

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 lokamálsl. 8. mgr. 17. gr. laganna kemur: frístundahúsnæðis til eigin nota, enda hafi eignarhald varað að lágmarki 5 ár á söludegi.

2. gr.

Við B-lið 1. mgr. 30. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Heimilt er að færa til frádráttar fjárhæð sem nemur innleystum gengishagnaði, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 8. gr., af höfuðstól að jafnvirði allt að 15.000 SDR, sem myndast hefur á síðastliðnum þremur árum fyrir úttekt á einum sérgreindum sparnaðarreikningi. Sýna skal fram á að fjárhæð til myndunar höfuðstólsins hafi verið lögð inn á reikninginn í þeim tilgangi að mæta fyrirhuguðum útgjöldum í erlendum gjaldeyri og að innlausnarandvirðinu hafi við úttekt verið ráðstafað til greiðslu þeirra útgjalda. Útgjöld sem falla undir ákvæðið eru einkum þau sem falla til vegna tímabundinnar dvalar erlendis, svo sem skólagjöld, leiga eða önnur sambærileg útgjöld sem ekki tengjast eignum eða eignakaupum.

3. gr.

Í stað orðanna „heildarvaxtatekjum að fjárhæð 150.000 kr.“ í 3. málsl. 3. mgr. 66. gr. laganna kemur: samtals annars vegar vaxtatekjum og hins vegar tekjum af hlutabréfaeign í formi arðs og söluhagnaðar í félögum skráðum á skipulegum verðbréfamarkaði eða markaðstorgi fjármálagerna, allt að fjárhæð 300.000 kr. Frádráttur skal nýttur þannig að fyrst skal jafna út vaxtatekjur, næst arðstekjur og loks söluhagnað af hlutabréfum þar til hámarki frádráttar hefur verið náð.

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. málsl. af arði og/eða söluhagnaði samkvæmt framangreindri upptalningu af hlutabréfaeign í félögum sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði, eða markaðstorgi fjármálagerna, allt að fjárhæð 300.000 kr. og að því marki sem frímark vaxtatekna skv. a-lið 8. tölul. hefur ekki verið fullnýtt.
- b. Í stað fjárhæðarinnar „150.000“ í a-lið 8. tölul. kemur: 300.000.

II. KAFLI

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

5. gr.

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

Eftirfarandi tekjur teljast ekki til stofns til staðgreiðslu:

1. Gengishagnaður skv. 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.
2. Innleystur gengishagnaður sérgreindra sparnaðarreikninga skv. 4. tölul. 2. mgr. 8. gr. sbr. og 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Um skattgreiðslu af tekjum samkvæmt þessari málsgrein fer eftir lögum um tekjuskatt, og skal skatturinn ákvarðaður við álagningu opinberra gjalda næsta ár á eftir tekjuári ásamt álagi á skattfjárhæðina samkvæmt þeim lögum, sbr. einnig 6. mgr. 9. gr.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda á árinu 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%. Hinn 13. febrúar 2020 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp sem falið var það verkefni að móta tillögur um endurskoðun á skattstofni til fjármagnstekjuskatts í samræmi við framangreindan sáttmála. Starfshópurinn lauk störfum og afhenti ráðherra skýrslu sína um endurskoðun á skattstofni til fjármagnstekjuskatts og áhrif verðbólgu hinn 1. nóvember 2020. Í frumvarpi þessu er að finna tillögur að breytingum sem byggjast að stórum hluta á tillögum starfshópsins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar má rekja til áðurnefnds sáttmála ríkisstjórnarinnar um að samhliða hækkun á fjármagnstekjuskatti úr 20% í 22% yrði skattstofn fjármagnstekjuskatts tekinn til endurskoðunar. Hækkun á fjármagnstekjuskatti kom til framkvæmda við staðgreiðslu 2018 og álagningu opinberra gjalda á árinu 2019. Markmið frumvarpsins er að útfæra tillögur starfshóps um endurskoðun skattstofns fjármagnstekjuskatts með tilliti til verðbólgu þar sem hún hefur áhrif á skattbyrði fjármagnstekna. Jafnframt er lögð til breyting á skattstofni fjármagnstekna sem 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, eða markaðstorgi fjármálagerninga, sem þýðir að einstaklingar þurfa ekki að greiða fjármagnstekjuskatt af samanlögðum vaxtatekjum og tekjum af hlutafjáreign í formi arðs eða söluhagnaðar allt að 300.000 kr. á árinu 2020 í slíkum félögum. 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 frítekjumarkið einnig ná til úthlutaðs arðs og söluhagnaðar hlutabréfa í félögum sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði, eða markaðstorgi fjármálagerninga, allt að 300.000 kr. á ári hjá einstaklingi, miðað við að hann sé ekki með vaxtatekjur. Stofn 300.000 kr. frítekjumarksins myndi þannig ná jafnt til vaxtatekna, arðs og söluhagnaðar en séu tekjur þessar samtals umfram 300.000 kr. yrði það sem umfram er skattskyldt samkvæmt almennum reglum. Gert er ráð fyrir því að einungis einstaklingar sem fá úthlutað arði eða hafa söluhagnaði af hlutabréfum í félagi sem skráð er á skipulegum verðbréfamarkaði, eða markaðstorgi fjármálagerninga, geti notið frítekjumarksins.

Með breytingunni eru skattalegir hvatar milli fjárfestingakosta sem leiða af sér vaxtatekjur annars vegar og arðstekjur og söluhagnað hins vegar jafnaðir. Áformað er að breytingartillagan taki gildi við álagningu árið 2021 sem þýðir að verði frumvarpið að lögum munu einstaklingar ekki þurfa að greiða fjármagnstekjuskatt á árinu 2020 af heildarvaxtatekjum og tekjum af eignarhaldi af hlutabréfum í félögum sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði, eða markaðstorgi fjármálagerninga, allt að fjárhæð 300.000 kr. 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 heildarrúmmál íbúðarhúsnæðis í eigu seljanda á söluðegi 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 fá greiddar tekjutingdar bætur úr almannatryggingum á þeim árum sem þeir fá söluhagnað. Á hinn bóginn greiðir bótaþegi sem selur annað íbúðarhúsnæði, sem ekki hefur verið til eigin nota, ekki skatt af söluhagnaðinum og bætur hans skerðast ekki, að því gefnu að heildarrúmmál sé undir stærðarmörkunum, sbr. 1. mgr. 17. gr. 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, þó með þeirri breytingu að eignarhald frístundahúsnæðis hafi varað að lágmarki í 5 ár á söluðegi. Með því er, í flestum tilfellum, komið í veg fyrir

skerðingu bóta úr almannatryggingum sem og skattlagningu söluhagnaðar af sölu frístunda-húsnæðis 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 gildandi reglum er gengishagnaður skatt- og staðgreiðsluskyldur við innlausn, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 8. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 3. málsl. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. 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 hróflað 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 náinni framtíð og fjárfesta í erlendum gjaldeyri í þeim tilgangi að verja sig gengisbreytingum 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 ríkisskattstjóra. Áform um samningu frumvarpsins voru kynnt á vettvangi ráðuneytisstjóra og frumvarpsdrögin voru einnig kynnt almenningi í opinni samráðsgátt stjórnvalda þann 18. til 22. nóvember. Fjórar umsagnir bárust frá Samtökum atvinnulífsins, Nasdaq Iceland, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum fjármálafyrirtækja. Gerð var breyting til samræmis við ábendingu Nasdaq Iceland að því leyti að frítekjumarkið var einnig látið ná til hlutabréfa sem skráð eru á markaðstorg fjármálagerna. Samtök fjármálafyrirtækja voru með nokkrar ábendingar um atriði sem þau telja óljós varðandi sérgreinda sparnaðarreikninga. Reynt var að koma til móts við þær athugasemdir en ætla má að hægt sé að skýra framkvæmdarleg atriði nánar með reglugerð. Samtök atvinnulífsins setja fram athugasemdir sem eru almenns eðlis sem ekki þótti ástæða að bregðast við með breytingu á þessu stigi. Þá þótti ekki tilefni að taka undir athugasemd frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga þar sem hér um að ræða óbein áhrif á sveitarfélögin og í framkvæmd hafa slík áhrif ekki verið áhrifametin sérstaklega.

6. Mat á áhrifum.

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

Áhrifin á tekjur ríkissjóðs af hækkun á frítekjumarki vaxtatekna úr 150 þús. kr. í 300 þús. kr. eru áætluð 770 millj. kr. til lækkunar.

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

Gert er ráð fyrir því að heildarlækkun tekna ríkissjóðs af því að fella söluhagnað af frístundahúsnæði 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 hefur í för með sér tekjutap fyrir ríkissjóð í þeim tilvikum þegar erlendur gjaldmiðill á sérgreindum sparnaðarreikningi styrkist gagnvart íslenskri krónu frá innlögn til úttektar af reikningnum. Sé byggt á gögnum um gengishagnað af gjaldeyrisreikningum samkvæmt staðgreiðsluskilagreinum á árinu 2019 má ætla má að slíkt tekjutap verði að jafnaði innan við 200 millj. kr. árlega. Hafa ber í huga að áhrifin koma fyrst og fremst fram ef íslenska krónan lækkar í virði.

Gert er ráð fyrir því að verði frumvarpið að lögum muni heildarlækkun tekna ríkissjóðs nema um 1,5–1,8 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 sem ekki er nýtt til eigin nota, þó með þeim frávikum að gert er ráð fyrir að um langtímaeignarhald hafi verið að ræða en ekki skammtímafjárfestingu og því er miðað við að eignarhald hafi að lágmarki varað í 5 ár á söludegi.

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 einum sérgreindum sparnaðarreikningi. Miðað er við SDR einingar, sem er reiknieining Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á myntkörfu helstu gjaldmiðla sem notaðir eru í milliríkjavíðskiptum, til þess að binda ekki heimildina við einn ákveðinn gjaldmiðil. Frádráttarheimildin á þannig ekki við ef sparnaði er dreift á fleiri en einn reikning. 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 heimila að hámarki innlagnir á reikninginn við jafnvirði 15.000 SDR í erlendum gjaldeyri. Embætti ríkisskattstjóra mundi á grundvelli 92. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, afla nauðsynlegra upplýsinga frá fjármálastofnuninni þannig að allar upplýsingar um gengishagnað sem á rætur að rekja til umræddra reikninga yrðu forskráðar á skattframtöl.

Í 2. málsl. segir að sýna skuli fram á að höfuðstóllinn hafi verið lagður inn á reikninginn í þeim tilgangi að mæta fyrirhuguðum útgjöldum. Enn fremur er það skilyrði að sýnt sé fram á að innlausnarandvirðinu hafi verið ráðstafað til greiðslu útgjaldanna. Hvað fyrri atriðið varðar yrði alla jafna stuðst við tilgreiningu sparnaðarreikningsins á þeim útgjöldum sem honum er ætlað að mæta. Hvað seinna atriðið varðar er það í höndum viðkomandi 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 vegna skólagjalda eða leigu erlendis. Ef innleyst fjárhæð væri aðeins að hluta nýtt til greiðslu tilgreindra útgjalda skal hlutfalla frádráttarréttinn og greiðist þá fjármagnstekjuskattur af því sem umfram er sannanlega nýttan kostnað.

Í 3. málsl. 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. Í dæmaskyni eru

nefnd 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. Sérstaklega er þó tekið fram að það eigi ekki við um útgjöld tengd eignum eða eignakaupum. 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 almennt neyslu, frístundum eða langtímadvöl erlendis ekki felld undir orðalagið heldur beinist úrræðið að útgjöldum vegna stærri einstakra skuldbindinga.

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 aftur á móti dregið frá tekjufærdum gengishagnaði samsvarandi fjárhæð af útgjöldum sem sparnaðarreikningnum 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 hlutabréfum í 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 tekjur innan framangreindra fjárhæðarmarka. Gert er þannig ráð fyrir því að frítekjumark vaxtatekna taki einnig til arðs og söluhagnaðar af hlutabréfum í félagi sem skráð er á skipulegum verðbréfamarkaði eða markaðstorgi fjármálagerninga. Einungis þeir einstaklingar sem fá úthlutað arði eða söluhagnaði af hlutabréfaeign í 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 af hlutabréfum í félagi skráðu á skipulögðum verðbréfamarkaði eða markaðstorgi fjármálagerninga 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 kr. söluhagnað af hlutabréfum í félagi skráðu á skipulögðum verðbréfamarkaði á ári, gæti einstaklingurinn nýtt 200.000 kr. af vaxtatekjum og því næst gæti hann nýtt 100.000 kr. af arðstekjum en 100.000 kr. tekjur í formi söluhagnaðar yrðu skattlagðar samkvæmt 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.

Um 6. gr.

Greining þarfnast ekki skýringa.