

Reykjavík 6. október 2023

Umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar um áform um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld

Inni á samráðsgátt stjórnvalda birtust áform um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld. Skrifstofa skattamála hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu hafa sett málið til umsagnar. Fyrirhugaðar breytingar varða meðal annars breytingar á lögum um gistináttaskatt og áfengisgjald. Samtök ferðaþjónustunnar hafa yfirfarið áformaskjalið og mat á áhrifum og vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

SAF vilja byrja á að fagna fyrirhuguðum breytingum á lögum um gjald af áfengi og tóbaki, nr. 96/1995, um að litlir, sjálfstæðir framleiðendur áfengis greiði lægra áfengisgjald af ákveðnu magni áfengis. Samtökin gera ráð fyrir að miðað verði við skilgreininguna á litlum, sjálfstæðum framleiðendum taki mið af þeim sem hafa leyfi til að selja áfengi á framleiðslustað í samræmi við 6. gr. a. í lögum nr. 75/1998. Samtökin vilja þó leggja til að 1. og 2. mgr. verði breytt með þeim hætti að miðað verði við 990.000 lítra í 1. mgr. og 150.000 lítra í 2. mgr. Áfengisgjöld hér á landi eru há í alþjóðlegum samanburði, svo mjög að ærið tilefni er til að leggjast í heildstæða endurskoðun á þeirri gjaldtöku. Það að lækka áfengisgjöldin á þá sem eru litlir og sjálfstæðir framleiðendur telja SAF vera skref í rétta átt að slíkri endurskoðun.

Hækkun sértækra skatta á ferðaþjónustu

Fyrirhuguð lagabreyting á lögum um gistanáttgjald er í grunninn eingöngu til að hækka þann skatt eins og hann birtist í áformaskjalinu.

Úr áformaskjalinu :

„Breytingar á lögum um gistináttaskatt, nr. 87/2011, þannig að skatturinn verði lagður á hvern gest í stað gistieiningar, eins og nú er, og nái einnig til gesta í skemmtiferðaskipum sem dvelja á íslensku tollsvæði.

Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Gistináttaskattur kemur til framkvæmda á ný um áramót en hann var felldur niður tímabundið vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Áætlað er að hann skili að óbreyttu 1,5 milljarði kr. á komandi ári. Þar við bætast áhrif hinna nýju áforma um að breyta útreikningsviðmiðum skattsins og gildissviði með útvíkkun til skemmtiferðaskipa. Vinna stendur nú yfir með hagaðilum þar sem mat verður lagt á ólíkar leiðir að breyttu gjalda- og skattaumhverfi ferðaþjónustu. Tekjuáhrif þeirra breytinga fyrir ríkissjóð eru áætluð 2,7 milljarðar“

Almennt um gistináttaskattinn

Gistináttaskattur er sér skattur sem lagður er á hverja selda gistináttaeingu eftir því sem kemur fram í lögum nr. 87/2011 um gistináttaskatt. Gistináttaeining er leiga á gistaðstöðu í allt að einn sólarhring, þ.m.t. yfir nótt. Með gistaðstöðu er átt við húsnæði eða svæði sem leigt er út í þeim tilgangi að þar sé dvalið yfir nótt, skemmri tíma en eins mánaðar, svo sem hús, íbúðir og herbergi, þ.m.t. herbergi á hótelum og gistiheimilum, sem og tjaldstæði og stæði fyrir húsbíla, tjaldvagna, fellihýsi og hjólhýsi.

Að breyta skattinum í að leggja hann á gest í stað gistieiningar mun því sjálfkrafa gera það að verkum að fleiri greiði skattinn. Skatturinn verður því meira í samræmi við það sem þekktist annars staðar þar sem svokallaður gistináttaskattur er lagður á. Því algengustu tegundir skattsins í alþjóðlegum samanburði eru

skv. *European Tourism Association (ETA)*):¹ (1) Flatur skattur á hvern einstakling, á hverja nótt, (2) flatur skattur á hvern einstakling, á hverja nótt, þrepaskiptur eftir tegund gistiheimilum eða stöðum (e. star rating), (3) hlutfall af verði gistiheimilum og (4) flatur skattur á hvern einstakling, á hvern dag ef viðkomandi er ekki að dvelja yfir nótt í gistiheimilinu.

