

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, lögum um viðspyrnustyrki og lögum um tekjuskatt (framhald úrræða og viðbætur).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020.

1. gr.

Í stað „120 millj. kr.“ í 1. másl. 5. mgr. 5. gr. laganna kemur: 260 millj. kr. að meðtöldum stuðningi samkvæmt lögum þessum fyrir lokunartímabil eftir 17. september 2020 og lögum um ferðagjöf, viðspyrnustyrkjum samkvæmt lögum um viðspyrnustyrki og tekjufallsstyrkjum samkvæmt lögum um tekjufallsstyrki.

2. gr.

Í stað dagsetningarinnar „30. júní 2021“ í lokamásl. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: 30. september 2021.

3. gr.

Í stað dagsetningarinnar „30. júní 2021“ í 2. másl. 1. mgr. 26. gr. laganna kemur: 30. september 2021.

II. KAFLI

Breyting á lögum um viðspyrnustyrki, nr. 160/2020.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Í stað „maí 2021“ í inngangsmálslið greinarinnar kemur: nóvember 2021.
- b. Á eftir orðinu „tekjufallsstyrkur“ í lokamásl. 1. tölul. kemur: eða viðspyrnustyrkur fyrir aðra mánuði.

5. gr.

Við 1. mgr. 5. gr. laganna bætist nýr stafliður, sem verður a-liður, svohljóðandi: 300 þús. kr. fyrir hvert stöðugildi hjá rekstraraðila í mánuðinum eða í sama mánuði 2019 og ekki hærra en 1,5 millj. kr. enda sé tekjufall rekstraraðila skv. 1. tölul. 4. gr. á bilinu 40–60%.

6. gr.

Í stað dagsetningarinnar „30. júní 2021“ í 1. málsli. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: 31. desember 2021.

7. gr.

Í stað fjárhæðarinnar „120 millj. kr.“ í 1. mgr. 10. gr. laganna kemur: 260 millj. kr.

III. KAFLI

Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

8. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Auk barnabóta skv. A-lið 68. gr. skal við álagningu 2021 greiða sérstakan barnabótaauka að fjárhæð 30.000 kr. með hverju barni í þeim tilvikum þar sem ákvarðaðar eru tekjutengdar barnabætur til framfæranda.

Sérstakur barnabótaauki samkvæmt ákvæði þessu telst ekki til skattskyldra tekna og leiðir ekki til skerðingar annarra greiðslna.

Sérstökum barnabótaauka verður ekki skuldajafnað á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. gildir 1. og 7. gr. afturvirkir frá 1. febrúar 2021.

Þrátt fyrir 1. mgr. gildir b-liður 4. gr. og 5. gr. afturvirkir frá gildistöku laga um viðspyrnustyrki 6. janúar 2021.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í því er fjallað um rýmkun á skilyrðum sem gilda um lokunar- og viðspyrnustyrki til rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Þá er lagt til að greiddur verði sérstakur barnabótaauki að fjárhæð 30.000 kr. við álagningu 2021 með hverju barni í þeim tilvikum þar sem ákvarðaðar eru tekjutengdar barnabætur til framfæranda.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Hinn 24. mars 2021 kynnti ríkisstjórnin að ákveðið hefði verið að grípa til hertra ráðstafana innanlands vegna kórónuveirufaraldursins. Fram kom að nýlegar hópsýkingar hefðu allar verið af völdum breska afbrigðis kórónuveirunnar sem er mun meira smitandi en flest önnur afbrigði hennar og veldur frekar alvarlegum veikindum. Sama dag birti heilbrigðisráðherra reglugerð nr. 321/2021, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar. Reglugerðin tók gildi á miðnætti og gildi til 15. apríl 2021. Í reglugerðinni var meðal annars kveðið á um tíu manna fjöldatakmarkanir og ýmsar aðrar takmarkanir á starfsemi bæði rekstraraðila og annarra vegna smithættu. Með reglugerð nr. 404/2021, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar, sem tók gildi 15. apríl var slakað nokkuð á þeim takmörkunum sem settar voru með reglugerð nr. 321/2021, meðal annars var í henni almennt miðað við 20 manna fjöldatakmarkanir.

Upp úr miðjum apríl fór nýgengi smita hækkandi og hinn 20. apríl kynnti ríkisstjórnin tímabundnar hertar aðgerðir á landamærum til að sporna við útbreiðslu faraldursins. Á sama fundi var einnig farið yfir áætlun um bólusetningar og áform um að aflétta öllum takmörkunum innanlands þegar búið verður að verja stærstan hluta fullorðinna einstaklinga með að minnsta kosti einum skammti af bóluefni. Sama dag lagði heilbrigðisráðherra fram frumvarp til laga um breytingu á sóttvarnalögum og lögum um útlendinga. Með frumvarpinu var lagt til að heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra yrði heimilað, að fenginni tillögu frá sóttvarnalækni, að grípa til takmarkana svo sem að skylda fólk til að dvelja í sóttvarnahúsi eða banna komur til landsins. Frumvarpið var samþykkt sem lög 22. apríl 2021.

Ýmis stuðningsúrræði eru til staðar fyrir bæði heimili og rekstraraðila sem ætlað er að milda áhrifin af faraldrinum og aðgerðum stjórnvalda til að verjast honum. Þessum úrræðum er jafnframt ætlað að stuðla að því að fyrirtæki geti viðhaldið lágmarksstarfsemi og tryggt viðbúnað þegar úr rætist. Á meðal þessara úrræða eru lokunarstyrkir og viðspyrnustyrkir sem að óbreyttum lögum er hægt að sækja um út júní 2021.

Um lokunarstyrki gilda lög um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020. Á grunni þeirra laga geta þeir rekstraraðilar sem gert er að loka eða stöðva starfsemi sótt um lokunarstyrki fyrir þá daga sem takmarkanirnar gilda. Samkvæmt lögnum er heimilt að sækja um lokunarstyrki til 30. júní 2021. Frá gildistöku laga nr. 38/2020 hefur verið miðað við að lokunarstyrkur geti ekki orðið hærri en sem nemur rekstrarkostnaði fyrir viðkomandi tímabil. Samkvæmt því fyrirkomulagi sem hefur gilt um lokunarstyrki vegna lokana eftir 17. september 2020 getur styrkurinn ekki orðið hærri en 600 þús. kr. á hvern launamann fyrir hverja 30 daga lokun og hefur fjárhæðarviðmið á launamann verið sambærilegt frá upphafi. Sú breyting var þó gerð haustið 2020 að hámarksfjárhæðir lokunarstyrkja voru hækkaðar verulega og takmörkuðust þá ekki lengur við ákveðinn fjölda starfsmanna. Síðan þá hefur gilt það viðmið að styrkurinn geti ekki orðið hærri en 120 millj. kr. í heildina og þá að meðtöldum styrkfjárhæðum vegna tekjufalls- og viðspyrnustyrkja og því styrkandlagi sem felst í lögum um ferðagjöf, nr. 54/2020. Viðmiðið um hámarksfjárhæðina (120 millj. kr.) á einnig við ef um tengda rekstraraðila er að ræða, þ.e. þá gildir 120 millj. kr. hámarkið fyrir þá alla samanlagt en ekki hvern fyrir sig.

Um viðspyrnustyrki gilda samnefnd lög nr. 160/2020. Samkvæmt þeim geta þeir rekstraraðilar sem verða fyrir 60% tekjufalli eða meira sótt um styrki fyrir hvern almanaksmánuð frá nóvember 2020 til og með maí 2021. Heimilt er að sækja um viðspyrnustyrki til 30. júní 2021. Rekstraraðilar geta bæði átt rétt á lokunarstyrk og viðspyrnustyrk fyrir sama almanaksmánuð. Það gæti t.d. átt við ef ekki eru mjög margir lokunardagar í almanaksmánuði en tekjufall engu að síður talsvert. Komi til þess að rekstraraðila séu ákvarðaðir báðir styrkirirnir dregst lokunarstyrkur frá viðspyrnustyrk eða öfugt eftir því hvor er ákvarðaður á undan.

Samkvæmt gildandi lögum um viðspyrnustyrki geta styrkirirnir ekki orðið hærri en sem nemur 90% af rekstrarkostnaði í viðkomandi almanaksmánuði. Þá getur viðspyrnustyrkur ekki orðið hærri en sem nemur tekjufalli í viðkomandi mánuði. Styrkfjárhæðir ráðast að öðru leyti af tekjufalli viðkomandi og eru 400 þús. kr. fyrir hvert stöðugildi í mánuðinum ef tekjufallið er á bilinu 60–80% en verða þó ekki hærri en 2 millj. kr. Ef tekjufallið er á bilinu 80–100% er styrkfjárhæðin 500 þús. kr. fyrir hvert stöðugildi í mánuðinum en styrkur verður þó ekki hærri en 2,5 millj. kr. Í ákvæði til bráðabirgða við lög um viðspyrnustyrki segir að endurskoða eigi löggin eigi síðar en í mars 2021 og að við þá endurskoðun skuli meðal annars lagt mat á lengd þess tímabils sem viðspyrnustyrkir ná til. Í mars hóf fjármála- og efnahagsráðuneytið að meta nýtingu úrræðisins, bæði heildarumfang þess og nýtingu eftir atvinnugreinum. Við matið var byggt á upplýsingum um nýtingu úrræðanna frá Skattinum.

Samkvæmt framangreindu eru styrkfjárhæðirnar nokkuð hærri í tilviki lokunarstyrkja en viðspyrnustyrkja þó að báðar taki mið af rekstrarkostnaði eða hlutfalli af rekstrarkostnaði sem útgangspunkti um hámarksfjárhæð styrks. Fyrir minni rekstraraðila getur það haft áhrif til hækkingar á styrkfjárhæð að í tilviki lokunarstyrkja miðast útreikningur styrkfjárhæðar við fjölda launamanna en ekki fjölda stöðugilda eins og í tilviki tekjufalls- og viðspyrnustyrkja. Við undirbúning frumvarpsins sem varð að lögum nr. 38/2020, skoðaði fjármála- og efnahagsráðuneytið aðstæður þeirra rekstraraðila sem helst þurftu að sæta lokunum í upphafi faraldursins. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni var nokkuð áberandi að einstaklingar, einkum konur, væru í hlutastörfum í þeim fyrirtækjum sem þá þurftu að sæta lokunum. Af þeim sökum var ákveðið að miða hámark styrkfjárhæða við fjölda launamanna en ekki fjölda stöðugilda en víkja þó aldrei frá því að rekstrarkostnaður á viðkomandi tímabili væri aðalviðmiðið um hámark styrkfjárhæðarinnar.

