

## Frumvarp til laga

### um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld (tryggingagjald, samsköttun milli skattþrepa o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

---

#### I. KAFLI

##### Breyting á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990, með síðari breytingum.

1. gr.

Í stað „5,90%“ í 3. mgr. 2. gr. laganna kemur: 5,40%.

#### II. KAFLI

##### Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum.

2. gr.

2. mgr. 53. gr. a laganna fellur brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 66. gr. laganna:

a. 4. tölul. fellur brott.

b. Í stað „1.–4. tölul.“ í 1. másl. 5. tölul. kemur: 1.–3. tölul.

4. gr.

Á eftir orðunum „skal fylgja undirritaður ársreikningur“ í 2. másl. 1. mgr. 90. gr. laganna kemur: með sundurliðunum og skýringum.

#### III. KAFLI

##### Breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, með síðari breytingum.

5. gr.

2.–4. másl. 1. mgr. 18. gr. laganna falla brott.

#### IV. KAFLI

##### Breyting á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með síðari breytingum.

6. gr.

Orðin „eða greiðsla farið fram þá að hluta eða fullu“ í 2. másl. ákvæðis til bráðabirgða XXX í lögnum falla brott.

7. gr.

Á undan tollskrárnúmerunum 2204.1021–2204.1029 í h-lið viðauka við lögín kemur: 2203.0091–2203.0099.

## V. KAFLI

**Breyting á lögum um fjársýsluskatt, nr. 165/2011,  
með síðari breytingum.**

8. gr.

Á eftir 5. mgr. 10. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Gjalddagi ógreidds fjársýsluskatts og fjársýsluskatts, sem undanþeginn er staðgreiðslu, er 1. nóvember ár hvert og eindagi mánuði síðar.

## VI. KAFLI

**Breyting á tollalögum, nr. 88/2005,  
með síðari breytingum.**

9. gr.

Við 2. mgr. 104. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Óheimilt er að bjóða öðrum vörur verslunarinnar til sölu.

## VII. KAFLI

**Breyting á lögum um gjald af áfengi og tóbaki, nr. 96/1995,  
með síðari breytingum.**

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. 5. tölul. 1. mgr. orðast svo: Af samtals 6 einingum af sterku áfengi, léttvíni og/eða öli sem ferðamenn hafa meðferðis til landsins.
- b. 6. tölul. 1. mgr. orðast svo: Af samtals 11 einingum af sterku áfengi, léttvíni og/eða öli sem skipverjar á íslenskum skipum eða skipum í leigu íslenskra aðila hafa meðferðis eftir að hafa verið 15 daga eða lengur í ferð. Af samtals 6 einingum af sterku áfengi, léttvíni og/eða öli hafi ferð varað skemur en 15 daga. Skipstjóra, yfirstýrimanni, yfirvélstjóra og bryta, svo og matsveinum á farþega- og vöruflutningaskipum, er jafnframt heimilt að taka gjaldfrjálst aukalega til risnu um borð jafnstóran skammt og þeir mega hafa gjaldfrjálst samkvæmt þessum lið.
- c. 7. tölul. 1. mgr. orðast svo: Af samtals 5 einingum af sterku áfengi, léttvíni og/eða öli sem flugverjar, þ.m.t. flugverjar í aukaáhöfn, hafa meðferðis, eftir að hafa verið 15 daga eða lengur í ferð. Af samtals 3 einingum af sterku áfengi, léttvíni og/eða öli hafi ferð varað skemur en 15 daga.
- d. 2. mgr. orðast svo:
 

Með einingu skv. 5.–7. tölul. 1. mgr. er átt við:

  1. Hverja 0,25 lítra af sterku áfengi, þ.e. áfengi sem í er meira en 21% af vínanda af rúmmáli.
  2. Hverja 0,75 lítra af léttvíni, þ.e. áfengi annað en öl sem í er 21% eða minna af vínanda að rúmmáli.
  3. Hverja 3 lítra af öli.

## 11. gr.

Lög þessi öðlast gildi og koma til framkvæmda sem hér segir:

Ákvæði 1., 2., 4. og 8.–10. gr. öðlast gildi og koma til framkvæmda nú þegar.

Ákvæði 3. og 5. gr. öðlast gildi 1. janúar 2017 og koma til framkvæmda við staðgreiðslu á árinu 2017 og álagningu opinberra gjalda árið 2018.

Ákvæði 6. og 7. gr. öðlast gildi og koma til framkvæmda 1. janúar 2016.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar á skattalögum af ólíkum toga.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar er nokkuð mismunandi eftir því hvaða breytingartillögur er um að ræða. Tilefni frumvarpsins er meðal annars samkomulag stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um lækkun tryggingagjalds um 0,5%. Sú tillaga frumvarpsins að falla frá þeim áformum að heimila hjónum og sambýlisfólki samsköttun milli tveggja skattþrepa frá 1. janúar 2017 stuðlar að jöfnun tekjudreifingar, minna flækjustigi og efnahagslegu jafnrétti kynjanna. Þá er í frumvarpinu lögð til breyting til einföldunar á viðmiðum varðandi tollfrjálsan innflutning ferðamanna og flugliða og skipverja í millilandastarfsemi úr áfengislítrum yfir í einingar jafnframt því að rýmka samsetningu á hinu innflutta áfengi. Þá er tollfrjáls skammtur á hvern einstakling aukinn talsvert. Aðrar breytingar í frumvarpinu eru nauðsynlegar til að samræma, einfalda, skýra og styrkja framkvæmdina og auka réttaröryggi. Þar má m.a. nefna brottfall óvirks ákvæðis tekjuskattslaga um þær skattalegu afleiðingar þegar verðbréfa- eða fjárfestingarsjóði er breytt í hlutafélag ásamt því að gjalddagi ógreidds fjársýsluskatts og fjársýsluskatts utan staðgreiðslu verði 1. nóvember ár hvert og eindagi mánuði síðar.

