



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

Skattsvik í ferðapjónustu

Umfang og leiðir til úrbóta

Rannsóknastofnun atvinnulífsins – Bifröst

Árni Sverrir Hafsteinsson – Jón Bjarni Steinsson

Umsjón með útgáfu: Vilhjálmur Egilsson

Rannsóknastofnun atvinnulífsins – Bifröst

Háskólanum á Bifröst

27. maí 2014

Forsíðumynd: Ágúst Atlason

Formáli

Skýrslan sem hér er kynnt um skattsvik í ferðaþjónustu er sú fyrsta sem Rannsóknastofnun atvinnulífsins – Bifröst sendir frá sér. Viðfangsefni skýrslunnar hefur verið mikið til umræðu á undanförunum árum og almenn skoðun verið að pottur væri brotinn í skattskilum of margra fyrirtækja í ferðaþjónustunni. Í skýrslunni er viðfangsefnið nálgast úr nokkrum áttum og vel dregið fram hvert umfang vandans er og hvernig vænlegast er að nálgast lausnir. Skýrslan skapar því góðan grunn til aðgerða í málinu sem er brýnt ekki síst vegna þess að ferðaþjónustan hefur vaxið hratt og er nú orðin stærsta einstaka útflutningsgrein Íslendinga.

Rannsóknastofnun atvinnulífsins – Bifröst var sett á laggirnar í septembermánuði 2013 með tilstyrk Samtaka atvinnulífsins sem tryggðu henni stofnfé og starfsfé til tveggja ára. Rekstur Rannsóknastofnunarinnar er sameiginlegt verkefni Samtaka atvinnulífsins og Háskólans á Bifröst og henni er ætlað að vera vettvangur fyrir faglega rannsóknavinnu í málum sem hafa mikla þýðingu fyrir atvinnulífið. Almennt verða verkefni á vegum



Rannsóknastofnunarinnar unnin með fjárhagslegum tilstyrk fleiri aðila í því skyni að auka rannsóknagetuna og efla starfið sem mest. Fyrir Háskólann á Bifröst hefur þessi stuðningur Samtaka atvinnulífsins og annarra aðila sem leggja rannsóknarvinnunni lið mikla þýðingu og styrkir hann sem eina af helstu menntastofnunum íslensks atvinnulífs.

Auk Samtaka atvinnulífsins hafa Samtök ferðaþjónustunnar, Fjármálaráðuneytið og

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið styrkt gerð þessarar skýrslu. Fjöldmargir einstaklingar í ferðaþjónustunni og henni tengdir hafa einnig lagt hönd á plóg svo og margir starfsmenn opinberra stofnana og ráðuneyta. Höfundar skýrslunnar, Jón Bjarni Steinsson og Árni Sverrir Hafsteinsson, eiga þó stærstan heiðurinn af efni hennar og eiga skildar miklar þakkir fyrir framlag sitt. Vilhjálmur Egilsson hafði umsjón með verkefninu af hálfu Háskólans á Bifröst.

Bifröst 27. maí 2014

Vilhjálmur Egilsson, rektor

Samantekt

Undanfarin ár hefur mikil fjölgun orðið á komum erlendra ferðamanna til landsins. Á sama tíma hafa skatttekjur og útflutningstekjur á hvern ferðamann dregist saman. Ekki er hægt að útskýra þessa þróun með breyttum ferðavenjum eða samsetningu erlendra ferðamanna. Líklegt er að svört atvinnustarfsemi spili nokkurt hlutverk í þessari þróun.

Veltufrávik í gistiþjónustu mælist á bilinu 17-19% árið 2013. Veltufrávik er hér skilgreint sem bil á milli veltu greinarinnar samkvæmt virðisaukaskattsskýrslum og uppreiknuðu söluverðmæti gistingar. Litið til þróunar síðustu ára hefur veltufrávik farið vaxandi en það var 8% árið 2011 og 13% árið 2012.

Veltufrávik í áfengissölu vínveitingastaða mældist 42% árið 2013 og 45% árið á undan. Eins og fyrir gistiþjónustu er uppgæfin velta borin saman við uppreiknað söluverðmæti þess áfengis sem vínveitingastaðir kaupa inn. Leiða má líkur að því að stór hluti veltufráviksins sé röng skráning áfengra drykkja í 7% þrep VSK.

Stærsta vandamálið í gistiþjónustu er fjöldi óskráðra og leyfislausra gististaða sem líklega standa ekki skil á öllum sköttum. Skatteftirlit er sérlega erfitt í gistiþjónustu enda starfsstöðvar gististaða oft ekki þekktar. Almennt er talið að þeir sem hafa leyfamál í lagi hafi skattskil í lagi og öfugt þannig að möguleg lausn felst í því að efla leyfaeftirlit og samtvinna það skatteftirliti. Samhliða þessu mætti setja á fót „one stop shop“, stofnun sem héldi utan um öll leyfa- og skattamál ferðaþjónustufyrirtækja og aðstoðaði ný fyrirtæki í að verða lögleg.

Í veitingaþjónustu felst stórt vandamál í rangri tekjuskráningu. Stór ástæða þessa vandamáls er mikið bil á milli VSK þrepa áfengis og annarra veitinga auk óljósra reglna

varðandi skattalega verðlagningu á vöru sem fellur í tvö VSK þrep. Hugsanlegar leiðir til lausnar á þessu vandamáli felast í því að minnka bil á milli þrepa virðisaukaskatts og skerpa á reglum um skattalega verðlagningu þessara vara.

Fólksflutningafyrirtæki og ferðaskrifstofur sjá töluvert bókhaldslegt óhagræði í því að standa utan virðisaukaskatts en jafnframt bætir það gráu ofan á svart þegar sömu fyrirtæki selja aðra vöru og þjónustu í báðum VSK þrepum. Allir þeir aðilar sem rætt var við og standa utan virðisaukaskatts telja sér betur borgið í lægra þrepi VSK. Möguleg lausn á þessu vandamáli er að einfalda virðisaukaskattskerfið og afnema þau undanþáguákvæði sem snúa að aðilum í ferðaþjónustu.

Aðilar í flestum greinum ferðaþjónustu telja þrýsting frá launþegum um svört laun vera vandamál og knýja fram þörf um að selja framhjá tekjuskráningu til að eiga svarta peninga til launagreiðslna. Á háannatímum getur verið verulega erfitt að ráða starfsfólk í tímabundin störf, sérstaklega á landsbyggðinni. Frítekjumark námsmanna og skerðing bótaréttar bótaþega eru oftast nefnd sem orsakavaldur. Möguleg lausn væri að hækka frítekjumark námsmanna og breyta bótakerfinu á þann veg að ekki verði jafn þungt í vöfum að taka að sér tímabundna vinnu, t.d. á háannatíma ferðaþjónustunnar á sumrin.

Efnisyfirlit

1. Inngangur	1
1.1. Aðferðafræði	5
2. Markmið skattheimtu í ferðaþjónustu	7
3. Skattheimta í ferðaþjónustu	11
4. Vísbendingar um skattsvik	17
4.1. Gistipjónusta	26
4.2. Veitingastaðir	33
5. Samtöl.....	39
6. Spurningakönnun	45
7. Helstu vandamál.....	61
8. Leiðir til úrbóta.....	64
9. Niðurstaða	74
10. Lokaorð	78
11. Heimildaskrá.....	79

Myndaskrá:

Mynd 1, Samanburður á almennu og lækkuðu þrepi virðisaukaskatts í Evrópu.	12
Mynd 2, Bil á milli almenns og lækkaðs þreps virðisaukaskatts eftir löndum.....	13
Mynd 3, Fjöldi erlendra ferðamanna og tekjur af erlendum ferðamönnum 2003-2013.	18
Mynd 4, Útflutningstekjur af hverjum erlendum ferðamanni á föstu verðlagi.....	19
Mynd 5, Tekjur erlendra ferðamanna 2004 og 2011.	20
Mynd 6, Vöxtur tekna af hverjum ferðamanni frá 2006-2012, USD á föstu verðlagi.	22
Mynd 7, Greiðslukortanotkun á hvern erlendan ferðamann, fast verðlag.....	23
Mynd 8, Útflutningstekjur og greiðslukortanotkun á hvern erlendan ferðamann, fast verðlag.....	24
Mynd 9, Skatttekjur og fjöldi ferðamanna 2005-2012, fast verðlag.	25
Mynd 10, Skatttekjur á hvern ferðamann, fast verðlag.....	25
Mynd 11, Aldur fyrirtækis svarenda.....	46
Mynd 12, Fjöldi starfsmanna hjá fyrirtæki svarenda.	46
Mynd 13, Fjöldi starfsmanna og aldur fyrirtækis.	47
Mynd 14, Skipting svarenda á greinar ferðaðjónustu.....	48
Mynd 15, Flækjustig skattkerfisins.	49
Mynd 16, Flækjustig leyfakerfisins.	49
Mynd 17, Flækjustig leyfaumhverfisins hjá veitingahúsum/börum og gististarfsemi.....	50
Mynd 18, Fylgni þess að standa skil á sköttum og hafa leyfamál í lagi.	51
Mynd 19, Sanngirni skattalegs umhverfis ferðaðjónustufyrirtækja, gagnvart fyrirtækjum í sömu grein og gagnvart fyrirtækjum í öðrum greinum ferðaðjónustu.	51
Mynd 20, Sanngirni skattalegs umhverfis bílaleiga gagnvart fyrirtækjum í sömu grein og gagnvart fyrirtækjum í öðrum greinum ferðaðjónustu.....	53

Mynd 21, Áhrif skattsvika á samkeppnisstöðu.....	53
Mynd 22, Hindra skatta- og leyfaumhverfi nýliðun í ferðaþjónustu?	54
Mynd 23, Mat ferðaþjónustuaðila á umfangi skattsvika, í ferðaþjónustu almennt og þeirra grein ferðaþjónustu	55
Mynd 24, Stunda menn skattsvik vegna þess að þau eru arðbær?	57
Mynd 25, Stunda menn skattsvik vegna þess að skattar eru of háir?.....	58
Mynd 26, Stunda menn skattsvik vegna flækjustigs skatta- og leyfakærfisins?	59
Mynd 27, Veldur kostnaður við bókhald og reikningsskil skattsvikum?	60

Töfluskrá:

Tafla 1, Fjöldi dvalarnátta á hvern ferðamann.	19
Tafla 2, Algengustu ríkisföng erlendra ferðamanna á Íslandi skv. talningu í Leifsstöð.....	21
Tafla 3, Uppreiknuð velta í gistiþjónustu á móti veltu skv. VSK skýrslum.	29
Tafla 4, Uppreiknað gistináttagjald árið 2013.	32
Tafla 5, Reiknaður gistináttaskattur á móti innheimtum gistináttaskatti.....	32
Tafla 6, Heildarvelta valinna atvinnugreina eftir skattþrepum.	34
Tafla 7, Reiknað söluandvirði áfengis frá vínveitingastöðum.	37
Tafla 8, Hlutfall veltufrávíks í sölu áfengis hjá vínveitingastöðum.	37

1. Inngangur

Ferðaþjónusta er tiltölulega ung atvinnugrein á Íslandi og hefur mikilvægi hennar aukist jafnt og þétt undanfarin ár. Þrátt fyrir vaxandi umfang og mikilvægi ferðaþjónustunnar á Íslandi hafa rannsóknir og þróunarvinna í kringum greinina verið af afar skorum skammti sé hún borin saman við aðrar atvinnugreinar eins og landbúnað og sjávarútveg.¹ Er hún orðin mjög mikilvægur hluti íslensks efnahagslífs og stendur nú jafnfætis sjávarútvegi, árið 2013 voru tekjur vegna erlendra ferðamanna 26,8% af heildarútflutningstekjum eða tæpir 275 milljarðar skv. bráðabirgðaútreikningum Hagstofu. Þrátt fyrir að nokkur fjöldi ferðamanna hérlendis séu Íslendingar hefur æ stærri hluti ferðamanna komið erlendis frá hin síðari ár. Með auknu hlutfalli erlendra ferðamanna er ferðaþjónustan nú orðin útflutningsgrein og hefur sú breyting áhrif á tilgang skattheimtu á ferðaþjónustu. Ferðaþjónusta er safnheiti yfir margar ólíkar atvinnugreinar sem hafa það þó sammerkt að þjónusta ferðmenn. Vegna þess hversu ólíka þjónustu ferðaþjónustufyrirtæki veita, búa þau við innbyrðis ólíkt skattalegt umhverfi. Samkvæmt skýrslu Boston Consulting Group, sem kom út síðasta sumar, er áætlað að beinar skatttekjur af ferðamönnum hafi verið um 17 milljarðar árið 2013. Þegar skattgreiðslum sem tengjast ferðamönnum óbeint er bætt við verður sú upphæð 27 milljarðar. Þar að auki sjá atvinnugreinar ferðaþjónustu um 7000 manns fyrir atvinnu. Líklegt er að fjöldi ferðamanna muni halda áfram að aukast, er þannig reiknað með að árið 2015 muni hann fara yfir eina milljón.² Aukningin er 300% á rétt um 13 árum, en árið 2002 sóttu um 250 þúsund ferðamenn Ísland heim. Eitt af því sem skyggir á þessa jákvæðu þróun er sú staðreynd að tekjur af hverjum ferðamanni virðast hafa dregist saman frá árinu 2005. Fyrir

¹ Elías Bj. Gíslason. (2009).

² Boston Consulting Group (2013).

Þeim samdrætti geta verið ýmsar ástæður en meðal þeirra sem nefndar hafa verið í því samhengi er önnur samsetning ferðamanna en áður og breyttar ferðavenjur ferðamanna almennt. Annar möguleiki er að aukinn hluti teknanna komi hvergi fram vegna skattsvika. Undanfarið hefur mikil umræða skapast um að skattsvik og óskráð atvinnustarfsemi sé viðtækt vandamál í ferðaþjónustu hérlendis, vandi sem fari vaxandi samfara mikilli fjölgun ferðamanna. Þegar skattsvik og óskráð starfsemi kemst upp fyrir ákveðin mörk hefur það verulega röskun í för með sér á innbyrðis samkeppnisstöðu fyrirtækja í viðkomandi atvinnugrein. Fyrirtæki sem leitast við að fara að öllum leikreglum atvinnulífsins missa samkeppnishæfni gagnvart aðilum sem gera það ekki. Umræðan um skattsvikin og neðanjarðarhagkerfið í ferðaþjónustunni er svo fyrirferðarmikil að full ástæða er til að gera skipulega rannsókn á málinu.

Gæti einföldun og stefnubreyting í skattlagningu og öðru regluverki sem tengist ferðaþjónustu leitt til hagstæðari rekstrarskilyrða fyrir þau fyrirtæki sem koma að ferðaþjónustu á Íslandi? Er mögulegt að flókið kerfi valdi því að skattsvik í greininni séu meiri en þau þyrftu að vera? Þannig er flækjustig t.d. virðisaukaskatts í ferðaþjónustu mikið hvað varðar ákvarðanir um hvaða vara og þjónusta er undanþegin skatti og hvað fellur undir skattskylduna og þá hvernig. Sama þjónusta getur verið seld í mismunandi skattþrepum eftir því hvaða aðstæður eiga við hverju sinni. Í skýrslunni er skattalegt umhverfi ferðaþjónustunnar skoðað, sérstaklega þeir þættir sem snúa að veitingum, gistiþjónustu og fólksflutningum með það markmið að afla þekkingar á umfangi og eðli skattsvika í ferðaþjónustu á Íslandi og gera tillögur til úrbóta eftir því sem við á.

Hvernig á að skilgreina skattsvik? Það getur verið erfitt að gera greinarmun á skattsvikara og þeim sem nýtir sér þær leiðir sem í boði eru til þess að takmarka eigin skattbyrði með því t.d. að flytja álagningu til á milli VSK þrepa í þeim tilgangi að komast hjá eða takmarka

skattgreiðslu. Dæmi um slíkar hliðranir væri að selja vöru eða þjónustu í lægra þrepi á hærra verði og lækka í staðinn verð á vöru í hærra þrepinu, t.d. að selja blandaða sterka drykki þannig að meira er lagt á gosið en minna á áfengið sjálft. Annað dæmi væri hóteleigandi sem léti í té ráðstefnuaðstöðu frítt með leigu á hótélherbergjum eða ferðaþjónustubóndinn sem legði mikið á reiðtúra en minna á áfengi og mat. Eru þetta skattsvik eða eðlilegar og löglegar ráðstafanir til takmörkunar á skattbyrði? Skoðum skilgreiningu bandarískra skattayfirvalda:

Skattasniðganga er ekki glæpsamlegt athæfi, allir skattgreiðendur hafa rétt á að minnka, forðast eða „milda“ sína skattbyrði með löglegum aðgerðum. Skilin á milli sniðgöngu og svika eru ekki endilega skörp, en þau eru ákveðin. Sá sem sniðgengur, felur ekki eða falsar, hann formar og skipuleggur gjörðir sínar þannig að skattbyrði minnkar eða hverfur og tilkynnir síðan færslurnar. Skattsvik hinsvegar fela í sér svik, brellur, hylmingu, einhverja tilraun til að mála eða fela atburði á þann veg að þeir líti út fyrir að vera eitthvað annað en þeir eru³

Fræðimenn eru nokkuð sammála um það að hugtakið “skattsvik” skuli eingöngu notað um glæpsamlegt athæfi, þó það hafi ekki alltaf verið notað í þeirri merkingu. Hvaða tiltekna breytni flokkast sem skattsvik er hinsvegar bundið við löggjöf í hverju ríki fyrir sig.⁴ Hugtakið skattasniðganga getur hins vegar verið notað í fleiri en einni merkingu, merkingu sem verður að vera dregin af samhenginu. Almennt séð vísar hugtakið til breytni eða gjörninga sem hafa það að markmiði að minnka skattbyrði og eru í eðli sínu ekki ólöglegir. Skattasniðganga vekur oft upp spurningar um það hvort slík mildun skattbyrðar sé breytni sem annaðhvort dansar á línu þess löglega eða er lagalega ónothæf til þess að minnka skattbyrðina. Í seinna tilvikinu er hægt að greina á milli skattasniðgöngu og

³ U.S. Internal Revenue Service (e.d.).

⁴ Thuronyi, V. (2003, bls. 154-155).

skattamildunar.⁵ Thuronyi setti upp mjög skýra skilgreiningar á því hver munurinn er á skattsvikum, skattasniðgöngu og skattatakörkun.

- Skattsvik eru svik sem eru brot á lögum og hægt að refsast fyrir í samræmi við það.
- Skattasniðganga er hegðun skattgreiðanda sem miðar að því að minnka skattbyrði, en er ekki hæf lagalega til að ná þeim markmiðum sínum (til dæmis vegna lagasetningar sem miðar að því að koma í veg fyrir misnotkun eða vegna þess hvernig skattalöggjöf sem viðkomandi þarf að hlíta er uppbyggð), þó það flokkist ekki sem saknæm hegðun.
- Skattatakörkun er hegðun eða breytni sem er lagalega hæf til þess að minnka skattbyrði.⁶

Í ljósi þessa má velja því upp hvort það geti ekki einfaldlega talist eðlileg ráðstöfun að haga álagningu sinni þannig að mið sé tekið af því hvernig bestu skattalegu hagræði er náð. Það verður ekki lagt sérstakt mat á það hér hvort svo sé, en þó er óhætt að segja að þeir sem rætt var við voru ekki sammála um það.

Nokkrar leiðir eru mögulegar til þess að takast á við vandamál af þessu tagi. Ein leið væri að minnka verulega það bil sem er á milli skattþrepa vöru og þjónustu sem sami aðili er að selja í sömu færslunni. Önnur og enn róttækari leið væri einfaldlega að sameina öll þrep í eitt. Þriðja leiðin væri svo hugsanlega að setja ákvæði í lög sem tækju af allan vafa um hvað teldist eðlileg ráðstöfun og hvað ekki. Í lögum um virðisaukaskatt⁷ segir 8. gr. til um hvernig skuli reikna skattverð þegar eigandi tekur út úr eigin fyrirtæki vörur eða skattskylda þjónustu til eigin nota. Skal skattverð miðast við almennt gangverð án virðisaukaskatts. Í 2. mgr. sömu greinar segir síðan að:

⁵ Thuronyi, V. (2003, bls. 155).

⁶ Thuronyi, V. (2003, bls. 156).

⁷ Lög nr. 50/1988

„Við skipti á vörum eða þjónustu eða við afhendingu vöru án endurgjalds skal miða skattverð við almennt gangverð í sams konar viðskiptum. Liggi slíkt almennt gangverð ekki fyrir skal miða skattverð við reiknað útsöluverð þar sem tekið er tillit til alls kostnaðar að viðbætti þeirri álagningu sem almennt er notuð á vörur eða þjónustu af sama tagi“

Í 9. gr. laganna er síðan milliverðlagsregla sem segir að í viðskiptum skyldra eða tengdra aðila skuli miða skattverð við almennt gangverð í sams konar viðskiptum milli ótengdra aðila. Lögin virðast hins vegar ekki taka til þess hvað gerist í almennum viðskiptum við þriðja aðila, því væri hægt að breyta með einföldum hætti. Skv. áðurnefndri 8. gr. skal Ríkisskattstjóri gefa út ákveðnar verðmatsreglur í þessu tilliti, slíkar reglur væri hægt að yfirfæra yfir á alla þá sem seldu þjónustu eða vöru sem væru í fleiri en einu skattþrepi. Þ.e. að nota þá verðmatsaðferð sem notuð er í viðskiptum tengdra aðila eða vegna eigin nota eiganda.

1.1. Aðferðafræði

Í skýrslunni er víða leitað fanga og margvíslegum aðferðum beitt til að varpa ljósi á skattalegt umhverfi og skattsvik í ferðaþjónustu. Vinnu skýrslunnar var skipt í sex hluta í tímaröð:

1. Eftir skilgreiningu viðfangsefnisins tóku skýrsluhöfundar viðtöl við fjölda aðila í ýmsum greinum ferðaþjónustu og stjórnsýslu til þess að afla grunnþekkingar á þeim vandamálum sem blöstu við. Skattalegt umhverfi ferðaþjónustuaðila var tekið saman.
2. Næst var gerð könnun meðal ferðaþjónustuaðila til að fá sýn þeirra á skattalegt umhverfi, samkeppnisstöðu í tengslum við skattalegt umhverfi og skattsvik, hvata til skattsvika og hugmyndir ferðaþjónustuaðila um úrbætur.
3. Þá var haldin vinnustofa með aðkomu ferðaþjónustuaðila innan sem utan Samtaka ferðaþjónustunnar, skattayfirvalda og fræðimanna og niðurstöður könnunar og viðtala ræddar.

4. Eftir vinnustofuna voru tekin fleiri viðtöl til að greina frekar þau atriði sem fram komu í könnuninni og vinnustofunni.
5. Gerð var hagfræðileg greining á viðfangsefninu, umfangi vandamálsins og mörgum birtingamyndum þess. Jafnframt voru skattsvik metin fyrir gistipjónustu og veitingapjónustu með áherslu á áfengissölu.
6. Mótaðar voru leiðir til úrbóta á núverandi fyrirkomulagi í skattheimtu ferðapjónustu með það að leiðarljósi að draga úr skattsvikum.

Leituðu skýrsluhöfundar fanga hjá fjölmörgum aðilum í ferðapjónustu, innan stjórnsýslunnar og hjá eftirlitsaðilum þannig að sem flest sjónarmið kæmu fram við skýrslugerðina.

Markmið skýrslunnar og niðurstöður hennar ættu að koma að notum við að draga úr skattsvikum í ferðapjónustu. Í skýrslunni verður farþegaflutningum með flugi sleppt ásamt smásölu á bensíni, viðgerðum og viðhaldi, annarri þjónustu tengdri farþegaflutningum, menningu og afþreyingu, ýmissi annarri þjónustu við ferðamenn ásamt verslun tengdri ferðapjónustu. Auk þess var allri umræðu um þjóf fé sleppt.

Þrátt fyrir ýmsar tæknilegar hindranir við mat á umfangi skattsvika í ferðapjónustu⁸ lögðu höfundar sjálfstætt mat á umfang skattsvika í tveimur stórum greinum ferðapjónustu, gististarfsemi og veitingasölu með áherslu á áfengissölu. Ástæður þess að þessar greinar voru valdar sérstaklega er annars vegar umfang þeirra og hins vegar almenn umfjöllun um að innan þeirra þrífist skattsvik eða skattasniðganga. Fyrir bæði gisti- og veitingastarfsemi byggir aðferðafræði greiningarinnar á því að bera reiknaða veltu greinanna saman við uppgefna veltu. Að öðru leyti eru ítarlegar lýsingar á aðferðafræði hvorrar einstakrar greiningaraðferðar í kafla 4 í skýrslunni.

⁸ Sjá kafla 4 Vísbendingar um skattsvik.

2. Markmið skattheimtu í ferðapjónustu

Ferðapjónustuaufurðir má skilgreina sem þær afurðir sem að megninu til er neytt af ferðamönnum. Eins og nafnið gefur til kynna flokkast flestar afurðir ferðapjónustu til þjónustu þótt ferðapjónustuaufurðir séu einnig oft blanda vöru og þjónustu. Skilin á milli þessara tveggja meginflokka afurða, í vörur annars vegar og þjónustu hins vegar, eru ekki alltaf skýr en oft er þjónusta aðgreind frá vörum á þann hátt að hana megi ekki geyma á lager eða sé framleidd á sama tíma og hennar er neytt. Þegar afurð er vöndull vöru og þjónustu gildir ofangreint um þjónustuhluta afurðarinnar, það er að ekki er hægt að geyma hann á lager og fellur afurðin því í öllum hagnýtum tilgangi í flokk þjónustu. Má sem dæmi nefna að þegar bjór er seldur á bar flokkast bjórinn sem vara sem í sjálfu sér mætti geyma á lager á meðan önnur umgjörð, staðsetning og afgreiðslutími telst til þjónustu. Ferðapjónustufyrirtæki bera þannig oft hlutfallslega mikinn fastan kostnað af því að vera ávallt tilbúin að taka við og þjónusta ferðamenn þegar þá ber að garði. Árstíðarsveiflur í ferðapjónustu valda fyrirtækjum sem hafa háan fastan kostnað ákveðnum vanda enda hafa slík fyrirtæki takmarkaða getu til að auka og minnka umsvif sín hratt.

Aðalhvati neytenda til að kaupa ferðapjónustuaufurðir er þörfin fyrir tilbreytingu frá daglegu amstri. Þessari þörf er mætt með því að skipta um umhverfi og neyta afurða sem eru að einhverju leyti ónauðsynlegar.⁹ Sami hvati liggur að baki neyslu annarra en ferðamanna á sömu afurðum, þegar einstaklingur fer út að borða á nærliggjandi veitingastað gerir hann það oft til að njóta annars umhverfis þó ekki sé nema í stuttan tíma. Þannig eru þeir neytendahópar sem mynda eftirspurn eftir ferðapjónustuaufurðum nokkuð líkir innbyrðis hvort sem um skilgreinda ferðamenn er að ræða eða ekki.

⁹ Smith, S. L. (1994).

Þegar skattur er lagður á viðskipti myndast fleygur á milli þess verðs sem neytendur greiða og framleiðendur fá í sinn hlut. Skattbyrðin leggst bæði á neytendur og framleiðendur í hlutföllum sem stjórnast af því hversu mikið vilji kaupenda og seljenda til að stunda viðskiptin minnkar með óhagstæðara verði að teknu tilliti til skatta.

Í hefðbundnum skilningi orðsins eru ferðaþjónustufurðir lúxusafurðir, enda sprettur eftirspurn þeirra sjaldnast af því sem almennt er talin nauðsyn. Í hagfræðilegum skilningi eru lúxusafurðir þær afurðir þar sem magn breytist hlutfallslega meira en verð við verðbreytingu.¹⁰ Hvað ferðaþjónustufurðir varðar hafa rannsóknir sýnt að hagfræðilega skilgreiningin á lúxusafurð á ekki við, þegar verð hækkar um gefna prósentutölu dregst eftirspurt magn hlutfallslega minna saman en verðhækkunin. Framboðshlið ferðaþjónustu er flóknari viðfangs hvað þetta varðar vegna kostnaðaruppbyggingar ferðaþjónustufyrirtækja og mikillar árstíðarsveiflu. Ef dæmi er tekið af hóteli að vetri til, er viðbótarkostnaður við að taka inn nýjan gest lágur, enda krefst vera gestsins á hótelinu ekki viðbótar við þann lágmarksfjölda starfsmanna sem þegar eru að störfum til að halda hótelinu opnu. Að sumri til er sagan önnur en þá getur hótelið viðhaldið hámarksnýtingu þannig að það að bæta við nýjum gesti getur verið mjög kostnaðarsamt. Hlutverk löggjafans hvað þetta varðar er að haga skattheimtu með þeim hætti að sem minnst dragi úr eftirspurn þegar skattlagningin hækkar verðlag ferðaþjónustufurða.

Mikið hefur verið fjallað um ytri áhrif af völdum ferðamanna, bæði áhrif á viðkvæma náttúru sem og aukna þörf fyrir uppbyggingu innviða tengdum ferðaþjónustu. Samhliða því hefur verið nefnt að margmenni á ferðamannastöðum skemmi að hluta til upplifun ferðamannsins af heimsókn hans. Þar sem neikvæð ytri áhrif hafa óveruleg áhrif á einstaka ferðaþjónustufyrirtæki taka þau takmarkað tillit til þeirra við magn og verðákvarðanir

¹⁰ Þar sem tölugildi verðteygni eftirspurnar er hærra en 1.

sínar.¹¹ Hentugasta leiðin til að bregðast við neikvæðum ytri áhrifum sem þessum er í gegnum skattkerfið en út frá hagfræðilegum sjónarmiðum er skattheimta, sem ætlað er að færa ytri áhrif inn í verð- og magnákvörðun, ein heppilegasta gerð skattheimtu.¹² Vandamálið við að aðlaga slíka skattheimtu að ferðaþjónustu er að óskýrt er hvar hin ytri áhrif falla til og hvar á að innheimta slíka skatta. Ef litið er til kenninga Coase er frumskilyrði að tengja slíka skatta með beinum hætti við verðmyndun þeirra viðskipta þar sem hin neikvæðu áhrif falla til. Hérlandis hefur hins vegar verið algengara að byggja skatta á mörkuðum tekjustofnum, að skatttekjunum sé ráðstafað í þau málefni þar sem hin neikvæðu áhrif falla til. Gistináttaskattur er dæmi um skatt sem settur hefur verið á með því yfirlýsta markmiði „að renna til uppbyggingar þjóðgarða og annarra fjölsótttra og friðlýstra áningarstaða ferðamanna og til eflingar ferðaþjónustu“¹³. Þar sem gistináttaskattur er innheimtur á gistingu en ekki framlag fyrirtækja eða neytenda til þeirra ytri áhrifa sem til stendur að leiðréttu leggur hann verðmyndunarferlinu ekkert til. Það sama má segja um fyrirhugaðan náttúrupassa, en tenging hans við átroðning ferðamanna er lítil. Ef pólitískur vilji löggjafans stendur til að merkja skattheimtu sérstaklega við neikvæð ytri áhrif er því mikilvægt að innheimta skattsins hafi áhrif á þá hegðun sem áhrifunum veldur, annars nær skattheimtan ekki markmiðum sínum og flækir skattkerfið.

Að ná fram markmiðum skattlagningar ferðaþjónustu er síst auðveldara en annarra greina vegna margeðlis ferðaþjónustuafurða, þess að stórum hluta ferðamannaafurða er neytt af öðrum en ferðamönnum og óljósum ytri áhrifum hverra viðskipta. Þó er mikilvægt að byggja upp einfalt skattkerfi sem einkennist ekki af fjölda sértækra skatta með markaða tekjustofna. Frá hagfræðilegum sjónarhóli eru skilyrði þess að sértækir skattar séu

¹¹ Þrátt fyrir að færa megi rök fyrir því að neikvæð ytri áhrif hafi sameiginlega áhrif á afkomu fyrirtækjanna.

¹² Sbr. kennisetningu Coase (Coase theorem).

¹³ Alþingi (1). (2010).

hagkvæmir að þeir hafi áhrif á verðmyndunarferli þannig að framboð og eftirspurn taki mið af áhrifunum en slíkt er afar vandasamt.

Eins og á við um alla atvinnuvegi þarf skattheimta ferðaþjónustufyrirtækja að taka mið af aðstæðum fyrirtækja og neytenda og markmiðum skattheimtunnar. Eitt helsta markmið skattheimtu almennt er að afla ríkissjóði tekna og er jafnan tekið tillit til beggja hliða hagkerfisins, fyrirtækja og neytenda. Hvað hinar ýmsu greinar ferðaþjónustu varðar þarf að horfa til þess að meginhluti eftirspurnarinnar kemur erlendis frá. Það er því eðlilegur hluti markmiða skattheimtu á ferðaþjónustufyrirtæki að skattheimtu sé beint þannig að ríkara tillit sé tekið til ríkisins og innlendra fyrirtækja en neytenda enda er skattheimtunni ætlað að standa straum af notkun útlendinga á innlendum almannagæðum. Þetta er í grunnatriðum í samræmi við gildandi viðhorf hvað varðar toll- og skattheimtu á útflutning.¹⁴ Eins er eðlilegt að almenn markmið ferðaþjónustu séu höfð að leiðarljósi við skipulagningu skattkerfis ferðaþjónustunnar. Þar má helst nefna sveiflujöfnun, bæði með tilliti til árstíðarsveiflu og ólíkrar dreifingar eftir landshlutum.

¹⁴ Slemrod, J. (1990).

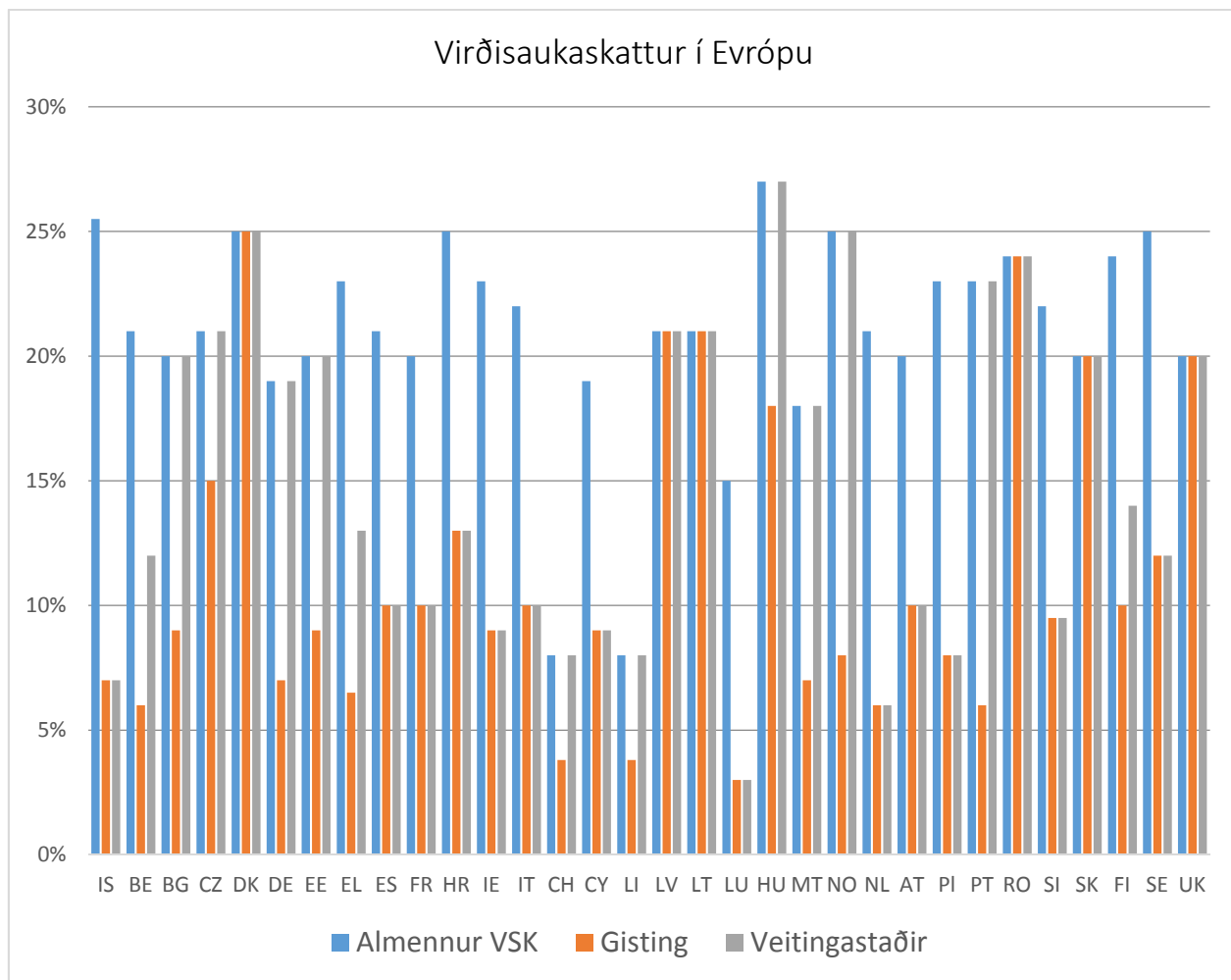
3. Skattheimta í ferðaþjónustu

Hér á eftir er stutt yfirferð yfir helstu skatta sem lagðir eru á aðila í ferðaþjónustu á Íslandi.

