

Reykjavík, 10. desember 2020

Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt og lögum um fjársýsluskatt (fjármálaþjónusta o.fl.)

Hinn 30. nóvember síðastliðinn lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt og lögum um fjársýsluskatt (þskj. 464 í 372. máli).

Í frumvarpinu kennir ýmissa grasa. Þar á meðal er í 7. gr. kveðið á um að nýtt ákvæði til bráðabirgða bætist við lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, þar sem kveðið verði á um heimild til að falla frá eða fresta innheimtu og skilum á virðisaukaskatti vegna sölu skattskyldrar þjónustu sem innt er af hendi á grundvelli skriflegra samninga um fasteignaleigu, aðstöðuleigu og leigu lausafjármuna að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Frumvarpið hefur verið tekið til skoðunar á vettvangi SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu og þykir ástæða til að koma nokkrum ábendingum og athugasemdum á framfæri vegna framangreindrar frumvarpsgreinar.

Lagaumhverfi

Virðisaukaskattur af húsaleigu - frjáls skráning

Almennt er fasteignaleiga undanþegin skattskyldusviði virðisaukaskatts, sbr. 8. tölul. 3. mgr. 2. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, (hér eftir nefnd lögin). Á grundvelli 1. mgr. 6. gr. sbr. 4. mgr. 49. gr. laganna hefur ráðherra hins vegar sett reglugerð og frjálsa og sérstaka skráningu vegna leigu eða sölu á fasteign, nr. 577/1989. Þeim sem í atvinnuskyni leigja fasteignir geta sótt um frjálsa skráningu til ríkisskattstjóra og fái þeir slíka heimild ber þeim að innheimta virðisaukaskatt (útskatt) af leigugjaldi en er jafnframt heimilt að færa innskatt vegna kaupa á vörum og skattskyldri þjónustu til nota við eignirnar á móti útskatti við uppgjör virðisaukaskatts. Verði hins vegar breyting á notkun eignar, þannig að skilyrði fyrir skráningunni teljist ekki lengur fyrir hendi, ber að leiðrétta innskattsfrádrátt. Er þá jafnan rætt um að forsendur fyrir færslu innskatts hafi breyst og leiðréttingarskyldan er jafnan nefnd virðisaukaskattsskvöð.

Afhendingarreglan

Þegar kemur að skilum mismunar útskatts og innskatts í ríkissjóð ber skattskyldum aðilum skv. 15. gr. laganna að greiða þann mismun sem verður til á hverju uppgjörstímabili í ríkissjóð. Almennt eru uppgjörstímabilin tveir mánuðir, janúar og febrúar og svo koll af kolli og gjalddagi fimmta dag annars mánaðar eftir lok tímabilsins, sbr. 1. og 2. mgr. 24. gr. laganna. Í 13. gr. laganna er fjallað um uppgjör skattskyldrar veltu og 1. mgr. lagagreinarinnar er efnislega á þá leið að á hverju uppgjörstímabili teljist *heildarskattverð afhentra vara eða þjónustu innan tímabilsins til skattskyldrar veltu á því tímabili*. Gefa ber gefa út sölureikning við sérhverja afhendingu, sbr. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 50/1993, um bókhald og tekjuskráningu virðisaukaskattsskyldra aðila.

Leigugreiðslur og áhrif sóttvarnaráðstafana

Mörg af þeim fyrirtækjum sem tekist hafa á við verulega tekjuskerðingu eða jafnvel algert tekjufalla í ljósi sóttvarnaráðstafana stjórnvalda um eru leigutakar húsnæðis í eigu fasteignafélaga. Stjórnvöld og Alþingi hafa gripið til ýmissa aðgerða sem ætlað er að koma

fyrirtækjunum yfir erfiðasta hjallann þar til um hægist og þeim hafa opnast tækifæri til að mæta eftirspurn að nýju, einkum beinni eða óbeinni erlendri eftirspurn. Á sama tíma standa kröfuhafar fyrirtækjanna í mörgum tilvikum frammi fyrir erfiðum aðstæðum því sum þeirra hafa ekki bolmagn til þess að halda lífsmarki í rekstri sínum og standa á sama tíma undir samningsbundnum húsaleigugreiðslum.

