæmt ákvæðinu. Í athugasemdum við 1. gr. er nánar tilgreint að undir menningarmálastarfsemi falli íþróttastarfsemi. Í umsögnum hafa komið fram sjónarmið þess efnis að þrátt fyrir að fyrir liggja að íþróttastarfsemi falli undir menningarmálastarfsemi, sé rétt að tilgreina sérstaklega í ákvæði 1. gr. frumvarpsins að íþróttafélög hafi með höndum starfsemi til almannaheilla. Ráðuneytið tekur undir þetta sjónarmið og telur rétt að íþróttastarfsemi sé tilgreind með beinum hætti í b-lið 1. gr. og skýrt nánar í greinargerð.

Þá tekur ráðuneytið undir sjónarmið þess efnis að rétt sé að tilgreina neytenda- og forvarnarstarfsemi sérstaklega sem sérstakan staflíð í 1. gr. frumvarpsins. sem teljist vera starfsemi til almannaheilla. Hér undir falla t.a.m. félög og félagasamtök sem vinna að neytendamálum, umferðaröryggismálum, forvörnum gegn áfengi og fíkniefnanotkun, og forvörnum gegn sjálfsvígum.

3.1.4. Almannaheillafélagaskrá.

Fram komu sjónarmið þess efnis að liggja þyrfti fyrir með skýrum og gagnsæjum hætti hvort og þá hvaða skilyrði gerð væru til skráningar á almannaheillafélagaskrá hjá Skattinum, sbr. 2. og 3. gr. frumvarpsins. Í því sambandi var m.a. vísað til VII. kafla laga nr. 119/2019, um skráningarskyldu félaga til almannaheilla yfir landamæri, þar sem fjallað er um skráningu í almannaheillafélagaskrá

Ráðuneytið tekur undir þau sjónarmið sem fram hafa komið að rétt sé að skýra frekar í frumvarpinu þau skilyrði sem fram koma um skráningu í almannaheillafélagaskrá. Í því sambandi leggur ráðuneytið til að VII. kafli laga nr. 119/2019, skuli gilda um skráningu lögaðila í almannaheillafélagaskrá eftir því sem við eigi. Það er mat ráðuneytisins að rétt sé að málsmeðferð vegna skráningar á almannaheillafélagaskrá verði eins og frekast er kostur sambærileg og sú málsmeðferð sem fram kemur í VII. kafla laga nr. 119/2019.

Ráðuneytið leggur til að sú opna skrá sem um ræðir í frumvarpinu skuli vera sjálfstæð og aðgreind frá þeirri almannaheillafélagaskrá sem fram kemur í lögum nr. 119/2019. Sú skrá er skyldubundin, gagnstætt þeirri opnu skrá sem um ræðir í frumvarpinu. Skráning lögaðila sem falla undir 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga á slíka opna almannaheillafélagaskrá, sem Skatturinn hefur yfirfarið og samþykkt, er enda grundvöllur fyrir því að einstaklingar og atvinnurekstraraðilar geti nýtt sér heimildir 2. og 3. gr. frumvarpsins og veitt gjafir og framlög til þeirra lögaðila sem starfa til almannaheilla og falla undir 4. tölul. 4. gr. laga um tekjuskatt.

3.2. VIRÐISAUKASKATTUR

3.2.1. Endurgreiðsla vsk af efni / hlutfall byggingarkostnaðar.

Fram komu þó nokkrar umsagnir vegna 8. gr. frumvarpsins þess efnis að auk endurgreiðslu vsk af vinnulið vegna mannvirkja í eigu lögaðila sem starfa til almannaheilla ætti jafnframt að heimila endurgreiðslu vsk af efni sem nýtt væri við byggingu, endurbætur eða viðhald þeirra mannvirkja sem væru í eigu þeirra aðila sem falla undir 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga. Með fullri endurgreiðslu vsk vegna kaupa á efni og þjónustu gætu félög m.a. byggt sjálf upp, að hluta eða heild sína eigin aðstöðu. Mikið sanngirnismál væri að opna fyrir fulla endurgreiðslu vsk, sem endurspeglar m.a. sjónarmið starfshóps um skattlagningu þriðja geirans, þar sem vísað væri til stuðnings vegna útlagðs byggingarkostnaðar. Þá kom m.a. fram að mikilvægt væri að félagasamtök sem störfuðu til almannaheilla sem ættu og starfræktu húsnæði sem eingöngu væri nýtt undir starf til almannaheilla, gætu sótt um fulla endurgreiðslu á vsk vegna nýbygginga og viðhalds húsnæðis, bæði af vinnuliðnum og efniskaupum.