Virðisaukaskattur er lagður á í tveimur þrepum, almennt þrep sem er 25,5% og sérstakt þrep sem er 7%, þar að auki er ákveðin starfsemi undanþegin virðisaukaskatti. Sala á ferðaþjónustu fellur undir bæði þrep virðisaukaskattsins, þannig eru fjölmargir aðilar að veita þjónustu sem fellur undir fleiri en eitt þrep. Undanþágur frá virðisaukaskatti hafa einnig áhrif á ferðaþjónustuna þar sem hluti hennar er undanþeginn virðisaukaskatti, má þar nefna til dæmis fólksflutninga¹⁵ og þjónustu ferðaskrifstofa¹⁶. Þetta skapar verulegt flækjustig fyrir fyrirtæki sem eru í blandaðri starfsemi, t.d. fyrirtæki sem eru með fólksflutninga, ferðaskrifstofur og svo gististaði. Við allar breytingar á virðisaukaskattskerfinu sem snúa að ferðaþjónustu þarf að hafa í huga þá skattasamkeppni sem Ísland á í við önnur lönd. Því er ekki úr vegi að bera saman virðisaukaskatt hér við önnur lönd Evrópu. Á myndinni hér fyrir neðan má sjá hversu hár VSK leggst á almennt, á gistipjónustu og sölu á tilbúnum mat veitingastaða í þeim löndum sem tilheyra evrópska efnahagssvæðinu. Sjá mynd 1

¹⁵ 6. tl. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 50/1988 um Virðisaukaskatt

¹⁶ 13. tl. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 50/1988 um Virðisaukaskatt

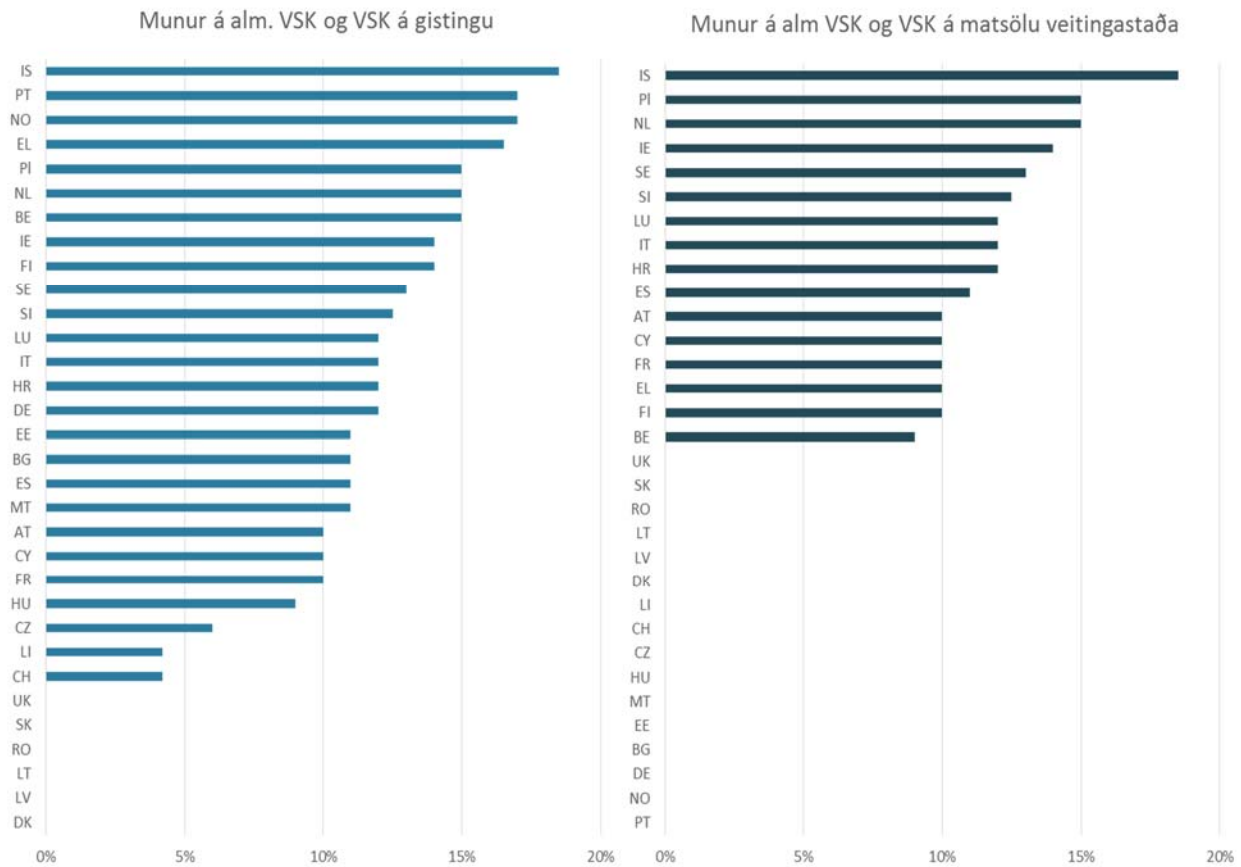


Mynd 1, Samanburður á almennu og lækkuðu þrepi virðisaukaskatts í Evrópu.¹⁷

Eins og sjá má þá er Ísland í hæstu hæðum þegar kemur að almennum VSK, það er bara Ungverjaland sem leggur á hærri almennan VSK, eða 27%, fast á hæla Íslands með 25% almennan VSK koma Danir, Norðmenn, Svíar og Króatar með 25%. Þegar svo kemur að skattheimtu á veitingar og gistingu snýst þetta dæmið við, þar eru Íslendingar mjög neðarlega. Lægstur er virðisaukaskatturinn í Sviss og Liechtenstein, þar sem hann er 3,8%, Ísland er síðan í hópi með t.d. Þýskalandi, Grikklandi, Belgíu, Hollandi og Noregi með 6-7% VSK. Í matsölu veitingastaða eru Íslendingar þriðju lægstir, eingöngu Lúxemborg með 3% VSK og Holland með 6% VSK eru lægri. Það eru síðan þónokkur lönd þar sem lagður er

¹⁷ VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, European Commission, 13. janúar 2014

á 8% VSK. Það skal tekið fram að þó flest löndin leggi fullan VSK á sölu áfengra drykkja þá eru það ekki öll löndin sem það gera. Það er því ljóst að hvað varðar VSK lagðan á þessar tvær stóru greinar ferðapjónustu er Ísland vel samkeppnishæft. Það sem er þó áhugavert þegar þessar tölur eru skoðaðar er hversu mikið Ísland sker sig úr þegar skoðað er bil milli skattþrepa. Sjá mynd 2.



Mynd 2, Bil á milli almenns og lækkaðs þreps virðisaukaskatts eftir löndum.¹⁸

Eins og sést á mynd 2 þá er hvergi meiri munur á almennum VSK og VSK á gistingu og matsölu en á Íslandi. Einu löndin sem komast nálægt þeim mun sem er á milli almenna þrepsins og bæði VSK á gistingu og matsölu eru Pólland, Holland og Írland. Þetta mikla bil milli VSK þrepa á mismunandi vöru er ekki hentugt þegar sami aðilinn getur verið að selja

¹⁸ VAT Rates Applied in the Member States of the European Union

vöru í báðum þrepum enda skapar slíkt hvata til þess að haga t.d. verðlagningu með þeim hætti að sparnaður náist í þeirri upphæð VSK sem standa þarf skil á. Eins og áður segir er VSK á tilreiddum mat á Íslandi með því lægsta sem þekkist í Evrópu og að mati skýrsluhöfunda ætti ekki margt að vera því til fyrirstöðu að hækka það skatthlutfall án þess að það hefði neikvæð áhrif á sölu tilreidds matar til ferðamanna. Fram til ársins 2007 þegar lögum um virðisaukaskatt var breytt var skattur á veitingaþjónustu í efsta þrepi, eða 24,5%. Í frumvarpi til þeirra laga sem sett voru þegar VSK var færður niður í 7% segir að breytingin hafi í för með sér að virðisaukaskattur af hótलगistingu verði lækkaður í 7% ásamt því sem virðisaukaskattur af veitingaþjónustu verði lækkaður úr 24,5% niður í 7%. Fyrir utan augljósan ávinning fyrir almenning af því að virðisaukaskatturinn væri lækkaður átti þetta einnig að verða til mikils hagræðis fyrir aðila í veitingarekstri. Endurgreiðslukerfi á virðisaukaskatti hafði verið við lýði fyrir þá sem seldu tilreiddan mat, kerfi sem hafi skapað talsverða vinnu og umsýslu. Með þessari breytingu varð þetta kerfi óþarft sem hefði mikla einföldun í för með sér.¹⁹

Það er bæði mat skýrsluhöfunda og viðmælenda að í núverandi fyrirkomulagi felist töluvert mikill hvati til hliðrunar eða tilfærslu á álagningu. Starfsfólk eftirlitsdeildar Ríkisskattstjóra benti þannig á að „Vaskþrepaflakk“ væri sú aðferð til skattaundanskota aðila í veitingaþjónustu sem það yrði mest vart við í sínu eftirliti. Ein hugsanleg leið til þess að koma í veg fyrir slíkt væri að færa sölu á mat og sölu á áfengum drykkjum í sama virðisaukaskattsþrep, á móti væri hægt að hækka áfengisgjald og þannig yrðu neikvæð áhrif slíkar lækkunar engin hvað varðaði tekjur ríkissjóðs.

Annað sem áhugavert er að benda á varðandi mismun á virðisaukaskattskerfum Íslands og svo þeirra landa sem hér er litið til, er að hvergi nema á Íslandi er að finna í reglum um

¹⁹ Alþingi (2). (2007).

virðisaukaskatt viðlíka undanþágur einkaaðila frá greiðslu VSK eins og er að finna í lögum um virðisaukaskatt. Það er sameiginlegt með öllum ríkjunum að þjónusta eins og bankaþjónusta, póstþjónusta, þjónusta tryggingafyrirtækja ásamt mennta- og heilbrigðiskerfi eru undanþegin virðisaukaskattskyldu. Þá voru fólksflutningar að einhverju leyti undanþegnir VSK í einhverjum ríkjum, oftast en ekki átti slíkt þó eingöngu við um almenningssamgöngur.²⁰ Hvað sem veldur þá virðist hafa verið farin töluvert önnur leið við innleiðingu virðisaukaskatts á Íslandi en annarsstaðar. Hver svosem ástæðan var fyrir því að þessi leið var farin hér á landi, þá lýsir hún að mati skýrsluhöfundar ákveðinni vanþekkingu á eðli og virkni virðisaukaskattkerfisins og hefur þessi framkvæmd dregið úr skilvirkni þess, nánar verður vikið að þessu síðar.

Tekjuskattur: Aðilar í ferðaþjónustu þurfa eins og aðrir að standa skil á tekjuskatti af skattalegum hagnaði. Hvað varðar frádrátt frá tekjum og afskriftir þá gilda almennar reglur um ferðaþjónustuna. Öfugt við marga aðra skatta og gjöld er tekjuskattur ekki íþyngjandi fyrir fyrirtæki sem eru annaðhvort ný á markaði eða standa höllum fæti, enda greiðist hann eingöngu af hagnaði eins og hann er skilgreindur í lögum um tekjuskatt.

Gistináttaskattur: Frá árinu 2011 hefur lagður á svokallaður gistináttaskattur:

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, svefnaðstaða sé fyrir hendi eða hægt sé að koma henni fyrir og leigan sé almennt til 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.²¹

²⁰ VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, European Commission, 13. janúar 2014

²¹ 2.gr. Lög um gistináttaskatt nr. 87/2011

Aðilar undanþegnir virðisaukaskatti eru líka undanþegnir gistináttaskatti. Töluvert er um að aðilar undanþegnir virðisaukaskatti selji ýmis konar gistiþjónustu svo sem ferðafélög og stéttarfélag.

Farþegar í skemmtiferðaskipum sem liggja í höfnum landsins greiða ekki gistináttgjald þrátt fyrir að þeir ferðist um landið á daginn og heimsæki ferðamannastaði.

Ríkisskattstjóri lét hafa eftir sé að gistináttaskatturinn væri dýr í framkvæmd og eftirlit með honum væri erfitt og hlutfallslega dýrt. Aðilar í ferðaðjónustu hafa látið í ljós mikla óánægju með skattinn og vilja að hann sé afnuminn. Hann kann að stuðla að svartri atvinnustarfsemi, en í könnun Samtaka ferðaðjónustunnar reyndist mikill fjöldi gististaða starfa án rekstrarleyfis eða umfram útgefið leyfi.²² Víða um landið reyndist allt að 30% gististaða án leyfis.²³

Fasteignaskattur er lagður á af sveitarfélögum skv. heimild í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Veita lögin heimild til að leggja á íbúðarhúsnæði, skatt sem nemur allt að 0,5% fasteignamats eignarinnar. Þegar kemur að atvinnuhúsnæði veita lögin heimild til skattlagningar allt að 1,65%. Í Reykjavík er heimildin t.d. fullnýtt á atvinnuhúsnæði en þar er fasteignaskattur á íbúðarhúsnæði 0,2%.²⁴

Tryggingagjald á laun: Heildartryggingagjald ofan á laun starfsmanna er nú 7,69% .

²² Bogi N. Bogason. (2012)

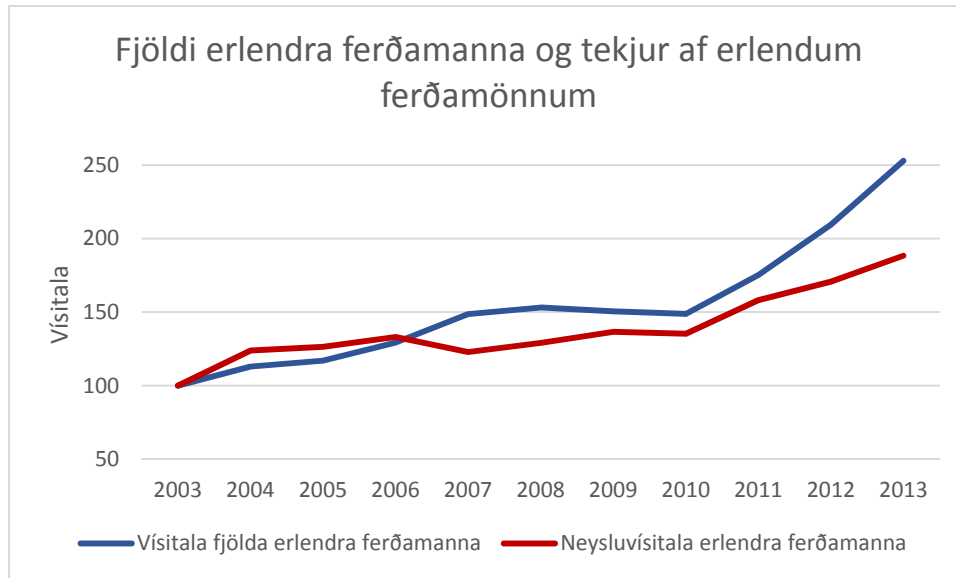
²³ Samtök Ferðaðjónustunnar. (2011)

²⁴ Reykjavíkurborg. (e.d.).

4. Vísendingar um skattsvik

Ferðapjónustufyrirtæki tilheyra mörgum atvinnugreinum, og fæstar þeirra þjónusta eingöngu ferðamenn. Þannig er rekstur veitingastaða allólíkur rekstri bílaleigu en báðar greinar þjónusta jafnt ferðamenn sem aðra. Auk þess að kaupa þjónustu af ferðapjónustufyrirtækjum kaupa ferðamenn ýmsar vörur og þjónustu af fyrirtækjum sem almennt verða ekki flokkuð til ferðapjónustufyrirtækja, líkt og dagvöruverslanir eða leigubílar. Þegar litið er til leiða til að mæla umfang skattsvika í ferðapjónustu hjálpar heldur ekki að hluti greiðsluflæðis af ferðamönnum fer fram í gegnum erlendar ferðaskrifstofur og bókunarsíður.

Neysla erlendra ferðamanna á Íslandi ætti að öðrum þáttum óbreyttum að vaxa í hlutfalli við aukinn fjölda ferðamanna til landsins. Þrátt fyrir þetta hefur neysla á hvern ferðamann lækkað umtalsvert síðustu ár án fullnægjandi skýringa. Einkum hafa verið settar fram tvær mögulegar ástæður þess að neysla erlendra ferðamanna hefur ekki vaxið jafn hratt og fjöldi ferðamanna, annars vegar það að Ísland laði nú í auknu mæli að sér tekjulægri eða sparsamari ferðamenn og hins vegar að óuppgefnar tekjur ferðapjónustuaðila skekki tölfræði um neyslu erlendra ferðamanna. Þessu til viðbótar mætti nefna að hugsanlega hafi orðið almenn breyting á ferðaháttum ferðamanna hvar sem er í heiminum hin síðari ár eða að breyting hafi orðið á samkeppnisforsendum ferðapjónustunnar á Íslandi. Á mynd 3 má sjá þá þróun sem hefur annars vegar orðið á fjölda erlendra ferðamanna og hins vegar á útflutningstekjum ferðapjónustuaðila á föstu verðlagi í íslenskum krónum.

