



KPMG ehf.
Borgartúni 27
105 Reykjavík

Sími 545 6000
Fax 545 6001
Veffang www.kpmg.is

Alþingi
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík.

Alþingi
Erindi nr. P 141/1018
komudagur 12.12.2012

Reykjavík, 12. desember 2012.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (tekjuöflunaraðgerðir, kjarasamningar, verðlagsbreytingar o.fl.), þskj. 602 – 468. mál.

Að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis fer hér á eftir umsögn KPMG um framangreint frumvarp. Umfjöllunin tekur mið af því að undirritaður var þátttakandi í starfshópi sem settur var á stofn með fulltrúum frá fjármálaráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, innanríkisráðuneyti, ríkisskattstjóra og ferðaþjónustunni auk undirritaðs. Starfshópnum var ætlað var að fjalla um forsendur og áhrif þess að breyta álagningu virðisaukaskatts á gistiþjónustu, að fjalla um samkeppnisstöðu og jafnræði greina innan ferðaþjónustunnar í skattalegu tilliti og leyfisveitingar til aðila sem bjóða gistiþjónustu og gera tillögur um aðgerðir til að koma í veg fyrir undanskot frá skattgreiðslum og til að styrkja stöðu ferðaþjónustunnar.

Þá má ennfremur benda á að KPMG vann í ágúst sl. athugun á afkomu í gistiþjónustu hjá 35 aðilum á árinu 2011 til að kanna getu greinarinnar til að taka á sig auknar álögur. Sú skýrsla getur einnig verið gagnlegt innlegg í umræðuna.

Hér á eftir fara athugasemdir við einstaka kafla frumvarpsins:

Athugasemdir við 1. kafla (breyting á lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt)

Í 1. gr. er lagt til að útleiga hótél- og gistiherbergja og önnur gistiþjónusta verði gerð skattskyld í nýju 14% virðisaukaskattsprepi. Í gildistökuákvæði kemur fram að breytingin taki gildi 1. maí 2013 og taki til afhendingar og útleigu hótél- og gistiherbergja og annarrar gistiþjónustu frá og með þeim degi. Eftirfarandi athugasemdir eru gerðar við breytingatillöguna:

- Tillagan gerir ráð fyrir nýju skattþrepi í virðisaukaskatti sem mun óhjákvæmilega flækja kerfið og gera eftirlit erfiðara. Í desember 2009 voru einnig uppi hugmyndir um sams konar hækkun virðisaukaskatts og nú er lögð til. Þá var fallið frá hækkun virðisaukaskatts á gistingu þar sem sú breyting var talin varasöm vegna hættu á að hún flækta skattkerfið og yki hættu á skattundanskotum. Í umsögn RSK frá sama tíma segir “upptaka á nýju virðisaukaskattsprepi, 14% eykur flækjustigið við framkvæmd laganna og eykur hættu á mistökum við tekjuskráningu”. Fram hefur komið að fyrirhuguð breyting muni taka til 608 rekstraraðila í gististarfsemi. Hins vegar mun hún hafa áhrif á virðisaukaskattsskil allra þeirra rekstraraðila sem eiga viðskipti við hótelfyrirtæki og geta nýtt innskatt að þjónustu þeirra í sínum rekstri. Ef af breytingunni verður gæti hótelfyrirtæki þurft að setja

fjögur þrep virðisaukaskatts á einn og sama reikninginn (gisting 14%, morgunverður 7%, áfengi 25,5% og seld afþreying eða líkamsrækt án virðisaukaskatts. Ekki verður séð að nokkrar þær breytingar hafi orðið frá 2009 sem breyta framangreindum rökum um flækjustig og villuhættu. Þessi mörgu skattþrep sem sala hótelfyrirtækja skiptist í getur haft þau áhrif að verð þeirrar þjónustu sem flokkast í lægsta skattþrep hækki á kostnað þeirrar þjónustu sem fellur í hærri skattþrep þegar um er að ræða sölu sem fellur í fleiri en eitt skattþrep.

- Ákveðin mótsögn er í því að fyrirhuguð hækkun skuli taka gildi 1. maí 2013 og taka til útleigu frá og með þeim degi og þess sem segir í 13. gr. laga um virðisaukaskatt þar sem kveðið er á um að ef gefinn er út reikningur vegna afhendingar telst hún hafa farið fram á útgáfudegi reiknings, enda sé reikningur gefinn út fyrir eða samtímis afhendingu. Í ákvarðandi bréfi ríkisskattstjóra nr. 1068 frá 2007 kemur fram að seljanda þjónustu beri að innheimta og tiltaka á reikningum virðisaukaskatt samkvæmt því skatthlutfalli sem í gildi er á útgáfudegi reiknings. Vegna þessa ákvæðis er hætt við að stórir kaupendur að gistingu hér á landi muni greiða stóran hluta af gistingu sumarsins fyrir hækkun virðisaukaskatts og því muni áætlaður tekjuauki vegna breytingarinnar ekki skila sér að fullu á árinu 2013.
- Lög um virðisaukaskatt eru orðin meira en 20 ára gömul og að mörgu leyti orðin úrelt vegna þeirra miklu breytinga sem orðið hafa í viðskiptaumhverfi frá því að þau voru sett. Þetta má glögg sjá í ferðaþjónustu þar sem mikil aukning hefur orðið á alls konar afþreyingu fyrir ferðamenn. Mjög misjafnt er hvort slík afþreying er talin virðisaukaskattsskyld eða ekki. Í sumum tilvikum kann sama þjónusta að vera ýmist virðisaukaskattsskyld eða ekki. Þar getur skipt máli hver veitir þjónustuna og hverjir kaupa hana, eru það einstaklingar eða hópar o.s.frv. Mikilvægt er að leita leiða til að einfalda virðisaukaskattskerfið þannig að þeim sem vinna í greininni sé ljóst hvernig beri að haga uppgjöri á virðisaukaskatti. Öll einföldun eykur skilvirkni í kerfinu og bætir eftirlit og væntanlega þar með skil á virðisaukaskatti. Markmið þeirra sem falið yrði að gera tillögur um breytingar ættu að vera þessi helst:
 - Einfalda og samræma skattskyldusvið virðisaukaskatts í ferðaþjónustu
 - Breikka skattstofninn með því að fjölga þeim rekstrareiningum eða atvinnugreinum sem falla undir gildissvið virðisaukaskattslaga.
 - Móta tillögur að einföldum reglum sem henta gistiheimilum og heimagistingum.
 - Leita leiða til að auka tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti á ferðaþjónustu með framangreind markmið í huga.

Það er álit KPMG að skynsamlegra væri sem fyrsta skref í því að bæta virðisaukaskattsskil í ferðaþjónustu að samræma reglur og breikka skattstofninn áður en ráðist er í svo viðamikla breytingu sem felst í upptöku á nýju virðisaukaskattsþrepi.

- Í könnun sem KPMG vann um afkomu 35 gististaða kemur fram að framlegð þeirra árið 2011 var 5,9% að meðaltali á landinu öllu en aðeins 2,9% í Reykjavík. Framlegðin frá rekstri þarf að standa undir fjármagnskostnaði, afborgunum af lánnum og endurnýjun á tækjum og búnaði. Ljóst er að ekki er svigrúm hjá þessum félögum að taka á sig þau áhrif sem hækkun virðisaukaskatts mun hafa. Breytingin kemur einnig mjög seint fram og mun stór hluti hækkunarinnar lenda á gististöðunum þar sem búið er fyrir nokkru að gefa út verðskrár fyrir komandi ár og gera samninga við erlenda viðskiptavini. Íslenskir gististaðir og erlendir ferðaheildsalar eru búnir að auglýsa verð fyrir árið 2013 og gera bindandi sölusamninga um

verulegan hluta af gistirýminu. Ef boðuð hækkun virðisaukaskatts verður samþykkt mun hún því óhjákvæmilega lenda á gististöðunum.