Með hliðsjón af því að nýlega var gripið til þess að skylda ákveðna rekstraraðila til að loka eða stöðva sína starfsemi og að gera verður ráð fyrir áhrifum af heimsfaraldrinum í sumar og fram eftir árinu er lagt til að gildistími beggja úrræðanna verði framlengdur fram á haustið 2021. Með því móti ætti að vera tryggt að nægur tími gefist til að sækja um lokunarstyrki fyrir lokunartímabil á fyrri hluta þessa árs auk þess sem rekstraraðilum er gefið frekara svigrúm til að viðhalda lágmarksstarfsemi. Framlengdur gildistími gefur að auki möguleika á að leggja mat á úrræðin að nýju, gerist þess þörf, þegar Alþingi kemur saman að nýju eftir sumarleyfi og þingkosningar.

Við útreikning á hámarki styrkfjárhæða er litið á tengda aðila sem einn aðila. Af þeim sökum er talið tilefni til að fullnýta þann ríkisaðstoðarramma sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur ákveðið vegna heimsfaraldursins og hækka hámarkið úr 120 millj. kr. í 260 millj. kr. frá 1. febrúar 2021. Sú greining sem fram fór á nýtingu viðspyrnustyrkjaúrræðisins samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í lögum um viðspyrnustyrki og sú staðreynd að gripið var til frekari takmarkana í mars og apríl leiddi til þeirrar niðurstöðu að tilefni væri til þess að bæta nýju tekjufallsþrepi við lögin og láta það gilda frá gildistöku upphaflegu laganna. Lagt er til að ákvæði um hækkingu á hámarksfjárhæð styrkja og nýtt tekjufallsþrep gildi afturvirk. Í báðum tilvikum er um að ræða ívilnandi breytingar fyrir alla rekstraraðila sem nýta sér úrræðin.

Að sama skapi þykir tilefni til að koma til móts við tekjulægri barnafjölskyldur vegna áhrifa faraldursins og þess vegna er lögð til stuðningsráðstöfun til þeirra með greiðslu sérstaks barnabótaauka að fjárhæð 30.000 kr. með hverju barni við álagningu 2021 í þeim tilvikum þar sem ákvarðaðar eru tekjutengdar barnabætur til framfæranda.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Lokunarstyrkir.

Lagt er til að umsóknarfrestur um lokunarstyrki verði framlengdur til 30. september 2021 en hann hefði að óbreyttu fallið úr gildi 30. júní nk. Komi til frekari lokana samkvæmt ákvörðun heilbrigðisráðherra eftir samþykkt frumvarpsins mundi sami umsóknarfrestur gilda um þær lokanir.

Þá er lagt til að hámarksfjárhæðir styrkjanna verði hækkaðar úr 120 millj. kr. í 260 millj. kr. Það hámark gildir ekki bara fyrir einstakar tegundir styrkja eða einstaka rekstraraðila heldur ber að leggja saman lokunarstyrki frá miðjum september 2020, tekjufallsstyrki, viðspyrnustyrki og ferðagjafir, til að finna út hámarkið. Þá gildir einnig sama hámark fyrir tengda aðila í rekstri þ.e. þeir deila einni hámarksfjárhæð óháð því um hve marga tengda aðila (kennitölur) er að ræða. Við skilgreiningu fyrirtækis í framangreindum skilningi er horft til

eigna- og stjórnunartengsla og teljast tengdir aðilar því eitt fyrirtæki þegar kemur að hámarkinu. Lagt er til að gildistími á þessu breytta hámarki taki mið af því tímamarki sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hækkaði viðmiðið í tímabundnum ramma um ríkis- aðstoð til stuðnings hagkerfinu vegna yfirstandandi COVID-19-heimsfaraldurs og því taki hámarkið gildi 1. febrúar 2021.

3.2. Viðspyrnustyrkir.

Með hliðsjón af því að gera verður ráð fyrir áhrifum af heimsfaraldrinum og aðgerðum til að verjast honum í sumar og haust er lagt til að gildistími viðspyrnustyrkjaúrræðisins verði framlengdur út nóvember 2021 og að heimilt verði að sækja um styrkina út árið 2021.

Þá er lagt til að viðspyrnustyrkjaúrræðið verði útvíkkað á þann hátt að nýtt tekjufallsþrep bætist við lögin. Í því er gerð krafa um a.m.k. 40% tekjufall og lagt er til að vegna tekjufalls á bilinu 40–60% verði greiddur styrkur að fjárhæð 300 þús. kr. fyrir hvert stöðugildi hjá rekstrar- aðila í mánuðinum eða í sama mánuði 2019 en að styrkurinn verði ekki hærri en 1,5 millj. kr. á mánuði. Lagt er til að ákvæði um þetta nýja þrep gildi afturvirkir frá því lögin um viðspyrnu- styrki tóku gildi. Einnig er lagt til að fengnir viðspyrnustyrkir, sem eru vegna annarra mánaða en greiðast út í umsóknarmánuði, teljist ekki til tekna við útreikning á hlutfalli tekjufalls í umsóknarmánuði og er það til samræmis við að tekjufallsstyrkir teljist ekki til tekna við sama útreikning.

Loks er lagt til að hámarksfjárhæð styrkjanna verði hækkuð úr 120 millj. kr. í 260 millj. kr. Sömu viðmið eiga við um hámarkið og gilda í tilviki lokunarstyrkja og fjallað er um í kafla 3.1. hér framar.

3.3. Sérstakur barnabótaauki.

Lagt er til að við lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, bætist ákvæði til bráðabirgða sem kveður á um að við álagningu opinberra gjalda 2021 skuli til viðbótar almennum barnabótum skv. A- lið 68. gr. laganna greiða sérstakan barnabótaauka að fjárhæð 30.000 kr. með hverju barni til þeirra sem fá ákvarðaðar barnabætur. Sérstakur barnabótaauki telst ekki til skattskyldra tekna og leiðir ekki til skerðingar annarra tekna, svo sem bóta frá Tryggingastofnun ríkisins. Þá verður hinum sérstaka barnabótaauka ekki skuldajafnað á móti vangreiddum opinberum gjöldum til ríkissjóðs og sveitarfélaga eða vangreiddum meðlögum. Ráðherra verður heimilt að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins í reglugerð. Um einskiptisaðgerð er að ræða og er gert ráð fyrir því að Skatturinn ákvarði bæturnar við álagningu opinberra gjalda á einstak- linga á árinu 2021.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið hefur að geyma ákvæði um ívilnandi úrræði í formi beinna styrkja úr ríkissjóði sem rekstraraðilum, bæði einyrkjum og lögaðilum, standa til boða óháð tegund atvinnugreinar. Sambærileg skilyrði gilda fyrir alla sem sækja um að nýta sér úrræðin. Af þessum sökum þótti ekki tilefni til þess að leggja sérstakt mat á það hvort þau ákvæði frumvarpsins samræmdust stjórnarskránni.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið bannar að meginreglu til ríkisaðstoð sem raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinnar vöru að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Sú aðstoð sem lög um lokunarstyrki og viðspyrnustyrki heimila fellur undir tímabundnar heimildir til að veita fyrirtækjum sem lenda í ófyrirséðum lausafjárskorti sökum kórónuveiru-

faraldursins fjárstuðning, samkvæmt kafla 3.1 í orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um tímabundinn ramma um ríkisaðstoð til stuðnings hagkerfinu vegna yfirstandandi COVID-19-heimsfaraldurs, frá 19. mars 2020. Upphaflega var gert ráð fyrir að ramminn gildi til 31. desember 2020 og að stuðningur við hvern rekstraraðila, eða eftir atvikum tengda rekstraraðila, gæti numið að hámarki 800.000 evrum til að teljast samrýmanlegur EES-samningnum. Eftirlitsstofnun EFTA samþykkti að lokunar-, tekju- og viðspyrnustyrkir teldust innan rammans með ákvörðunum sínum 6. nóvember 2020 og 14. desember 2020. Þessar ákvarðanir stofnunarinnar eru birtar opinberlega á vef hennar. Með orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 28. janúar 2021 var gildistími rammans framlengdur til 31. desember 2021 og þak stuðnings til hvers rekstraraðila hækkað í 1,8 millj. evra, sem eru rúmlega 260 millj. kr. miðað við gengið eins og það var skráð í lok mars 2021. Fyrirhugaðar breytingar á aðstoðarkerfunum eru háðar samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA og hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið þegar upplýst stofnunina um þau áform sem felast í frumvarpinu.

Ekki er tilefni til að ætla að tillögur frumvarpsins um sérstakan barnabótaauka stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Þess var gætt við samningu ákvæðisins að efni þess og framsetning samrýmdust ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við forsætisráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Við mótnun þess var byggt á upplýsingum frá Skattinum.

Drög að frumvarpinu voru ekki birt til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda en fjármála- og efnahagsráðherra sagði frá því á blaðamannafundi ríkisstjórnarinnar í Hörpu, 24. mars 2021, að í undirbúningi væri að leggja til framhald á lokunar- og viðspyrnustyrkjum.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Umfang lokunarstyrkja.

Fyrstu lokunarstyrkirnir voru greiddir út til þeirra sem gert var skylt að loka eða stöðva starfsemi á tímabilinu 24. mars til 4. maí 2020 en fleiri rekstraraðilum hefur aldrei verið gert að loka starfsemi í sóttvarnaskyni en á því tímabili. Á þeim tíma var óheimilt að veita ýmsa heilbrigðisþjónustu svo sem tannlækningar og sjúkráþjálfun en þess konar starfsemi hefur ekki þurft að loka eftir það. Seinna lokunartímabil vormánaða 2020, nánar tiltekið 4. maí til 25. maí, náði til töluvert færri rekstraraðila og þá helst kráa, skemmtistaða, líkamsræktarstöðva og sundlauga. Í heildina námu greiddir lokunarstyrkir um 1 milljarði kr. vegna lokana vorið 2020. Stór hluti þeirra rann til fyrirtækja sem störfuðu í heilbrigðisþjónustu og annarri þjónustu svo sem hárgreiðslu- og snyrtistofa sem aðeins var gert að loka til 4. maí 2020.

