



KPMG ehf.  
Borgartúni 27  
105 Reykjavík

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

## Fjármála- og efnahagsráðuneytið skrifstofa skattamála

Reykjavík, 14. apríl 2021.

### Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt (byggingastarfsemi, almenningssamgöngur o.fl.)

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur birt til umsagnar framangreind drög að lagafrumvarpi. KPMG hefur kynnt sér frumvarpsdrögin og gerir við þau eftirfarandi athugasemdir.

#### Um 1. gr.

Í 6. tölul. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, er kveðið á um að undanþegar virðisaukaskatti séu almenningssamgöngur og skipulögð ferðaþjónusta fatlaðs fólks, aldraðra og skólabarna. Í frumvarpsdrögunum er lagt til að við ákvæði þetta verði aukið málslið sem kveði á um að skattskyld verði þó aðkeypt akstursþjónusta verktaka við þessa fólksflutninga. Í greinargerð frumvarpsdraganna eru færð fram haldbær rök fyrir tillögunni. Þau eru að verktakar sem sinna umræddri akstursþjónustu hafi margir hverjir einnig með höndum virðisaukaskattsskylda fólksflutninga og séu því með blandaða starfsemi sem flæki virðisaukaskattsskil þeirra. Tillagan sé til þess fallin að einfalda skattskil þeirra. Í greinargerðinni kemur fram að átt sé við akstursþjónustu verktaka hvort heldur hann eða verkkaupi leggur til bifreið.

Í tillögunni kemur ekki beint fram hvort aðkeyptri akstursþjónustu er ætlað að falla undir 24% eða 11% skatthlutfall. Þar sem 24% hlutfallið er almennt og ekki er gerð tillaga um breytingu á 14. gr. laga nr. 50/1988 verður að ætla að umræddri akstursþjónustu sé samkvæmt tillögunni ætlað að falla undir 24% skatthlutfallið. Þann skilning má einnig ráða af umfjöllun í greinargerð um 9. gr. frumvarpsdraganna. Í þeirri grein er lagt til að opinberum rekstraraðilum undanþeginnar ferðaþjónustu verði um þriggja ára skeið endurgreiddur helmingur þess virðisaukaskatts sem þeir greiða af aðkeyptri akstursþjónustu.

KPMG bendir á að virðisaukaskattsskyldir fólksflutningar falla undir 11% skatthlutfall. Með vísan til áður nefndra raka um einföldun skattskila og í samræmi við gildandi skipan, sem komið var á með lögum nr. 124/2014 að ferðaþjónusta falli almennt undir lægra skatthlutfallið, leggur KPMG til að akstursþjónusta verktaka við fólksflutninga verði felld undir 11% skatthlutfall. Auk þeirrar viðbótar við 6. tölul. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 50/1988, sem lögð er til í frumvarpsdrögunum, verði við 1. tölul. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 50/1988 aukið orðunum: Hér undir fellur einnig aðkeypt akstursþjónusta verktaka við fólksflutninga.

#### Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsdraganna er lögð til umorðun allrar 6. gr. laga nr. 50/1988. Í 1. mgr. gildandi 6. gr. er ráðherra veitt heimild til að setja reglur um að fyrirtæki, sem selja þjónustu sem fellur utan skattskyldusvið virðisaukaskatts, geti farið fram á frjálsa skráningu á grunnskrá virðisaukaskatts. Á grundvelli þessarar lagaheimildar setti ráðherra reglugerð nr. 63/1994, um frjálsa skráningu vegna

fólksflutninga milli landa. Tillagan í frumvarpsdrögum felur í sér að felld yrði niður lagaheimild fyrir þeirri reglugerð. KPMG leggur til að ekki verði hróflað við gildandi ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 50/1988.

Efni 2. gr. frumvarpsdraganna lýtur alfarið að heimild byggingaraðila til sérstakrar skráningar á grunnskrá virðisaukaskatts vegna byggingar mannvirkja til sölu. KPMG leggur til að í stað þess að viðhalda núverandi kerfi sérstakrar skráningar verði sala nýbygginga og byggingalóða felld undir skattskyldusvið virðisaukaskatts.

Gildandi reglur um að byggingastarfsemi á eigin kostnað sé virðisaukaskattsskyld en sala fasteigna undanþegin virðisaukaskatti voru í öndverðu settar að danskri fyrirmynd frá árinu 1967. Breytingar hafa síðar verið gerðar á dönskum ákvæðum og frá upphafi árs 2011 hefur sala nýbygginga og byggingalóða verið virðisaukaskattsskyld. 13. gr. momsloven svarar til 3. mgr. 2. gr. laga nr. 50/1988, þ.e. kveðið er á um undanþágur frá skattskyldu (fritagelser). Samkvæmt 9. tölul. 13. gr. er „*fritaget for afgift: ...Levering af fast ejendom. Fritagelsen omfatter dog ikke: a) Levering af en ny bygning eller en ny bygning med tilhørende jord. b) Levering af en byggegrund, uanset om den er byggemodnet, og særskilt levering af en bebygget grund*“.

Vart þarf á þessum vettvangi að hafa mörg orð um annmarka á reglum um virðisaukaskatt þeirra sem byggja mannvirki til sölu eða útleigu, eða um flækjustig virðisaukaskattsskila þeirra. Þeim ber að reikna og greiða virðisaukaskatt (útskatt) af eigin vinnu, vinnu starfsmanna sinna og af tækjanotkun. Að meginreglu skal skattverð miðast við almennt gangverð í sams konar viðskiptum, en annars við reiknað útsöluverð að teknu tilliti til alls kostnaðar, þ.m.t. launa, launatengdra gjalda, fasts kostnaðar og ágóða. Á árinu 1994 setti ríkisskattstjóri flóknar reglur um skattverð í byggingastarfsemi. Þeim reglum var lítillega breytt 1997 en hafa síðan staðið óbreyttar. Með 1. gr. laga nr. 45/2006 var lagastoð kippt undan reglunum að hluta. Reglurnar voru frá upphafi illfrámkvæmanlegar og eru nú löngu úreltar bæði að því er varðar fjárhæðir og byggingatækni sem þær miðast við. Innskattsréttur þeirra sem byggja mannvirki til sölu eða útleigu takmarkast við virðisaukaskatt af föstum kostnaði og af öflun og rekstri tækja. Innskattsréttur nær hvorki til virðisaukaskatts af efni né til aðkeyprtar þjónustu við hönnun og byggingafrámkvæmdir.

Ef sala nýbygginga og byggingalóða yrði felld undir skattskyldusvið virðisaukaskatts giltu um byggingastarfsemi á eigin kostnað sams konar reglur og um byggingastarfsemi í verktöku á kostnað annarra. Söluverð myndaði skattverð útskatts og innskattréttur lyti almennum reglum. Engin þörf yrði sérreglna um skattverð eða reglna um sérstaka skráningu á byggingartíma. Virðisaukaskattsskil yrðu byggingaraðilum mun einfaldari, að ekki sé minnst á hve skatteftirlit yrði auðveldara.

KPMG leggur til að 2. gr. verði í heild felld brott úr frumvarpsdrögum. Í stað hennar leggur KPMG til eftirfarandi breytingar á lögum nr. 50/1988.

- Að brott falli úr 2. másl. 1. mgr. 2. gr. orðin „ekki fasteignir, en hins vegar“.
- Að við 1. mgr. 2. gr. verði aukið nýjum másl. 4. mgr. 3. gr. draganna: Undanþegin virðisaukaskatti er sala og afhending fasteigna, þó ekki nýbygginga og byggingalóða.
- Að 4. mgr. 6. gr. verði felld brott.

Með eftirfarandi umfjöllun um 2. gr. frumvarpsdraganna vill KPMG ekki síður vekja athygli á annmörkum núverandi fyrirkomulags en annmörkum á ákvæði frumvarpsdraganna.

Af orðalagi 1. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna mætti ætla að sérstakri skráningu á grunnskrá virðisaukaskatts væri aðeins ætlað að ná til þeirra sem stunda byggingastarfsemi eða mannvirkjagerð á eigin kostnað í þeim tilgangi að selja viðkomandi mannvirki, en ekki til fyrirhugaðrar útleigu mannvirkisins. Í 2. másl. 4. mgr. 3. gr. draganna kemur hins vegar fram að gert er ráð fyrir að sérstök skráning geti náð til nýbygginga eða verulegra endurbóta á mannvirki sem fer fram fyrir upphaf frjálsrar skráningar vegna útleigu þess. Betur færi á að skýrt komi fram í ákvæðinu um sérstaka skráningu (6.

gr.) að slík skráning geti tekið til byggingarstarfsemi og mannvirkjagerðar með það fyrir augum að leigja mannvirkni út af framkvæmdum loknum. Það mætti gera með því að auka við orðunum „eða leigja“ á eftir orðinu selja í 1. mgr.

Í 3. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um að á grundvelli sérstakrar skráningar skuli byggingaraðila heimilt að telja til innskatts virðisaukaskatt af efni og aðkeyptri þjónustu. Um er að ræða innskattsrétt sem ekki væri til staðar ef sérstakri skráningu væri ekki fyrir að fara. Í 4. mgr. 2. gr. er kveðið á um að útskatt, sem byggingaraðila ber skylda til að færa vegna eigin vinnu, vinnu starfsmanna sinna og af tækjanotkun, skuli tilgreina á virðisaukaskattsskýrslu en ekki greiða. Í 5. mgr. 2. gr. er tiltekið að framangreindur innskattur og útskattur myndi leiðréttingarskyldu virðisaukaskatts verði breyting á forsendum. Þessi háttur er í samræmi við gildandi reglur. Á þeim er hængur sem ástæða er til að sníða af. Auk innskattsréttar sem skapast við sérstaka skráningu hefur byggingaraðili innskattsrétt vegna fasts kostnaðar og vegna öflunar og rekstrar tækja. Sá innskattur myndar ekki leiðréttingarskyldu, þar sem hann kemur á móti útskóttun vinnuframlags og tækjanotkunar. Því er ástæða er til að halda þessum innskatti aðgreindum frá innskatti sem sérstaka skráningin myndar rétt til. Það væri auðvelt ef skýrslur vegna sérstakrar skráningar hefðu tvo innskattsreiti. Annar möguleiki er sá að byggingaraðilar standa skil á tveimur skýrslum. Annari vegna skyldubundinnar útskóttunar og innskatts þar á móti. Hinni vegna valkvæðrar sérstakrar skráningar. Mismunur útskatts og innskatts samkvæmt fyrr nefndu skýrslunni yrði þá færður meðal innskatts á síðar nefndu skýrslunni. Hætt er við að einhverju yrðu á mistök væri þeim gert að skila tveimur skýrslum og því er fyrr nefndi möguleikinn vænlegri.

Gildandi lagaákvæði um sérstaka skráningu er afar knappt, en efnisreglur eru settar í reglugerð nr. 577/1989. Í greinargerð frumvarpsdraganna kemur fram að þeim lagabreytingum sem lagðar eru til er ætlað að skjóta styrkari lagastoð undir gildandi reglur og skýra þær betur en nú er gert. Í 3. gr. reglugerðar nr. 577/1989 er mælt fyrir um heimild til sérstakrar skráningar enda þótt ekki hafi við upphaf hennar verið gerður sölusamningur um mannvirki sem skráningin tekur til. Skilyrði skráningar við þær aðstæður er að byggingaraðili leggi fram tryggingu fyrir þeim innskatti og útskatti sem háður er leiðréttingarskyldu. Ekki er styrk lagastoð fyrir því skilyrði og ekki er í frumvarpsdrögum orðum vikið að því. Að þessu leyti standa frumvarpsdrögin ekki undir markmiði um styrkari lagastoð og skýrari reglur.

Í leiðréttingarskyldu virðisaukaskatts felst að endanlegur innskattsréttur ávinnst með notkun viðkomandi fasteignar í virðisaukaskattsskyldri starfsemi. Samkvæmt gildandi reglum varir leiðréttingarskylda vegna fasteigna í tuttugu ár og fer hlutfallslega lækkandi á þeim tíma. Það skýtur skökku við að upphaf leiðréttingartímans miðast við það tímamark þegar innskattur er færður en ekki við það tímamark þegar fasteignin er tekin í notkun. Þannig öðlast byggingaraðili endanlegan innskattsrétt hlutfallslega á byggingartímanum óháð notkunar eignarinnar í virðisaukaskattsskyldri starfsemi. Þetta á ekki aðeins við þegar byggt til sölu eða útleigu, heldur einnig þegar skattaðili byggir mannvirki til nota í eign starfsemi.

### Um 3. gr.

Í þriðju grein frumvarpsdraganna er lagt til að við lög nr. 50/1988 verði aukið nýrri grein, 6. gr. a, þar sem kveðið verði á um heimild til frjálsrar skráningar á grunnskrá virðisaukaskatts vegna útleigu fasteigna í atvinnuskyni. Lögð er til sú breyting frá gildandi reglum að gert verði að skilyrði fyrir frjálsri skráningu að leigutaki hafi með höndum virðisaukaskattsskylda starfsemi. Það skilyrði samræmist vissulega grunnsjónarmiðum að baki heimild til frjálsrar skráningar. Fram hjá því verður hins vegar ekki horft að slíkt skilyrði hefur ekki gilt um langan aldur og að fyrirtæki á leigumarkaði hafa miðað rekstur sinn og byggingaframkvæmdir við gildandi rétt. Breytingin sem lögð er til getur kollvarpað rekstrargrundvelli þessara fyrirtækja. KPMG varar við þessari fyrirhuguðu breytingu og leggur til að hún verði vandlega gaumgæfð í samráði við þá sem hagsmuna eiga að gæta. KPMG bendir á að í það minnsta verði að setja ákvæði (sólarlagsákvæði) um hvernig viðhalda skuli gildandi frjálsum skráningum og hrinda í framkvæmd fyrirhuguðum frjálsum skráningum miðað við gildandi reglur. Hafa verður í huga að leiðréttingarskylda virðisaukaskatts vegna fasteigna varir í tuttugu ár og að um háar fjárhæðir er að ræða.

10. gr. frumvarpsdraganna hefur að geyma gildistökuákvæði. Í því er tiltekið að ákvæði 3. gr. skuli gilda um þá sem fá heimild til frjálsrar skráningar 1. júlí 2021 eða síðar. Í greinargerð frumvarpsdraganna kemur fram að af því leiði að heimildir til frjálsrar skráningar veittar fyrir 1. júlí 2021 haldi gildi sínu og það eins þótt leigutaki hafi ekki með höndum virðisaukaskattsskylda starfsemi. Komi til þessarar lagabreytingar leggur KPMG til að gildistaka hennar verði í fyrsta lagi ári eftir samþykkt hennar á þingi. Þá leggur KPMG til að í sólarlagsákvæði verði kveðið á um að heimild til frjálsrar skráningar skuli veitt, þrátt fyrir að leigutaki hafi ekki með höndum virðisaukaskattsskylda starfsemi, ef fullnægjandi umsókn um frjálsa skráningu hefur verið lögð fyrir ríkisskattstjóra fyrir gildistöku breytingarinnar. Óeðlilegt er að heimildin ráðist af því hve skjótt ríkisskattstjóri tekur afstöðu til umsókna. Jafnframt leggur KPMG til að hafi leigusali fengið heimild til frjálsrar skráningar fyrir gildistöku breytingarinnar þá geti hann með einföldum hætti endurnýjað heimildina við leigutakaskipti, þrátt fyrir að nýr leigutaki hafi ekki með höndum virðisaukaskattsskylda starfsemi. Ennfremur leggur KPMG til að hafi byggingaraðili fyrir gildistöku breytingarinnar fengið heimild til sérstakrar skráningar gegn framlagningu tryggingar skuli hann hafa rétt til frjálsrar skráningar vegna útleigu þess húsnæðis sem sérstaka skráningin tekur til, óháð því hvort leigutaki stundar virðisaukaskattsskylda starfsemi eða ekki.

#### **Um 4. gr.**

KPMG gerir ekki athugasemdir við 4. gr. frumvarpsdraganna.

#### **Um 5. gr.**

Í 5. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að skattaðila, sem tekur til umboðs- eða umsýslusölu notað lausafé frá fólki utan atvinnurekstrar, verði í virðisaukaskattsskilum heimilt að miða skattverð við sölupóknun sína í stað söluverðs lausafjárins. Heimild þessari er ætlað að vera háð tilteknum skilyrðum. Eitt skilyrðanna er að sala lausafjárins sé undanþegin tekjuskatti skv. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Í greinargerð frumvarpsdraganna kemur fram að í skilyrðinu felist að eigandi lausfjárins geri líklegt að sala hans á því falli ekki undir atvinnurekstur hans eða sjálfstæða starfsemi og að hann hafi ekki aflað lausafjárins til sölu með hagnaði. KPMG telur skilyrði þetta ótækt. Hvort tveggja er að skilyrðið er þokukennt og að óeðlilegt er að virðisaukaskattsskil umboðs- eða umsýslusalans ráðist af stöðu eiganda lausfjárins gagnvart tekjuskatti. Komi við eftirlitsaðgerðir ríkisskattstjóra í ljós að afhending notaðs lausafjár til umboðs- eða umsýslusölu hafi verið liður í atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi eiganda, ber að gera eigandanum að greiða í ríkissjóð virðisaukaskatt af söluandvirði sem til hans rann. Í stað umrædds skilyrðis gæti komið skilyrði um að við afhendingu notaðs lausafjár til umboðs- eða umsýslusala lýsi eigandi þess skriflega yfir að afhendingin sé ekki liður í atvinnustarfsemi hans eða sjálfstæðri starfsemi. Slíkt skilyrði ætti að girða fyrir misskilning milli eiganda og seljanda.

#### **Um 6. gr.**

KPMG gerir ekki athugasemd við 6. gr. frumvarpsdraganna en bendir á að skökku skýtur við að upphaf leiðréttingartíma virðisaukaskatts miðist við það tímamark þegar innskattur er færður en ekki við það tímamark þegar fasteign er tekin í notkun.

#### **Um 7. gr.**

KPMG gerir ekki athugasemd við þá tillögu að brott verði felldar sérreglur um virðisaukaskattsskil bænda.

#### **Um 8. gr.**

KPMG gerir ekki athugasemd við að gildistími bráðabirgðaákvæðis XLII við lög nr. 50/1988 verði framlengdur til loka árs 2021. KPMG bendir hins vegar á misritun í gildistökuákvæði 10. gr. Þar er lagt



til að 8. gr. taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2022. Markleysa er að framlenging gildistíma til 31. desember 2021 taki ekki gildi fyrr en eftir þann dag. Augljóslega er átt við að 9. gr. skuli ekki taka gildi fyrr en 1. janúar 2022.

#### Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að opinberum rekstraraðilum undanþeginnar ferðapjónustu verði um þriggja ára skeið endurgreiddur helmingur þess virðisaukaskatts sem þeir greiða af aðkeyptri akstursþjónustu. Verði farið að þeirri tillögu KPMG að fella aðkeypta akstursþjónustu undir 11% skatthlutfall í stað 24% hlutfalls, verður ekki jafn rík þörf og ella til endurgreiðslna af því tagi sem lagt er til í frumvarpsdrögunum. Ætla má þó að einhver þörf verði á endurgreiðslum standi vilji til að bæta rekstraraðilum undanþeginnar ferðapjónustu kostnaðarauka þeirra að fullu.

#### Um 10. gr.

Varðandi gildistöku hefur KPMG engu við það að bæta sem þegar hefur komið fram í umfjöllun um 3. og 8. gr. frumvarpsdraganna.

Virðingarfyllt,

KPMG ehf.