**3. Meginefni frumvarpsins.**

Í frumvarpinu er að finna eftirfarandi tillögur að lagabreytingum:

- Í fyrsta lagi er lagt til að almennt tryggingagjald verði lækkað um 0,5 prósentustig frá 1. júlí 2016. Tekjur ríkissjóðs vegna sex mánaða, þ.e. frá gildistöku 1. júlí til loka árs 2016, lækka um 3 ma.kr. eða 6 ma.kr. árlega.
- Í öðru lagi er lagt til að fellt verði brott óvirkt ákvæði tekjuskattslaga er kveður á um það að sé verðbréfa- eða fjárfestingarsjóði breytt í hlutafélag skuli það ekki hafa í för með sér skattalegar afleiðingar.
- Í þriðja lagi er lagt til að fallið verði frá þeim áformum að heimila hjónum og sambýlisfólki samsköttun milli tveggja skattþrepa frá 1. janúar 2017. Áhrif á tekjur ríkissjóðs eru jákvæð um 3 ma.kr.
- Í fjórða lagi er lagt til að tekinn verði af allur vafi um skyldu rekstraraðila til þess að leggja fram með skattframtali sínu ársreikning, sem innifeli rekstrar- og efnahagsreikning ásamt sundurliðunum og skýringum.
- Í fimmta lagi eru lagðar til breytingar á virðisaukaskattslögum vegna lagaskila og hugsanlegrar afturvirkni breytingar sem gerð var á undanþágu fólksflutninga frá virðisaukaskatti.

- Í sjötta lagi er lagt til að bætt verði við ákvæði virðisaukaskattslaga tollskrárnúmerunum 2203.0091–2203.0099 sem innihalda bjór til að styrkja og skýra lagagrundvöllinn.
- Í sjöunda lagi er lagt til að gjalddagi ógreidds fjársýsluskatts og fjársýsluskatts utan staðgreiðslu verði 1. nóvember ár hvert og eindagi mánuði síðar.
- Í áttunda lagi er lagt til að kveðið verði með skýrari hætti á um afmörkun og aðgengi að komuverslunum hvað sölu á vörum varðar.
- Í níunda lagi er lögð til einföldun á viðmiðum um gjaldfrjálsan innflutning ferðamanna, skipverja og flugverja á áfengi.

#### 4. Nánar um einstaka liði frumvarpsins.

Eftirfarandi er nánari umfjöllun um breytingartillögur frumvarpsins.

##### 4.1. Lækkun á almennu tryggingagjaldi.

Í samræmi við samkomulag stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins er lagt til að almennt tryggingagjald verði lækkað um 0,5 prósentustig frá 1. júlí 2016 en slík lækkun samsvarar um 3 ma.kr. tekjutapi fyrir ríkissjóð eða 6 ma.kr. tekjutapi árlega. Þá hyggjast stjórnvöld beita sér fyrir frekari lækkun tryggingagjalds á komandi árum.

Tryggingagjaldið var hækkað í kjölfar efnahagshrunsins, bæði til að standa straum af greiðslum vegna aukins atvinnuleysis og í tekjuöflunarskyni fyrir ríkissjóð. Tryggingagjaldið fór úr 5,34% á árinu 2008 í 8,65% á árinu 2010. Lækkunarferli tryggingagjaldsins hófst 2012 og með 0,5 prósentustiga lækkun frá 1. júlí 2016 verður tryggingagjaldið 6,85%.

Tryggingagjaldið leggst þungt á lítil og meðalstór fyrirtæki, fyrirtæki með hátt launahlutfall og mikinn innlandan virðisauka. Gera má ráð fyrir því að þær breytingar sem hér eru lagðar til hafi jákvæð áhrif á gang efnahagslífsins.

##### 4.2. Brottfall ákvæðis um skattskyldu verðbréfa- og fjárfestingarsjóða sem breytt er í hlutafélag.

Með lögum nr. 124/2015, sem m.a. breyttu ákvæðum laga um tekjuskatt, var samruni verðbréfa- og fjárfestingarsjóða, sbr. lög nr. 128/2011, heimilaður án þess að slíkt hefði í för með sér skattlagningu fyrir eigendur þeirra sjóða sem slitið er. Fáir eigandi hlutdeildarskírteinis einungis jafnvirði þess í hlutdeildarskírteinum í þeim sjóði sem við tekur hefur það því ekki í för með sér skattskyldar tekjur. Þar sem sjóðir þessir eru stofnaðir og reknir af rekstrarfélagi en eru ekki sjálfstæðir lögaðilar eiga þeir sem slíkir hvorki skattaleg réttindi né bera sjálfstæðar skattaréttarlegar skyldur.

Jafnframt var sú breyting gerð með lögum nr. 124/2015 að ef verðbréfa- eða fjárfestingarsjóði er breytt í hlutafélag skal sú breyting hvorki hafa í för með sér skattskyldar tekjur hjá eigendum verðbréfa- eða fjárfestingarsjóðsins né félaginu sjálfu, enda hafi eigendur sjóðsins eingöngu fengið hlutabréf í félaginu sem gagngjald fyrir eignarhluti sína í þeim sjóði sem slitið var. Komið hefur í ljós að samkvæmt lögum nr. 128/2011, um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestasjóði, er ekki heimilt að breyta verðbréfa- eða fjárfestingarsjóði í hlutafélag. Ákvæðið hefur því ekkert gildi og er lagt til að það verði fellt brott.

##### 4.3. Samsköttun milli skattþrepa felld brott.

Í tengslum við upptöku þriggja þrepa tekjuskattkerfis 2010 var tekin upp sérstök ívilnandi regla sem nýtist hjónum og sambýlisfólki í þeim tilvikum þegar annað þeirra er í efsta

tekjuskattsþrepi en hitt nær á sama tíma ekki að fullnýta miðþrepið. Reglan heimilar tilfærslu á tekjum úr efsta þrepi niður í miðþrep, með þaki þó.

Haustið 2015 var í frumvarpi til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2016 (2. mál) gert ráð fyrir að samsköttunarreglan félli brott ásamt miðþrepinu 2017 enda reglan einungis talin fela í sér tilfærslu á tekjum milli 3. þreps og 2. þreps. Efnahags- og viðskiptanefnd gerði breytingartillögu við 2. umræðu þar sem fallið var frá brottfalli samsköttunar milli þrepa frá 1. janúar 2017 og gert ráð fyrir því að millifæranlegur stofn mundi ekki lengur takmarkast við 50% af ónýttu „pláss“ í neðra þrepi hjá tekjulægri makanum heldur yrði engin slík takmörkun. Það hefði jafngilt kerfisbreytingu úr einstaklingsskattlagningu yfir í fulla samsköttun á fjölskyldugrunni. Við 3. umræðu var síðan gerð sú breyting að viðhalda 50% hámarkinu og voru tekjuáhrifin af þeirri breytingu metin neikvæð um 3 ma.kr. árið 2018.

Lagt er til að fallið verði frá þeim áformum að heimila hjónum og sambýlisfólki samsköttun, sem gildir þegar annar aðilinn er skattlagður í þriðja þrepi en hinn ekki, jafnframt því sem hinn tekjulægri á ónýttan rétt í öðru þrepi, frá 1. janúar 2017, við brottfall miðþreps tekjuskatts einstaklinga. Við þær aðstæður hefur sá tekjuhærri getað nýtt sem nemur helmingi af ónýttu tekjubili í öðru þrepi með millifærslu tekna úr þriðja þrepi í annað þrep. Tilfærslan er einungis heimil milli tveggja efri þrepanna í gildandi kerfi og því rökrétt að fækkun skattþrepa í tekjuskatti einstaklinga á árinu 2017 úr þremur í tvö hafi í för með sér brottfall samsköttunarinnar.

Þá þykir nauðsynlegt að taka tillit til fleiri þátta, svo sem grunngerðar og flækjustigs í tekjuskatti einstaklinga en samsköttunin er frávik frá þeirri einstaklingsskattlagningu sem grunngerð tekjuskattkerfisins er byggð á, auk þess sem hún gengur gegn markmiðum hagsstjórnarinnar um aðhald á næsta ári. Afnáam samsköttunarinnar mundi hafa í för með sér mikla einföldun. Þá nýtist samsköttun tekjuhærri heimilum landsins sem jafnframt eru með stóran hluta fjármagnstekna heimila en hefur ekki áhrif á þau tekjulægstu. Aðgerðin gengur því gegn því almenna hlutverki hins opinbera að stuðla fremur að því að jafna tekju-dreifinguna en auka hana. Auk þessa má gera ráð fyrir því að samsköttun auki kynjamisrétti, þar sem konur hafa að jafnaði lægri laun en karlar og bera að auki meiri ábyrgð á ólaunuðum heimilis- og umönnunarstörfum. Þar sem karlar eru tekjuhærri í u.þ.b. 3/4 sambanda þá er þetta aðgerð sem gagnast körlum í meira mæli en konum. Ráðstöfunartekjur tekjuhærri einstaklingsins, í flestum tilvikum karlsins, aukast en tekjur tekjulægri einstaklings, þ.e. í flestum tilvikum konunnar, haldast óbreyttar. Þetta þýðir að karlar fá skattaívilnun sem byggist á vinnu og launum kvenna, ráðstöfunartekjur þeirra aukast og launabil á milli kynja eykst sem er þvert á markmið um efnahagslegt jafnræði á milli karla og kvenna. Út frá jafnréttissjónarmiðum skiptir máli að skattkerfi séu ekki með innbyggðan hvata sem getur dregið úr atvinnuþátttöku eða fjárhagslegu sjálfstæði. Samsköttunin felur í sér hvata fyrir konur að taka á sig í meira mæli en karlar ólaunuð heimilis- og umönnunarstörf sem birtist til að mynda í háu hlutfalli kvenna í hlutastarfi. Samsköttunin dregur því úr efnahagslegu jafnrétti á milli kynja og fjárhagslegu sjálfstæði kvenna ásamt því að stuðla að hefðbundinni verkaskiptingu inni á heimilum þar sem þær skyldur lenda í meira mæli á konum en körlum. Áhrif millifærslu á milli skattþrepa eru því til þess fallin að auka kynjamisrétti.

Einnig er rétt að benda á að í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um úrbætur á tekjuskattkerfi einstaklinga og barna- og vaxtabótum, sem unnin var að beiðni ráðherra fjármála- og efnahagsmála og birt á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins 27. nóvember 2015 er samsköttunarreglan gagnrýnd. Markmið hennar er talið óljóst þegar litið er til grunngerðar skattkerfisins og stefnu í skattamálum, hún gagnast aðeins allra tekjuhæstu heimilunum og

ábatinn sem hún færir úr ríkissjóði til hvers heimilis í þessum hópi ákvarðast af tekju-dreifingu hjónanna í hverju tilviki.

*4.4. Skylda rekstraraðila til þess að leggja fram með skattframtali sínu ársreikning ásamt sundurliðunum og skýringum.*

Í tilefni af breytingum á ársreikningalögum, þar sem dregið er úr upplýsingagjöf sem lítil félög þurfa að láta fylgja ársreikningi í skýringum, er lagt til að tekinn verði af allur vafi um skyldu rekstraraðila til þess að leggja fram með skattframtali sínu ársreikning, sem innifeli rekstrar- og efnahagsreikning ásamt sundurliðunum og skýringum. Það hefur sýnt sig við yfirferð skattframtala þessara aðila að greinargóðar upplýsingar á þessu stigi hafa flýtt fyrir yfirferð skattframtala og komið í veg fyrir tafir, bréfaskriftir og óþarfa umstang fyrir framteljendur.

*4.5. Lagaskil vegna breytinga sem gerðar voru á undanþágu fólksflutninga frá virðisaukaskatti.*

Með ákvæði 25. gr. laga nr. 125/2015 var bætt nýju ákvæði til bráðabirgða við lög nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, vegna gildistöku ákvæðis a-liðar 11. gr. laga nr. 124/2014. Með lögum nr. 124/2014 voru gerðar viðamiklar breytingar á undanþágu fólksflutninga frá virðisaukaskatti. Frá 1. janúar 2016 urðu fólksflutningar virðisaukaskattsskyldir aðrir en almenningssamgöngur, ferðaþjónusta fatlaðs fólks, akstur skólábarna og leigubifreiðaakstur. Einnig voru viðamiklar breytingar gerðar á virðisaukaskattsumhverfi ferðaþjónustunnar þar sem ferðaþjónustan var færð undir skattskyldusvið virðisaukaskatts frá sama tíma. Í kjölfar gildistöku 25. gr. laga nr. 25/2015 vöknudu lagaleg álitafni um hugsanlega afturvirkni ákvæðisins. Í ljósi þessa er nú lagt til að orðin „eða greiðsla farið fram þá að hluta eða fullu“ í 2. málsli. bráðabirgðákvæðisins verði felld brott úr ákvæðinu.

Það er meginregla laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, að skattskylda vöru og þjónustu er miðuð við afhendingu. Í athugasemdum við upphaflegt frumvarp að lögum um virðisaukaskatt (þingskj. 781, 431. mál, 110. löggjafarþing 1987–1988) kemur jafnframt fram að tímamark skattskyldu tengist afhendingu. Það er því afhendingin en ekki innborgun sem ræður því hvenær skattskil fara fram. Í lögum um virðisaukaskatt er sérstaklega tekið fram að ef reikningur hefur verið gefinn út vegna afhendingar teljist afhendingin hafa farið fram á útgáfudegi reiknings, enda sé hann gefinn út fyrir eða samtímis afhendingu. Með þeirri breytingu sem hér er lögð til er þannig tekinn af vafi um hugsanlega afturvirkni núgildandi ákvæðis. Af breytingunni leiðir að afhending skattskyldrar vöru og þjónustu fyrir gildistöku ákvæða sem a-liður 11. gr. laga nr. 124/2014 tekur til, þ.e. fyrir 1. janúar 2016, skuli vera undanþegin virðisaukaskatti. Samkvæmt lögum um virðisaukaskatt er það meginregla að gefa skuli út sölureikning samhliða afhendingu vöru eða þjónustu. Jafnframt telst afhending vöru eða þjónustu eiga sér stað á þeim tíma þegar greiðsla á sér stað fyrir fram til seljanda vegna sölu á vöru eða þjónustu. Með breytingunni verður þannig skýrt að seljendum vöru eða þjónustu sem gáfu út sölureikning fyrir 1. janúar 2016, eða greiddu fyrir fram inn á vörukaup eða þjónustukaup fyrir þann tíma vegna kaupa á vöru og þjónustu sem a-liður 11. gr. laga nr. 124/2014 tekur til, hafi ekki borið að skila virðisaukaskatti vegna þeirra viðskipta enda telst afhending þá hafa farið fram samhliða útgáfu reiknings eða vegna fyrirframgreiðslu, þ.e. fyrir 1. janúar 2016. Lagt er til að breytingin verði afturvirk og taki gildi þann 1. janúar 2016.

#### 4.6. Tollskrárnúmerum sem innihalda bjór bætt við viðauka virðisaukaskattslaga.

Lagt er til að bætt verði við ákvæði laganna tollskrárnúmerunum 2203.0091–2203.0099 sem taka til öls sem gert er úr malti og inniheldur meira en 2,25% vínanda að rúmmáli. Við breytingu á lögum nr. 125/2015, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga, var áfengi fært úr almennu þrepi virðisaukaskatts í neðra þrep virðisaukaskatts, þ.e. 11%. Samhliða þessari breytingu var áfengisgjaldið hækkað. Við breytinguna sem tók gildi þann 1. janúar 2016 var tollskrárnúmerum í tilteknum áfengum drykkjarvörum bætt við viðauka laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Þau tollskrárnúmer sem innihéldu öl voru þó ekki tilgreind sérstaklega. Þrátt fyrir að almennar athugasemdir laganna, jafnræðisregla og fyrri framkvæmd ákvæðis 8. tölul. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, beri það með sér að skattleggja beri öl í neðra þrepi virðisaukaskatts þykir rétt að skjóta styrkari stoðum undir þá framkvæmd og tilgreina sérstaklega þau tollskrárnúmer sem innihalda öl. Er slíkt í samræmi við þá lagabreytingu sem gerð var með lögum nr. 125/2015, þar sem áfengum drykkjarvörum í tilteknum tollskrárnúmerum var bætt við viðauka laganna og tilgreindar sérstaklega í viðauka við lög nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Þar sem sú breyting sem hér er lögð til er ívilnandi er lagt til að gildistaka ákvæðisins verði afturvirk og taki gildi þann 1. janúar 2016, samhliða gildistöku þeirra ákvæða sem breytt var með lögum nr. 125/2015, þegar áfengi var fært úr almennu þrepi virðisaukaskatts í neðra þrep virðisaukaskatts.

#### 4.7. Gjaldldagi fjársýsluskatts utan staðgreiðslu.

Í 6. mgr. 12. gr. laga um tryggingagjald, nr. 113/1990, er að finna ákvæði um gjaldldaga gjaldsins utan staðgreiðslu. Sambærilegt ákvæði er ekki í lögum um fjársýsluskatt, nr. 165/2011. Skattstofninn er sá sami í báðum tilvikum eða allar tegundir launa eða þóknana fyrir starf, hverju nafni sem nefnist. Því þykir rétt að kveðið verði á um að gjaldldagi ógreidds fjársýsluskatts og fjársýsluskatts utan staðgreiðslu verði 1. nóvember ár hvert hjá lögaðilum og eindagi mánuði síðar.

#### 4.8. Afmörkun og aðgengi að komuverslunum hvað sölu á vörum varðar.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á 104. gr. tollalaga, nr. 88/2005. Í lagagreininni er kveðið á um heimildir til sölu úr tollfrjálsrum verslunum sem hafa starfsleyfi skv. 101. gr. laganna. Sú meginregla kemur fram í 1. másl. 1. mgr. 104. gr. laganna að eingöngu sé heimilt að selja farþegum og áhöfnum millilandafara á leið úr landi vörur úr tollfrjálsri verslun. Samkvæmt ákvæði 1. másl. 2. mgr. 104. gr. laganna er tollstjóra hins vegar heimilað að víkja frá meginreglunni og heimila lögaðila, sem hefur fengið leyfi til að reka tollfrjálsa verslun, að selja farþegum og áhöfnum millilandafara við komu til landsins vörur úr tollfrjálsri verslun, þ.e. verslun sem í daglegu tali er kölluð komuverslun. Heimildin til rekstrar komuverslunar er þrengd í ákvæði 2. másl. 2. mgr. 104. gr. laganna þar sem segir efnislega að komuverslun skuli vera sérstaklega afmörkuð og eingöngu aðgengileg fyrir farþega og áhafnir sem koma til landsins. Krafa laganna um sérstaka afmörkun og takmarkað aðgengi að komuverslun á rót sína að rekja til þess að um undantekningu frá meginreglu 1. mgr. 104. gr. laganna er að ræða en gert er ráð fyrir að vöruúrval slíkra verslana sé takmarkað.

Ýmsar breytingar hafa orðið á fyrirkomulagi rekstrar tollfrjálsra verslana en nú um stundir byggist slíkur rekstur einkum á viðskiptalegum forsendum. Í komuverslun kaupa farþegar á leið til landsins vörur sem gera má ráð fyrir að þeir hafi meðferðis út fyrir umráðasvæði verslunarinnar, inn í landið. Í því samhengi er rétt að líta til samkeppnisstöðu komuverslana gagnvart innlendum verslunum sem þurfa eðlilega að taka tillit til aðflutningsgjalda við ákvörðun smásöluverðs. Rekstur komuverslana byggist á undanþágu frá þeirri

meginreglu að eingöngu sé heimilt að selja vörur úr brottfararverslun til farþega og áhafna millilandafara á leið úr landi en undirbúningsgögn tollalaga gefa til kynna að túlka beri undanþáguna þröngt. Þá ber að líta til þess að við gildistöku tollalaga féllu brott ákvæði 2. mgr. 79. gr. eldri tollalaga, nr. 55/1987, um póstverslun úr fríhöfn.

Til að jafna stöðu innlendra verslana gagnvart komuverslunum er lagt til að kveðið verði með skýrari hætti á um afmörkun og aðgengi að komuverslunum hvað sölu á vörum varðar.

#### *4.9. Einföldun á viðmiðum um gjaldfrjálsan innflutning ferðamanna, skipverja og flugverja á áfengi.*

Í frumvarpinu er lögð til breyting á ákvæðum 5.–7. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki. Að auki er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við laga-greinina.

Af lögnum má leiða þá meginreglu að þeim sem flytja inn áfengi til landsins sé skylt að greiða áfengisgjald við innflutninginn. Í gildandi ákvæðum 5.–7. tölul. 1. mgr. 6. gr. er vikið frá meginreglunni á þann hátt að áfengisgjald er fellt niður að ákveðnu leyti við innflutning ákveðinna aðila. Nánar tiltekið er kveðið á um það í framangreindum töluliðum 1. mgr. 6. gr. laganna að áfengisgjald skuli fellt niður eða endurgreitt þegar um er að ræða tiltekið magn áfengis sem ferðamenn, skipverjar á íslenskum skipum eða skipum í eigu íslenskra aðila og flugverjar hafa meðferðis til landsins.

Framangreind ákvæði eru nokkuð flókin í framkvæmd og hefur umtalsverðum tíma verið varið í að veita leiðbeiningar um gjaldfrjálsan innflutning, einkum til ferðamanna. Með það fyrir augum að einfalda og auka skilvirkni framkvæmdarinnar, þ.e. leiðbeiningagjafar og eftirlits, er lagt til að tekin verði upp ný viðmið um gjaldfrjálsan innflutning ferðamanna, skipverja og flugverja á áfengi. Tekið skal fram að eftir sem áður mun áfengisgjald verða lagt á áfengi sem selt er í tollfrjálsum verslunum skv. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna. Verði breytingin samþykkt munu þeir aðilar, sem eru undanþegnir gjaldskyldu á grundvelli 6. gr. laganna, fá meira svigrúm til að velja á milli ólíkrar samsetningar áfengis við innflutning. Að auki er fyrirsjáanlegt að eftirlit töllyfirvalda með innflutningi áfengis verði að nokkru leyti einfaldara.

### **5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

### **6. Samráð.**

Frumvarpið snertir fyrst og fremst skattskylda aðila, bæði einstaklinga og lögaðila. Við gerð frumvarpsins var haft samráð við ríkisskattstjóra, tollstjóra og Fjársýslu ríkisins.

### **7. Mat á áhrifum.**

Áhrif einstakra lagabreytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu eru nokkuð mismunandi og er hér á eftir gerð nánari grein fyrir þeim.

Gert er ráð fyrir því að með lækkun almenns tryggingagjalds um 0,5 prósentustig frá 1. júlí 2016 lækki tekjur ríkissjóðs um 3,1 ma.kr. árið 2016 og 6,8 ma.kr. á árinu 2017. Þessi fjárhæð hækkar síðan í takt við forsendur fjármálaáætlunar 2017–2021 um launaþróun og verður hún þannig orðin 8,6 ma.kr. á árinu 2021 að öðru óbreyttu. Á móti vega áhrif af auknu svigrúmi fyrirtækja til að hækka laun og þar með eykst tekjuskattur einstaklinga, auk þess sem tekjuskattstofn fyrirtækja sem rekin eru með hagnaði hækkar sem nemur lækkun



tryggingagjalds. Þessi hliðaráhrif koma fyrst fram á árinu 2017 þar sem þau eru metin jákvætt upp á 500 m.kr. og fara síðan hækkandi og nema 1,4 ma.kr. á árinu 2021.

Áætluð tekjuáhrif á ríkissjóð árið 2018, vegna áförmis um að fallið verði frá framkvæmd samsköttunar milli skattþrepa í tilviki hjóna og sambýlisfólks, eru talin verða jákvæð um 3 ma.kr. á ári. Matið er miðað við framreiknaðar forsendur um laun, þrepamörk og tekjuskattkerfisbreytinguna eins og hún var lögfest í desember 2015. Áhrif þessarar breytingar koma ekki fram fyrr en á árinu 2018 og eru talin verða þau sömu í krónum talið, eða 3 ma.kr. árlega, á tímabilinu 2019–2021.

Sú breyting sem er að finna í frumvarpinu til einföldunar á viðmiðum um gjaldfrjálsan innflutning ferðamanna, skipverja og flugverja á áfengi er talin geta haft nokkur áhrif á tekjur ríkissjóðs af áfengisgjaldi vegna aukinnar sölu í komufrihöfn í stað kaupa innan lands. Samkvæmt endurskoðaðri tekjuáætlun fyrir yfirstandandi ár eru áætlaðar tekjur af áfengisgjaldi 15,9 ma.kr. Sé gert ráð fyrir að áfengiskaup innan lands minnki um 1–2% vegna umræddra breytinga mundu tekjur af áfengisgjaldi lækka um og yfir 200 m.kr. árlega. Skil á 10% áfengisgjaldi komuverslunar í ríkissjóð ættu að óbreyttu að aukast vegna aukinnar sölu og vega á móti lægri skilum ÁTVR og annarra aðila sem selja áfengi. Í frumvarpinu er einnig að finna tillögu er varðar rekstur Frihafnarinnar, sem er sú að óheimilt verði að reka pöntunarverslun í komuverslun eins og nú er gert. Verði sú breyting samþykkt óbreytt gæti hún haft lítils háttar neikvæð áhrif á skil komuverslunar til ríkissjóðs. Þegar allt er lagt saman er gert ráð fyrir að nettóáhrif tillögunnar á tekjuhlíð ríkissjóðs verði óveruleg.

Aðrar breytingar frumvarpsins er taldar hafa óveruleg eða engin áhrif á afkomu ríkissjóðs.

Ekki verður annað séð en að verði þetta frumvarp óbreytt að lögum ætti það að hafa jákvæð áhrif á almannahagsmunum og hagsmunaaðila. Áhrif þess á stjórnsýslu ríkisins og stofnanir þess eru talin hverfandi. Á hinn bóginn mun ríkissjóður verða af tekjum til skemmri tíma litið sem veikir afkomu hans, en þau áhrif ættu að mestu að jafnast út þegar litið er yfir lengra tímabil.

Heildaráhrif frumvarpstíllagnanna á afkomu ríkissjóðs eru neikvæð um 3,1 ma.kr. árið 2016, 6,3 ma.kr. 2017, 3,3 ma.kr. 2018 og um 3,5 ma.kr. árið 2021 verði frumvarpið óbreytt að lögum. Afkoma heimila og fyrirtækja ætti því almennt séð að batna en ekki er unnt með góðu móti að skipta áhrifunum milli heimila og fyrirtækja.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Lagt er til að almennt tryggingagjald verði lækkað úr 5,90% í 5,40%. Sú breyting kemur þó ekki til framkvæmda fyrr en 1. júlí 2016.

Um 2. gr.

Með lögum nr. 124/2015 var sú breyting gerð á ákvæðum tekjuskattslaga að ef verðbréfa- eða fjárfestingarsjóði er breytt í hlutafélag skal sú breyting hvorki hafa í för með sér skattskyldar tekjur hjá eigendum verðbréfa- eða fjárfestingarsjóðsins né félaginu sjálfu enda hafi eigendur sjóðsins eingöngu fengið hlutabréf í félaginu sem gagngjald fyrir eignarhluti sína í þeim sjóði sem slitið var. Komið hefur í ljós að samkvæmt lögum nr. 128/2011, um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestasjóði, er ekki heimilt að breyta verðbréfa- eða fjárfestingarsjóði í hlutafélag. Ákvæðið hefur því ekkert gildi og er lagt til að það verði fellt brott.

## Um 3. og 5. gr.

Lagt er til að með brottfalli miðþreps tekjuskatts einstaklinga, 1. janúar 2017, verði fallið frá þeim áformum að heimila samsköttun milli hjóna og sambýlisfólks sem gildir þegar annar aðilinn er skattlagður í þriðja þrepi en hinn ekki, jafnframt því sem hinn tekjulægri á ónýttan rétt í öðru þrepi. Við þær aðstæður hefur sá tekjuhærri getað nýtt sem nemur helmingi af ónýttu tekjubili í öðru þrepi með millifærslu tekna úr þriðja þrepi í annað þrep. Tilfærslan er einungis heimil milli tveggja efri þrepanna í gildandi kerfi og því rökrétt að fækkun skattþrepa í tekjuskatti einstaklinga á árinu 2017 úr þremur í tvö hafi í för með sér brottfall samsköttunarinnar.

Það leiðir af brottfalli samsköttunar milli skattþrepa hjá hjónum og sambýlisfólki að fella þarf brott heimild ríkisskattstjóra til að taka til greina skriflega umsókn launamanns um endurgreiðslu á staðgreiðslu hans þegar sýnt þykir að heildarárstekjur samskattaðs aðila muni nema lægri fjárhæð en 7.800.000 kr. Við þær aðstæður hefur verið heimilt að taka tillit til samsköttunar milli skattþrepa og endurreikna þá staðgreiðslu sem innt hefur verið af hendi. Því er lagt til að ákvæðið verði fellt brott.

## Um 4. gr.

Lagt er til að tekinn verði af allur vafi um skyldu rekstraraðila til þess að leggja fram með skattframtali sínu ársreikning, sem innifeli rekstrar- og efnahagsreikning ásamt sundurliðunum og skýringum. Tilefnið er breytingar á ársreikningalögum þar sem dregið er úr upplýsingagjöf sem lítil félög þurfa að láta fylgja ársreikningi í skýringum. Ekki þykir rétt að gera minni kröfur til lítilla fyrirtækja hvað þetta varðar með tilliti til skattlagningar. Þá hefur það sýnt sig við yfirferð skattframtala þessara aðila að greinargóðar upplýsingar á þessu stigi hafa flýtt fyrir yfirferð skattframtala og komið í veg fyrir tafir, bréfaskriftir og óþarfa umstang fyrir framteljendur.

## Um 6. gr.

Lagt er til að orðin „eða greiðsla farið fram þá að hluta eða fullu“ í ákvæðinu verði felld brott. Tillögunni er ætlað að draga úr vafa um hugsanlega afturvirkni þess ákvæðis sem varð að lögum þann 1. janúar 2016, sbr. 25. gr. laga nr. 125/2015. Með breytingunni verður skýrt að afhending vöru eða þjónustu sem átti sér stað fyrir 1. janúar 2016 sé ekki virðisaukaskattsskyld og það þrátt fyrir að greiðsla hafi átt sér stað fyrir umrætt tímamark. Um nánari skýringar vísast til almennra athugasemda frumvarpsins.

## Um 7. gr.

Í þessari grein er lagt til að tollskrárnúmerunum 2203.0091–2203.0099 sem innihalda öl verði bætt við viðauka laganna. Með lögum nr. 125/2015 voru áfengar drykkjarvörur færðar í neðra þrep virðisaukaskatts eða 11% og áfengisgjald hækkað á móti. Til að skjóta sterkari lagastoð undir lækkun virðisaukaskatts á öli er nú lagt til að þau tollskrárnúmer sem innihalda öl verði tilgreind sérstaklega í viðauka við lög nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, líkt og gert er með aðrar tilgreindar áfengar drykkjarvörur.

## Um 8. gr.

Lagt er til að kveðið verði á um að gjalddagi ógreidds fjársýsluskatts og fjársýsluskatts utan staðgreiðslu sé 1. nóvember ár hvert og eindagi mánuði síðar í samræmi við 6. mgr. 12. gr. laga um tryggingagjald, nr. 113/1990.

## Um 9. gr.

Í frumvarpsgreininni er lagt til að nýjum málslið verð bætt við 2. mgr. 104. gr. tollalaga. Á grundvelli ákvæðis 1. másl. 2. mgr. 104. gr. laganna er tollstjóra mögulegt að veita handhafa leyfis til að reka tollfrjálsa verslun heimild til rekstrar komuverslunar. Sú krafa er gerð í ákvæði 2. másl. 2. mgr. lagagreinarinnar að komuverslun sé sérstaklega afmörkuð og eingöngu aðgengileg fyrir farþega og áhafnir sem koma til landsins. Í tillögunni felst að krafan um sérstaka afmörkun og takmarkað aðgengi verði útfærð nánar. Er þannig gert ráð fyrir að óheimilt verði að bjóða vörur komuverslana til sölu öðrum en þeim farþegum og áhöfnum millilandafara sem heimilt er að versla í slíkum verslunum. Þannig verður t.d. óheimilt að birta opinberlega upplýsingar um vörurnar og taka samhliða á móti pöntunum frá aðilum sem ekki eru staddir í versluninni hvort sem pantanirnar eru gerðar bréflega, í gegnum síma, á vef verslunarinnar eða með öðrum sambærilegum hætti.

## Um 10. gr.

Í a–d-lið er lagt til að ferðamönnum, skipverjum og flugverjum verði heimilað að hafa tiltekinn fjölda eininga af sterku áfengi, léttvíni og/eða öli meðferðis til landsins án þess að skylda til að greiða áfengisgjald stofnist. Um einingafjölda í hverju tilviki vísast til ákvæða greinarinnar. Þá er lagt til að orðið eining verði skýrt í nýju ákvæði lagagreinarinnar á þann hátt að átt sé við hverja 0,25 lítra sterks áfengis, hverja 0,75 lítra af léttvíni, sem jafngildir einni hefðbundinni léttvínsflösku, og hverja 3 lítra af öli, t.d. 6 x 0,5 lítra eða 9 x 0,33 lítra. Enn er því gert ráð fyrir að rúmmál áfengis ráði ferðinni (lítrar) en til hægðarauka tekið upp viðmiðið eining sem hefur skirskotun til algengra stærða sölueininga, einkum hvað léttvín og öl varðar.

Það skal tekið fram að breytingunni er ekki ætlað að hafa áhrif á rúmmálsviðmið laganna, t.d. í 3. gr., enda verður grunnviðmið útreiknings áfengisgjalda áfram bundið við rúmmál.

Í d-lið er lagt til að nýju ákvæði verði bætt við 6. gr. laganna og að þar komi fram skilgreining á einingarviðmiðum 5.–7. tölul. 1. mgr. lagagreinarinnar.

Í fyrsta lagi er lagt til að hverjir 0,25 lítrar sterks áfengis teljist ein eining. Þannig mun eins lítra flaska af sterku áfengi innihalda fjórar einingar, eins og hálf lítra flaska sex einingar og hálf lítra flaska tvær einingar. Með sterku áfengi í skilningi ákvæðisins er átt við áfengi sem í er meira en 21% af vínanda að rúmmáli.

Í öðru lagi er lagt til að hverjir 0,75 lítrar af léttvíni teljist 1 eining. Þannig munu fjórar flöskur af léttvíni teljast 4 einingar. Flaska sem inniheldur einn lítra af léttvíni mun teljast  $1\frac{1}{3}$  einingar. Með léttvíni í skilningi ákvæðisins er átt við áfengi annað en öl sem í er 21% eða minna af vínanda að rúmmáli.

Í þriðja lagi er lagt til að hverjir 3 lítrar af öli teljist ein eining. Þannig munu sex flöskur eða dósir sem innihalda 0,5 lítra af öli teljast 1 eining og hverjar átján flöskur eða dósir af öli sem innihalda 0,33 lítra af öli teljast 2 einingar. Með öli í skilningi ákvæðisins er átt við áfengi sem fellur undir 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna.

## Um 11. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku og þarfnast ekki skýringar.