- Mikil umræða hefur verið um leyfislausu gistingu og þá miklu aukningu sem orðið hefur í framboði hennar. Kallað hefur verið eftir aðgerðum af hálfu yfirvalda gegn þessari starfsemi í þeim tilgangi að auka öryggi ferðamanna og bæta skattskil og auka þannig tekjur ríkissjóðs. Lausleg könnun sem gerð var á mögulegu umfangi leyfislausrar gistingar á landinu bendir til þess að tekjur hennar geti numið um 2.800 m.kr. á ári og tapaðar skattgreiðslur á ári séu að lágmarki 450 m.kr. Það er því eftir nokkru að slægjast fyrir ríkissjóð að uppræta þessa starfsemi.
- Í athugasemdum með frumvarpinu er vitnað til greinargerðar sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands vann að beiðni fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Í því sambandi verður ekki hjá því komist að benda á þá miklu gagnrýni sem sú skýrsla fékk. Bæði var um að ræða rangar ályktanir sem dregnar voru þar sem höfundar skýrslunnar höfðu ekki upplýsingar eða höfðu ekki skilning á þeim upplýsingum sem þeir höfðu. Einnig notuðu skýrsluhöfundar upplýsingar um verðteygni gistikostnaðar úr könnun frá 2005 meðal ferðamanna sem komu til Ástralíu. Ekki verður með nokkru móti séð að Ísland og Ástralía séu sambærileg í þessum málum. Hins vegar var litið framhjá upplýsingum úr sambærilegum könnunum sem unnar voru t.d. fyrir Möltu, enda var verðteygni þar mun meiri en í áströlsku könnuninni. Fram kemur í greinargerðinni að Hagfræðistofnun áætlaði að ferðamönnum myndi fækka um 1,7 – 5,5% vegna boðaðrar hækkunar á virðisaukaskatti sem þá var fyrirhugað að hækka í 25,5%. Í þessu sambandi má benda á að sú óvissa sem skapast hefur vegna fram kominna hugmynda um hækkun virðisaukaskatts hefur þegar haft þau áhrif að bókunarstaða Icelandair Hotels er nú allt að 15% lægri vegna komandi árs en hún var á sama tíma á síðasta ári.
- Í athugasemdum með frumvarpinu er einnig bent á þá endurgreiðslu sem gististaðir hafa fengið frá því að virðisaukaskattur var lækkaður á árinu 2007. Í þessu sambandi má benda á að á síðustu árum hefur sú breyting orðið á rekstrarumhverfi hótelfyrirtækja að þau eru almennt ekki lengur eigendur að því húsnæði sem þau nýta í sínum rekstri. Fasteignirnar eru í eigu sérhæfðra fasteignafyrirtækja sem leigja þær til hótelfyrirtækjanna. Húsnæðiskostnaður er einn stærsti kostnaðarliður hótelfyrirtækja og leiga húsnæðis til þeirra ber yfirleitt 25,5% virðisaukaskatt sem verður frádráttarbær innskattur í rekstri hótelfyrirtækjanna. Sami virðisaukaskattur er útskattur hjá fasteignafyrirtækjunum sem skila honum í ríkissjóð.

Athugasemdir við III. Kafla (Breyting á lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt):

Fagnað er þeirri breytingu að taka af tvímæli um skattalega meðhöndlun af afleiðusamningum og vaxtaskiptasamningum. Hins vegar teljum við að í þessum breytingum hefði verið eðlilegt að kveða á um að skattaleg meðferð gjaldmiðlaskiptasamninga verði með sama hætti og vaxtaskiptasamninga.

Jafnframt er fagnað tillögu um að fella brott skattlagningu vaxta greiddra úr landi. Við upptöku þessarar skattlagningar á árunum 2009 vöruðu margir við henni, þ.m.t. KPMG. Réttmæti þeirra varnaðarorða hefur nú komið á daginn. Ósamræmi virðist vera milli texta frumvarpsgreinarinnar og athugasemda við hana.

Í 14. gr. frumvarpsins er ákvæði til bráðabirgða um skattlagningu manna vegna vinnu erlendis. Við teljum greinina vera til bóta fyrir launþega en teljum að skýra mætti betur hvernig útreikningur á sköttum skuli háttað á grundvelli hennar. Sem dæmi má nefna að ekki

liggur fyrir hvernig fara eigi með persónuafslátt manna og ekki er heldur ljóst hvernig taka á tillit til erlendra tekna þegar tekjum á Íslandi er raðað í skattþrep.

Athugasemdir við VI. kafla (Breyting á lögum nr. 29/1993 um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl.):

Í 19. gr. frumvarpsins er lagt til að sá afsláttur sem bílaleigur hafa notið af vörugjöldum verði lækkaður um helming. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að tekjur ríkissjóðs vegna þessarar breytingar séu áætlaðar 500 m.kr.

Í athugasemdum og útreikningum frá forráðamönnum bílaleigufyrirtækja sem lagðir voru fram á fundum í áðurnefndum starfshópi kom fram að þessi breyting myndi hafa verulega neikvæð áhrif á starfsemi bílaleigufyrirtækja. Ef af þessari breytingu verður mun innkaupsverð á bílaleigubílum hækka að meðaltali um 250.000 kr. Þar sem söluverð þeirra hækkar ekkert við breytinguna þurfa leigutekjur að hækka sem nemur hækkun á innkaupsverði þeirra. Það þýðir að leiguverð þarf að hækka að meðaltali um 15%. Boðuð breyting mun hækka innkaupsverð bíla og því mun kaupgeta bílaleigufyrirtækja á nýjum bílum minnka, bæði vegna hærri innkaupsverðs og eins vegna þess að fjármögnunaraðilar munu einungis vera tilbúnir að lána um 75% af kaupverði í stað 85% við núgildandi reglur. Áætlað er að kaupgeta bílaleigufyrirtækja muni minnka um því sem næst 25% við óbreytt eiginfjárframlag.

Forráðamenn bílaleigufyrirtækjanna hafa bent á aðrar leiðir til að auka tekjur ríkissjóðs sem muni ekki hafa jafn mikil áhrif á rekstur þeirra og boðaðar breytinga, en samt skila svipuðum tekjum í ríkissjóð. Núverandi kerfi hefur verið gagnrýnt og bent á að það hafi verið misnotað. Þær tillögur sem lagðar hafa verið fram eru þess eðlis að ekki er lengur hagkvæmt fyrir þá sem hugsanlega hafa verið að misnota kerfið að gera slíkt. Því má segja að ávinningur af þeim breytingum sem kynntar hafa verið sé tvíþættur. Lögð er til eftirfarandi breyting á 3. gr. laga nr. 64/2000 um bílaleigur:

• **3. gr. Starfsleyfi.**

Hver sá sem vill reka bílaleigu skal hafa til þess starfsleyfi Vegagerðarinnar. Starfsleyfi skal veitt til fimm ára í senn að fenginni umsögn lögreglustjóra í því umdæmi sem bílaleiga mun hafa fasta starfsstöð. Árlegt starfsleyfis- og eftirlitsgjald bílaleiga skal vera 250.000 kr. Hafi bílaleiga á síðustu 12 mánuðum notið lægri vörugjalda, sbr. 5. tölul. 2. mgr. 5. gr. laga um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., nr. 29/1993, með síðari breytingum skal árlegt starfsleyfis- og eftirlitsgjald nema 2.500.000 kr.

Til viðbótar hafa einnig komið fram hugmyndir um sérstakan vegaskatt „road tax“ sem innheimta mætti sem veltutengdan skatt af bílaleigufyrirtækjum. Slík skattlagning gæti þá einnig náð til þeirra aðila sem koma með bíla til landsins með Norrænu og greiða almennt ekki mikil gjöld hér á landi.

KPMG tekur undir málflutning forráðamanna bílaleigufyrirtækja og telur að tillögur þeirra séu skynsamlegar.

Ákvæði sem ekki eru í frumvarpinu:

Ekki er gert ráð fyrir að bráðabirgðaákvæði nr. XXXVI, XXXVII og XLIV sem fjalla um skattlagningu af eftirgjöf skulda vegna greiðsluferfiðleika verði framlengd, en að óbreyttu munu þau falla niður um næstu áramót.



Ljóst er að nokkur fjöldi fyrirtækja hefur ekki ennþá fengið leiðréttingu á lánum sínum og því mun möguleg skattlagning verða önnur hjá þeim sem koma til með að fá leiðréttingu sinna mála á árinu 2013 en þeirra sem þegar hafa fengið hana.

Það er von okkar að framangreindar athugasemdir og ábendingar gagnist nefndinni við afgreiðslu á frumvarpinu. Starfsmenn KPMG eru að sjálfsögðu reiðubúnir að veita frekari upplýsingar um framangreind atriði og veita þá aðstoð sem óskað kann að vera eftir.

Virðingarfyllst,

KPMG ehf.