Ráðuneytið er ekki sammála því að rétt sé að útvíkka fyrirhugaða endurgreiðsluheimild vsk af mannvirkjum þannig að endurgreiðslan taki einnig til efnis eða eftir atvikum tiltekins hlutfalls alls byggingarkostnaðar. Eftirfarandi rök eru færð fram því til stuðnings:

1. Frávik frá reglunni um takmörkun endurgreiðslu vsk vegna íbúðarhúsnæðis við vinnu manna á byggingarstað:

Í fyrsta lagi liggur fyrir að slík útvíkkun á endurgreiðsluheimild vsk er frávik frá reglunni um takmörkun endurgreiðslu vsk vegna íbúðarhúsnæðis við vinnu manna á byggingarstað. Þannig má gera ráð fyrir því að ef af slíkri breytingu yrði og heimilt yrði að endurgreiða vsk ef efniskostnaði auk vinnuliðar vegna mannvirkja í eigu félaga sem starfa til almannaheilla séu miklar líkur á að slík krafa kæmi einnig fram vegna endurgreiðslu vsk af vinnu við byggingu, viðhald eða endurbætur á íbúðarhúsnæði. Frá því að lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 komu til framkvæmda þann 1. janúar 1990 hefur endurgreiðsla vsk vegna íbúðarhúsnæðis eingöngu verið miðuð við vsk af „vinnu“ en ekki „efni“. Sú aðgreining á sér sögulegar skýringar og er tilkomin þar sem að vsk lagðist á vinnu iðnaðarmanna á byggingarstað með setningu vskl, en vinnan hafði áður verið undanþegin söluskatti. Endurgreiðslan var því hugsuð að þessu leytinu til að koma til móts við byggingaraðila vegna aukins byggingarkostnaðar af völdum þessarar breytingar, með því að endurgreiða þeim hluta vsk af vinnuliðnum. Endurgreiðslan festist í sessi og telst nú skattastyrkur á málefna sviði húsnæðismála. Sem útfærsla á slíkum stuðningi hefur hún jafnframt þann eiginleika að styðja sérstaklega við vinnuafleiftirspurn í byggingariðnaði sem er kostur þegar störf skortir eins og nú. Sú hugmynd að endurgreiða vsk af efniskostnaði yrði stílbrot á uppbyggingu vsk-löggjafarinnar auk þess sem það nýmæli sem fælist í slíku frávikum krefðist þess að markmið og leiðir yrðu í upphafi greind með viðhlítandi hætti.

2. Jafnræðissjónarmið – íbúðarhúsnæði og lögaðilar sem starfa til almannaheilla:

Í öðru lagi liggur fyrir að VSK-kerfinu er í eðli sínu ætlað að vera hlutlaust gagnvart ólíkum tegundum efnahagsstarfsemi með jafnræði og hlutlæga mælikvarða að leiðarljósi. Þá ber ávallt að hafa í huga að VSK-kerfið er tekjuöflunarkerfi fyrir ríkissjóð sem er viðkvæmt fyrir frávikum frá grunngerð og röskun á jafnræði aðila. Af þessu leiðir að ef tekin verður sú ákvörðun að heimila endurgreiðslu vsk af kaupum á efni hjá þeim lögaðilum sem starfa til almannaheilla og falla undir 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga, er líklegt að sú breyting myndi skapa þrýsting á sambærilega endurgreiðslu vegna íbúðarhúsnæðis með tilheyrandi óvissum tekjuáhrifum á ríkissjóð. Ef ákveðið yrði að heimila endurgreiðslu vsk af efniskostnaði vegna byggingar, endurbóta eða viðhalds mannvirkja í eigu lögaðila skv. 4. tölul 4. gr. laga um tekjuskatt fæli slík breyting þannig í sér réttindi umfram það sem aðrir þeir njóta sem samkvæmt núgildandi ákvæðum eru jafnsettir, þ.m.t. íbúðareigendur vegna vinnu við íbúðar- og frístundahúsnæði.