Lokunarstyrkjaúrræðið tók breytingum haustið 2020 þegar hámark styrkfjárhæða var hækkað verulega. Lokunarstyrkir vegna lokana á tímabilinu 18. september og fram til 30. júní 2021 eru bundnir því hámarki að styrkfjárhæð verður ekki hærri en 20 þús. kr. á hvern launamann á hvern lokunardag og í heildina getur hún ekki orðið hærri en 120 millj. kr. sem er hámark ríkisaðstoðar í samræmi við skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum og fjallað er um í 4. kafla. Viðmiðið um 120 millj. kr. hámarkið gildir ekki einungis fyrir hvern rekstraraðila heldur nær það einnig til tengdra aðila auk þess sem það gildir um fjórar tegundir úrræða, þ.e. auk lokunarstyrkja frá hausti 2020 nær það til tekjufallsstyrkja, viðspyrnustyrkja og ferðagjafar. Núverandi fyrirkomulag lokunarstyrkja nýtist betur stærri rekstraraðilum sem skyldaðir hafa verið til að loka eða stöðva starfsemi.

Í heildina hafa verið greiddir út nær 2,4 milljarðar kr. í lokunarstyrki. Stærstur hluti heildarstyrkfjárhæðarinnar hefur runnið til rekstraraðila starfandi í þjónustugreinum sem krefjast nálægðar og flokkast ekki sem heilbrigðisþjónusta, svo sem aðila í hárgreiðslu- og snyrtigreinum en það eru að jafnaði einyrkjar eða lítil fyrirtæki. Litlu minna hefur ratað til rekstraraðila í menningar-, íþrótt- og tólmundastarfsemi sem eru í sumum tilvikum stórir vinnustaðir. Ýmissi heilbrigðisþjónustu var gert að loka síðastliðið vor og þá voru greiddar út nærri 500 millj. kr. til rekstraraðila í þeim greinum. Ríflega 400 millj. kr. hafa farið til rekstraraðila í rekstri gististaða og veitingahúsa, en þar vega líklega þyngst krár og skemmtistaðir en þeim hefur verið gert að loka lengst af öllum rekstraraðilum. Kynjahlutfall starfandi í þeim atvinnugreinum er nokkuð jafnt nema í fyrirtækjum í tilteknum þjónustugreinum þ.m.t. hárgreiðslu- og snyrtistofum en þar er hlutfall kvenna nokkuð hærra en karla.

Frá upphafi hefur meiri hluti lokunarstyrkja runnið til smærri rekstraraðila, þ.e. einyrkja (22%) eða lítilla (26%) eða meðalstórra fyrirtækja með færri en 10 launamenn (19%). Eftir hækkun á hámarki styrkfjárhæðar hafa styrkir til stærri rekstraraðila þó farið hækkandi.

6.2. Umfang viðspyrnustyrkja.

Opnað var fyrir umsóknir um viðspyrnustyrki 2. mars 2020 og hafa verið greiddir út 2,5 milljarðar kr. til ríflega 700 rekstraraðila vegna tekjufalls frá nóvember 2020 og út febrúar 2021. Nær 700 millj. kr. voru greiddar í viðspyrnustyrki til 605 rekstraraðila vegna tekjufalls í nóvember 2020 en í mánuðunum sem fylgdu á eftir dró úr umfangi styrkjanna. Enn á eftir að afgreiða hluta þeirra umsókna sem borist hafa Skattinum auk þess sem umsóknarfrestur um viðspyrnustyrki er til 30. júní 2021.

Um 63% viðtakenda viðspyrnustyrkja starfa í ferðaþjónustu og nemur styrkur til þeirra 72% af heildarfjárhæð úrræðisins. Mikill meiri hluti þeirra hefur fengið viðspyrnustyrk vegna tekjufalls alla fjóra mánuðina sem styrkurinn hefur verið greiddur út fyrir.

Hingað til hefur aðsókn í viðspyrnustyrki vegna a.m.k. 60% tekjufalls verið helmingi minni en aðsóknin í tekjufallsstyrki vegna sama tekjufalls. Ástæður þess liggja ekki fyrir með afgerandi hætti en hluti skýringar gæti verið dvínandi áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á hluta umsækjenda, einhverjir gætu hafa hætt starfsemi eða eiga enn eftir að sækja um viðspyrnustyrk, en umsóknarfrestur viðspyrnustyrkja er til 30. júní 2021. Af þessum sökum er ákveðin óvissa um heildarumfang viðspyrnustyrkjanna í núverandi mynd.

Í nýlegum veltutölum fyrir árið 2020 kemur í ljós að velta í viðskiptahagkerfinu jókst þegar leið á árið og í janúar og febrúar 2021 var hún aðeins 6% lægri að raunvirði en á sama tíma árið 2020, til samanburðar var munurinn 16% á sumarmánuðum ársins 2020. Sú þróun á þó ekki við í ferðaþjónustu. Samkvæmt veltutölum fyrirtækja í ferðaþjónustu hefur velta frá upphafi faraldursins verið um 66% lægri að meðaltali en á sama tíma árið 2019. Þetta endurspeglast að einhverju leyti í færri umsóknum um viðspyrnustyrki til samanburðar við tekjufallsstyrki og aukinni hlutdeild ferðaþjónustu í seinna úrræðinu, en 64% tekjufallsstyrkja fóru til rekstraraðila í ferðaþjónustu og voru þeir aðilar 53% af heildarfjölda viðtakenda styrkjanna. Umfang ferðaþjónustunnar í viðspyrnustyrkjunum er töluvert meira, sbr. umfjöllun hér að framan.

6.3. Áhrif á rekstraraðila.

Heildaráhrifin af þeim breytingum sem lagðar eru til á ákvæðum um lokunar- og viðspyrnustyrki ráðast af því hvert framhaldið verður á áhrifum faraldursins og aðgerðum til að hindra útbreiðslu hans. Með lögfestingunni verður tryggð vissa fyrir því að rekstraraðilar geti átt rétt á styrkjunum lengur en nú gildir ef aðstæður verða þannig að nauðsynlegt reynist að

grípa til frekari lokana eða takmarkana á atvinnustarfsemi eða ef tekjufall af völdum faraldursins verður áfram mikið.

6.4. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Lokunarstyrkir og viðspyrnustyrkir eru almenn úrræði að því leyti að þau ná til allra atvinnugreina sem uppfylla skilyrði laganna til að hljóta styrk. Ekki liggur fyrir heildstæð greining á því hvort lokanir hingað til hafi bitnað meira á kvenna- eða karlastéttum eða hvert kynjahlutfallið er hjá þeim fyrirtækjum sem helst hafa notið góðs af þeim úrræðum sem um ræðir. Þó liggur fyrir að í upphafi faraldursins var mikið um lokanir hjá stéttum þar sem vinna margar konur svo sem í ýmiss konar snyrti- og heilbrigðisgreinum. Eins og fram kemur í 2. kafla var þetta sérstaklega haft í huga við mótun úrræðisins um lokunarstyrki. Í undirbúningsgögnum kom fram að áberandi var að einstaklingar, einkum konur, væru í hlutastörfum í þeim fyrirtækjum sem þurftu að sæta lokunum vorið 2020. Af þeim sökum var ákveðið að leggja til að hámark styrkfjárhæða yði miðað við fjölda launamanna en ekki fjölda stöðugilda en víkja þó aldrei frá því að rekstrarkostnaður á viðkomandi tímabili væri aðal viðmiðið um hámark styrkfjárhæðarinnar.

Í frumvarpinu er lagður til sérstakur barnabótaauki að fjárhæð 30.000 kr. við álagningu 2021 með hverju barni til þeirra sem fá ákvarðaðar barnabætur skv. A-lið 68. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Barnabætur samkvæmt ákvæðinu eru tekjutengdar og ákvarðaðar samkvæmt skattframtali. Sérstakur barnabótaauki greiðist til þeirra sem teljast framfærendur barna samkvæmt skilgreiningu í A-lið 68. gr. laganna. Við ákvörðun þess hver telst framfærandi barns er fyrst og fremst litið til þess hjá hverjum barnið er skráð til heimilis í árslok samkvæmt Þjóðskrá. Fjárhæð sérstaks barnabótaauka skiptist jafnt milli hjóna og sambúðarfólks og einstætt foreldri fær hann greiddan óskiptan með barni sem það hefur á sínu framfæri. Gera má ráð fyrir því að fleiri konur en karlar fái greiddan sérstakan barnabótaauka þar sem konur hafa almennt lægri laun er karlar og eru oftar einar framfærendur barna í skilningi áður-nefnds ákvæðis.

6.5. Áhrif á ríkissjóð.

6.5.1. Lokunarstyrkir.

Ríkisstjórnin hefur lýst því yfir að hún áformi að aflétta öllum samkomutakmörkunum innanlands þegar búið verður að verja stærstan hluta fullorðinna með að minnsta kosti fyrri skammti af bóluefni. Samkvæmt bólusetningardagatali stjórnvalda er útlit fyrir að einstaklingar 16 ára og eldri hafi fengið fyrri skammt bóluefnis í byrjun júlí 2021. Þannig má ætla að mögulegt sé að öllum takmörkunum innanlands hafi verið aflétt um mitt ár og að ekki muni koma til lokana í sóttvarnaskyni frá og með júlí 2021. Gangi þetta eftir er útlit fyrir að áhrifin af framlengingu gildistíma lokunarstyrkjaúrræðisins á ríkissjóð verði engin. Eins og áður er áhrifamatið þó háð óvissu um framgang faraldursins. Ef erfiðlega gengur að eiga við veiruna, til að mynda ef upp koma ný afbrigði sem bóluefnin virka illa á, gæti þurft að grípa til lokana og greiða út lokunarstyrki. Endanleg heildaráhrif af framlengingunni á ríkissjóð eru því háð nokkurri óvissu að öðru leyti en því að lagt er til að heimilt verði að sækja um styrkina út september 2021 og framhaldið gildir því fyrir mun styttra tímabil en það sem liðið er frá upphafi faraldursins. Um heildarumfang lokunarstyrkjaúrræðisins frá upphafi er fjallað hér framar.

6.5.2. Viðspyrnustyrkir.

Við mat á mögulegum kostnaði vegna framlengingar á gildistíma viðspyrnustyrkjaúrræðisins um sex mánuði má horfa til greiðslu styrkjanna vegna nóvember 2020, þ.e. umfang viðspyrnustyrkja fyrir rekstraraðila sem verða fyrir a.m.k. 60% tekjufalli gæti áfram verið í námunda við þá upphæð sem greidd var út fyrir nóvember síðastliðinn. Líkt og áður hefur komið fram er enn nokkuð eftir af þeim tíma sem heimilt er að sækja um viðspyrnustyrkina og heildarumfang þeirra því enn að nokkru leyti á huldu. Jafnframt hafa efnahagssumsvif í hagkerfinu verið að aukast og útlit er fyrir að efnahagsbatinn nái fótfestu þegar líður á árið svo ólíklegt er að umfang styrkjanna verði að jafnaði það sama á hausti 2020 og haustið 2021. Vegna áhrifa sem geta verkað til hækkunar og lækkunar viðspyrnustyrkja frá og með júní 2021 verður gengið út frá því að upphæð viðspyrnustyrkja vegna a.m.k. 60% tekjufalls haldist jöfn út tímabil úrræðisins og verði um 700 millj. kr. í hverjum mánuði. Kostnaður við framlengingu úrræðisins með óbreyttum tekjufallsviðmiðum gæti því verið um 4,2 milljarðar kr.

Við mat á áhrifum þess að útvíkka úrræðið og láta það gilda afturvirkrt þannig að viðspyrnustyrkir nái einnig til rekstraraðila sem verða fyrir 40–60% tekjufalli voru notaðar upplýsingar frá Skattinum um tekjufall viðtakenda tekjufallsstyrkja. Alls hafa um tvö þúsund rekstraraðilar fengið tekjufallsstyrk vegna a.m.k. 40% tekjufalls á tímabilinu apríl–október 2020, þar af urðu 622 aðilar fyrir 40–60% tekjufalli eða þriðjungur viðtakenda. Varfærið mat gerir ráð fyrir að tveir af hverjum þremur sem fengu tekjufallsstyrk vegna 40–60% tekjufalls sæki um viðspyrnustyrk vegna sama tekjufalls. Ólíkt tekjufallsstyrkjunum er miðað við að styrkur geti numið 90% af rekstrarkostnaði og hámarkið bundið 300 þús. kr. fyrir hvert stöðugildi og að styrkurinn verði aldrei hærri en 1,5 millj. kr. fyrir hvern mánuð. Þannig nema viðspyrnustyrkir til rekstraraðila sem verða fyrir 40–60% tekjufalli um 250 millj. kr. á mánuði, en eins og að framan greinir byggjast útreikningarnir á upplýsingum um tekjufall þeirra rekstraraðila sem fengu tekjufallsstyrki. Áætlaður kostnaður við að útvíkka viðspyrnustyrkjaúrræðið – sem einnig er afturvirkrt frá gildistöku laganna þannig að það nær yfir 13 mánuði – nemur því um 3,2 milljörðum kr.

Ástæða þess að líklegt er talið að aðeins $\frac{2}{3}$ viðtakenda tekjufallsstyrkja fái viðspyrnustyrk vegna 40–60% tekjufalls er sú að aðsóknin í viðspyrnustyrkina hefur á heildina litið verið um helmingi minni. Má það líklega að einhverju leyti rekja til aukinna efnahagssumsvifa í viðskiptahagkerfinu eins og fram kom hér að framan en einnig getur það skýrst af því að enn er nokkuð eftir af þeim tíma sem heimilt er að sækja um viðspyrnustyrkina.

Veruleg óvissa ríkir um endanlegan kostnað enda ræðst hann að mestu af tekjufalli rekstraraðila yfir tíma sem ekki er liðinn. Ef gengið er út frá forsendunum hér að framan má ætla að áhrif útvíkkunar og framlengingar gildistíma viðspyrnustyrkjaúrræðisins á ríkissjóð nemi um 7,4 milljörðum kr. Margt bendir þó til þess að umfangið sé ofmetið en þó er ekki útilokað að umfangið verði meira, sérstaklega ef erfiðlega gengur að ná tókum á faraldrinum.

Gert er ráð fyrir að aukin útgjöld vegna þessara breytinga geti rúmast innan fjárheimildar fjárlagaliðarins, en þá er miðað við stöðu umsókna um styrki í lok apríl 2021. Umsóknarfrestur er þó ekki útrunninn þannig að óvissan getur verið mikil. Gert er ráð fyrir að ef með þarf þá muni fjármálaráðherra heimila flutning óráðstafaðra fjárveitinga frá árinu 2020 til að mæta þessari framlengingu og útvíkkun viðspyrnustyrkja.

6.5.3. Sérstakur barnabótaauki.

Kostnaður ríkissjóðs af sérstökum einskiptis barnabótaauka að fjárhæð 30.000 kr., vegna hvers barns að tilteknum skilyrðum uppfylltum við álagningu 2021, er áætlaður um 1,62 milljarðar kr. og mun þurfa að afla aukinna fjárheimilda vegna þessara útgjalda í ár.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að hámark heildarfjárhæðar lokunarstyrkja til tengdra rekstraraðila verði hækkað úr 120 millj. kr. í 260 millj. kr. Breytingin er til samræmis við kafla 3.1 í tímabundnum ramma um ríkisaðstoð til stuðnings hagkerfinu vegna yfirstandandi COVID-19-heimsfaraldurs, eins og honum var breytt með orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 28. janúar 2021. Lagt er til að áréttað verði í ákvæðinu að við mat á heildarfjárhæð sem tengdir rekstraraðilar hafa fengið beri einnig að horfa til stuðnings sem þeir aðilar hafa fengið á grundvelli annarra laga sem sett hafa verið til stuðnings hagkerfinu vegna heimsfaraldursins og byggjast á sama tímabundna rammanum.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að Skattinum verði heimilað að afgreiða umsóknir um lokunarstyrk sem berast að liðnum umsóknarfresti til og með 30. september 2021. Með breytingunni gefst rekstraraðilum meira svigrúm til að sækja um styrk vegna þeirra lokana sem þeim hefur verið gert að sæta á fyrri hluta ársins 2021. Komi til frekari lokana eftir gildistöku laga þessara, verði frumvarpið óbreytt að lögum, mundi sami umsóknarfrestur gildar um þær.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að réttur til lokunarstyrks skv. II. kafla laganna verði framlengdur til 30. september 2021, með sömu rökum og í 2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að tímabilið sem rekstraraðili getur fengið viðspyrnustyrk úr ríkissjóði vegna verði framlengt til og með nóvember 2021. Breytingin er til samræmis við gildistíma kafla 3.1 í tímabundnum ramma um ríkisaðstoð til stuðnings hagkerfinu vegna yfirstandandi COVID-19-heimsfaraldurs, eins og honum var breytt með orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 28. janúar 2021. Einnig er lagt til að fengnir viðspyrnustyrkir vegna annarra almanaxmánaða teljist ekki til tekna við útreikning á hlutfalli tekjufalls í umsóknarmánuði. Er það til samræmis við að tekjufallsstyrkir teljist ekki til tekna að þessu leyti, sbr. lokamásl. 1. tölul. 4. gr. laga um viðspyrnustyrki, nr. 160/2020.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að nýtt viðmiðunarþrep um tekjufall bætist við lögin. Lagt er til að vegna tekjufalls á bilinu 40–60% verði viðspyrnustyrkur 300 þús. kr. fyrir hvert stöðugildi og að hámarki 1,5 millj. kr. á mánuði.

Um 6. gr.

Í greininni er lagt til að umsóknarfrestur vegna viðspyrnustyrks verði framlengdur til 31. desember 2021 til samræmis við breytingar á 4. gr. laganna.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að hámark heildarfjárhæðar viðspyrnustyrkja til tengdra rekstraraðila verði hækkað úr 120 millj. kr. í 260 millj. kr. Breytingin er til samræmis við kafla 3.1 í tímabundnum ramma um ríkisaðstoð til stuðnings hagkerfinu vegna yfirstandandi COVID-19-

heimsfaraldurs, eins og honum var breytt með orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 28. janúar 2021.

Um 8. gr.

Lagt er til að við lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, bætist ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið verði á um sérstakan barnabótaauka að fjárhæð 30.000 kr. með hverju barni til þeirra sem fá ákvarðaðar barnabætur skv. A-lið 68. gr. laganna. Um einskiptisaðgerð er að ræða og er gert ráð fyrir því að Skatturinn ákvarði bæturnar við álagningu opinberra gjalda á árinu 2021.

Um 9. gr.

Greinin fjallar um gildistöku. Lagt er til að ákvæði sem fjalla um framlengingu á gildistíma og umsóknarfrestum vegna lokunarstyrkja og viðspyrnustyrkja auk sérstaks barnabótaauka öðlist þegar gildi en að hluti ákvæðanna um styrkjaúrræðin öðlist gildi afturvirk. Þannig er lagt til að ákvæði 1. og 7. gr. um hámarksfjárhæðir öðlist gildi afturvirk frá sama tíma og heimilt er út frá viðmiðum ESB, þ.e. frá 1. febrúar 2021. Einnig að ákvæði b-liðar 4. gr. sem fjallar um afmörkun tekjufalls og 5. gr. sem fjallar um nýtt viðmiðunarþrep öðlist gildi afturvirk frá og með gildistöku laga um viðspyrnustyrki, nr. 160/2020, þ.e. 6. janúar 2021. Í öllum tilvikum er um að ræða breytingar sem eru ívilnandi fyrir alla þá rekstraraðila sem sækja um styrkina.