Með hliðsjón af stöðunni í hverju og einu tilviki hafa leigusalar gripið til ýmissa ráða til að koma til móts við leigutaka. Kröfur um leigugreiðslur stofnast á grundvelli fyrirbyggjandi leigusamninga og eru reikningar til leigutaka gefnir út í samræmi við ákvæði þeirra. Leigusalar sem fengið hafa frjálsa skráningu fyrir leiguhúsnæði leggja virðisaukaskatt á leigufjárhæðir og tilgreina skattinn á útgefnum reikningum til leigutaka.

Frá því stjórnvöld gripu til sóttvarnaráðstafana hafa fjölmargir leigutakar ekki haft ráð á að greiða umsamda leigu. Undir slíkum kringumstæðum standa leigusalar frammi fyrir tveimur grundvallarvalkostum, þ.e. (a) að segja leigunni upp, setja vanskil í innheimtu, ganga að tryggingum og freista þess að koma leiguhúsnæðinu í útleigu til annarra leigutaka eða (b) koma til móts við leigutaka með það fyrir augum að styðja við bak þeirra þar til úr rætist. Að sjálfsögðu ræðst það af eðli hvers leigutaka hvor leiðin er farin. Í takt við tíðarandann og þau markmið sem legið hafa efnahagsaðgerðum stjórnvalda til grundvallar hafa leigusalar í mörgum tilvikum valið seinni kostinn. Á það ekki síst við þegar leigutaki hefur talist stunda „líf vænlegan rekstur“. Hafa eftirfarandi leiðir einkum verið taldar færar:

- A. Vangoldin leiga – innheimtuaðgerðum slegið á frest: Leigutaki vangeldur umsamdar leigugreiðslur að hluta eða heild en leigusali grípur ekki til innheimtuaðgerða.
- B. Afsláttur af vangoldinni leigu: Leigusali og leigutaki semja um að reikningar vegna húsaleigu verði bakfærðir aftur í tímann en gefnir út að nýju með afslætti.
- C. Afsláttur af umsaminni leigu: Leigusali og leigutaki semja um að á tilteknu tímabili til framtíðar muni leigusali gefa leigutaka tiltekinn afslátt af umsömdum leigugreiðslum.
- D. Hár afsláttur af umsaminni leigu: Leigusali veitir leigutaka, oft einhliða, háan afslátt, allt að 99%, af leigugreiðslum á tilteknu eða jafnvel óskilgreindu tímabili til framtíðar.
- E. Greiðsla að hluta: Leigusali og leigutaki semja um að á tilteknu tímabili í framtíðinni greiði leigutaki tiltekið hlutfall leigufjárhæðar á umsömdum gjalddaga (t.d. 20%) en gjalddögum eftirstöðvanna (t.d. 80%) er frestað til tiltekins dags/daga á næsta ári eða jafnvel síðar eða jafnvel þar til dregið hefur úr neikvæðum áhrifum sóttvarnaráðstafana á rekstur leigutaka.
- F. Frestun gjalddaga leigugreiðslna: Leigusali og leigutaki semja um fulla frestun leigugreiðslna á tilteknu tímabili til framtíðar, þ.e. til tiltekins dags/daga á næsta ári eða jafnvel síðar eða jafnvel þar til dregið hefur úr neikvæðum áhrifum sóttvarnaráðstafana á rekstur leigutaka.
- G. Einhliða frestun leigugreiðslna: Í þeim tilvikum þegar ekki hefur tekist samkomulag með leigusöllum og leigutökum um frestun leigugreiðslna eða önnur úrræði hafa leigusalar stundum gripið til þess ráðs ákveða einhliða að fresta innheimtu hluta gjaldfallinna leigugjalda.

Allar framangreindar leiðir hafa það í för með sér að leigusalar verða af leigutekjum, að hluta eða heild, ýmist tímabundið eða varanlega. Heimildir leigutaka til afnota af hinu leigða húsnæði breytast hins vegar ekki, nema um það sé samið sérstaklega, en á móti eru tækifæri þeirra til hagnýtingar í viðskiptaskyni takmörkuð í ljósi aðstæðna. Þær greiðslur sem þó berast annað hvort endurspeglar ekki umsamdar leigufjárhæðir eða greiðsludag. Afhending hins leigða á sér áfram stað þó leigugreiðslur lækki eða þær sé inntar síðar af hendi.

Viðleitni leigusala og áhrif reglna um virðisaukaskatt

Í ljósi reglna um virðisaukaskatt ónýttast tækifæri leigusala til að grípa til að koma til móts við leigutaka að ýmsu leyti vegna þeirra fjárútláta sem afhendingarreglan gerir beinlínis ráð fyrir. Þá vakna ýmis önnur álitamál í tilvikum annarra leiða. Ef tekið er mið af þeim leiðum sem leigusalar hafa gripið til blasir eftirfarandi mynd við.

- A. Vangoldin leiga – innheimtuaðgerðum slegið á frest: Í ljósi afhendingarreglunnar ber leigusala að skila mismun útskatts og innskatts af hinu leigða í ríkissjóð á gjalddaga tímabilsins óháð því hvort leigugreiðslur hafa borist. Leigusala er ekki unnt að ná fram leiðréttingu fyrir en kröfur um leigugreiðslur hafa tapast í skilningi 2. tölul. 5. mgr. 13. gr. laganna. Mikið þarf að ganga á til að krafa teljist töpuð í þessu samhengi.
- B. Afsláttur af vangoldinni leigu: Veiti leigusali leigutaka afslátt af gjaldföllum leigugreiðslum skapast óvissa um hvort heimilt sé að draga afsláttinn frá skattskyldri veltu í ljósi þess skilyrðis 3. tölul. 5. mgr. 13. gr. laganna að skilyrði til að veita afsláttinn hafi ekki verið fyrir hendi við afhendingu. Sjá t.d. úrskurð yfirskattanefndar nr. 74/2002.
- C. Afsláttur af umsaminni leigu: Ekki skapast álitamál sem tengjast virðisaukaskatti sé þessi leið farin. Hins vegar dragast leigutekjur leigusala og virðisaukaskattstekjur ríkisins varanlega saman og því kann að vera óljóst hvort leiðin sé fýsileg.
- D. Hár afsláttur af umsaminni leigu: Ef leigusali veitir leigutaka háan afslátt af leigugreiðslum skapast álitamál um hvort forsendur fyrir færslu innskatts geti talist hafa breyst þannig að skylt verði að ráðast í leiðréttingu.
- E. Greiðsla að hluta: Þrátt fyrir að leigusali innheimti aðeins tiltekið hlutfall leigugreiðslna á umsömdum gjalddaga ber honum í ljósi afhendingarreglunnar að skila virðisaukaskatti af allri leigufjárhæðinni á uppgjörstími þess virðisaukaskattstímabils þegar afhending húsnæðisins á sér stað. Ef aðeins 19,35% leigufjárhæðar hvers tímabils er greidd innan þess tímabils getur leigusali jafnvel þurft að skila öllum leigutekjum í ríkissjóð og er því algerlega tekjulaus af leigunni allt þar til eftirstöðvarnar verða greiddar. Nemi leigugreiðslan enn lægra hlutfalli þarf leigusalinn jafnvel sjálfur að fjármagna greiðslu virðisaukaskattsins að hluta.
- F. Frestun gjalddaga leigugreiðslna: Í grundvallaratriðum skapast sama álitamál og í tilvikum greiðslu að hluta. Leigusalinn þarf sjálfur að fjármagna greiðslu virðisaukaskatts í heild sinni.
- G. Einhlíða frestun leigugreiðslna: Í grundvallaratriðum skapast sama álitamál og í tilvikum greiðslu að hluta. Leigusalinn þarf sjálfur að fjármagna greiðslu virðisaukaskatts í heild sinni.

Athugasemdir og ábendingar

Í grundvallaratriðum fagna SVP frumvarpinu enda er því ætlað að leysa úr vanda sem upp er kominn. Tillagan ætti að draga úr neikvæðum áhrifum skattskila í rekstri og starfsemi leigutaka. Ákveðnar líkur eru á að breytingin hafi meiri áhrif í rekstri smærri leigusala en hinna stærri. Það er þó ljóst að efnisákvæði frumvarpsins munu ekki leysa úr öllum álitamálunum sem upp hafa komið. Þá inniheldur bráðabirgðaákvæðið að ákveðnu leyti óþörf skilyrði.

Tilvik sem falla utan bráðabirgðaákvæðisins

Bráðabirgðaákvæðið mun ekki eiga við um tilvik þar sem leiga er vangoldin og innheimtu hefur verið slegið á frest án þess að um það hafi verið gert sérstakt samkomulag (A) og einhlíða frestun leigugreiðslna af hálfu leigusala sem ekki hefur náð samkomulagi við leigutaka um niðurfellingu eða frestun innheimtu (G).

Óvissa

Þrátt fyrir að tímabilið 1. mars 2020 til og með 31. desember 2021 sé afmarkað í 1. málsl. 1. efnismálgreinar bráðabirgðaákvæðisins er óljóst hvernig ákvæðið horfir við tilvikum þar sem leigusalar hafa gripið til afturvirkra aðgerða í þágu leigutaka, t.d. ef þeir veita leigutökum afslátt af vangoldinni leigu (B). Skilyrði 3. tölul. 5. mgr. 13. gr. laganna um að skilyrði til að veita afsláttinn hafi ekki verið fyrir hendi við afhendingu veldur þannig áfram óvissu. Þá virðist alsendis óljóst hvernig fari með virðisaukaskatt sem leigusalar hafa þegar skilað.

Í skilgreiningu á efni samnings í b-lið 1. mgr. bráðabirgðaákvæðisins er rætt um niðurfellingu leigugjalds. Ekki er skýrt hvort þar er átt við niðurfellingu að öllu leyti eða hluta. Af þeim sökum er t.d. óljóst hvort ákvæðið mun ná til tilvika þar sem afsláttur er veittur af leigu eða innheimtu leigu er frestað að hluta (B, C, D og E). Að mati SVÞ þarf að kveða á um það í bráðabirgðaákvæðinu að heimild þess taki að tiltölu til niðurfellingar leigu að hluta.

Ekki er að fullu ljóst hvort og hvernig nýting heimildar bráðabirgðaákvæðisins muni horfa við skyldu til leiðréttingar innskatts (t.d. D).

Tímabilið

Nýtingarheimild bráðabirgðaákvæðisins er bundin við tímabilið 1. mars 2020 til og með 31. desember 2021.

Á þessum tímapunkti er óljóst hvort leigutakar verða komnir í þá stöðu undir lok tímabilsins að þeir geti þá hafið að greiða fulla leigu samkvæmt fyrirbyggjandi húsaleigusamningi.

Húsaleigusamningur til a.m.k. tveggja ára

Í bráðabirgðaákvæðinu er gert ráð fyrir að heimild til að falla frá eða fresta innheimtu og skilum á virðisaukaskatti nái til húsaleigusamninga sem eru a.m.k. til tveggja ára.

Óljóst er hvernig framangreind „tveggja ára regla“ horfir t.d. við ótímabundnum samningum með uppsagnarákvæði eða samningum sem hafa verið til fimm ára til að byrja með en að þeim tíma hefur samningurinn orðið ótímabundinn með uppsagnarákvæði.

Verulegir rekstrarörðugleikar

Í a-lið 1. mgr. bráðabirgðaákvæðisins er það gert að skilyrði fyrir nýtingu heimildar ákvæðisins að leigutaki eigi við verulega rekstrarörðugleika að stríða á tímabilinu vegna skyndilegs og ófyrirséðs tekjufalls sem leiðir af almennum samdrætti innanlands og á heimsvísu sem rekja má til heimsfaraldurs kórónuveiru.

Í þessu samhengi þarf að gæta að því að leigusalar fella ekki niður eða veita frestun á innheimtu leigugjalds nema fyrir liggi að leigutaki ráði ekki tímabundið við það vegna ytri aðstæðna og ástæða sé til að ætla að úr rætist. Engir hvatar eru því til staðar fyrir leigusala til að ráðast í slíkar aðgerðir að ósekju heldur þvert á móti. Í því ljósi er óhætt að halda því fram að skilyrði a-liðar 1. mgr. sé í raun óþarft. Þar að auki er hætt við að skilyrðið muni flækja nýtingu heimildarinnar, bæði af hálfu leigusala og leigutaka og skattyfirvalda.

SVÞ leggja til að a-liður 1. mgr. bráðabirgðaákvæðisins verði felldur brott.

Samningur um niðurfellingu eða tímabundna frestun

Hvernig horfa efniskröfur b-liðar 1. mgr. bráðabirgðaákvæðisins við þegar gerðum samningum. Væntanlega hafa verið gerðir samningar frá því í vor sem hugsanlega geyma ekki þau efnisatriði sem tiltekin eru í staflíðnum.

Í ljósi framangreinds er ljóst að til staðar þarf að vera svigrúm til að gera viðauka eða setja fram nánari skýringar á efni þegar gerðra samninga. Telja SVP því að skýrt þurfi að koma fram að leggja beri áherslu á upplýsingar í samningi en ekki formið.

Í kafla 3.6 í almennum athugasemdum frumvarpsins segir: „Gert er ráð fyrir að eftir lok þessa tímabils skv. 1. mgr., þ.e. frá 1. janúar 2022, taki fyrri samningar gildi að nýju.“ Óljóst er hvað í þessu felst er hér er væntanlega ekki um efnisreglu að ræða.

Upplýsingar í samningi um niðurfellingu eða frestun

Í b-lið 1. mgr. bráðabirgðaákvæðisins er það skilyrði sett fyrir nýtingu heimildar ákvæðisins að í samningi um tímabundna niðurfellingu leigugjalds eða um tímabundna frestun á innheimtu þess skuli meðal annars koma fram upplýsingar um leigutímabil, leigufjárhæðir og um upphaf og áætluð lok þess tímabils sem samningur kveður á um.

Hafa verður í huga að fjárhæðir í húsaleigusamningum eru jafnan vísitölutengdar. Þá kunna að vera til staðar samningar þar sem leigugjald er með einhverjum hætti tengt öðrum viðmiðum, t.d. veltu í rekstri leigutaka. Ekki er ljóst hvort eða hvernig slík tilgreining horfir við framangreindu ákvæði.

Skil á samningi

Samkvæmt lokamálslið b-liðar 1. mgr. bráðabirgðaákvæðisins skal leigusali senda afrit samnings til Skattsins með skilum á virðisaukaskattsskýrslu á gjalddaga þess uppgjörstímabils þegar samningur er undirritaður.

Að mati SVP er ekki að fullu ljóst hvers vegna gerð er krafa um framagreind tímamörk samningsskila en sá grunur læðist að samtökunum að hugsunin sé að koma í veg fyrir leiðréttingar á fyrri uppgjörstímabilum þegar samningur kemur fram. Í því kann að felast að ætlunin sé að koma í veg fyrir afturvirkni ákvæðisins sem þó samræmist vart því að tímabilið 1. mars 2020 til og með 31. desember 2021 virðist skilgreint með afturvirkum hætti.

Í kafla 3.6 í almennum athugasemdum frumvarpsins segir: „Verði hins vegar samið um nýtt leigugjald um atvinnuhúsnæði í frjálsri skráningu ber að tilkynna um það til Skattsins.“ Inntak þessa texta er verulega óljóst enda verður ekki séð að þessa kröfu leiði af orðalagi bráðabirgðaákvæðisins.

SVP leggja til að lokamálsliður b-liðar 1. mgr. bráðabirgðaákvæðisins verði felldur brott eða að þar verði kveðið á um að skila skuli afriti af samningi eigi síðar en 31. desember 2021.

Virðingarfyllt,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur