

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Alþingi; atvinnuveganefnd.**
Sendandi: **Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála.**
Dagsetning: **02.05.2016**
Málsnúmer: **FJR16010046**
Bréfalykill: **7.2**

Efni: Hugmyndir um breytingu á veltumörkum virðisaukaskattsskyldu vegna heimagistingar.

Upp úr miðjum apríl 2016 barst ráðuneytinu beiðni frá atvinnuveganefnd Alþingis sem lögð var fram í tengslum við meðferð nefndarinnar á þingmáli nr. 457 (þskj. 731), frumvarpi til laga um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007 (heimagisting, veitingastaðir án áfengisveitinga, ótímabundin rekstrarleyfi). Með beiðninni var efnislega farið fram á að ráðuneytið veitti nefndinni aðstoð við gerð breytingartillögu/frumvarps þar sem kveðið yrði á um undanþágu frá virðisaukaskattsskyldu í tilviki aðila sem reka svokallaða heimagistingu. Með heimagistingu er átt við gistingu gegn endurgjaldi á lögheimili einstaklings eða í einni annarri fasteign sem hann hefur til persónulegra nota og er í hans eigu að því gefnu að húsnæðið sé ekki boðið til leigu lengur en í 90 daga samanlagt á ári hverju, sbr. b-lið 1. gr. frumvarps í 457. máli. Skilningur ráðuneytisins var að breytingartillögunni/frumvarpinu væri ætlað að létta reglubyrði af aðilum sem munu reka heimagistingu og auka þannig líkur á að þeir tilkynni starfsemi sína til sýslumanns, sbr. 10. gr. frumvarpsins.

Heildarendurskoðun virðisaukaskattskerfisins hefur staðið yfir að undanfögnu á vegum ráðuneytisins. Í byrjun árs 2014 var skipaður stýrihópur um endurskoðunina sem hefur m.a. það verkefni að leita leiða til að breikka skattstofna og sporna við skattsvikum til að unnt verði að létta skattbyrði almennings og fyrirtækja. Er þetta í samræmi við áætlanir um að einfalda skattkerfið, breikka skattstofna, minnka tekjutengingar og draga úr undanskotum. Í vinnunni hefur verið litið til þess að tryggja verði jafnræði milli skyldra atvinnugreina og hafa undanþágur frá skattsskyldu verið endurskoðaðar í því ljósi. Afurðir vinnunnar hafa m.a. komið fram í breytingum sem gerðar hafa verið á skatthlutföllum eftir þrepum í því skyni að draga úr mun á milli almenna þrepsins og lægra þrepsins sem og skattsskyldu ýmissa ferðapjónustuaðila og rekstraraðila hópferðabifreiða. Stýrihópurinn hefur sett á fót starfshópa sem unnið hafa að afmörkuðum þáttum endurskoðunarinnar. Í starfi þeirra hefur verið lögð rík áhersla á að breikka skattstofn virðisaukaskatts og stuðla að jöfnun á milli skyldra atvinnugreina. Í þessu sambandi hafa undanþágur frá skattsskyldu m.a. verið endurskoðaðar í því ljósi og hefur afnám eða þrenging undanþága frá skattsskyldu, einkum hvað varðar einstaka hluta atvinnugreina sem sinna rekstri sem að öðru leyti er skattsskyldur, verið ofarlega á forgangslista starfshópanna. Ráðuneytið hefur haft það að leiðarljósi í vinnu sinni að virðisaukaskattur hefur um árabil verið einn mikilvægasti tekjustofn ríkissjóðs og beri því að gjalda varhug við sértækum breytingum er hafa áhrif á skattstofn virðisaukaskatts.

Hinn 27. apríl sl. sendi ráðuneytið atvinnuveganefnd drög að lagafrumvarpi um breytingu á lögum um virðisaukaskatt nr. 50/1988. Í drögunum var annars vegar kveðið á um hækkun almennra veltumarka virðisaukaskatts sem lögð eru til grundvallar við ákvörðun virðisaukaskattsskyldu, úr 1 millj. kr. í 2 millj. kr., og hins vegar hækkun fjárhæðamarka í svokölluðum „árskilum“ sem ráða tíðni uppgjörstímabila virðisaukaskatts, úr 3 millj. kr. í 4 millj. kr. Breytingartillögunum var ætlað að vera almennar í þeim skilningi að þeim er ætlað að ná til allra aðila sem falla undir skattsskyldusvið virðisaukaskattslaga óháð því hvaða starfsemi þeir stunda. Þær breytingar sem lagðar eru til af hálfu ráðuneytisins, þ.e. hækkun almennra veltumarka virðisaukaskatts, eru í samræmi við tillögur sem koma fram skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS), „Modernizing the VAT system“, en þar er lagt

er til að almennu veltumörkin hækki úr 1 millj. kr. í 2 millj. kr. til að minnka álag á skattfyrvöld og draga úr reglubyrði smærri aðila með aukna skilvirkni fyrir augum.

Í erindi ríkisskattstjóra til atvinnuveganefndar, dags. 11. apríl 2016, vísar embættið á ráðuneytið þegar kemur að tillögum um breytingar á skattalögum samhliða samþykkt frumvarps í 457. máli. Á fundi atvinnuveganefndar hinn 28. apríl sl., þar sem frumvarpsdrög ráðuneytisins komu til umræðu, upplýstu fulltrúar ríkisskattstjóra að þeir teldu að í stað þeirra breytinga sem lagðar voru fram í frumvarpsdrögum ráðuneytisins væri haganlegra að gera breytingar á 2. mgr. 30. gr. og 66. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003. Í stuttu máli felast þær breytingar í því að kveðið yrði á um það að útleiga manns á íbúðarhúsnæði, orlofshúsnæði og öðru sambærilegu húsnæði teldist aðeins til atvinnurekstrar ef heildarfjárhæð leigutekna færi yfir 2 millj. kr. á ári ef um einstakling er að ræða, en 4 millj. kr. ef hjón ættu í hlut. Þá yrðu 20% af tekjum af útleigu íbúðarhúsnæðis, orlofshúsnæðis og annars sambærilegs húsnæðis, sem ekki væri nýtt sem heimili leigutaka, frádráttarbærar frá fjármagnstekjuskatti. Að áliti ríkisskattstjóra yrðu tillögur hans til mikillar einföldunar, bæði fyrir einstaklingana sjálfa og skattfyrvöld. Í þeim felst að eignatekjur einstaklinga vegna útleigu verði upp að ákveðnu marki skilgreindar utan atvinnurekstrar. Þær yrðu þá taldar fram með einföldum hætti í skattframtali og viðkomandi þyrfti ekki að uppfylla skyldu til að skrá sig á launagreiðendaskrá og eftir atvikum virðisaukaskattsskrá o.fl. Telur ríkisskattstjóri að með því móti verði tekjur af minni háttar útleigu alltaf fjármagnstekjur hjá einstaklingum en tekjur af útleigu sem væri í raun atvinnustarfsemi væri undir reglum þar um.

Tillögur ríkisskattstjóra hafa vissulega þann kost að með þeim er sá hópur sem stundar rekstur heimagistingar hvað best fangaður þegar að virðisaukaskatti kemur. Í því sambandi ber að geta þess að í 5. mgr. 49. gr. laga um virðisaukaskatt segir að um þau atriði, sem ekki eru sérstök ákvæði um í lögum um virðisaukaskatt fari samkvæmt lögum um tekjuskatt eftir því sem við eigi. Þá sker tillagan með nokkuð skýrum hætti úr um skyldu viðkomandi aðila til að greiða fjármagnstekjuskatt. Tillögurnar eru hins vegar í ákveðnu ósamræmi við þau markmið sem legið hafa til grundvallar endurskoðun skattkerfisins en í þeim felst í raun undanþága frá virðisaukaskatti fyrir tiltekna atvinnugrein. Slíkar breytingar gera skattkerfið flóknara en ella og auka möguleika á undanskotum. Þá er einnig til þess að líta að ákvæði 3. málsl. 2. mgr. 30. gr. tekjuskattslaga kom inn í lögin við gildistöku laga nr. 8/1984 en tilgangur þess var að afmarka undir hvaða kringumstæðum útleiga manns á íbúðarhúsnæði teldist ekki til atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi. Leiga á húsnæði sem fellur ofan fyrningargrunnsmarka ákvæðisins telst því falla til í atvinnurekstri og því er hið útleigða húsnæði t.d. fyrnanlegt og hefur þannig áhrif á útreikning skattskylds söluhagnaðar. Ekki verður betur séð en að af breytingum ríkisskattstjóra leiði að útleiga íbúðarhúsnæðis, orlofshúsnæðis og annars sambærilegs húsnæðis sem hingað til hefur talist utan atvinnurekstar muni teljast falla til í atvinnurekstri verði þær að veruleika, að því gefnu að heildarfjárhæð leigutekna fari yfir þau fjárhæðarmörk sem lögð eru til. Afleiðingin getur því orðið sú að útleiga margskonar húsnæðis sem ekki telst til atvinnurekstrar í dag teljist falla til í atvinnurekstri í framtíðinni og því munu frádráttar-, niðurfærslu- og fyrningarreglur tekjuskattslaga taka til húsnæðisins. Á þessari stundu er ekki ljóst hver áhrif slíkra breytinga yrðu, annars vegar á ríkissjóð og hins vegar á þá skattaðila sem leigja út eignir með veltu ofan veltumarka.

Í frumvarpsdrögum ráðuneytisins er lögð til almenn breyting sem ekki gerir upp á milli atvinnugreina og felur því ekki í sér undanþágu frá skattskyldu. Sú breyting er einnig eins og áður segir í samræmi við ráðgjöf Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem byggist á sjónarmiðum um skilvirkni skattkerfisins og getur því í raun staðið sjálfstæð. Helstu ókostir breytingarinnar eru hins vegar þeir að hún kann að hafa áhrif á samkeppnisstöðu (líklega staðbundin) auk þess sem hún nær til fleiri aðila en þeirra sem reka heimagistingu og er því ekki í samræmi við markmið atvinnuveganefndar um að undanþiggja slíka aðila virðisaukaskattsskyldu.