Þegar gistináttaskattur er lagður á hverja selda gistiheimilinu gerist það að sama gjald er til dæmis greitt fyrir bæði hótelsvitur og eins manns herbergi.² Þar að auki þegar kemur að gistiheimilum eru þar herbergi, rúm eða svefnpokapláss, sem leigð eru út sérstaklega talin til gistiheimilum. Aftur á móti ef gistiheimili - stærri gistiheimil - er til dæmis leigt út í heilu lagi er hvert herbergi gistirými. Í slíkum tilvikum er þannig ekki miðað við fjölda svefnstæða, þótt almennt séu þau leigð út sérstaklega. Þá eru gistiheimilum í raun skilgreindar og skattskyldar gistináttaskattinum óháð stærð eða fjölda svefnstæða.³

Sérstakt að gistináttaskattur skuli bera virðisaukaskatt

Það sem er einnig sérkennilegt með gistináttaskatt hér á landi er að það þarf að tilgreina gistináttaskatt á sölureikningi eða greiðslukvittun og myndar hann því þannig stofn til virðisaukaskatts (VSK).⁴ Þannig eru fyrirtæki í ferðaþjónustu, hinir ýmsu gististaðir, að greiða VSK af gistináttaskattinum þar sem hann myndar skattstofn. Aukin undirliggjandi verðmætasköpun með viðskiptum innan lands er því augljóslega ekki að baki þess VSK sem greiddur er af gistináttaskattinum. Skattur á gistingu hér á landi ber því virðisaukaskatt.

Gistináttaskattur hér á landi kemur inni endanlegt verð þegar auglýst er verð fyrir gistingu hér á landi enda þarf að gefa upp endanlegt verð, þ.m.t. virðisaukaskatt og önnur opinber gjöld, (gistináttaskatt) enda kemur það skýrt fram í f. lið 1. mgr. 10. gr. laga, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005.

1. mgr. 10. gr. Ef fyrirtæki hyggst auglýsa eða beita öðrum slíkum viðskiptaaðferðum vegna tiltekinna vöru eða þjónustu skal það, eftir því sem við á og að teknu tilliti til auglýsingamiðilsins sem nýttur er, veita upplýsingar um:

f. endanlegt verð, þ.m.t. virðisaukaskatt og önnur opinber gjöld.

Þannig að þegar íslenskir gististaðir auglýsa verð á erlendum bókunarsíðum þá þarf ávallt að auglýsa endanlegt verð. Lögin eru innleiðing tilskipunar 2005/29/EB. Umrætt orðalag ákvæðisins er innleiðing á 3. og 4. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar. Þar kemur fram í 4. mgr. 7. gr.:⁵

„4. Þegar um er að ræða sölutilboð skulu eftirfarandi upplýsingar teljast mikilvægar, hafi ekki mátt ráða þær af samhenginu:

...[...]

d) verð með sköttum eða, þegar varan er þess eðlis að ekki er hægt með góðu móti að reikna út verðið fyrir fram, á hvern hátt verðið er reiknað út og, eftir því sem við á, allur viðbótarkostnaður, afhendingar- eða póstgjöld eða, ef ekki er hægt að reikna þetta út fyrir fram með góðu móti, upplýsingar um að e.t.v. þurfi að greiða slíkan viðbótarkostnað,“

Íslensku lögin veita því ekkert svigrúm til að gæta þess að auka skattur eins og gistináttaskattur muni leggjast á vöruna við afhendingu við auglýst verð heldur verður að auglýsa endanlegt verð.

Því er t.d. erfitt að sjá að gististaður sem býður uppá herbergi sem getur hýst allt að tíu gesti geti auglýst herbergi án þess að bæta tíu gistináttaskattgjöldum ofan á verðið en á meðan sami gististaður innan Evrópusambandsins getur bent á að auka skattur muni leggjast á verðið enda sé það óljóst þegar verðið er auglýst hvað þurfi að greiða enda óljóst þegar verðið er auglýst hvað margir muni gista í gistiheimilinu.

Mótfallin aukinni sértækri gjaldtöku eða skattheimtu

Samtök ferðaþjónustunnar (SAF) eru mótfallin aukinni sértækri gjaldtöku eða skattheimtu af atvinnugreininni eingöngu til tekjuöflunar fyrir ríkissjóð. SAF telja að ekki skuli leggja skatta eða önnur sérstök gjöld á innlenda ferðaþjónustu nema þau hafi hagrænan tilgang fyrir atvinnugreinina.

Jafnframt að afnema skuli slík gjöld sem þegar hafi verið lögð á, líkt og gistináttaskatt. Þar sem gistináttaskattur er efnahagslega brenglandi skattheimta sem skerðir samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja í ferðaþjónustu og eykur óhagræði á milli ólíkra tegunda gististaða.

Skatturinn er ólíkur því sem gengur og gerist í öðrum löndum, líkt og fram hefur komið, og brenglar hann því þar að auki alþjóðlega samkeppnisstöðu áfangastaðarins Íslands.

Ferðaþjónustan selur þjónustu langt fram í tímann

SAF ítreka mikilvægi þess fyrir ferðaþjónustu, eins og aðrar atvinnugreinar, að búa við stöðugleika og fyrirsjáanleika. Ákvörðun um ferðalag er oftast en ekki tekin með löngum fyrirvara og myndast þar með skuldbinding um tiltekið fast verð innlendra ferðaþjónustufyrirtækja. Athuga skal að slíkar skuldbindingar eru gerðar með um 12 til 18 mánaða fyrirvara að lágmarki. Allar ákvarðanir hins opinbera um auknar álögur á atvinnugreinina eða hækkun þeirra þurfa að taka tillit til þessa, annars er ljóst að ferðaþjónustufyrirtæki munu sitja uppi með allan kostnað slíkra aðgerða. Fjárhagsstaða atvinnugreinarinnar, arðsemi og afkoma, sem og framleiðni greinarinnar, leyfir það ekki.

Ljóst er að það lá fyrir að gistináttaskattur kæmi til framkvæmda á ný nk. áramót en fyrirtæki í ferðaþjónustu hafa nú eingöngu fengið rúmlega þriggja mánaða fyrirvara um að áformaðar séu breytingar á honum, auk þess se, áformin eru ekki enn að fullu mótuð. SAF eru mótfallin slíkum vinnubrögðum og telja það afar varhugavert að áætlaðar breytingar á gistináttaskattinum komi ekki fyrir fram.

Ljóst er að með svo stuttum fyrirvara verður markmiðum stjórnvalda um að ferðamaðurinn greiði skattinn ekki náð, heldur munu fyrirtækin þurfa að greiða skattahækkunina innan úr rekstri sínum þar sem stór hluti sölu fyrir árið 2024 hefur þegar farið fram.

Áætlaðar breytingar á gistináttaskattinum leggjast þyngra á gististaði á landsbyggðinni þar sem þeir bjóða oftast en ekki uppá íburðarminni herbergi og gefa gestum kost á því að fleiri ferðamenn, umfram hið hefðbundna meðaltal tveggja gesta á herbergi, geti gisti í einu herbergi. Hlutfallslega munu breytingar gistináttgjaldsins því vega þyngra gagnvart rekstrartekjum gististaða utan höfuðborgarsvæðisins vegna þessa, að öðru óbreyttu. Í slíkum tilvikum þá væri skynsamlegt að hafa hámarks gistináttaskatt per gistieiningu.

Áætlaðar breytingar á gistináttaskatti munu veikja samkeppnisstöðu fyrirtækja í ferðaþjónustu breytist með þeim, eðli málsins samkvæmt, en ekki endilega til hins betra. Þar sem áætlaðar breytingar gistináttaskattsins leggjast í fyrsta lagi misjafnlega á mismunandi tegundir gististaða. Í öðru lagi leggjast breytingar á skattheimtunni að jafnaði þyngra á gististaði á landsbyggðinni og í þriðja lagi er heimagisting jafnframt enn undanþegin gistináttaskatti.

Hvað ber að hafa í huga

Samtök ferðaþjónustunnar telja að það verði að jafna samkeppnisstöðu fyrirtækja í hótél- og gististaðarekstri hér á landi. Heimagisting, orlofsgisting og gisting farþega á skemmtiferðarskipum greiða ekki sambærilegar fjárhæðir til hins opinbera í formi skatta og gjalda líkt og fyrirtæki í hótél- og gististaðarekstri. Önnur gisting en fyrirtæki í hótél og gististaðarekstri hefur því samkeppnisforskot sem illa er hægt að réttlæta. Skref í rétta átt væri að afnema gistináttaskattinn til að jafna stöðu þessara gististaða að einhverju leyti.

SAF vilja benda á að þegar litið er til Norðurlandanna, þeirra ríkja sem Ísland kys einna helst að bera sig saman við, er ekki rukkaður gistináttaskattur annars staðar en hérlendis. Þeir gististaðir á Íslandi sem gistináttaskatturinn nær til, með og án áætluðum breytingum, sitja þar af leiðandi ekki einungis með ýmist verri samkeppnisstöðu innanlands heldur einnig miðað við samanburðahæfa áfangastaði á Norðurlöndunum. Samkvæmt viðhorfskönnun SAF sem framkvæmd var nú í september telja 75% félagsmanna SAF að núverandi skattar og gjöld hins opinbera skerði samkeppnishæfni fyrirtækisins á alþjóðamörkuðum og 72% félagsmanna að skattar og gjöld hins opinbera séu nú þegar íþyngjandi fyrir fjárhagsstöðu síns fyrirtækis.

Vandséð er hvernig tilvist gistináttaskattsins nær tilsettum markmiðum sínum, sbr. 1. gr. laga um gistináttaskatt:

Markmið laga þessara er að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða. Jafnframt að afla tekna til þess að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins.

Þar sem hann hefur ekki áhrif hvernig ferðamenn ferðast um náttúruauðlindir lands og þjóðar og verndar þar með ekki fjölsótttra ferðamannastaði, friðlýst svæði né þjóðgarða fyrir ágangi þeirra. Þá er heldur ekki tryggt með nýjum lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 sem tóku gildi árið 2016 að skatttekjur hins opinbera af skattinum renni beint til uppbyggingar eða viðhalds á ferðamannastöðum, friðlýstum svæðum eða þjóðgörðum.

Virðisaukaskattur verði lagður á almenningsamgöngur

Rétt er að benda á að SAF hafa lengi barist fyrir því að unnin verði bragarbót á virðisaukaskattsskyldu rekstraraðila hópbifreiða í blandaðri starfsemi. Verulegt lag er að gera nauðsynlegar breytingar samhliða afgreiðslu frumvarpsins. Nægir í því efni að vísa til umfjöllunar í kafla 5.1 í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins um 2. mál á 145. löggjafarþingi sem finna má á vefslóðinni: <https://www.althingi.is/alttext/erindi/145/145-373.pdf>. Einnig má líta til annars minnisblaðs ráðuneytisins um sama þingmál sem finna má á vefslóðinni: <https://www.althingi.is/alttext/erindi/145/145-477.pdf>.

Samráð

Samtök ferðaþjónustunnar taka undir það að forsendur til þess að lagasetning sem þessi beri árangur þurfi að eiga sér stað gott samráð við hagaðila þegar kemur að því að móta og innleiða fyrirhugaðar breytingar á gistináttaskattinum. SAF telja því mikilvægt að stjórnvöld hafi gott samráð við samtökin um mótun á reglum varðandi gistináttaskatt sé það staðföst ætlan stjórnvalda að viðhalda honum, sbr. fram komin áform, þrátt fyrir að ofangreind rök mæli skýrt gegn álagningu hans.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri