

# *Fjármála- og efnahagsráðuneytið*

---

## *M i n n i s b l a ð*

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála (SSK)  
Dagsetning: 16. desember 2021  
Málsnúmer: FJR21010040  
Bréfalykill: 7.10

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2022, (þingskjal 3 – 3. mál). - Endurgreiðsla VSK vegna vinnu manna í tengslum við byggingarframkvæmdir, bílaviðgerðir o.fl. („Allir vinna“) – markmið, árangur og næstu skref.

### I Niðurstaða

- Það er niðurstaða SSK út frá stöðu efnahagsmála, stöðu þeirra atvinnugreina er tengjast byggingariðnaði, bílaviðgerðum o.fl. og upphaflegum markmiðum tímabundinnar endurgreiðslu á 100% VSK, um að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru, að ekki sé til staðar þörf á framlengingu úrræðanna.
- Komi til skoðunar framlenging á úrræðunum á grundvelli annarra sjónarmiða en þeirra sem lágu til grundvallar þeim í upphafi vegna Covid, ber m.a. að mati SSK að hafa í huga að VSK-kerfið er stærsta tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs og að öll frávik frá grunngerð þess eru til þess fallin að veikja kerfið og draga úr tekjuskilvirkni þess.
- Framlenging á þeim hluta úrræðanna sem snúa að íbúðarhúsnæði gæti jafnframt að mati SSK haft í för með sér ruðningsáhrif þar sem spáð er mikilli aukningu á byggingu íbúðarhúsnæðis næstu misserin. Um væri að ræða innspýtingu á fjármagni inn í hagkerfið sem er nú þegar þanið.
- Auknar og útvíkkaðar VSK-endurgreiðslur í kjölfar Covid-19 vegna framkvæmda á 22 mánaða tímabilinu 1. mars 2020 – 31. des. 2021 eru nú áætlaðar 16,5 ma.kr. samtals í öllum flokkum.
- Ef endurgreiðslur vegna íbúðarhúsnæðis yrðu 100% í stað 60% á árinu 2022 má áætla tekjutap vegna þess yrði 8,5 ma.kr.
- Ef útvíkkarir til annarra tegunda starfsemi yrðu framlengdar á árinu 2022 má gróflega áætla tekjutap vegna þess 3,5 ma.kr., mest vegna húsnæðis sveitarfélaga.
- Ef Covid-úrræðin yrðu framlengd óbreytt eru samkvæmt því samanlögð tekjuáhrif þess neikvæð um 12 ma.kr. árið 2022.

## II Inngangur

Með lögum nr. 25/2020 og lögum nr. 37/2020 voru fest tímabundið í lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 (vskl.) ný og aukin úrræði sem heimila endurgreiðslu á virðisaukaskatti vegna tiltekinnar vinnu manna, en saman hafa þessi úrræði verið nefnd „Allir vinna“.<sup>1</sup> Úrræðin voru tímabundin og höfðu það að markmiði að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru. Um næstu áramót munu þau úrræði sem voru ný af nálinni falla úr gildi, að undanskildu úrræðinu sem mælir fyrir um endurgreiðslu á virðisaukaskatti til almannaheillafélaga, sbr. nýlega samþykkt lög nr. 32/2021, um skattalega hvata fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla sem nánar verður fjallað um í kafla III. Úrræðið sem var til staðar fyrir lagabreytingarnar árið 2020, þ.e. heimildin til að endurgreiða byggjendum og eigendum íbúðarhúsnæðis þann virðisaukaskatt sem þeir hafa greitt af vinnu iðnaðar- og verkamanna á byggingarstað vegna nýbygginga, endurbóta og viðhalds þess háttar húsnæðis, stendur áfram en endurgreiðsluhlutfallið lækkar niður í það sem það var fyrir fyrrnefndar lagabreytingar, þ.e. niður í 60%.

Í upphafi minnisblaðsins er að finna nánari lýsingu á þeim breytingum sem verða um næstu áramót. Því næst er gerð grein fyrir tilgangi og markmiði úrræðanna ásamt því að reifaðar verða ýmsar tölulegar upplýsingar um framkvæmd þeirra við mat á því hvernig úrræðin hafi reynst og hvort aðstæður í efnahagslífinu nú séu með þeim hætti að þær kalli á framlengingu á aðgerðunum. Í lokin er gerð grein fyrir ýmsum atriðum sem vert er að hafa í huga ef til skoðunar er að framlengja úrræðunum, að hluta eða öllu leyti, á grundvelli annarra sjónarmiða en lágu til grundvallar breytingum samkvæmt lögum nr. 25/2020 og 37/2020.

## III Breytingar sem verða um næstu áramót

*Um næstu áramót munu eftirfarandi úrræði (endurgreiðsluheimildir) falla úr gildi:*

- Endurgreiðsla á 100% VSK til byggjenda vegna vinnu iðnaðar- og verkamanna sem unnin er á byggingarstað frístundahúsnæðis.
- Endurgreiðsla á 100% VSK til eigenda vegna vinnu manna (iðnaðar- og verkamanna við endurbætur og viðhald á frístundahúsnæði.
- Endurgreiðsla á 100% VSK til sveitarfélaga, eða stofnana og félaga sem eru alfarið í eigu sveitarfélaga, vegna vinnu iðnaðar- og verkamanna sem unnin er á byggingarstað eða við endurbætur og viðhald á húsnæði sem skráð er í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands.
- Endurgreiðsla á 100% VSK til byggjenda vegna vinnu manna við hönnun eða eftirlit með byggingu íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis.
- Endurgreiðsla á 100% VSK til eigenda vegna vinnu manna við hönnun eða eftirlit við endurbætur eða viðhald á íbúðarhúsnæði og frístundahúsnæði.
- Endurgreiðsla á 100% VSK til eigenda eða leigjenda íbúðarhúsnæði vegna vinnu manna við heimilisaðstoð eða reglulega umhirðu íbúðarhúsnæðis.
- Endurgreiðsla á 100% VSK til eigenda fólksbifreiða, sem jafnframt eru einstaklingar utan rekstrar, vegna vinnu manna við bílaviðgerðir, bílamálningu eða bílaréttingar enda sé vinnuliðurinn að lágmarki 25.000 kr.

---

<sup>1</sup> Sjá nánar ákvæði til bráðabirgða XXXIII og XXXIV í vskl. í fylgiskjali 1 og 2 við minnisblaðið.

Um næstu áramót munu eftirfarandi úrræði (endurgreiðsluheimildir) taka breytingum:

- Endurgreiðsla á VSK til byggjenda vegna vinnu iðnaðar- og verkamanna sem unnin er á byggingarstað íbúðarhúsnæðis færist í fyrra horf og lækkar þar með úr 100% í 60%.
- Endurgreiðsla á VSK til eigenda vegna vinnu iðnaðar- og verkamanna við endurbætur og viðhald á íbúðarhúsnæði færist í fyrra horf og lækkar þar með úr 100% í 60%.

Eftirfarandi úrræði verður óbreytt til 31. desember 2025:

- Endurgreiðsla á VSK til almannaheillafélaga<sup>2</sup> vegna vinnu iðnaðar- og verkamanna á byggingarstað við byggingu, viðhald eða endurbætur á mannvirkjum<sup>3</sup> í þeirra eigu auk vinnu manna við hönnun eða eftirlit með byggingu á slíkum mannvirkjum helst áfram í 100% fram til loka árs 2025 en lækkar síðan í 60%, sbr. ný ákvæði í vskl. (42. gr. A og nýtt ákvæði til bráðabirgða), sem lögfest voru með lögum nr. 32/2021 og taka gildi 1. janúar nk.

#### IV

#### Tilgangur og markmið úrræðanna

Gildandi endurgreiðsluheimildir voru lögfestar með lögum nr. 25/2020 og nr. 37/2020 (síðari lögin lögfestu endurgreiðslu til sveitarfélaga eða stofnana og félaga í eigu þeirra, sbr. 5. mgr. í ákvæði til bráðabirgða XXXIII við vskl.). Endurgreiðsluheimildirnar voru hluti af aðgerðarpakka stjórnvalda til að mæta efnahagslegum áhrifum af völdum kórónufaraldursins, sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar hinn 10. mars 2020.<sup>4</sup> Þær áttu að vera tímabundnar og kemur það skýrt fram í athugasemdum við frumvörp fyrrnefndra laga.

Í frumvarpi til laga nr. 25/2020, sem lagt var fram á Alþingi 21. mars 2020, kom fram að útbreiðsla veirunnar og ráðstafanir til að hamla útbreiðslu hennar hefðu þegar haft áhrif á efnahagslífið og samfélagið allt. Búast mætti við því að þau áhrif myndu aukast. Aðgerðum stjórnvalda væri með vísan til þessa ætlað að miða að því að draga úr tjóni, tryggja að neikvæð áhrif á atvinnulíf og efnahag myndu vara sem skemmst og skapa aðstæður fyrir öflugum viðspyrnu í kjölfarið. Með umræddum endurgreiðsluheimildum væri ætlunin að örva einkaneyslu og eftirspurn.

Með frumvarpi til laga nr. 37/2020, sem lagt var fram á Alþingi 21. apríl 2020, var stigið annað skref í þá átt að koma til móts við þann samdrátt sem orðið hafði í íslensku atvinnulífi vegna kórónaveirunnar. Með aðgerðum frumvarpsins var ætlunin sú líkt og áður að draga úr tjóni, tryggja að neikvæð áhrif á atvinnulíf og efnahag myndu vara sem skemmst og skapa aðstæður fyrir öflugum viðspyrnu í kjölfarið.

---

<sup>2</sup> 1. Mannúðar- og líknarfélögum.

2. Íþróttafélögum, heildarsamtökum á sviði íþróttar og héraðs- og sérsamböndum.

3. Björgunarsveitum, landssamtökum björgunarsveita og slysavarnadeildum og einstökum félagseiningum sem starfa undir merkjum samtakanna.

4. Félögum og félagasamtökum sem sinna æskulýðsmálum.

5. Þjóðkirkjunni, þjóðkirkjusöfnuðum og öðrum skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum.

<sup>3</sup> Endurgreiðslan tekur til mannvirkja sem að yfirgnæfandi hluta eru nýtt í þágu meginstarfsemi umsækjanda samkvæmt samþykktum hans. Endurgreiðsla tekur ekki til íbúðar- og fristundahúsnæðis eða mannvirkja sem einkum eru notuð í atvinnustarfsemi í samkeppni við annan atvinnurekstur. Þá tekur endurgreiðsla ekki til virðisaukaskatts sem telja má til innskatts, sbr. VII. kafla.

<sup>4</sup> Heimildin til að endurgreiða 100% VSK af vinnu manna sem unnin er vegna bílaviðgerðar, bílamálningar eða bílaréttingar fólksbílfreiða var bætt inn í frumvarpið við meðferð þess hjá Alþingi. Í áliti efnahags- og viðskiptanefndar, sem lagði breytinguna til, var vísað til umsagnar Bilgreinasambandsins þar sem kom fram að slík endurgreiðsluheimild myndi koma í veg fyrir aukið atvinnuleysi í bilgreinum og að starfsemin færðist inn í svart hagkerfi auk þess sem hún myndi stuðla að því að þar til bærir aðilar, sem hafa réttan búnað, menntun og varahluti myndu yfirfara bíla almennings áður en hann legði af stað í ferðalög innanlands en aðgerðaráætlun stjórnvalda vegna kórónuveirufaraldursins legði áherslu á ferðalög innanlands.

Upphaflega áttu úrræðin að gilda út árið 2020 en með lögum nr. 141/2020 var gildistími þeirra framlengdur um ár eða til loka árs 2021. Í frumvarpi til laga nr. 141/2020, sem lagt var fram á Alþingi 30. nóvember 2020, kom fram að á árinu 2021 myndu þau rök áfram eiga við sem færð voru fyrir auknum endurgreiðsluheimildum við lögfestingu þeirra á fyrri hluta ársins 2020. Var því lagt til að gildistími úrræðanna yrði framlengdur með vísan til hinna alvarlegu en þó tímabundnu áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru á samfélagið.

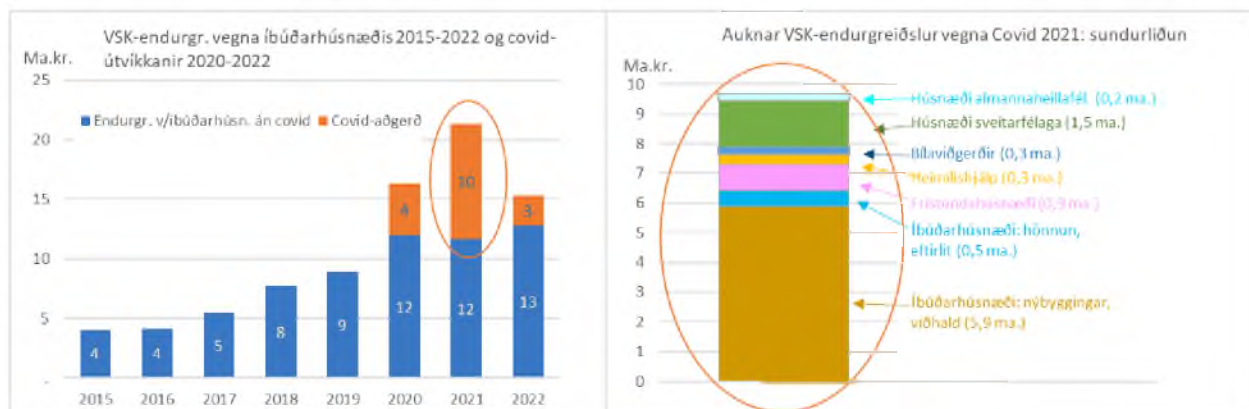
## V

### Fjárhagsleg áhrif Covid-úrræðanna á ríkissjóð

Áður en faraldurinn brast á var 60% VSK-endurgreiðsluhlutfall af vinnulið við nýbyggingar og endurbætur/viðhald íbúðarhúsnæðis. Hlutdeild nýbygginga er um 80% og því ættu endurgreiðslurnar að fylgja fjárfestingu nokkuð vel. Vinnuliðurinn í heild (nýbyggingar og endurbætur/viðhald) nam að jafnaði 41% af fjárfestingu í íbúðarhúsnæði á sl. áratug. Endurgreiðslurnar námu að jafnaði 0,22% af VLF eða 6,1 ma.kr. árlega á fimm ára tímabilinu 2015–2019, en þá var VSK prósentan 24% og endurgreiðsluhlutfallið 60%. Fjárfesting í íbúðarhúsnæði jókst mikið á tímabilinu, einkum 2018–2019 og voru 8,9 ma.kr. endurgreiddir árið 2019.

**Auknar og útvíkkaðar VSK-endurgreiðslur í aðgerðapökkum Covid-19 vegna framkvæmda á 22 mánaða tímabilinu 1. mars 2020 – 31. des. 2021 eru nú áætlaðar 16,5 ma.kr. samtals í öllum flokkum.** Þar af hafa þegar verið afgreiddar umsóknir að fjárhæð 12,8 ma.kr. Áætlað er að sú fjárhæð nái 14 ma.kr. í árslok og að 2,5 ma.kr. bætist við vegna síðbúinna umsókna 2022 og síðar. Meðfylgjandi mynd sýnir endurgreiðslurnar frá 2015 og áætlun 2021–2022. Áhrif Covid-úrræðanna, þ.e. 40% viðbótin fyrir íbúðarhúsnæði og allar tegundir útvíkkana eru sýnd sérstaklega og á hægri myndinni sundurliðað eftir tegundum árið 2021. 40% viðbótin fyrir íbúðarhúsnæði vegur rúm 60% af heildarumfanginu. Vegna sex ára umsóknarfrests liggja lokatölur ekki fyrir fyrr en að þeim tíma liðnum.

Umsóknum um endurgreiðslur fjölgaði mikið þegar Covid-úrræðin bættust við og hafa nú þegar verið afgreiddar yfir 66 þúsund umsóknir vegna fristundahúsa, hönnunar og eftirlits, heimilishjálpar, reglulegrar umhirðu við heimili, bílaviðgerða, sveitarfélaga og almannaheillafélaga frá í mars 2020. Það sem af er þessu ári hefur Skatturinn móttekið 61 þúsund og afgreitt 51 þúsund umsóknir um VSK-endurgreiðslur þegar meðtaldar eru hleðslustöðvar, varmadælur og fleira sem er ekki hluti Covid-úrræðanna.



Heimild: FJS (2015-2020), Skatturinn og skattaskrifstofa FJR.

Ef endurgreiðslur vegna íbúðarhúsnæðis yrðu 100% í stað 60% á árinu 2022 má áætla tekjutap vegna þess 8,5 ma.kr. Ef útvíkanir til annarra tegunda starfsemi yrðu framlengdar á árinu 2022 má gróflega áætla tekjutap vegna þess 3,5 ma.kr., mest vegna húsnæðis sveitarfélaga. Ef Covid-úrræðin yrðu framlengd óbreytt eru samkvæmt því samanlögð tekjuáhrif þess neikvæð um 12 ma.kr. árið 2022.

## VI

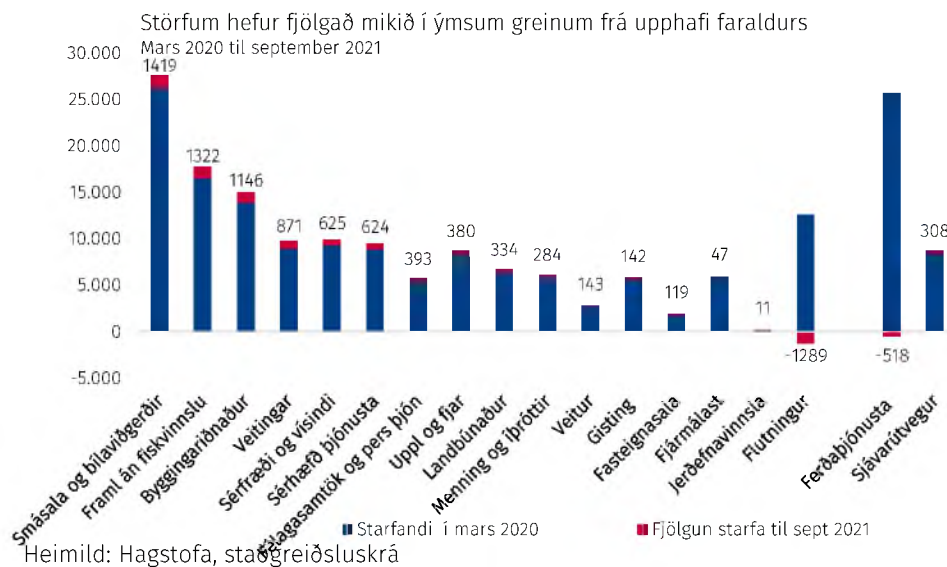
### Staða og horfur í efnahagsmálum nú

Líkt og greinir hér að framan var úrræðunum ætlað að örva atvinnu, einkaneyslu og eftirspurn og draga með því draga úr tjóni af völdum sóttvamaradgerða, tryggja að neikvæð áhrif á atvinnulíf og efnahag myndu vara sem skemmt og skapa aðstæður fyrir öflugan viðspyrnu í kjölfarið.

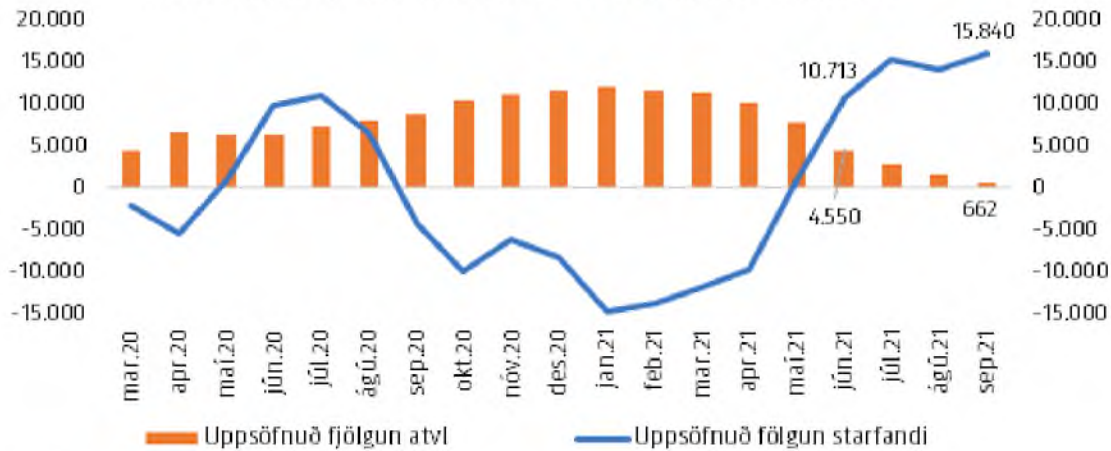
Reynslan hefur sýnt að eftirspurn í þjóðfélaginu dróst mun minna saman en óttast var og eftirspurn á fasteignamarkaði var mikil frá miðju ári 2020. Á árinu 2021 hefur atvinnuleysi minnkað hratt og var 4,9% í október. Hagvöxtur er nú áætlaður um 4% á árinu og viðspyrman er kröftug. Eins og útlitið er nú í lok árs 2021 er útlit fyrir líðlega 5% hagvöxt á árinu 2022 og minnkandi atvinnuleysi áfram þrátt fyrir að það sé komið nærri áætluðu jafnvægisatvinnuleysi.

Í september hafði störfum fækkað um 1,3% á heildina lítið frá sama tíma árið 2019, en fjölgað um 5,9% ef horft er til upphafs Covid faraldursins þ.e. frá mars 2020 til sept. 2021.

Í byggingariðnaði hefur störfum fækkað um 2,1% síðustu 2 ár en fjölgað um 8,3% frá því í mars 2020. Greininni hefur því gengið mjög vel frá upphafi faraldursins en það er þó ekkert einsdæmi. Ýmsum atvinnugreinum hefur vegnað vel frá því að faraldurinn hófst. Má þar nefna smásölu þar sem starfsmönnum hefur fjölgað um 5,4%, í sérfræði og vísindastörfum um 7% og í veitingarekstri hefur starfsmönnum fjölgað um 9,7%. Þá er atvinnuleysi í bílaiðnaðinum í dag svipað því sem það var í byrjun árs 2020.

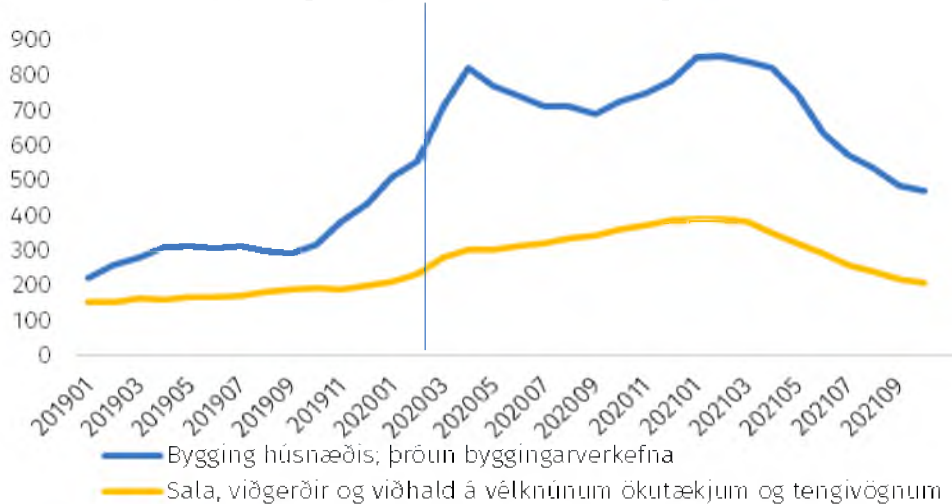


**Atvinnulausum hefur fækkað um 3.800 manns m.v. mars 2020 við upphaf COVID, en starfandi voru 17 þúsund fleiri á sama tímabili. Því hafa um 13 þúsund manns komið til starfa úr námi eða öðrum aðstæðum utan vinnumarkaðar eða sem innflutt vinnuafli.**



Heimild: Hagstofa og VMST

### Atvinnulausir í greinum sem njóta endurgreiðslu VSK



Heimild: VMST

## VII

### Eru sömu forsendur enn til staðar og í upphafi Covid?

Með vísan til umfjöllunar í kafla VI um stöðu efnahagsmála og stöðuna í viðkomandi atvinnugreinum er að mati SSK ekki að sjá að sömu forsendur séu til staðar nú og í mars 2020, né að þörf sé fyrir framlengingu þeirra úrræða sem fólust í auknum og útvíkkuðum VSK-endurgreiðslum undir kjörorðinu „Allir vinna“.

Sé litið til hagspár Hagstofu í október og Seðlabankans í nóvember sl. sést að gert er ráð fyrir að brugðist verði áfram af krafti við mikilli eftirspurn eftir íbúðum. Spáir Hagstofa öflugri fjárfestingu í íbúðarhúsnæði næstu fimm ár, að meðaltali 5,5% af VLF samanborið við 4,1% sl. þrjá áratugi. Raunvöxtur fjárfestingar í íbúðarhúsnæði á næstu tveimur árum er að meðaltali 6,8% í spá Hagstofu og 11,8% í spá Seðlabankans,

langt umfram hagvöxt hjá báðum aðilum. Fjárfestingin er áfram mikil og umfram hagvöxt út spátímabilið hjá báðum aðilum. Í þessum spám er ekki gert ráð fyrir framhaldi á 100% endurgreiðslu VSK af vinnulið. Þessar spár benda ekki til að þörf sé fyrir sérstakan skattahvata í byggingarstarfsemi. Varðandi endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis þá bendir fátt til verkefnaskorts. Sú hæfni sem þarf til þeirra verkefna nýtist einnig við byggingu nýs íbúðarhúsnæðis. Þá má nefna að letjandi áhrif Covid á ferðalög til útlanda hafa að sama skapi haft hvetjandi áhrif á sumarbústaðaframkvæmdir og þau áhrif eru ekki horfin. Auk þess bendir margt til þess að umframeftirspurn sé eftir iðnaðarmönnum og myndi áframhaldandi skattahvati fremur viðhalda því ójafnvægi en draga úr því.

## VIII

### Er engu að síður réttmætt að framlengja úrræðin?

Komi til skoðunar að framlengja úrræðin, að hluta eða að öllu leyti, um takmarkaðan tíma eða varanlega, á grundvelli annarra sjónarmiða en þeirra sem lágu til grundvallar lögfestingu úrræðanna skv. lögum nr. 25/2020 og 37/2020, er rétt að eftirfarandi atriði séu höfð í huga:

- VSK-kerfið er stærsta tekjuöflunarkerfið fyrir ríkissjóð, þ.e. stærsti einstaki tekjustofn ríkissjóðs.
- Öll frávik frá grunngerð VSK-kerfisins eru að einhverju leyti til þess fallin að veikja kerfið og draga úr tekjuskilvirkni þess. VSK-kerfið hentar því illa sem stuðningstæki við einstök markmið í efnahagsstefnu ríkisins, einkum þegar litið er til kostnaðar
- Þá er VSK-kerfinu í eðli sínu ætlað að vera hlutlaust gagnvart ólíkum tegundum efnahagsstarfsemi með jafnræði og hlutlæga mælikvarða að leiðarljósi. Kerfið á hvorki að ívilna né íþyngja einstökum greinum atvinnulífsins.
- Umræddar VSK-endurgreiðslur fela í sér ráðstöfun á opinberum fjármunum og þurfa því að byggja á sterkum, vel ígrunduðum og málefnalegum sjónarmiðum, sbr. einnig 2. tölul. 1. gr. laga um opinber fjármál sem kveður á um vandaðan undirbúning áætlana og lagasetningar sem varðar efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár.
- Staða efnahagsmála er sterk, framleiðslulaki snýst í spennu á árinu 2022, verðbólga hefur aukist og vextir hækkað. Sí spáir nú verðbólgu fyrir ofan markmið út spátímamann sem nær til 4. fjórðungs ársins 2024. Við þessar aðstæður þarf skýr rök til að lögfesta innspýtingu í hagkerfið í formi skattahvata sem áætlað er að myndi nema 12 ma.kr. á árinu 2022.
- Framlenging myndi torvela það verkefni að draga úr hallarekstri ríkissjóðs. Bæði yrði um öruggt og verulegt beint tekjutap að ræða og auk þess líkur á að jafnræði yrði raskað sem myndi skapa þrýsting um hliðstæðar endurgreiðslur til handa fleiri tegundum starfsemi.
- Sé litið lengra fram í tímann mun lýðfræðileg þróun leiða til þess að tekjur ríkisins af næststærstu tekjulind sinni, sem er tekjuskattur einstaklinga, munu minnka. Andspænis því er rökrétt að horfa fremur til þess að styrkja en veikja aðra stærstu tekjupósta ríkisins. Auknir eða nýir skattastyrki þurfa því að byggjast á fullnægjandi rökum í upphafi.
- Gæta þarf að því að atvinnugreinar njóti jafnræðis gagnvart VSK. Sterk rök þurfa að liggja til grundvallar því að styrkja áfram þær atvinnugreinar sem nutu Covid-úrræðanna, fremur en aðrar atvinnugreinar.
- Byggingargeirinn er fyrirferðamesta atvinnugreinin sem hér um ræðir en fyrir liggur að mun fleiri karlar en konur stunda störf í honum. Í byggingarstarfsemi voru 93% starfandi einstaklinga karlar samkvæmt staðgreiðsluskrá á árinu 2019. Í bilgreinum eru karlar einnig í meiri hluta. Ekki liggur fyrir kynjaskipting starfa við heimilisadstod og reglulega umhirdu íbúðarhúsnæðis en þó liggur fyrir að 3% endurgreiðslna

í þeim flokki eru vegna heimilisaðstoðar og 97% vegna reglulegrar umhirðu við húsnæði og garða, þ. á m. fjölbýlishús, þar sem líklegt er að mikill fjöldi karla starfi. Í Covid-aðgerðapökkunum þóttu önnur rök vega þyngra en hin neikvæðu kynjaáhrif en æskilegt væri að þau yrðu vegin og metin á ný á heildstæðan hátt ásamt þeim forsendum sem lagðar yrðu til grundvallar framlengingu.

- Ef til skoðunar er að heimila áframhaldandi endurgreiðslur í þeim tilgangi að sporna við svartri atvinnustarfsemi, og þannig auka á endanum heildartekjur ríkissjóðs, er óhjákvæmilegt að fyrir liggja nánari greining sem sýnir að sú verði sannarlega raunin. Sýna þarf fram á að það fjármagn sem greitt er út í formi endurgreiðslna skili sér til baka í formi betri skattskila. Einnig væri þá rökrétt að líta til fleiri atvinnugreina á sama hátt. Óvíst er að tekjutapið allt náist inn sem tekjuhækkun vegna þess að það muni draga úr svartri atvinnustarfsemi nema greint sé hvernig sá ávinningur eigi sér stað og með hversu mikilli tímatöf.
- Skoða þarf hvort hvati kaupanda til að greiða samkvæmt reikningi sé raunverulega meiri ef 100% VSK af vinnu fæst endurgreiddur í stað 60%.
- Þar sem ívilnanir af þessari tegund eru í eðli sínu styrkir, er enn fremur þörf á að leggja sérstaklega mat á hvort þessum fjármunum væri mögulega betur varið með öðrum hætti eða á öðrum vettvangi. Eins og fyrr segir hentar VSK-kerfið illa fyrir styrki af þessu tagi því þeir veikja það. Skoða þyrfti út frá markmiði stuðningsins hvort aðrar leiðir séu betri en VSK-endurgreiðslur.
- Þá er rétt að hafa í huga að mikil vinna er fölginn í því að afgreiða umsóknir um endurgreiðslur. Skattinum hafa borist alls um 100 þús. umsóknir um endurgreiðslu síðan í mars 2020. Sem dæmi hafði Skatturinn afgreitt samtals 23.900 umsóknir vegna bílavíðgerða hinn 8. september sl. og endurgreitt VSK fyrir samtals 391 milljón króna. Að meðaltali nam því hver endurgreiðsla tæpum 16.400 kr. Velta má fyrir sér hvort vinnuafli Skattsins, sem sinnir þessum endurgreiðslum, væri mögulega betur varið í skatteftirlit sem samkvæmt Skattinum er talið gefast vel, eins og t.d. athuganir á innskattsfrádrætti aðila í rekstri.
- VSK-meðferð húsnæðis er ólík í ríkjum heims og meðferð byggingarstarfsemi í íslenskum vskl. er flókin. Í skýrslu AGS 2014 um íslenska VSK-kerfið eru lagðar til breytingar, byggðar á reynslu annarra ríkja, þar sem íbúðarhúsnæði yrði VSK-skylt við fyrstu sölu. Það fæli í sér stóra kerfisbreytingu en ávinningurinn yrði einfaldara og skilvirkara VSK-kerfi.
- Áformað er að ráðast í heildarendurskoðun á lögum um virðisaukaskatt þ.m.t. ákvæðum um virðisaukaskatt í byggingarstarfsemi á árinu 2022. Skattskylda í byggingariðnaði verður skoðuð heildstætt og verður að telja heppilegra að bíða með frekari ákvarðanir um styrki til atvinnugreinarinnar þar til þeirri endurskoðun er lokið.



## Viðauki 1

### Ákvæði til bráðabirgða XXXIII við vskl.

- Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 42. gr. skal á tímabilinu frá 1. mars 2020 til og með 31. desember 2021 endurgreiða byggjendum íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna sem unnin er innan þess tímabils á byggingarstað. Jafnframt skal á sama tímabili endurgreiða eigendum íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna sem unnin er innan þess tímabils við endurbætur eða viðhald þess. Að öðru leyti gilda ákvæði 2. mgr. 42. gr. á umræddu tímabili.
- Á tímabilinu frá 1. mars 2020 til og með 31. desember 2021 skal endurgreiða byggjendum íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af þjónustu sem veitt er innan þess tímabils vegna hönnunar eða eftirlits með byggingu þess háttar húsnæðis. Jafnframt skal á sama tímabili endurgreiða eigendum íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af þjónustu sem veitt er innan þess tímabils vegna hönnunar eða eftirlits við endurbætur eða viðhald þess háttar húsnæðis.
- Á tímabilinu frá 1. mars 2020 til og með 31. desember 2021 skal endurgreiða eigendum eða leigjendum íbúðarhúsnæðis 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna vegna heimilisaðstöðar eða reglulegrar umhirðu íbúðarhúsnæðis.
- Á tímabilinu frá 1. mars 2020 til og með [31. desember 2021 skal endurgreiða einstaklingum utan rekstrar 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna sem unnin er innan þess tímabils vegna bílavíðgerðar, bílamálningar eða bílaréttingar fólksbifreiða. Skilyrði endurgreiðslu er að fólksbifreið sé í eigu umsækjanda og að fjárhæð vinnuliðar sé að lágmarki 25.000 kr. án virðisaukaskatts. Endurgreiðsla eftir ákvæði þessu skal innt af hendi á grundvelli framlagðra reikninga eins fljótt og auðið er, þó aldrei síðar en 90 dögum eftir að Skattinum barst erindið.
- Ákvæði 1. mgr. nær á viðkomandi tímabili jafnframt til annars húsnæðis sem er alfarið í eigu sveitarfélaga eða stofnana og félaga sem alfarið eru í eigu sveitarfélaga, enda sé húsnæðið skráð í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands.
- Endurgreiðsla samkvæmt ákvæði þessu tekur ekki til virðisaukaskatts sem færa má til innskatts, sbr. VII. kafla. Skilyrði endurgreiðslu samkvæmt ákvæði þessu er að seljandi þjónustu sé skráður á virðisaukaskattsskrá á því tímamarki þegar viðskipti eiga sér stað.
- Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd endurgreiðslu samkvæmt ákvæði þessu.

Ákvæðið var upphaflega lögfest með lögum nr. 25/2020 til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldur og átti að gilda til og með 31. desember 2020. 5. mgr. ákvæðisins var lögfest með lögum nr. 37/2020 einnig í þeim tilgangi að mæta efnahagslegum áhrifum heimfaraldurs kórónuveiru.

Með lögum nr. 141/2020 var tímabilið framlengt til og með 31. desember 2021.

## Viðauki 2

### Ákvæði til bráðabirgða XXXIV við vskl.

Eftirtöldum aðilum skal endurgreiða 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt vegna vinnu manna sem innt er af hendi á tímabilinu frá 1. mars 2020 til og með 31. desember 2021 á byggingarstað við byggingu, viðhald eða endurbætur á mannvirkjum sem alfarið eru í eigu þeirra, auk virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af þjónustu vegna hönnunar eða eftirlits með byggingu á slíku mannvirki:

1. Mannúðar- og líknarfélögum.
  2. Íþróttafélögum, heildarsamtökum á sviði íþróttar og héraðs- og sérsamböndum.
  3. Björgunarsveitum, landssamtökum björgunarsveita og slysavarnadeildum og einstökum félagseiningum sem starfa undir merkjum samtakanna.
  4. Félögum og félagasamtökum sem sinna æskulýðsmálum.
  5. Þjóðkirkjunni, þjóðkirkjusöfnuðum og öðrum skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum.
- Endurgreiðsla samkvæmt ákvæði þessu tekur til mannvirkja sem að yfirgnæfandi hluta eru nýtt í þágu meginstarfsemi umsækjanda samkvæmt samþykktum hans. Endurgreiðsla tekur ekki til íbúðar- og frístundahúsnæðis eða mannvirkja sem einkum eru notuð í atvinnustarfsemi í samkeppni við annan atvinnurekstur. Þá tekur endurgreiðsla ekki til virðisaukaskatts sem telja má til innskatts, sbr. VII. kafla.
- Frekari skilyrði fyrir endurgreiðslu virðisaukaskatts samkvæmt ákvæði þessu eru eftirfarandi:
1. Umsækjandi sé skráður í fyrirtækjaskrá Skattsins og sé hvorki í heild né að hluta í opinberri eigu, þ.e. hvorki opinberra hlutafélaga, ríkis, sveitarfélaga eða stofnana né í eigu félags alfarið í þeirra eigu.
  2. Virðisaukaskattur sem umsókn tekur til stafi ekki af kostnaði vegna lögbundinna skyldna opinberra aðila, svo sem lögmæltra verkefna ríkis, sveitarfélaga og/eða félaga eða stofnana alfarið í þeirra eigu vegna byggingar mannvirkis.
  3. Samanlögð fjárhæð endurgreidds virðisaukaskatts og styrks frá opinberum aðilum vegna framkvæmdar sé ekki hærri en heildarfjárhæð vinnu við framkvæmdir.
  4. Umsækjandi hagi bókhaldi sínu þannig að unnt sé að hafa eftirlit með því að virðisaukaskattur verði leiðréttur ef breyting verður á forsendum fyrir endurgreiðslu skv. 4. mgr.
  5. Umsækjandi sé ekki í vanskilum vegna opinberra gjalda eða afdreginna lífeyrisðgjalda. Leggja skal fram staðfestingu á skuldastöðu við opinbera aðila og lífeyrissjóði.
- Verði breyting á forsendum endurgreiðslu innan tíu ára frá því að framkvæmd fór fram, svo sem ef viðkomandi mannvirki er selt eða tekið til annarrar notkunar en varðar meginstarfsemi umsækjanda samkvæmt samþykktum hans, skal umsækjandi leiðrétta virðisaukaskatt og endurgreiða ríkissjóði þá fjárhæð sem hann hefur mótttekið vegna þess mannvirkis.
- Ráðherra er heimilt að setja reglugerð <sup>3)</sup> um framkvæmd endurgreiðslu samkvæmt ákvæði þessu.

Ákvæðið var upphaflega lögfest með lögum nr. 25/2020 til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldur og átti að gilda til og með 31. desember 2020. 1. mgr. ákvæðisins var breytt með lögum nr. 73/2020 og gildissvið ákvæðisins þar með rýmkað þannig að það næði til fleiri aðila. Með lögum nr. 141/2020 var tímabilið framlengt til og með 31. desember 2021.

### Viðauki 3

#### 42. gr. A vskl.

Tekur gildi 1. janúar 2022

Endurgreiða skal lögaðilum sem falla undir 9. tölul. [4. gr. laga um tekjuskatt. nr. 90/2003](#), 60% þess virðisaukaskatts sem þessir aðilar hafa greitt af vinnu manna á byggingarstað við byggingu, viðhald eða endurbætur á mannvirkjum, eða sérgreindum matshlutum þeirra, sem alfarið eru í eigu þeirra samkvæmt skráningu í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Þrátt fyrir að skráning í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands sé ekki til staðar er endurgreiðsla heimil ef fyrir liggur fullgildur kaupsamningur um viðkomandi mannvirki, eða sérgreindan matshluta þess, og umsækjandi hefur fengið það afhent á grundvelli kaupsamnings.

Endurgreiðsla samkvæmt ákvæði þessu tekur til mannvirkja sem að yfirgnæfandi hluta eru nýtt í þágu meginstarfsemi umsækjanda samkvæmt samþykktum hans. Endurgreiðsla tekur ekki til íbúðar- og frístundahúsnæðis eða mannvirkja sem einkum eru notuð í atvinnustarfsemi í samkeppni við annan atvinnurekstur. Þá tekur endurgreiðsla ekki til virðisaukaskatts sem telja má til innskatts, sbr. VII. kafla.

Frekari skilyrði fyrir endurgreiðslu virðisaukaskatts samkvæmt ákvæði þessu eru eftirfarandi:

1. Umsækjandi sé skráður í fyrirtækjaskrá og sérstaka almannaheillaskrá hjá fyrirtækjaskrá Skattsins og sé hvorki í heild né að hluta í opinberri eigu, þ.e. hvorki opinberra hlutafélaga, ríkis, sveitarfélaga eða stofnana né í eigu félags alfarið í þeirra eigu.
2. Virðisaukaskattur sem umsókn tekur til sé ekki af kostnaði við aðföng sem varða lögbundnar skyldur opinberra aðila, svo sem lögmælt verkefni ríkis, sveitarfélaga og/eða félaga eða stofnana alfarið í þeirra eigu vegna byggingar mannvirkis.
3. Samanlögð fjárhæð endurgreidds virðisaukaskatts og styrks frá opinberum aðilum vegna framkvæmdar sé ekki hærri en heildarfjárhæð vinnu við framkvæmdir.
4. Umsækjandi hagi bókhaldi sínu þannig að unnt sé að hafa eftirlit með því að virðisaukaskattur verði leiðréttur ef breyting verður á forsendum fyrir endurgreiðslu skv. 4. mgr.
5. Umsækjandi sé ekki í vanskilum vegna opinberra gjalda eða afdreginna lífeyrисиðgjalda. Leggja skal fram staðfestingu á skuldastöðu við opinbera aðila og lífeyrissjóði.

Verði breyting á forsendum endurgreiðslu innan tíu ára frá því að framkvæmd fór fram, svo sem ef viðkomandi mannvirki er selt eða tekið til annarrar notkunar en varðar meginstarfsemi umsækjanda samkvæmt samþykktum hans, skal umsækjandi leiðrétta virðisaukaskatt og endurgreiða ríkissjóði þá fjárhæð sem hann hefur mótttekið vegna þess mannvirkis.

#### Ákvæði til bráðabirgða

Tekur gildi 1. janúar 2022

Þrátt fyrir ákvæði 42. gr. A skal á tímabilinu 1. janúar 2022 til 31. desember 2025 endurgreiða lögaðilum sem falla undir 9. tölul. [4. gr. laga um tekjuskatt. nr. 90/2003](#), 100% þess virðisaukaskatts sem þessir aðilar hafa greitt af vinnu manna á byggingarstað við byggingu, viðhald eða endurbætur á mannvirkjum, eða sérgreindum matshlutum þeirra, sem alfarið eru í eigu þeirra samkvæmt skráningu í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Um endurgreiðslu samkvæmt ákvæði þessu gildir að öðru leyti 42. gr. A.

Ákvæði þetta skal sæta endurskoðun fyrir 31. desember 2025.