Þeir aðilar sem falla undir 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga og starfa til almannaheilla eru utan vsk-kerfisins vegna meginstarfsemi sinnar líkt og t.a.m. á við um fjármála- og váttryggingastarfsemi og ýmsa aðra félags- og menningarstarfsemi. Af því leiðir að þeim ber ekki að innheimta vsk, þ.e. útskatt í meginstarfsemi sinni og eiga því ekki rétt á endurgreiðslu vsk í formi innskatts vegna framkvæmda við mannvirkjagerð. Þar er mat ráðuneytisins að ef ákveðið verður að heimila endurgreiðslu vsk vegna kaupa á „efni“ auk „vinnu“ skapi slíkt aukinn hvata fyrir aðra aðila sem eru undanþegnir vsk til að fara fram á sams konar breytingar sér til handa og krefjast endurgreiðslu vsk vegna mannvirkja, með tilheyrandi fjárhagslegum áhrifum fyrir ríkissjóð.

Að öllu þessu virtu er það mat ráðuneytisins að ekki sé rétt að ganga lengra en ráðgert er í fyrirhuguðu frumvarpi þar sem lagt er upp með endurgreiðslu tiltekins hlutfalls vsk af vinnulið vegna mannvirkja í eigu lögaðila sem starfa til almannaheilla, sbr. 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga.

3.2.2. Full endurgreiðsla vsk af vinnulið.

Allnokkrar umsagnir lögðu til hækkun á endurgreiðsluhlutfalli 8. gr. frumvarpsins. Í þeim kom fram að rétt væri að hækka fyrirhugað endurgreiðsluhlutfall vsk af vinnuliðnum úr 60% í 100%, sbr. ákvæði til bráðabirgða XXXIV í lögum um virðisaukaskatt, þar sem sambærileg tímabundin heimild er nú til staðar til endurgreiðslu vsk til tiltekinnna félaga sem starfa til almannaheilla.

Slík breyting þyrfti að byggjast á skýru markmiði og greiningu á öðrum mögulegum leiðum að því markmiði sem leiða þyrfti í ljós nauðsyn hennar. Sé því ekki fyrir að fara er líklegt að, hliðstætt því sem fram kemur í lið nr. 2 í kafla 3.2.1., myndi slík hækkun endurgreiðsluhlutfallsins úr 60% í 100% skapa þrýsting á sambærilega hækkun endurgreiðsluhlutfallsins vegna íbúðarhúsnæðis. Fjárhagsleg áhrif ríkissjóðs af því yrðu veruleg. Í því sambandi má nefna að samkvæmt tekjuáætlun fjárlaga 2020 nemur 60% endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna íbúðarhúsnæðis 10,5 ma.kr. Því má ætla að beint

tekjutap ríkissjóðs vegna endurgreiðslu 100% vsk af íbúðarhúsnæði næmi 7 ma.kr., sem kæmi til viðbótar við 100% endurgreiðslu vegna mannvirkja í eigu lögaðila sem starfa til almannaheilla skv. 4. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga.

Vegna þessara sjónarmiða og hugsanlegra afleiðra frekari fjárhagslegra áhrifa á ríkissjóð af hækkun endurgreiðslu vsk, er að mati ráðuneytisins óhjákvæmilegt að fram færi nánari greining á áhrifum slíkra breytinga á fjárhag ríkissjóðs, *sbr. 2. tölul. 1. gr. laga um opinber fjármál*, sem kveður á um vandaðan undirbúning áætlana og lagasetningar sem varða efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár.

Loks vill ráðuneytið benda á að í mars 2021 er áformað að leggja fram frumvarp um breytingar á lögum um virðisaukaskatt, nánar tiltekið um byggingarstarfsemi og almenningssamgöngur o.fl. (*mál nr. 39 á þingmálaskrá fjármála- og efnahagsráðherra*). Það liggur því fyrir að á komandi vorþingi verður unnið að undirbúningi breytinga á ákvæðum virðisaukaskatts sem lúta m.a. að endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna byggingarstarfsemi.

Það er mat ráðuneytisins að í ljósi mikilla en í senn óvissra fjárhagslegra áhrifa af hækkun endurgreiðsluhlutfalls virðisaukaskatts úr 60% í 100% af vinnulið, á fjárhag ríkissjóðs, að eðlilegt sé að umrædd atriði komi til skoðunar í tengslum við þá vinnu sem fram mun fara nú á vorþingi við væntanlegt frumvarp um breytingu á lögum um virðisaukaskatt um byggingarstarfsemi, almenningssamgöngur o.fl.

Ráðuneytið telur ekki tilefni til þess að bregðast sérstaklega við öðrum efnisatriðum innsendra umsagna.

4. NÆSTU SKREF

Fyrirhugað er að frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (skattalegir hvatar fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla), verði lagt fram á Alþingi á 151. löggjafarþingi 2020-2021.