

Alþingi, nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 29. apríl 2015
R2015040014/12.8.3

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald - þingmál 704

Í tilefni af ofangreindu frumvarpi vill ríkisskattstjóri koma á framfæri eftirfarandi umsögn:

I. Almennt

Meginmarkmið frumvarpsins er að bregðast við breytingum í samsetningu gististaða og einfalda regluverk um leyfisveitingar. Þessu markmiði á að ná með því að gera starfssemi sem er í öllum tilvikum leyfis skyld samkvæmt núgildandi lögum skráningaskylda. Með þessari breytingu er einstaklingum sem leigja út takmarkaðan fjölda eigna í sinni eigu í takmarkaðan tíma yfir árið gert kleift að skrá starfsemina með einfaldari og ódýrari hætti hjá sýslumanni í viðkomandi umdæmi í stað þess að sækja um leyfi skv. 7.-13 gr. III. kafla núgildandi laga.

Breytingar þessar varða því ekki beint skattskyldu af gistipjónustu eða aukna aðkomu ríkisskattstjóra að málaflokknum frá því sem er í gildandi lögum, en breytingarnar geta engu að síður óbeint leitt til þess að hópur aðila með heimagistingu sem hingað til hafa starfað óskráðir og leyfislausir komi upp á yfirborðið þegar þeim er boðið upp á skrá sig með einfaldari hætti.

Samkvæmt gildandi ákvæðum laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, hefur útleiga einstaklinga á íbúðarhúsnæði ekki verið talin til atvinnustarfsemi eða sjálfstæðrar starfsemi, nema heildarfyrningargrunnur hins útleigða húsnæðis í árslok nemi kr. 27.000.000 eða meira ef um einstakling er að ræða, kr. 54.000.000, ef hjón sbr. 62. gr. sömu laga eiga í hlut. Við ákvörðun á heildarfyrningargrunni hefur verið höfð hliðsjón af fasteignamati. Væntanlega hefur fremur verið horft til langtímaleigu við setningu þessa ákvæðis heldur en að löggjafinn hafi beinlínis haft í huga skammtíma leigu til ferðamanna.

Samkvæmt 3. mgr. 66. gr. tekjuskattslaga skal tekjuskattur af fjármagnstekjum utan atvinnurekstrar vera 20% af þeim tekjum. Þá segir að til fjármagnstekna teljist m.a. leigutekjur og er tekið fram að ekki skuli reikna tekjuskatt af 30% af tekjum manns af útleigu íbúðarhúsnæðis.

Í skattalögum er ekki að finna beina skilgreiningu á því hvað sé atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi en í skattfrankvæmd hefur verið byggt á því hvort um sé að ræða starfsemi sem rekin er reglubundið og í nokkru umfangi í þeim efnahagslega tilgangi að skila hagnaði. Ennfremur hefur verið horft til þess hvort starfsemin sé almennt rekin af rekstraraðilum.

Álík viðmiðun hefur verið lögð til grundvallar við skráningu aðila á virðisaukaskattsskrá, sbr.

reglugerð nr. 515/1996, en þar til viðbótar hefur verið stuðst við ákveðin fjárhæðarmörk tekna af sölu skattskyldrar vöru og þjónustu á 12 mánaða tímabil. Samkvæmt 3. tölul. 4. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, eru þeir aðilar sem selja skattskylda vöru eða þjónustu fyrir 1.000.000 eða minna á 12 mánaða tímabili undanþegnir skattskyldu skv. 3. gr. laga um virðisaukaskatt.

Samkvæmt 8. tölul. 3. mgr. 2. gr. fellur undir skattskyldusvið virðisaukaskattslaga útleiga hótél- og gistiherbergja og útleiga tjaldsvæða svo og önnur gistipjónusta þegar leigt er til skemmri tíma en eins mánaðar hvert sinn.

Líta má svo á að sé farið út fyrir þau mörk sem skilgreiningu á heimagistingu eru sett, þá sé ekki um heimagistingu að ræða heldur verði að líta svo á að um útleigu á almennum gististað í flokki II eða eftir atvikum flokki III, sé að ræða sem kallar þá á tilheyrandi lögboðna leyfisveitingu.

Dæmi eru þess að einstakir eigendur íbúðarhúsnæðis stundi útleigu til ferðamanna svo árum skiptir og ljóst er að útleiga með þessum hætti krefst tölverðs vinnuframlags. Þá verður einnig að horfa til fjárhæðarmarka, þ.e. 1.000.000 kr. á hverju 12 mánaða tímabili, þegar horft er til þess, hvort viðkomandi falli undir skattskyldusvið virðisaukaskattslaga vegna sölu í atvinnuskyni og sé þar með skráningarskyldur á virðisaukaskattskrá.

Að mati ríkisskattstjóra er nauðsynlegt að gæta að lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt með síðari breytingum og lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt með síðari breytingum, þar sem taka þarf afstöðu til þess hvaða skattareglur skuli gilda við einföldun á reglum um leyfisveitingar.

Það er mat ríkisskattstjóra að við meðferð þessa frumvarps hefði þurft að horfa betur á ákvæði tilvitnaðra skattalaga og meta hvaða áhrif frumvarpið hefur á skattfrákvæmd út frá gildandi skattalögum. Mikið álitamál er hvort heppilegt sé að skilgreina útleigu þá sem um er fjallað í frumvarpinu undir atvinnurekstur, þrátt fyrir þann skamma tíma sem slíkri útleigu eru sett. Ekki er víst að það muni auðvelda þeim sem þarna eiga í hlut, leigusölum eða skattyfirvöldum. Í flestum tilvikum er um að ræða aðila sem ekki eru í neinum atvinnurekstri eða hafa stundað slíkan rekstur. Fara hefði mátt aðrar leiðir, svo sem að heimila aðilum að telja tekjur af slíkri leigu fram sem leigutekjur utan atvinnurekstrar í samræmi við C-lið 7. gr. laga nr. 90/2003, að því gefnu að hið leigða sé undir ákveðnum stærðarmörkum.

Jafnframt er það skoðun ríkisskattstjóra að heppilegra væri ef þessi tegund viðskipta yrði einungis skráningarskyld en jafnframt væri heimilt að leigja allt árið í stað átta vikna. Tímaskilyrði áðurgreindra átta vikna gerir það að verkum að spurningar vakna um hvernig eftirliti með leigutíma skuli háttað. Ekki verður heldur ráðið af frumvarpinu hvaða afleiðingar það hefur ef leigutími fer yfir átta vikur, en ýmist er gert ráð fyrir sektum eða stöðvun útleigu, sem fer fram án skráningar. Stendur þannig eftir, hvort líta beri á starfsemi sem stunduð hefur verið umfram tímamörk sem leyfis skylda og fylgja því eftir eða hvort stöðva skuli með öllu skammtíma útleigu viðkomandi aðila. Á hitt ber þó að líta að frumvarpið mun um margt leysa ýmis álitamál. Frumvarpið ber með sér að hluti þeirra breytingar sem lagðar eru til munu að einhverju leyti verða til bóta en leysa ekki öll vandamál sem uppi eru á þessu sviði og búa í raun til nýtt eftirlitsandlag sem ekki hefur verið fyrir hendi

áður.

Þegar svo litið er til skattalegu hliðarinnar er ljóst að tillögurnar í frumvarpinu eru ekki til einföldunar heldur vekja upp ýmiss álitæfni. Að mati ríkisskattstjóra hefði verið heppilegra að taka á skattalegu hliðinni samhliða því sem regluverk í kringum leyfisveitingar væri einfaldað. Ljóst er að heimagisting og eftirlit með tekjum af henni verður alltaf erfitt viðvangsefni og því ráð að reglurnar séu sem einfaldastar. Með einföldun á skattlagningarreglum vegna þessarar starfsemi væri stigið stórt skref í þátt átt að færa tekjur af þessari starfsemi upp á yfirborðið.

II. Athugasemdir við einstakar frumvarpsgreinar

Ríkisskattstjóri vekur athygli á því að fari útleiga fram með milligöngu annars aðila þarf að taka afstöðu til þess, hvernig með skuli fara sbr. mál nr. 421; frumvarp til laga um leigu skráningarskyldra ökutækja.

1. gr. frumvarpsins: Eins og bent var á hér að framan þurfa skattyfirvöld, verði frumvarpið að lögum, að taka afstöðu til þess hvort um sé að ræða húsaleigutekjur hjá skráðum leigusala eða rekstrartekjur. Ljóst er að árekstur kann að verða við ákvæði tekju- og virðisaukaskattslaga og þess fyrirkomulags sem stefnt er að með frumvarpinu, þar sem einstök útleiga varir skemur en einn mánuð í senn og tekjur kunna að fara upp fyrir 1.000.000 á 8 vikna tímabili. Við þær aðstæður þarf að vera samkvæmni á milli tekjuskattslaga og virðisaukaskattslaga. Þá vakna einnig upp spurningar um gistináttaskatt.

6. gr. frumvarpsins: Ríkisskattstjóri telur mikilvægt að hafa beinan aðgang að þeirri miðlægu skrá sem halda skal, þannig að ekki þurfi að reiða sig á hvenær birting er framkvæmd á heimasíðu leyfishafa.

Að öðru leyti gerir ríkisskattstjóri ekki athugasemdir við frumvarpið en lýsir sig reiðubúinn að veita frekari upplýsingar sé þörf á því.

Virðingarfyllt
f. h. ríkisskattstjóra

Guðrún J. Jónsdóttir

Sigurður Jensson