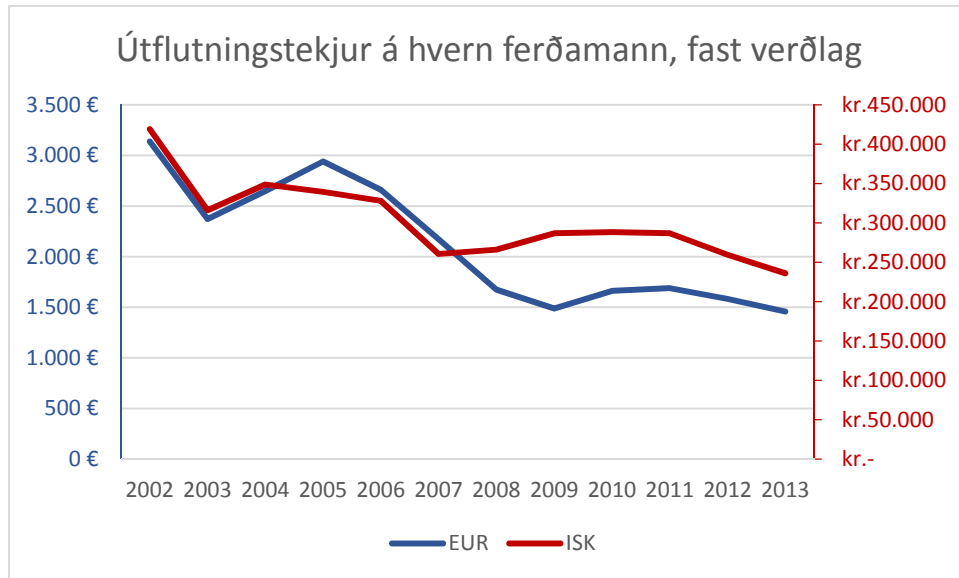


Mynd 3, Fjöldi erlendra ferðamanna og tekjur af erlendum ferðamönnum 2003-2013.²⁵

Í kjölfar fjármálakreppunnar 2008 lækkaði gengi krónunnar gagnvart helstu viðskiptagjaldmiðlum og við það varð vöruverð hlutfallslega ódýrara á Íslandi, enda hluti framleiðsluþátta innlendir. Mynd 4 sýnir meðalútflutningstekjur á ferðamann annars vegar í íslenskum krónum og hins vegar í evrum, verðleiðrétt með neysliverðsvísitölum fyrir hvora mynt fyrir sig. Það er í sjálfu sér ekki óeðlilegt í ljósi gengislækkunar krónunnar að meðalútgjöld í evrum mælt hafi lækkað nokkuð á tímabilinu, enda ætti samkeppni að valda verðlækkun á ferðaþjónustuvörum þegar verð framleiðsluþátta lækkar.²⁶ Þegar sami ferill er skoðaður í íslenskum krónum sést aftur á móti einnig lækkun á meðalútflutningstekjum á ferðamann en það verður að teljast óeðlilegt í ljósi aukins eftirspurnarþrýstings frá ferðamönnum og aukins kaupmáttar erlendra ferðamanna í íslenskum krónum.

²⁵ Hagstofa Íslands (1). (e.d.). , Ferðamálastofa (1). (e.d.).

²⁶ Verð innlendra framleiðsluþátta í evrum mælt.



Mynd 4, Útflutningstekjur af hverjum erlendum ferðamanni á föstu verðlagi.²⁷

Dvalardagar erlendra ferðamanna á Íslandi eru ekki taldir með beinum hætti en miðað við landamærakannanir Ferðamálastofu fyrir árið 2011 og Ferðamálaráðs Íslands fyrir árið 2004,²⁸ hefur dvalarnóttum ferðamanna frekar fjölgað en fækkað á tímabilinu. Í töflu 1 sést fjöldi dvalarnátta árin 2004 og 2011 eftir árstíðum ásamt vegnu meðaltali dvalarnátta fyrir allt árið. Meðalfjöldi gistinátta á ferðamann samkvæmt þessu voru 7,6 nætur árið 2004 en 8,4 nætur árið 2011.²⁹

	2004	2011
Dvalarnætur vetur	5	6,6
Dvalarnætur sumar	10,4	10,2
Dvalarnætur að meðaltali	7,6	8,4

Tafla 1, Fjöldi dvalarnátta á hvern ferðamann.³⁰

²⁷ Hagstofa Íslands (2). (e.d.), Seðlabankinn (1). (e.d.), OECD. (1). (e.d.), Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (2013).

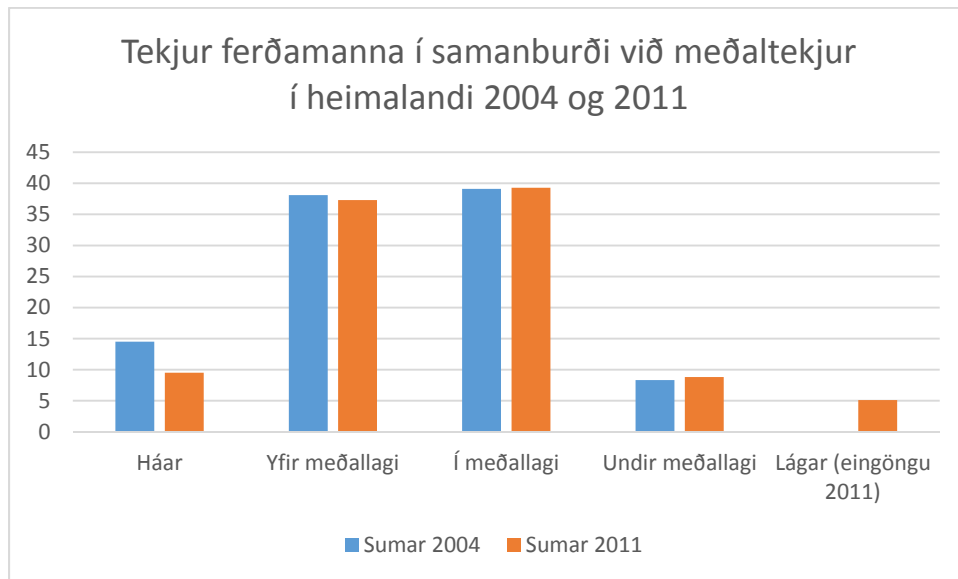
²⁸ Ferðamálastofa (2). (e.d.).

²⁹ Við mat talnanna var sérstaklega litið til hlutfalls þeirra sem dvöldu 15 nætur eða lengur á landinu enda gæti hlutfall langtímaferðamanna skekkt meðaltöl yfir gistinætur. Slíkt reyndist þó ekki raunin en hlutfallið er afar líkt á milli kannana.

³⁰ Ferðamálastofa (2). (e.d.).

Eins og tafla 1 ber með sér er ekki hægt að skýra lækkun tekna á hvern ferðamann með styttri dvalartíma á Íslandi.

Hvað varðar þá hugsanlegu skýringu að lækkun meðalútlutningstekna á ferðamann megi rekja til tekjulægri eða sparsamari hópa verður aftur litið til kannana á ferðahegðun erlendra ferðamanna.



Mynd 5, Tekjur erlendra ferðamanna 2004 og 2011.³¹

Í spurningakönnunum fyrir árin 2004 og 2011 voru ferðamenn beðnir um að bera tekjur sínar saman við meðaltekjur í heimalandi sínu. Eins og sést á mynd 5 er erfitt að sjá umtalsverða lækkun í tekjum ferðamanna sem skýrt getur minnkandi meðaltekjur á ferðamann. Þá er ekki ólíklegt að sú tilfærsla dreifingarinnar sem þó sést á mynd 5 stafi að hluta af því að í könnun fyrir sumarið 2011 var boðið upp á fimmta svarmöguleikann, sem settur var á lægri enda tekjudreifingarinnar.

³¹ Sama heimild.

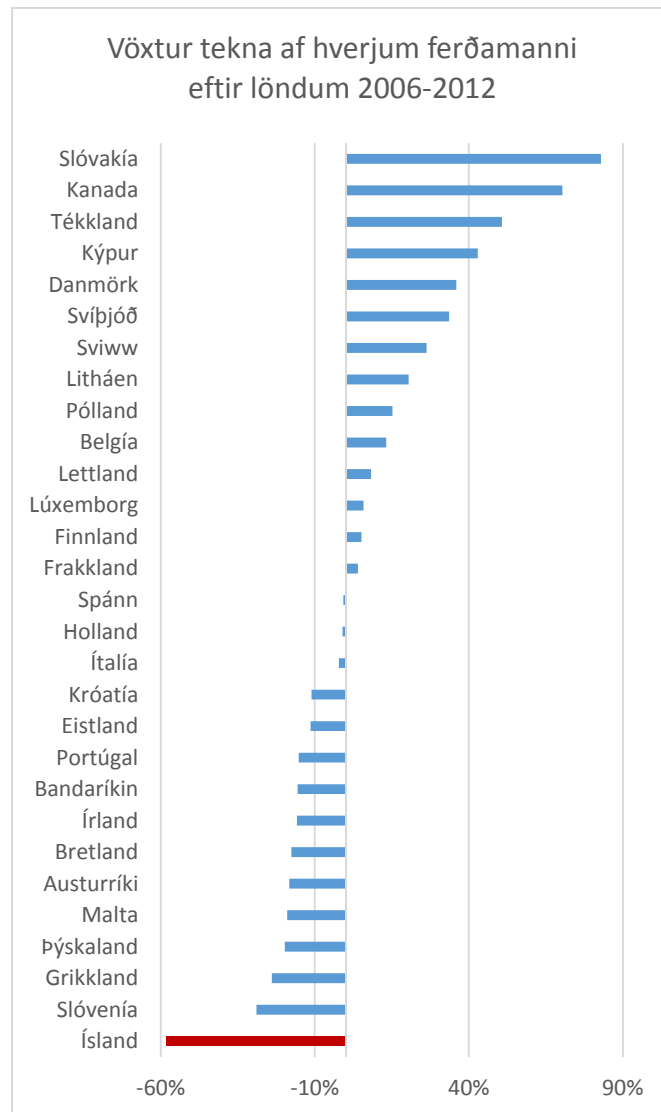
Þar sem mynd 5 sýnir tekjur ferðamanna í samanburði við meðaltekjur í heimalandi þeirra var jafnframt litið til þess hvort íbúar tekjulægri ríkja væru að heimsækja Ísland í ríkari mæli en áður.

	2004	2011	2013
Bandaríkin	14%	14%	15%
Bretland	17%	13%	18%
Þýskaland	11%	11%	10%
Norðurlöndin	27%	24%	19%
Frakkland	6%	7%	6%

Tafla 2, Algengustu ríkisföng erlendra ferðamanna á Íslandi skv. tölningu í Leifsstöð.³²

Eins og sjá má í töflu 2 hafa ekki miklar breytingar átt sér stað í samsetningu ríkisfanga ferðamanna á milli þessara tveggja tímapakta þó nokkuð hafi dregið hlutfallslega úr fjölda ferðamanna frá Norðurlöndunum.

³² Ferðamálastofa (1). (e.d.)



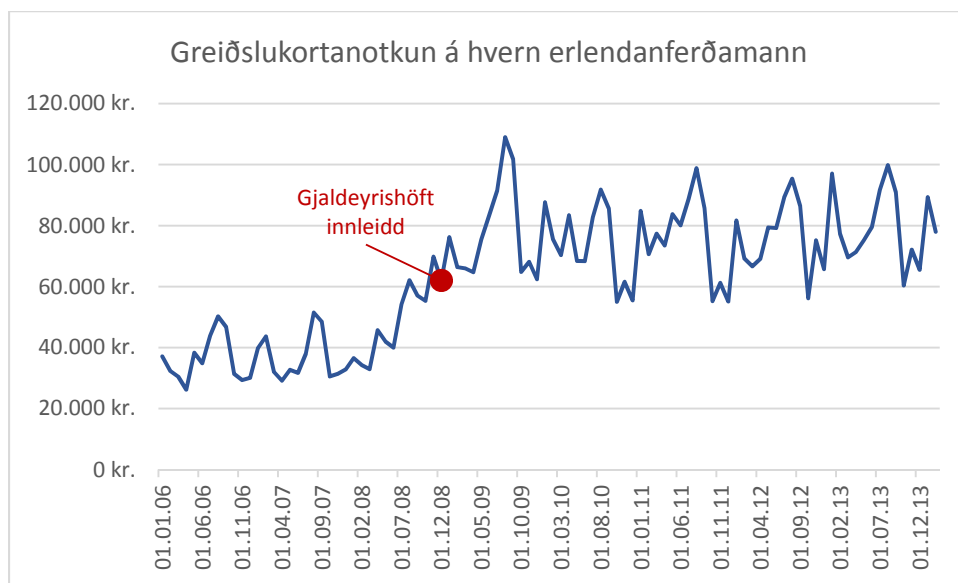
Mynd 6, Vöxtur tekna af hverjum ferðamanni frá 2006-2012, USD á föstu verðlagi.³³

Nefnt hefur verið að almennir ferðahættir í heiminum séu að breytast þannig að ferðamenn séu nú eyðslugrennri en áður. Á mynd 6 má sjá samanburð á breytingum tekna af hverjum ferðamanni frá 2006 til 2012 í bandaríkjadollurum á föstu verðlagi. Um er að ræða þau ríki Evrópu og norður Ameríku sem flokkast sem þróuð ríki og gögn voru til yfir. Eins og myndin ber með sér sker Ísland sig nokkuð úr með 58% lækkun tekna af hverjum ferðamanni í dollurum mælt. Þess þarf þó að gæta við samanburðinn að gengisfall

³³ World Bank (e.d.), OECD (1). (e.d.).

krónunnar lækkaði verðlag héraendis í dollurum. Þó er ljóst á samanburðinum að ekki er til staðar sú almenna breyting á neyslumynstri ferðamanna að skýra megi tekjulækkunina með því.

Eftir efnahagshrunið 2008 beið íslenska krónan mikla hnekki og var færð undir gjaldeyrishöft, hún varð að mestu ófáanleg erlendis þannig að ferðamönnum varð torvelt að kaupa gjaldeyri fyrir Íslandsferð. Af þessum sökum færðust reiðufjárgreiðslur ferðamanna að mestu leyti yfir á greiðslukort. Þessa þróun má sjá á mynd 7 en greiðslukortanotkun erlendra ferðamanna jókst mikið samfara efnahagshruninu og gjaldeyrishöftunum.

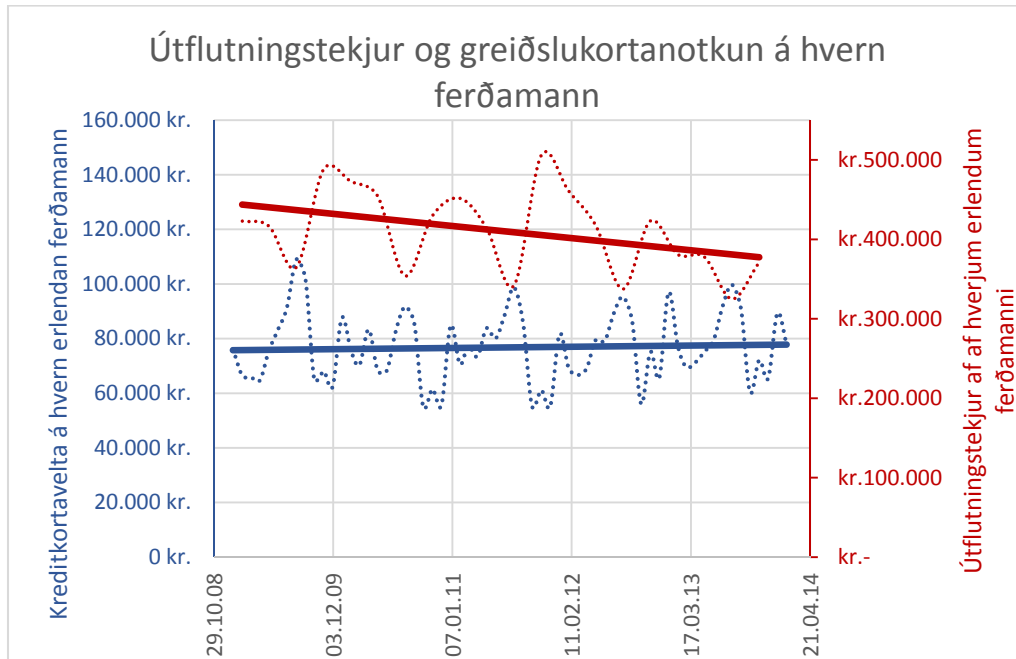


Mynd 7, Greiðslukortanotkun á hvern erlendan ferðamann, fast verðlag.³⁴

Þegar greiðslukortavelta á hvern ferðamann er skoðuð eftir að gjaldeyrishöftin voru innleidd sést að lítil raunbreyting hefur orðið á eyðslu ferðamanna héraendis, hið minnsta á þeim vörum sem ferðamenn greiða fyrir með greiðslukorti og innheimt eru í gegnum innlenda færsluhirða. Því skýtur nokkuð skökku við að útflutningstekjur á hvern

³⁴ Hagstofa Íslands (3). (e.d.).

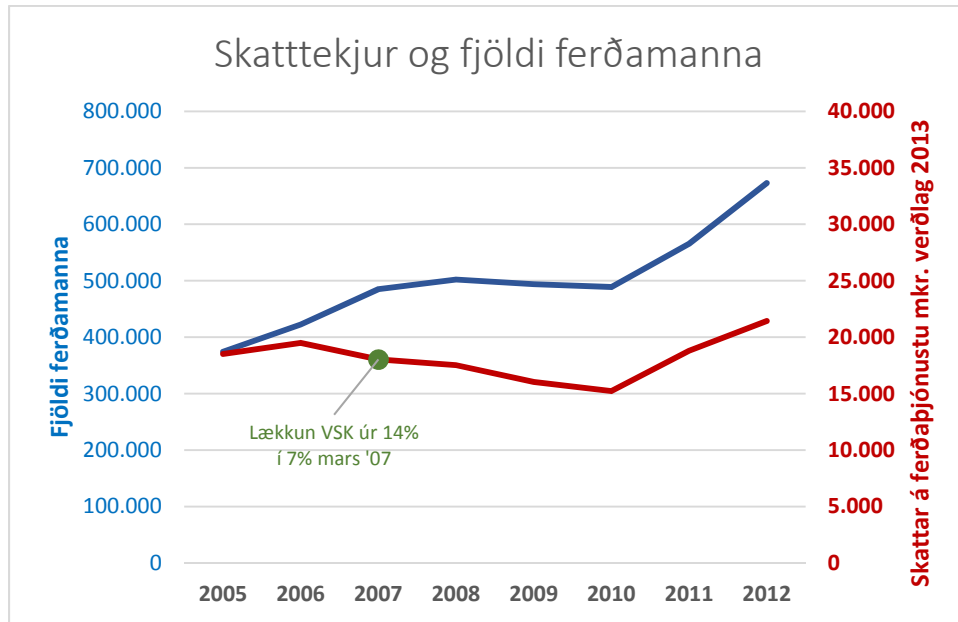
ferðamann fari á sama tíma lækkandi en þessa þróun má sjá á mynd 8. Utan skattsvika er möguleg skýring þessa sú að ferðamenn eyði nú hlutfallslega meiru í verslun eða aðra þá þætti sem ekki tilheyra ferðaþjónustu. Þrátt fyrir að sundurliðuð gögn séu nú til um skiptingu á greiðslukortaveltu eftir útgjaldaliðum ná þau gögn ekki nægilega langt aftur til að hægt sé að svara þeirri spurningu svo vel sé.



Mynd 8, Útflutningstekjur og greiðslukortanotkun á hvern erlendan ferðamann, fast verðlag.³⁵

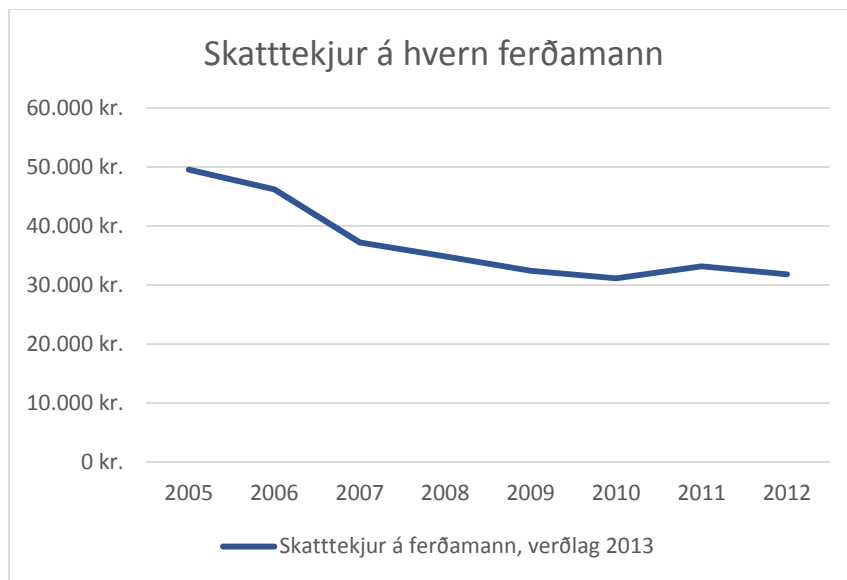
Fram til ársins 2009 hélt Hagstofan utan um gögn um skatttekjur af ferðaþjónustu. Fjármálaráðuneytið hefur áætlað skatttekjur af ferðaþjónustu frá þeim tíma og til 2012 með hliðsjón af greiðslukortaveltu ferðamanna eins og sýnt er í mynd 9. Ef rétt reynist að skattsvik í ferðaþjónustu séu að aukast en greiðslukortavelta sé að mestu óbreytt má álykta að upplýsingar um skatttekjur séu bjagaðar upp á við á tímabilinu 2009-2012 í mynd 9.

³⁵ Hagstofa Íslands (2). (e.d.), Hagstofa Íslands (3). (e.d.).



Mynd 9, Skatttekjur og fjöldi ferðamanna 2005-2012, fast verðlag.³⁶

Með því að deila skatttekjum af ferðþjónustu niður á fjölda ferðamanna fást skatttekjur af hverjum ferðamanni eins og sýnt er á mynd 10.



Mynd 10, Skatttekjur á hvern ferðamann, fast verðlag.³⁷

³⁶ Alþingi (3). (2014).

³⁷ Sama heimild.

Það er vandséð að hægt sé að útskýra nema að litlu leyti að sparsamari eða tekjulægri ferðamenn valdi þeirri lækkun sem mælst hefur á meðaltekjum á ferðamann. Ekki er ólíklegt að nokkrir samverkandi þættir séu að verkum en telja verður líklegt að stóran hluta af þeirri lækkun sem orðið hefur á meðaltekjum af hverjum ferðamanni megi rekja til aukinna skattundanskota í ferðaþjónustu.

4.1. Gistipjónusta

Greiðslur ferðamanna fyrir gistipjónustu er stærsti einstaki útgjaldaliður erlendra ferðamanna á Íslandi. Í viðtölum og könnun sem gerð var þótti ljóst að töluvert væri um skattsvik í þessari stóru grein ferðaþjónustu, en skráð velta greinarinnar var um 43 milljarðar króna árið 2013.³⁸

Til þess að meta umfang skattsvika í gistipjónustu var farin sú leið að bera saman skráða veltu í flokki gistipjónustu við uppreiknað söluvirði gistipjónustu. Skráð velta í gistipjónustu er fengin úr virðisaukaskattskýrslum aðila með atvinnugreinaskráningu í flokki 55 samkvæmt ÍSAT 2008 en flokkurinn telur hótél, gistiheimili, tjaldsvæði og annars konar gistingu.³⁹ Mælikvarðinn tekur til allra þeirra sem skráðu starfsemi sína í einhvern flokk gistipjónustu við framtalsgerð en athygli ber að veita að sömu aðilar gætu haft einhverja aðra veltu inni á sínu VSK númeri, slíkt er líklegt til að bjaga mat á skattsvikum lítilla niður á við. Tölur yfir veltu voru án VSK en frá því var uppreiknuð velta með VSK til að einfalda samanburð. Inn í þessar tölur vantar þá sem eingöngu leigja ferðamönnum yfir lengri tíma en eina viku á grundvelli húsaleigulaga. Þetta bjagar niðurstöður lítilla upp á við.

³⁸ Hagstofa Íslands (4). (e.d.).

³⁹ Hagstofa Íslands (5). (e.d.).

Til að meta heildarsöluvirði keyptrar gistipjónustu var margfaldað saman magn keyptrar gistipjónustu (fjöldi gistinguátta) við verð hennar að teknu tilliti til þóknunar bóknarþjónustu eða ferðaskrifstofu. Við mat á fjölda og gerð gistingar fyrir þær gistinguætur sem raunverulega ganga kaupum og sölum í hagkerfinu var litið til talna um fjölda erlendra ferðamanna til Íslands⁴⁰ og lengd dvalar í hvers konar gistingu samkvæmt landamærakönnunum Ferðamálastofu.⁴¹ Í könnununum, sem gerðar voru sumarið 2011 og veturinn 2011-2012, kemur fram hlutfall þeirra sem nýttu sér hverja gerð gistingar og hversu margar nætur viðkomandi dvöldu í, hvers konar gistingu, annars vegar að sumri og hins vegar að vetri. Þessi hlutföll, ásamt meðalfjölda gistinguátta úr könnunum voru síðan margfölduð með fjölda ferðamanna til landsins eftir árstíðum hin sömu ár til að fá fjölda gistinguátta sem keyptar voru af útlendingum. Til að gera ráð fyrir gistinguátta Íslendinga hérlendis var tölfræði Hagstofunnar um gistinguætur eftir ríkisföngum⁴² nýtt til að bæta við þeim hluta gistinguátta sem keyptar eru af Íslendingum. Með þessari aðferð var leiddur út heildarfjöldi gistinguátta eftir mánuðum (dregið saman á VSK tímabil) árin 2008 til 2012 fyrir flokkana hótél og gistiheimili, ferðaþjónustubær, gestaíbúð/sumarbústaður, tjaldsvæði, ógreidd gisting og annað. Þessi aðferð við mat á fjölda gistinguátta útheimtir að skýrsluhöfundar gefi sér nokkrar forsendur. Til dæmis hvenær ársins rétt sé að reikna með því að meðalferðamaðurinn fylgi ferðahegðunarmunstri sumarferðamannsins samkvæmt landamærakönnun Ferðamálastofu og hvenær vetrarhegðun á við, eða hvort Íslendingar nýti ólöglega og löglega gistingu í sama hlutfalli og útlendingar.

Hagstofan heldur utan um verðlag á ýmsum vörum og þjónustu t.d. verðlag gististarfsemi. Þessar tölur hentuðu þó ekki útreikningum þessarar skýrslu enda verðlag gistingar mjög

⁴⁰ Ferðamálastofa (1). (e.d.). [Þeir sem komu um Leifsstöð auk 4% sem komu öðruvísi til landsins].

⁴¹ Ferðamálastofa (2). (e.d.).

⁴² Hagstofa Íslands (6). (e.d.).

breytilegt eftir því hvenær gistingin er pöntuð, m.t.t. þess hvenær á að nýta gistinguna. Af samtölum við aðila innan hótélgeirans mátti greina að almennt voru verð sem notuð eru í neyslurannsókn Hagstofunnar talin of há en slíkt hefði ýkt umfang skattsvika í þessari rannsókn.⁴³ Til þess að finna meðalverð á gistirýmum fyrir ofangreinda flokka var því farin sú leið að hafa samband við fjölmarga gististaði og reyna að mynda heilstætt mat á verðlagningu eins og hún var sumarið 2013, vegið eftir landshlutum og að frádreginni þóknun bóknarþjónusta og ferðaskrifstofa.⁴⁴ Fyrir suma flokka gistingar t.d. tjaldsvæði, leituðu höfundar að verðum á heimasíðum ferðaðjónustuaðila sem bjóða viðkomandi gistingu. Undirvísitala vísitölu neysluverðs fyrir gististaði var síðan notuð til að verðleiðrétta, bæði fyrir almennri verðlagshækkun á gistingu og jafnframt árstíðarsveiflunni en vísitalan er reiknuð mánaðarlega.

Flokkun hagstofunnar í ÍSAT2008 flokka er ólík þeirri flokkun sem spurt var um í landamæraökönun Ferðamálastofu og því er ekki hægt að nýta þessa aðferðafræði til að greina skattsvik niður á undirflokka gistingar, eingöngu heildarumfang í gistiþjónustu almennt. Allar breytur voru metnar á hófsaman máta, þannig að skattsvik yrðu ekki ofmetin.

⁴³ Í neyslurannsókn Hagstofunnar eru verð tekin einni viku fyrir áætlaðan gistidag.

⁴⁴ Skattstofn gististaða telur ekki tekjur ferðaskrifstofa eða bóknarþjónusta.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Velta m/VSK út frá VSK skilum	Janúar-febrúar	1.517	1.470	1.714	1.955	2.440	3.161
	Mars apríl	1.984	2.075	2.369	2.817	3.413	4.381
	Mái-júní	4.321	4.927	4.912	5.964	7.205	8.775
	Júlí-ágúst	6.880	8.852	8.925	10.928	12.619	15.126
	September-október	3.225	3.726	3.505	4.538	5.551	6.712
	Nóvember-desember	2.034	2.111	2.287	2.796	3.769	4.631
	Alls	19.960	23.160	23.712	28.998	34.997	42.786
Reiknuð velta m/VSK	Janúar-febrúar	1.715	1.740	1.802	2.244	2.853	4.003
	Mars apríl	2.247	2.424	2.378	3.014	3.869	5.427
	Mái-júní	4.713	4.897	4.610	6.302	8.040	10.196
	Júlí-ágúst	8.607	10.196	10.150	12.458	15.644	18.635
	September-október	3.535	3.471	3.753	5.088	6.354	7.969
	Nóvember-desember	2.108	1.854	2.079	2.413	3.586	5.181
	Alls	22.925	24.581	24.771	31.520	40.346	51.411
Hlutfall óuppgefnar veltu m/VSK	Janúar-febrúar	12%	16%	5%	13%	14%	21%
	Mars apríl	12%	14%	0%	7%	12%	19%
	Mái-júní	8%	-1%	-7%	5%	10%	14%
	Júlí-ágúst	20%	13%	12%	12%	19%	19%
	September-október	9%	-7%	7%	11%	13%	16%
	Nóvember-desember	4%	-14%	-10%	-16%	-5%	11%
	Alls	13%	6%	4%	8%	13%	17%
Mkr.	2.965	1.421	1.059	2.522	5.350	8.625	

Tafla 3, Uppreiknuð velta í gistiþjónustu á móti veltu skv. VSK skýrslum.⁴⁵

Yfir árið 2013 fór 17% gististarfsemi framhjá skattkerfinu, en eins og tafla 3 ber með sér hefur hlutfall svartrar gistiþjónustu verið að aukast undanfarin ár en árið 2012 var hún 13% og 8% árið 2011. Við lestur töflu 3 sést nokkur dreifing á milli VSK tímabila en fyrir því eru nokkrar skýringar. Svört velta mælist mest í júlí og ágúst og má nefna tvær hugsanlegar skýringar á því, annars vegar þeirri verðleiðréttingaraðferð sem notuð er⁴⁶ og hins vegar

⁴⁵ Hagstofa Íslands (4). (e.d.). , Ferðamálastofa (2). (e.d.). , Hagstofa Íslands (7). (e.d.). , heimildarmenn innan ferðaþjónustu.

⁴⁶ Verðleiðrétt er með undirvísitölu VNV fyrir gististarfsemi en Hagstofan safnar þeim verðum um viku fyrir áætlaðan gistingadag. Gisting að sumri er að meðaltali pöntuð með betri fyrirvara en viku og fæst því á hlutfallslega hagstæðari verðum en vísitalan ber með sér í samanburði við vetrargistingu.

meiri skattundanskotum að sumri en vetri. Eins og nefnt er annarsstaðar í þessari skýrslu má ætla að vegna þrýstings frá launþegum að sumri þurfi að halda hluta tekna framhjá tekjuskráningu svo hægt sé að greiða svört laun en einnig má ætla að hluti þeirra gististaða sem stunda svarta atvinnustarfsemi starfi eingöngu að sumri. Tímabilið nóvember-desember er síðasta VSK tímabil ársins, en hlutfall svartrar veltu kemur jafnan út neikvætt fyrir það tímabil. Þetta má að hluta til útskýra með því að nýir eða litlir aðilar eru gjarnan í ársskilum VSK en skila ekki virðisaukaskatti á tveggja mánaða fresti eins og flestir. Önnur ástæða felst í talningu ferðamanna en hún fer fram við brottför úr landi og gætu ferðamenn sem eyða jólum og áramótum á Íslandi eytt megni sinna gistinátta í desember en talist með VSK tímabili janúar-febrúar í ferðamannatölfræði. Þessu til stuðnings má nefna að umfang svartrar veltu í janúar-febrúar er yfir meðaltali árssveiflunnar. Áhrif eldgossins í Eyjafjallajökli í mars og apríl 2010 má greina í tölunum en hlutfall umfangs svartrar veltu mælist neikvætt tímabilið eftir eldgos. Þá hafa ferðamenn að einhverju leyti verið búnir að bóka og greiða fyrir gistingu sem var síðan ekki nýtt.

Önnur leið til að meta umfang svartrar starfsemi í gistiþjónustu er út frá gistináttaskatti og fjölda ferðamanna. Þrátt fyrir að gistináttaskattur sé ekki stór skattstofn hafa eiginleikar hans sem magnskattur frekar en verðskattur ákjósanlega eiginleika með tilliti til mælinga á umfangi svartrar atvinnustarfsemi. Þá má telja líklegt að margir þeir sem ekki standa skil á gistináttaskatti svíkist einnig undan öðrum sköttum.

Í aðferðafræði síðasta kafla, þar sem svört velta í gististarfsemi var metin út frá virðisaukaskattsskýrslum var notast við tölfræði Ferðamálastofu sem fengin er úr landamærakönnunum. Hagstofan heldur utan um gistinætur með þýðisrannsókn þar sem leitast er við að afla gistiskýrslna frá öllum ferðaþjónustuaðilum. Báðar aðferðirnar hafa

sína kosti og galla, til að mynda er erfitt út frá landamærakönnun Ferðamálastofu að mæla ferðahegðun eftir árstíðum. Óvíst er hversu vel ferðamenn muna eftir einstökum þáttum ferðalagsins þegar heim er komið, þó reiða skýrsluhöfundar sig á að hið minnsta muni ferðamenn hve lengi þeir dvöldu á landinu. Helsti ókostur þýðisrannsóknar Hagstofunnar á fjölda gistinátta snýr einmitt að skattsvikum en eðlilegt er að Hagstofan eigi erfitt með, eins og skattaeftirlitsmenn, að áætla umsvif þeirra aðila sem stunda svarta atvinnustarfsemi.⁴⁷ Heildarfjöldi gistinátta erlendra ferðamanna samkvæmt rannsókn Hagstofunnar árið 2013 voru 3.366.252⁴⁸ eða um 4,2 nætur á hvern þeirra 807.349 ferðamanna sem komu til landsins sama ár. Gistinætur 2013, miðað við könnun á ferðahegðun ársins 2011, samkvæmt landamæraskýrslum Ferðamálastofu, uppreiknað með ferðamannafjölda ársins 2013 voru hins vegar 8,4 á mann eða tvöfalt fleiri. Margt skýrir þennan mikla mun, ógreidd gisting hjá vinum og ættingjum, þeir sem koma í lengri tíma til landsins og gista á almennum leigumarkaði og gististaðir sem eru ekki með í þýðisrannsókn Hagstofunnar. Um þá aðila sem ekki eru innan þýðisrannsóknar Hagstofunnar má álykta að starfi að stórum hluta skattkerfisins líka. Samkvæmt Oddnýju Þóru Óladóttur hjá Ferðamálastofu má áætla að raunverulegur meðalfjöldi gistinátta á ferðamann sé í kringum sjö nætur en sú tala er í samræmi við undangengna útreikninga.⁴⁹ Þar sem gistináttaskattur er lagður á hverja „gistináttaeiningu“ og mismunandi fjöldi gesta getur gist í hverri gistináttaeiningu eftir gerð gistingar, er mikilvægt að geta greint hlutfall og gerð hvernar gistingar.⁵⁰ Hér verður farin sú leið að telja raunverulegar gistinætur á hvern erlendan ferðamann sjö talsins en bæta Íslendingum við í þeim hlutföllum sem þeir

⁴⁷ Erfitt er að komast að því hver rekur þá gististaði sem einungis auglýsa á síðum eins og Airbnb.com

⁴⁸ Hagstofa Íslands (6). (e.d.).

⁴⁹ Oddný Þóra Óladóttir hjá Ferðamálastofu. (12.02.14). Munnleg heimild.

⁵⁰ Ríkisskattstjóri (1). (e.d.). [Aths. Hótelherbergi, íbúð leigð í heilu lagi og hver útleigð dýna í svefnpokaplássi er hvert um sig dæmi um eina gistináttaeiningu.]

gistu á móti erlendum ferðamönnum á þeim gististöðum sem veita Hagstofunni upplýsingar.

2013	Gistinætur úr þýðisrannsókn Hagstofunnar	Hlutfall Íslendinga	Fjöldi í gistinátta- einingu	Reiknaðar gistinætur m.v. sjö dvalarnætur erlendra ferðamanna	Reiknaður gistináttaskattur
Hótel og gistiheimili	2.833.770	17,2%	1,8	3.630.599	201.699.961
Tjaldsvæði	521.229	52,7%	2	497.272	24.863.622
Íbúðagisting	289.867	10,4%	4	378.580	9.464.504
Farfuglaheimili	282.862	7,2%	1,5	371.528	24.768.536
Orlofshús	163.540	26,7%	4	200.531	5.013.274
Heimagisting	99.070	20,4%	1,5	125.373	8.358.214
Fjallaskálar	66.488	40,8%	1	73.183	7.318.301
Svefnpökupláss	23.859	48,2%	1	24.182	2.418.243
	4.280.685			5.301.250	283.904.656

Tafla 4, Uppreiknað gistináttagjald árið 2013.⁵¹

Í töflu 4 má sjá þá aðferð sem notuð var til að uppreikna gistináttaskatt. Helstu forsendur sem höfundar áætla hér er fjöldi einstaklinga í hverri gerð gistirýmis, það að útlendingar og Íslendingar gisti í sömu hlutföllum í gistirýmum sem standa skil á gistináttaskatti og þeim sem ekki standa skil á skattinum leiðrétt eftir gerð gistirýmis, að ótaldir ferðamenn deilist í jöfnum hlutföllum niður eftir gerð gistirýmis. Síðastnefnda forsendan er líklega sú hæpnasta af ofangreindum forsendum enda hafa sumar gerðir gististaða verið orðaðar við skattsvik í ríkara mæli en aðrar.

	2012	2013
Reiknaður gistináttaskattur	235.209.471	283.904.656
Innheimtur gistináttaskattur	197.212.300	229.401.600
Skattundanskot	37.997.171	54.503.056
Hlutfall veltufrávíks	16,2%	19,2%

Tafla 5, Reiknaður gistináttaskattur á móti innheimtum gistináttaskatti.⁵²

⁵¹ Hagstofa Íslands (6). (e.d.). , Hagstofa Íslands (8). (2014) Heimildamenn innan ferðaþjónustu.

⁵² Sama heimild, Ríkisskattsstjóri (2). (15.4.2014). Sérvinnsla.

Árið 2013 gáfu gististaðir rúmar 207 milljónir upp til gistináttaskatts, en Ríkisskattstjóri áætlaði því til viðbótar rúmar 22 milljónir á þá aðila í gististarfsemi sem ekki töldu fram gistinætur sínar.⁵³ Ef upphæðin er borin saman við uppreiknaðan gistináttaskatt (sjá töflu 5) sést að upp á innheimtur skattstjóra vantar um 54,5 milljónir eða um 19% þess gistináttagjalds sem hefði annars átt að innheimtast. Fyrir árið 2012 vantar um 38 milljónir eða 16% gistinátta.

4.2. Veitingastaðir

Umræða þess efnis að skattsvik þrífist í veitingaþjónustu er ekki ný af nálinni. Möguleikar og hvatar til skattsvika eru breytilegir frá einni grein til annarrar og má því gera ráð fyrir að skattsvik komi á ólíkan máta fram eftir greinum. Þegar saman fara hvatar og möguleikar er ekki ólíklegt að einhverjir láti freistast. Hjá mörgum veitingastöðum fer saman þörfin fyrir svarta peninga til svartra launagreiðslna, auðgunartækifæri í því að greiða ekki hinn háa virðisaukaskatt af áfengi og möguleikar til svika á tekjuskráningu, enda aðhaldi viðskiptavina með tekjuskráningu gjarnan ábótavant á veitinga- og skemmtistöðum. Annar hvati til skattsvika stafar af hinu stóra bili sem er á milli VSK þrepa en á meðan áfengi ber 25,5% virðisaukaskatt bera aðrar veitingar 7% virðisaukaskatt. Fyrir utan að sleppa alfarið tekjuskráningu áfengis hafa verið nefndar nokkrar leiðir til skattsvika eða skattasniðgöngu sem byggja á skráningu í rangt þrep: Að skrá sölu áfengs drykkjar alfarið í 7% þrep (leið 1), að skrá sölu blandaðra drykkja í fleiri en eitt þrep með því að skrá áfengan hluta kokteils með 25,5% VSK, gjarnan á kostnaðarverði en selja óáfengan hluta sama kokteils í 7% þrepi, gjarnan með mikilli álagningu (leið 2), að selja drykkinn í tveimur glösum (eða segjast í það minnsta hafa gert það) selja áfenga hlutann á 25,5% og þann óáfenga með 7% VSK (leið 3), að selja tilreiddan mat dýran á meðan áfengið með

⁵³ Ríkisskattstjóri (2). (15.4.2014). Sérvinnsla

matnum væri selt með minni eða engri álagningu (leið 4). Þá er spurning hvað eru skattsvik og hvað ekki.

Leið 1 – Skattsvik, áfengi á að vera í 25,5% VSK.

Leið 2 – Skattsvik, um leið og áfengi er blandað í óáfengan drykk telst hann áfengur og ber allur 25,5% VSK.

Leið 3 – Grátt svæði, þó líklega í lagi – en þá þurfa glösin líka að vera tvö.

Leið 4 – Er að mati höfunda lögleg aðferð til skattatakörkunar, væri hægt að taka fyrir með lagabreytingu.

2013	Skattskyld velta 25,5%	Skattskyld velta 7%	Hlutfall 25,5% veltu
Hótel og gistiheimili með veitingaþjónustu	2.363.277.003	23.213.365.407	9,24%
Krár, kaffihús og dansstaðir o.þ.h.	1.095.437.747	2.390.902.211	31,42%
Veitingastaðir	8.465.343.381	39.964.108.863	17,48%

Tafla 6, Heildarvelta valinna atvinnugreina eftir skattþrepum.⁵⁴

Í töflu 6 má sjá skiptingu á milli heildarveltu nokkurra undirgreina veitingaþjónustu eftir VSK þrepum. Áfengi er ein fárra afurða veitingaþjónustu sem ber 25,5% VSK en aðrar vörur í herra VSK þrepi eru til dæmis minjagripasala og útleiga fundarsala. Þrátt fyrir að mörg kaffihús hafi hærri veltu í óáfengum veitingum en áfengum og margir skemmtistaðir bjóði upp á matsölu í hádeginu vekur nokkra athygli að einungis 31,4% veltu í flokki kráa, kaffihúsa og dansstaða sé gefin upp í efra þrepi virðisaukaskatts. Atvinnugreinaflokkun samkvæmt skattskýrslum er nokkuð ónákvæm enda þróast starfsemi veitingafyrirtækja gjarnan nokkuð yfir líftíma þeirra án þess að atvinnugreinaflokkun sé endurskoðuð. Litið yfir úrtak nokkurra heimildamanna var nokkuð um að skemmtistaðir hefðu

⁵⁴ Ríkisskattstjóri (2). (15.4.2014). Sérvinnsla

atvinnugreinaflokkun sem veitingastaðir en velta þeirra er jafnframt sýnd í töflu 6. Samkvæmt skattframtölum var sala veitingastaða í efra þrepi 17,5% heildarsölu en sýnt er að það hlutfall er ekki nægilega hátt til að útskýra litla 25,5% veltu í flokki kráa, kaffihúsa og dansstaða, fari velta skemmtistaða í raun fram undir atvinnugreinaflokkun veitingastaða. Þar sem skýrsluhöfundar töldu óraunhæft að skýra mætti ofangreinda athugun með rangri atvinnugreinaflokkun eða blómlegri kaffisölu á hádegisverðartíma var ákveðið að kanna sérstaklega hvort skattsvik og skattasniðganga gætu átt verulegan þátt í lakri heimtu á 25,5% virðisaukaskatti í veitingaþjónustu.

Aðferðafræði könnunarinnar byggir á því að bera saman það áfengi sem dreift er inn í hagkerfið frá innlendum og erlendum birgjum við áætlað útsöluverðmæti samkvæmt virðisaukaskatt-skilum, leiðrétt fyrir áfengissölu ÁTVR og útflutningi. Til að meta innflutning áfengis voru fengnar upplýsingar frá Tollstjóra um allan innflutning í tollskrárnúmerum 2203-2208 flokkað eftir undirflokkum árin 2012 og 2013. Tollgögnin voru þá aðgreind eftir gerð áfengis og frádregnir flokkar sem ekki þóttu viðeignandi, sbr. t.d. læknaspíra og fleira í tollflokki 2207. Til frekari leiðréttingar á gögnunum voru dregnir frá lítrar áfengis vegna útflutnings, það sem geymt var í tollfrjálstri forðageymslu eða það sem selt var í tollfrjálstri verslun, líkt og fríhöfn, sendiráðum eða um borð í flugvél í millilandaflugi.⁵⁵ Ríkisskattstjóri innheimtir áfengisgjald frá innlendum framleiðendum og fengust gögn þaðan flokkuð eftir töluliðum 1-3. tl. 1. mgr. 3. gr. laga 96/1995 um gjald af áfengi og tóbaki en flokkarnir eru í stuttu máli bjór, léttvín og sterkt vín. Ekki þurfti að leiðrétta fyrir tollfrjálstri verslun í þeim gögnum enda fellur sú sala undir 4. tl. sömu mgr.

⁵⁵ Undanþágukóðar T0022, T7500 og T7900.

Fjöldi áreiðanleikaathugana var framkvæmdur á gögnunum með aðstoð starfsmanna Ríkisskattstjóra, Tollstjóra, Vífilfells, Ölgerðarinnar, Icelandair, Airportassociates, ÁTVR, Volcanic Energy og fleiri og kunna skýrsluhöfundar þeim góðar þakkir fyrir.

Með vel mótaðar tölur yfir það magn sem selt er hérlendis á tollskyldum svæðum var dregið frá það magn sem selt er á útsölustöðum ÁTVR en ríkuleg sölutölfræði liggur fyrir á vef þeirra.⁵⁶ Það sem stendur eftir þegar þessi leiðrétting hefur verið framkvæmd er þá það magn áfengis sem selt er til vínveitingastaða. Til þess að meta það magn áfengis sem vínveitingastaðir gefa upp til virðisaukaskatts voru notaðar tölur frá Ríkisskattstjóra yfir skattskylda veltu allra fyrirtækja með atvinnugreinaflokkun sem gefur til kynna að selji áfengi. Eins og nefnt hefur verið má ætla að 25,5% velta þeirra staða sem selja áfengi sé að langstærstu leyti áfengissala. Öll frávik frá þessu, t.d. minjagripasala eða útleiga fundasala hefur þau áhrif að áætluð skattsvik bjagast niður á við. Einnig hefur verið minnst á að atvinnugreinaflokkun fyrirtækja er ekki nákvæm og getur í mörgum tilvikum verið röng. Ómögulegt er að spá fyrir í hvora átt bjögun af þessum sökum liggur en til þess að gæta hófsemi var val á atvinnugreinaflokkum haft fremur rúmt. Svo dæmi sé nefnt var meðtalinn flokkur hótela og gistiheimila án veitingaþjónustu, enda gætu viðkomandi boðið upp á svokallaðan minibar án þess að hafa eiginlega veitingaþjónustu svo eitthvað sé nefnt. Veitingastaðir háskóla og bensínafgreiðslur á landsbyggðinni sem selja áfengi eru hér sérstaklega nefndir sem mögulegir orsakavaldar bjögunar upp á við. Höfundar telja þetta þó ekki vera alvarlegt vandamál í ljósi hófsemi í allri aðferðafræði könnunarinnar.

Svo bera megi saman VSK-skylda veltu og magn þurfa skýrsluhöfundar að gefa sér útsöluverð áfengis á vínveitingastöðum. Þar sem meðalverð eftir flokki áfengis er nokkuð

⁵⁶ Vínbúðin. (e.d.).

breytilegt eftir stöðum og tímasetningum gefa höfundar sér heldur hófsamar tölur meðal annars að teknu tilliti til svokallaðra „happy hour“ tíma þar sem vínveitingastaðir selja áfengi á töluverðum afslætti í byrjun kvölds. Verðin má sjá í töflu 7.

2013	cl. Afurðar, framleitt hérlandis	cl. Afurðar, flutt inn	Leiðrétt, útl. ofl.	Leiðrétt, selt hjá ÁTVR	Mismunur, vínveitingastaðir	Útsöluverð	Magn í einingu	Reiknað söluandvirði
Bjór	15.255.442	4.904.229	284.736	14.477.650	5.397.285	750	50	8.095.928.199
Áfengt gos	18.180	451.983	19.028	404.310	46.825	900	33	127.705.109
Léttvín	3.050	4.515.927	449.486	3.144.634	924.856	4.500	75	5.549.134.563
Sterkt vín	129.653	1.078.796	264.066	625.056	319.327	800	3	8.515.388.758
								<u>22.288.156.629</u>

Tafla 7, Reiknað söluandvirði áfengis frá vínveitingastöðum.⁵⁷

Samsvarandi útreikningar voru framkvæmdir fyrir árið 2012 með sömu aðferðafræði. Við verðleiðréttingu var árið 2013 notað sem grunnur en hver flokkur áfengis verðleiðréttur miðað við viðeigandi undirvísitölu neysluvísitölu Hagstofunnar.⁵⁸

	Reiknað söluandvirði	25,5% velta skv. skattskilum	Veltufrávik
2012	21.687.713.824	11.881.865.651	45,2%
2013	22.288.156.629	12.941.666.143	41,9%

Tafla 8, Hlutfall veltufráviks í sölu áfengis hjá vínveitingastöðum.⁵⁹

⁵⁷ Ríkisskattstjóri (2). (15.4.2014). Sérvinnsla. , Tollstjóri. (28.3.14). Sérvinnsla. , Vínbúðin. (e.d.). , Heimildarmenn innan ferðaþjónustu, verslunar, og drykkjariðnaðar.

⁵⁸ Hagstofan (7). (e.d.). [Aths. Bjór var leiðréttur með undirvísitölu 0213, Léttvín með undirvísitölu 0212, áfengt gos með undirvísitölu 021 og sterkt vín með undirvísitölu 021.]

⁵⁹ Ríkisskattstjóri (2). (15.4.2014). Sérvinnsla. , Tollstjóri. (28.3.14). Sérvinnsla , Vínbúðin. (e.d.). , Hagstofan (7). (e.d.). , heimildarmenn innan ferðaþjónustu, verslunar, og drykkjariðnaðar.

Í töflu 8 má sjá samanburð á verðmæti áfengis sem selt er hjá vínveitingastöðum hérlendis miðað við uppreiknað útsöluverðmæti þess áfengis sem vínveitingastaðir kaupa inn. Eins og taflan ber með sér er tæpur helmingur veltu áfengissölu vínveitingastaða ekki gefin rétt upp til skatts. Eins og áður var nefnt geta nokkrir þættir valdið bjögun á niðurstöðunum. Þrátt fyrir það telja skýrsluhöfundar ljóst að engin bjögun í þá átt að ýkja skattundanskot í rannsókninni geti breytt þeirri meginniðurstöðu þessarar athugunar að umtalsvert veltufrávik á sér stað í áfengissölu vínveitingastaða.

5. Samtöl

Í upphafi rannsóknarinnar var rætt við fjölmarga aðila sem hafa einhverja aðkomu að skattamálum ferðapjónustunnar, þá bæði aðila hjá hinu opinbera sem og aðila í einhvers konar atvinnurekstri tengdum slíkri þjónustu. Hugmyndin var sú að reyna komast að því hvað það væri sem þeim er tengjast viðfangsefninu þætti um stöðu mála. Það sem síðar kom út úr þeim viðtölum var nýtt til að þess að ákveða hvaða nálgun yrði beitt við frekari skoðun á viðfangsefninu.

Starfsmenn Ríkisskattstjóra sem rætt var við sögðu kerfið einfaldlega vera of flókið. Varðandi óskráða gistingu og hugsanleg skattsvik sögðu þeir mjög erfitt að sinna eftirliti með slíkum aðilum, aðilar gætu verið nýir eða með litla veltu, en slíkir aðilar þurfa ekki að gefa upp virðisaukaskatt með hefðbundnum skilum á tveggja mánaða fresti. Eftir atvikum gætu ferðapjónustuaðilar stundað leyfislausan atvinnurekstur en þó staðið skil á sköttum. Það væri bæði kostnaðarsamt og ólíklegt til að skila miklum árangri að standa í umfangsmiklu skattaeftirliti á aðilum vegna þess eins að þeir væru ekki með leyfi fyrir þeirri þjónustu sem þeir væru að selja. Slíkt eftirlit væri á höndum annarra aðila, svo sem eins og lögreglu, slökkviliðs, heilbrigðiseftirlits og vinnueftirlits. Þeir voru sammála um að það þyrfti að auka eftirlit, bæði til þess að knýja fram rétt skattskil ásamt því að virkt og sýnilegt skattaeftirlit og eftirfylgni væri líklegt til þess að hafa ákveðinn fælingarmátt í för með sér gagnvart framátíðarskattsvikum. Fælingarmátt sem ekki væri til staðar í núverandi ástandi. Starfsmenn töluðu um að þeir vildu hafa rýmri heimildir til lokana en eins og staðan er í dag hefur Ríkisskattstjóri eingöngu heimild til lokunar þegar ekki er staðið skil á staðgreiðslu, gott væri að fá slíkar heimildir vegna t.d. vanefnda á skilum virðisaukaskatts.

Framkvæmdastjóri fjármálasviðs Flugleiða, Bogi Nils Bogason, sagði að nauðsynlegt væri að lækka skatta á ferðapjónustu, sagði það þjóðhagslega hagkvæmt og nefndi því til stuðnings innanhúsrannsóknir á verðteygni eftir flugferðum. Þá benti hann á að rannsóknir sýndu að ákvörðunartaka ferðamanna um hvert þeir kysu að ferðast byggðist öðru fremur á því hve dýrt flugið væri en síður á öðru sem snéri að verðlagi.

Framkvæmdastjóri og aðalstarfsmaður félags sem á og rekur tvær útleiguíbúðir í Skuggahverfinu í Reykjavík taldi leyfakerfið vera til trafala. Fyrirtækið væri um tveggja ára gamalt en hefði nýlega náð að ganga frá öllum leyfum til að reksturinn gæti verið rekinn ofan borðs. Leyfisveitingar hefðu gengið mjög illa og verið aðalorsök þess að ekki hefði verið mögulegt fyrr en nýlega að gera reksturinn fyllilega löglegan. Þannig hefði úrvinnsla leyfedeildar Lögreglunnar tafið málið í 9 mánuði þar eð krafa hefði verið gerð um að fyrir lægi samþykki allra íbúa fjöleignarhússins þar sem íbúðirnar væru staðsettar. Sagði framkvæmdastjórinn að fyrir hefðu legið fjölmargir úrskurðir úrskurðanefndar fjöleignarhúsa um að slíkt þyrfti ekki. Frekari tafir urðu þegar færa átti leyfið af einstaklingskennitölu og yfir á fyrirtækjakennitölu. Enn frekari tafir urðu síðan hjá Ríkisskattstjóra við veitingu VSK númers, enda var skráð heldur fjölþætt starfsemi í stofnsamþykktir félagsins. Lögfræðikostnaður vegna alls þessa nam að lokum um tveimur milljónum.

Eigandi ferðaskrifstofu sem skipuleggur og fer með ferðamenn í það sem kalla má ævintýraferðir á jeppum, vélsleðum o.s.frv. talaði um það hvernig „ferðaskrifstofu business“ eins og hann væri í virkaði hreinlega ekki nema allt greiðsluflæði væri ofanborðs. Hann sagði frá því hvernig að í upphafi síns rekstrar, þegar ekki var greitt fyrir ferðir fyrirfram á netinu heldur um borð í bílnum við brottför, hafi hann þurft að eiga við

það að um 30% þeirra sem höfðu þantað hjá honum ferðir mættu ekki. Það hafi því verið mikil framför þegar hann tók að selja ferðir sínar eingöngu á netinu, fyrirfram og í gegnum greiðslumiðlun. Hann benti svo á þó nokkrar ferðaskrifstofur sem hann sagði líklega stunda svarta starfsemi, sæist það á því að viðkomandi fyrirtæki byðu ekki upp á það á heimasíðum sínum að hægt væri að greiða fyrir ferðir með korti fyrirfram. Taldi hann þessa aðila almennt koma verr út fjárhagslega en hans fyrirtæki vegna þessa. Hann sagði einstaka viðskiptavinum vilji borga þegar þeir mættu, en það væri almennt ekki til að fá afslátt vegna skattundanskota. Rætt var um mismunandi VSK á bílaleigu og fólksflutningum og að það skipti máli hvort bíll væri með hópferðaleyfi eða bílaleiguleyfi, hæglega væri hægt að hafa bæði leyfi á bílnum og skrá notkun á annan veg en raunin væri til að sniðganga skatta. Vandræði sköpuðust af bókhaldi í kring um þá þjónustu sem væri undanþegin VSK. Sagðist hann mundu koma út á sléttu ef 7% VSK væri á fólksflutningum, þá yrði allt bókhald líka mun auðveldara.

Rætt var við eiganda nýstárlegrar bílaleigu í örum vexti og aðgreindi sig frá flestum sinna samkeppnisaðila með því að leigja út bíla sem breytt hafði verið í litla húsbíla sem fólk svæfi í. Rætt var um afslátt af vörugjöldum og hvernig bílaleigur kaupa bíla og selja tveimur árum seinna á sama verði og innkaupaverðið, í þessu samhengi taldi hann að stórum bílaleigum væri hyglt á kostnað þeirra minni. Ástæðan væri sú að greitt væri árlegt gjald fyrir ákveðinn afslátt af vörugjöldum og færi gjaldið lækkandi á hvert ökutæki eftir því sem keyptum ökutækjum fjölgaði. Fannst viðmælandanum þetta ósanngjarnt. Hann hafði ekki teljandi áhyggjur af samkeppni frá aðilum sem stæðu í skattsvikum. Sagði að flestir viðskiptavinir kysu það öryggi sem fælist í því að versla við örugga aðila. Nefndi hann gróft dæmi þar sem í glugga bílaleigubíls hefði verið miði sem á stóð að í boði væri 20% afsláttur ef greitt væri með reiðufé. Hann hafði ýmsar hugmyndir til úrbóta í kerfinu,

sú helsta var sú að menn færu að vinna saman í stað þess að vinna alltaf á móti hver öðrum. Tók hann sem dæmi að þegar aðilar kæmu nýir inn á markað, væri skatturinn strax kominn á bakið á mönnum. Þetta gæti verið mjög erfitt fyrir nýjan aðila sem hefði lagt í bæði kostnað og vinnu án þess að reksturinn væri farinn að skila raunverulegum tekjum. Í slíkum aðstæðum væri hvati til þess að tefja skráningu fyrirtækisins og halda eftir tekjum utan skattkerfis. Að mati hans væri þetta eitthvað sem mætti laga, sýna smá vægð í upphafi. Eitthvað sem væri hugsanlega hægt að gera með einhvers konar hvötum, eftirgjöf eða samvinnu skattayfirvalda og nýrra aðila í rekstri.

Alexander Eðvarðsson yfirmaður lögfræðisviðs KPMG var á því að setja alla ferðapjónustu í sama VSK þrep. Rædd var hugmynd um að koma á kerfi löggildra kvittana og leiðir til þess að hvetja neytendur til þess að krefjast slíkra kvittana vegna keyptar þjónustu. Alexander minntist á hugmyndir um einfaldara skattkerfi fyrir einyrkja, flatan skatt sem einfalt væri að standa skil á. Þegar aðilar væru orðnir ákveðið stórir myndi það síðan borga sig að færa sig yfir í hefðbundið rekstrar- og skattaumhverfi. Hann kvaddi með þeim orðum að það væri hans reynsla eftir áratugi í starfi að besta leiðin til þess að græða peninga væri að standa skil á öllum sköttum og gjöldum.

Hóteleigandi í miðbæ Reykjavíkur sem rætt var við sagði að honum hugnaðist ekki rekstur lítilla gististaða nema að uppfylltum ýtrustu skilyrðum sem gilda um hefðbundinn hótélrekstur. Þetta er vel skiljanlegt sjónarmið hjá aðila sem á og rekur hótél í miðbænum, enda er stór hluti óskráða lítilla gististaða á því svæði og er hann því í beinni samkeppni við aðila sem eru að miklu leyti utan kerfis og geta því boðið mun hagstæðari verð og þótti honum á sig hallað í þeirri samkeppni. Hann benti einnig á þann mun sem er á fasteignagjöldum aðila í skráðum atvinnurekstri og þeirra sem leigja út íbúðir og annað þvíumlíkt án þess að um uppgefna atvinnustarfsemi sé að ræða. Að lokum minnti hann á

að ferðamannþjónusta hér gæti beðið alvarlega álitshnekki ef til dæmis yrðu alvarleg slys á ferðamönnum í óskráðum, vanbúnum og eftirlitslausum gistirýmum.

Annar eigandi hótelleiðju hafði ekki sömu áhyggjur af svartri gistiþjónustu, kvað hann stærstan hluta viðskiptavina sinna vera erlendar ferðaskrifstofur sem væru að senda stóra hópa í einu. Slíkir aðilar versluðu eingöngu við „pottþétta“ aðila. Hann sagðist ekki vera í sömu samkeppni við ólöglega gististaði og þeir sem væru í hótélrekstri í miðbænum. Það sem hann hafði hinsvegar að athuga við núverandi kerfi var virðisaukaskatturinn, sagði að í kerfi þar sem sami aðili væri að selja fjölbreytta þjónustu annars vegar með 7% VSK og hins vegar 25,5% VSK, væri hvatinn mikill til að hliðra því hvernig rukkað væri fyrir vöru og þjónustu. Tók hann sem dæmi að auðvelt væri að hafa ráðstefnuþjónustu sem ber 25,5% VSK innfalda í gistiþjónustu sem fellur í lægra skattþrepið. Að sama skapi byði það upp á „fíff“ í verðlagningu þegar verið væri að selja saman veitingar sem bera 7% VSK og síðan áfengi sem ber 25,5% VSK. Eins og eigandi ferðaskrifstofunnar, sem áður var minnst á, sagði þá væri einfaldlega auðveldara að reka fyrirtæki réttu megin laga í stað þess að vera utan við kerfið. Sagði það þó fara mikið í taugarnar á sér að geta oft ekki haldið þjónum og kokkum í vinnu þar sem þeir réðu sig gjarnan annað þar sem þeim stæðu svört laun til boða, sérstaklega væri þetta mikið vandamál á háannatíma. Hann taldi eitt VSK þrep heillavænlegast, jafnvel þó að það þýddi einhverja hækkun. Við allar slíkar breytingar þyrfti þó að athuga að slíkt verður að gerast með góðum fyrirvara, í þessum bransa væri oft búið að selja langt fram í tímann, breytingar á virðisaukaskatti sem tækju ekki tillit til þess gætu valdið beinum fjárhagslegum skaða.

Framkvæmdastjóri fyrirtækis í hópferðaflutningum sagðist eins og annar hóteleigandinn ekki hafa miklar áhyggjur af svartu atvinnustarfsemi á sínu sviði enda væru hans

viðskiptavinir aðallega erlendir og gætu bara átt í viðskiptum við aðila sem væru með allt sitt í lagi. Kvaðst hann vita hverjir það væru sem líklega stunduðu svarta atvinnustarfsemi á hans markaði, hann þekkti þá þannig að hann sæi bílstjóra keyra fyrir þá sem hefðu ekki viljað vinna hjá honum nema fá greitt svart. Aðspurður um ástæður þess að hann tilkynnti ekki slíka aðila til yfirvalda, sagði hann það ekki vera sinn vilja að koma mönnum í vandræði, hann vissi að þetta væru oft einstaklingar sem t.d. vegna bóta eða námslánakerfis sæju sér mikinn hag í því að vinna án þess að laun þeirra væru gefin upp en það skerti rétt þeirra til lána eða bóta. Kom hann með þá hugmynd að hugsanlega gæti það verið til bóta ef slíkir aðilar sem tækju að sér vinnu á þessum stutta háannatíma yfir sumarið glötuðu ekki öllum sínum framfærslurétti að hluta eða öllu leyti í kjölfarið. Hann talaði einnig um það að honum eins og öðrum utan virðisaukaskattskerfisins, sem rætt var við, þætti betra ef þeir fengju að vera innan virðisaukaskattskerfisins frekar en utan þess eins og þeir eru í dag.

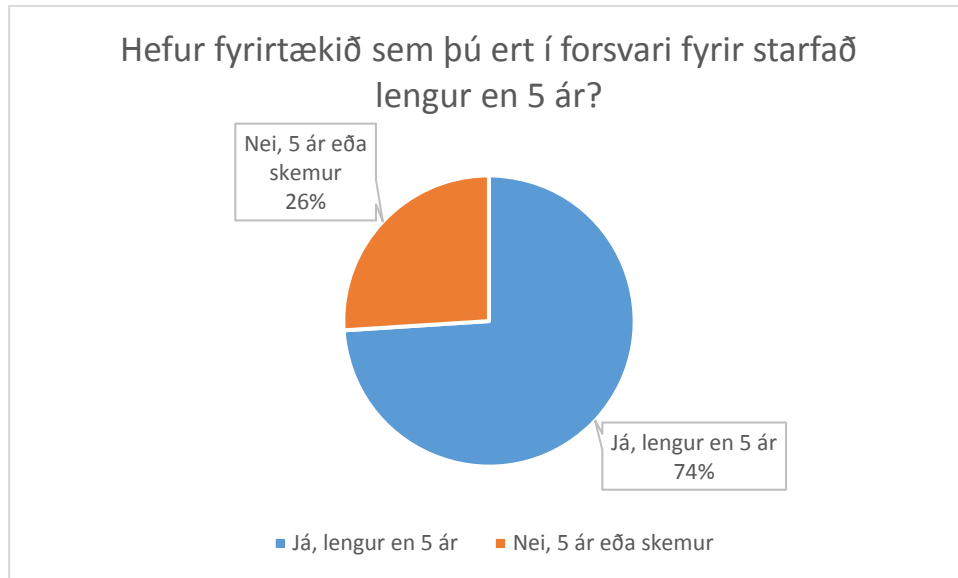
Starfsmaður Matvís talaði um það að eitthvað þyrfti að gera í málum starfsmanna á veitingahúsum, þar grasseraði svört atvinnustarfsemi. Það mætti t.d. fylgja betur eftir reglum um vinnustaðaskírteini, eftirlit þyrfti að vera öflugra og að það mætti vera auðveldara að loka stöðum sem væru brotlegir.

6. Spurningakönnun

Til að kanna upplifun aðila í ferðaþjónustu af skattalegu umhverfi og skattsvikum í greinum ferðaþjónustu var send út spurningakönnun. Spurningakönnunin var send út á netföng félagsmanna Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF) auk um 60 netfanga sem safnað var meðal aðila sem ekki hafa aðild að SAF. Auk lýðfræðispurninga var spurt um einfaldleika og sanngirni skatta- og leyfakærfisins, umfang og ástæður skattsvika og leiðir til úrbóta.

Eftir vinnslu spurningakönnunarinnar með tilliti til ólokinna svara var svarhlutfall 31% eða 125 svör. Úrtak könnunarinnar var sem áður segir að stórum hluta félagar í SAF en við túlkun könnunarinnar ber að taka tillit til þess að nokkur þjögung getur hlotist af úrtaksgerðinni enda líklegt að aðilar hagsmunasamtaka beri að einhverju leyti önnur einkenni en þeir sem standa utan þeirra.

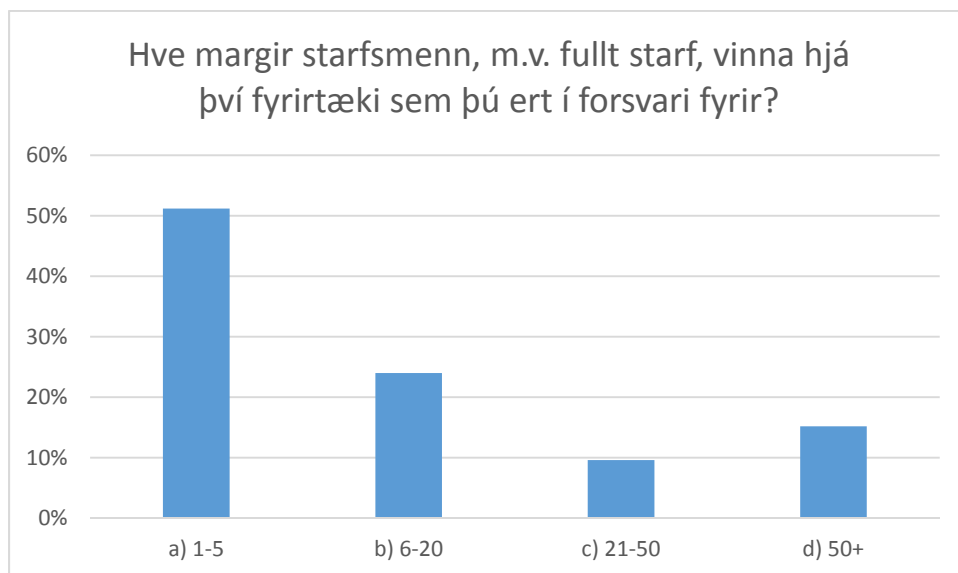
Í ljósi mikils vaxtar í ferðamannaiðnaði síðustu ára er óhætt að álykta að mörg ung fyrirtæki starfi í ferðaþjónustu á Íslandi. Þar sem aðild að hagsmunasamtökum getur verið einkenni þroskaðra fyrirtækja í ferðamannaiðnaði er hætta á að hlutfall yngri fyrirtækja í svörun könnunarinnar sé lægra en á markaði, voru svör flokkuð eftir aldri fyrirtækis. Sú aðferð var valin að flokka fyrirtækin í tvennt eftir aldri, þroskuð fyrirtæki eldri en fimm ára, og ung fyrirtæki fimm ára eða yngri.



Mynd 11, Aldur fyrirtækis svarenda.

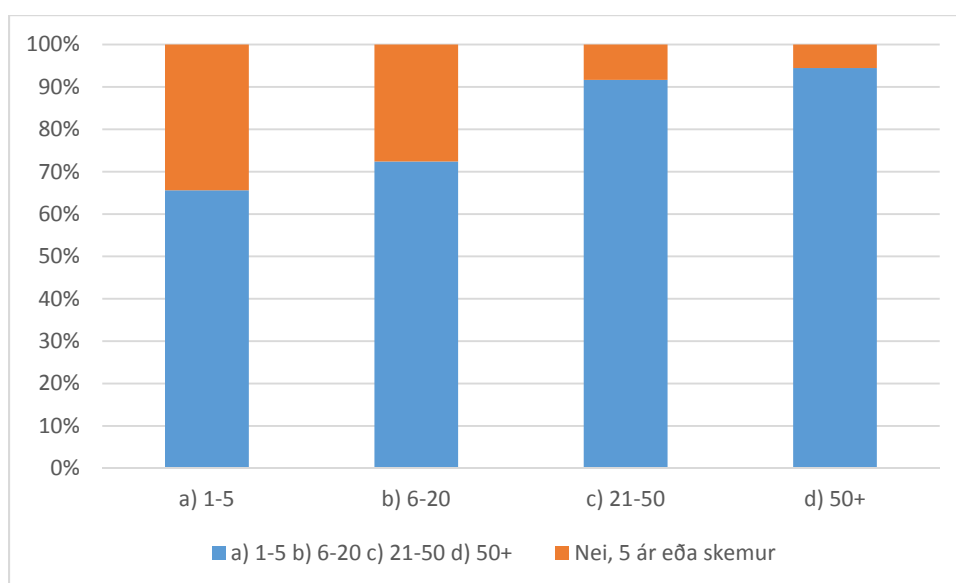
Tæpir þrír fjórðu svarenda svöruðu fyrir hönd þroskaðra fyrirtækja samkvæmt ofangreindri skilgreiningu en um 26% svarenda fyrir hönd yngri fyrirtækja.

Til að greina á milli fyrirtækja eftir stærð var leitast við að raða fyrirtækjum í flokka þannig að greina mætti mögulegan styrk þeirra m.t.t. markaðsstöðu og samkeppni annars vegar og líklega aðkomu eiganda að tekjuskráningu og bókhaldi.



Mynd 12, Fjöldi starfsmanna hjá fyrirtæki svarenda.

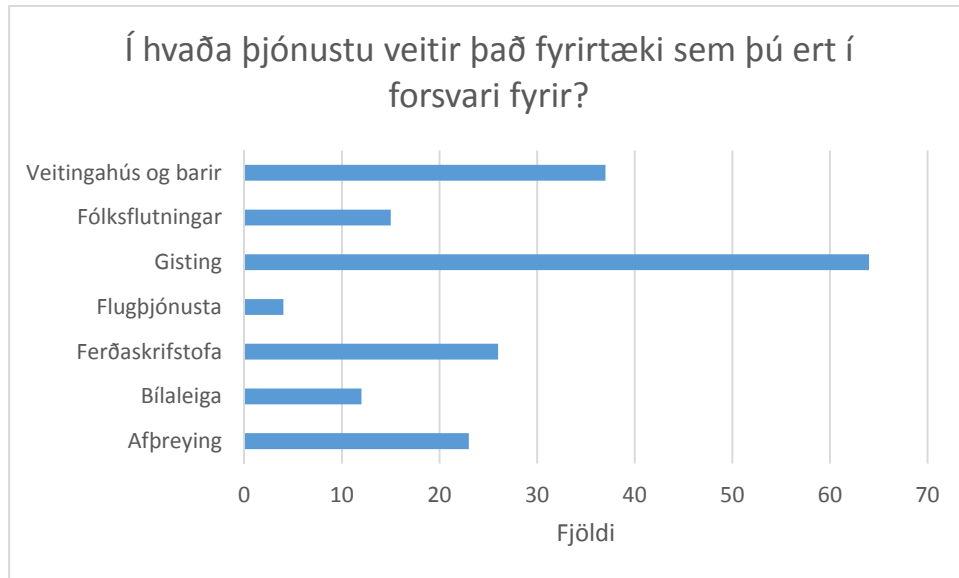
Flest fyrirtæki í úrtakinu féllu í hóp lítilla fyrirtækja með færri en sex starfsmenn eða um 51%. Hér eftir verður talað um lítil fyrirtæki sem þau fyrirtæki sem töldu 1-5 starfsmenn en stærri fyrirtæki þau sem töldu sex eða fleiri starfsmenn. Tekið skal fram að eftir undirgreinum ferðapjónustu er breytilegt hvað í almennum skilningi myndi flokkast sem stórt eða lítið fyrirtæki. Þannig getur mannaflsfrekur iðnaður eins og t.d. veitingahús flokkast með stærri fyrirtækjum þrátt fyrir að teljast almennt séð ekki sérlega stórt fyrirtæki.



Mynd 13, Fjöldi starfsmanna og aldur fyrirtækis.

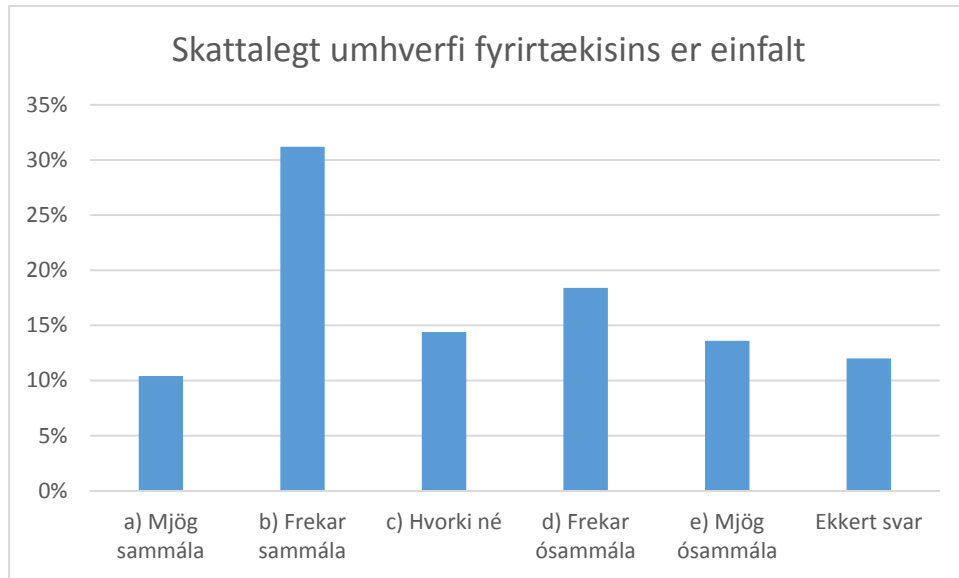
Ekki kemur á óvart eins og sést á mynd 13 að lítil fyrirtæki voru almennt yngri en þau stærri.

Spurt var um starfsemi fyrirtækja svarenda en svarendum gafst færi á að merkja við fleiri en einn valkost. Flestir aðilar seldu gistipjónustu, 64 aðilar eða um helmingur allra svarenda. Næst á eftir komu veitingahús og barir, 37 aðilar.



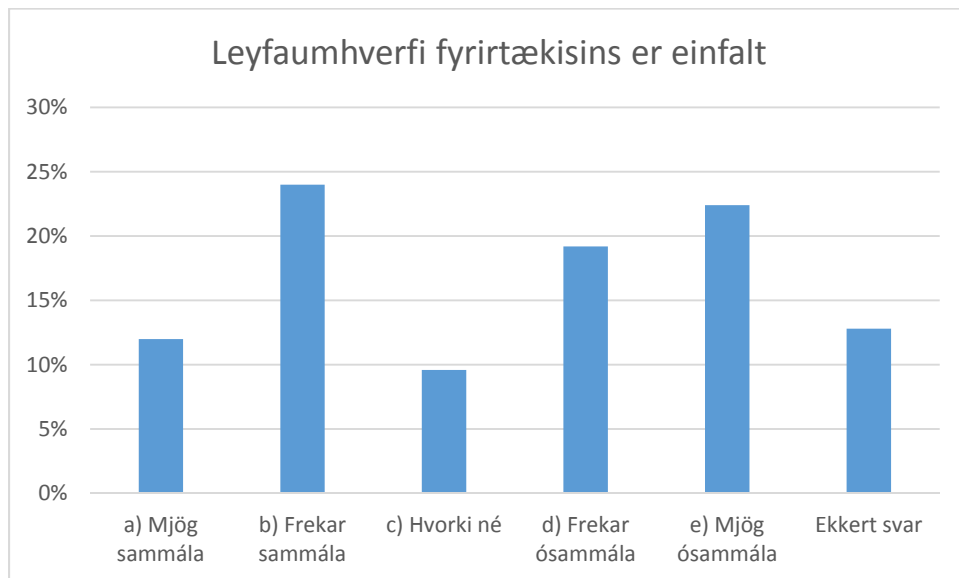
Mynd 14, Skipting svarenda á greinar ferðaþjónustu.

Fyrirtæki í ferðaþjónustu eru mörg hver lítil og/eða veita fjölbreytta þjónustu sem fellur innan fleiri en eins skattþreps í virðisaukaskatti. Stærð fyrirtækis og flækjustig skattkerfis eru líkleg til að hafa hlutfallsleg áhrif á hversu stóran þátt skattaumsýsla skipar hjá stjórnendum fyrirtækis. Þegar spurt var um hversu einfalt skattalegt umhverfi fyrirtækisins væri reyndust forsvarsmenn fyrirtækja í könnuninni almennt ekki telja flækjustig skattkerfisins mikið, en um 32% tóku virka afstöðu í þá veru að skattkerfið væri ekki einfalt. Ef þeir sem kusu að svara spurningunni ekki eru teknir út hækkar hlutfallið upp í 36%. 42% tóku virka afstöðu til þess að skattkerfið væri einfalt en 48% þegar þeir sem ekki svöruðu spurningunni eru teknir út.



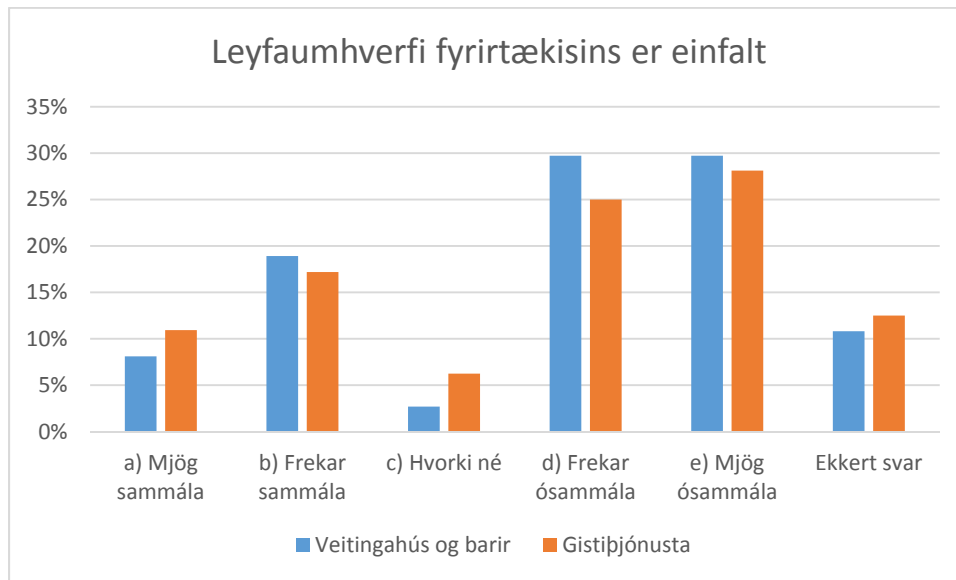
Mynd 15, Flækjustig skattkerfisins.

Samhliða spurningunni hvort skattalegt umhverfi væri einfalt var spurt hvort leyfaumhverfi fyrirtækisins væri einfalt. Almennt var meiri óánægja með einfaldleika leyfaumhverfisins en skattaumhverfisins. 42% aðspurðra svöruðu með virkum hætti að leyfaumhverfið væri ekki einfalt en það hlutfall hækkar í 48% þegar ekki er tekið er tillit til þeirra sem slepptu spurningunni.



Mynd 16, Flækjustig leyfakerfisins.

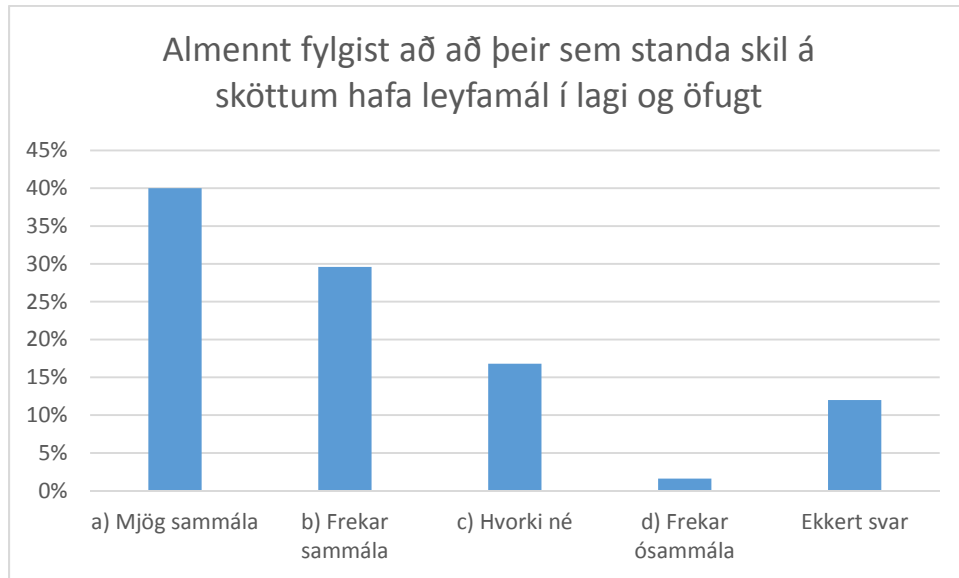
Til að greina betur hvaða þversnið svarenda taldi leyfakerfið flókið voru svör skoðuð eftir lýðfræðibreytum, líkt og undirgrein, stærð og aldri fyrirtækja. Tvær greinar ferðapjónustu skáru sig úr hvað spurninguna varðaði, gististaðir og veitingahús/barir.



Mynd 17, Flækjustig leyfaumhverfisins hjá veitingahúsum/börum og gististarfsemi.

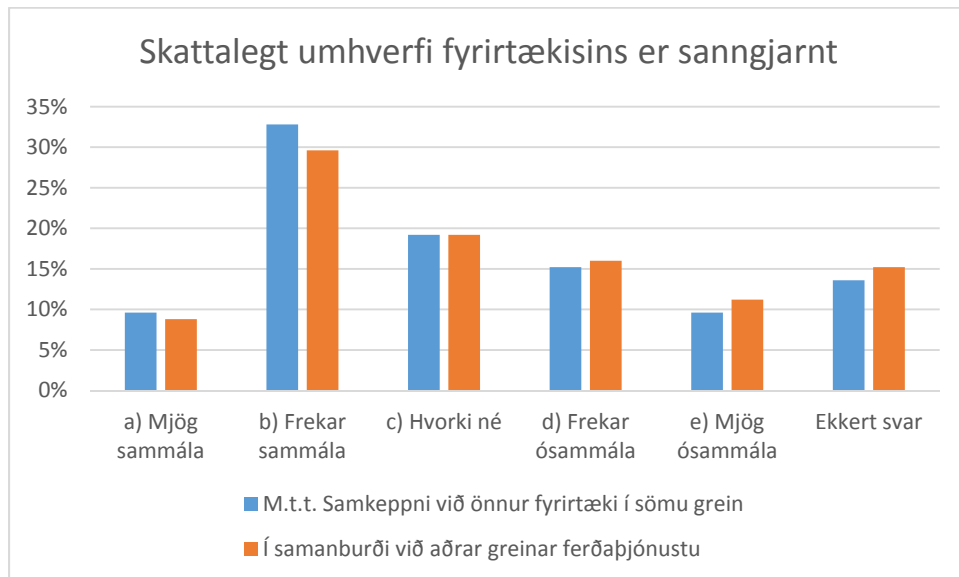
Leiða má líkur að því að fyrir þá aðila sem hefja smáan einyrkjarekstur í ferðapjónustu án þess að greiða skatta, sé ákvörðunin um að færa reksturinn í löglegt form háð bæði skattaumhverfi og leyfaumhverfi. Sérstaklega var spurt um það í könnuninni hvort svarendur teldu þau tengsl vera til staðar að þeir sem almennt stæðu skil á sköttum hefðu leyfamál í lagi og öfugt.

Ef litið er á mynd 18 má sjá að svarendur könnunarinnar telja þessi tengsl á milli leyfakerfisins og skattakerfisins nokkuð sterk en um 70% svarenda tóku virka afstöðu með því að í það minnsta væri fylgni á milli þessara þátta til staðar.



Mynd 18, Fylgni þess að standa skil á sköttum og hafa leyfamál í lagi.

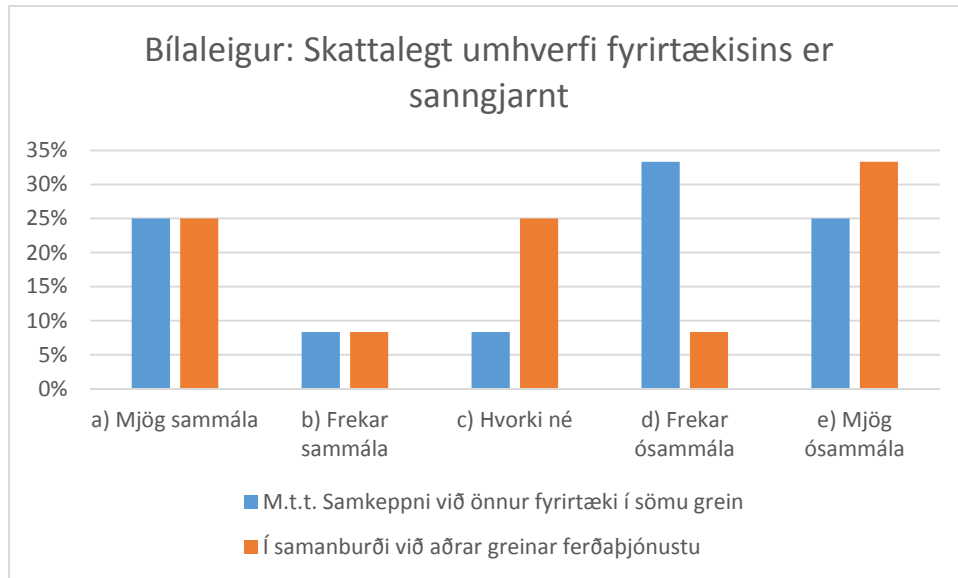
Spurt var um sanngirni skattkerfisins, bæði hvað varðar samkeppni við fyrirtæki innan sömu greinar og einnig með tilliti til samkeppni við fyrirtæki í öðrum greinum ferðaþjónustu. Fleiri svöruðu því til að skattkerfið væri sanngjarnt en ósanngjarnt hvað varðaði samkeppni, bæði við fyrirtæki innan sömu greinar og aðrar greinar.



Mynd 19, Sanngirni skattalegs umhverfis ferðaþjónustufyrirtækja, gagnvart fyrirtækjum í sömu grein og gagnvart fyrirtækjum í öðrum greinum ferðaþjónustu.

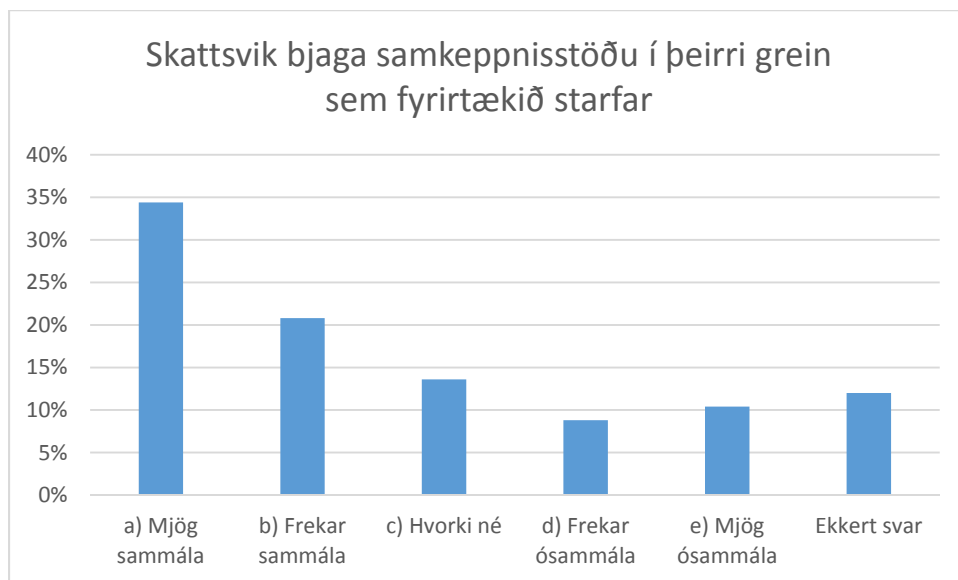
Þegar svör eru sundurgreind með tilliti til greina ferðaþjónustu má þó sjá að innan bílaleigu eru áberandi neikvæðari svör við báðum spurningunum. Hvað samkeppni við önnur fyrirtæki í sömu grein varðaði svöruðu tæp 59% bílaleiga því til að skattkerfið væri ósanngjarnt á móti ríflega 33 prósentum sem sögðu skattkerfið sanngjarnt gagnvart fyrirtækjum í sömu grein. Dreifing svörunar er einnig áhugaverð en hún er U laga og skiptast svarendur því í tvær fylkingar. Hugsanleg ástæða fyrir þessari sérstöku dreifingu hvað varðar áhrif skattlagningar á samkeppnisstöðu meðal bílaleiga innbyrðis gæti falist í afslætti á vörugjöld vegna bílaleigubíla en það nýtist stærri bílaleigum umfram minni.

Hvað varðar samkeppni bílaleiga við aðrar greinar ferðaþjónustu er vert að nefna að virðisaukaskattur á bílaleigur fellur í efra þrep 25,5% á meðan fólksflutningar standa utan VSK kerfisins.



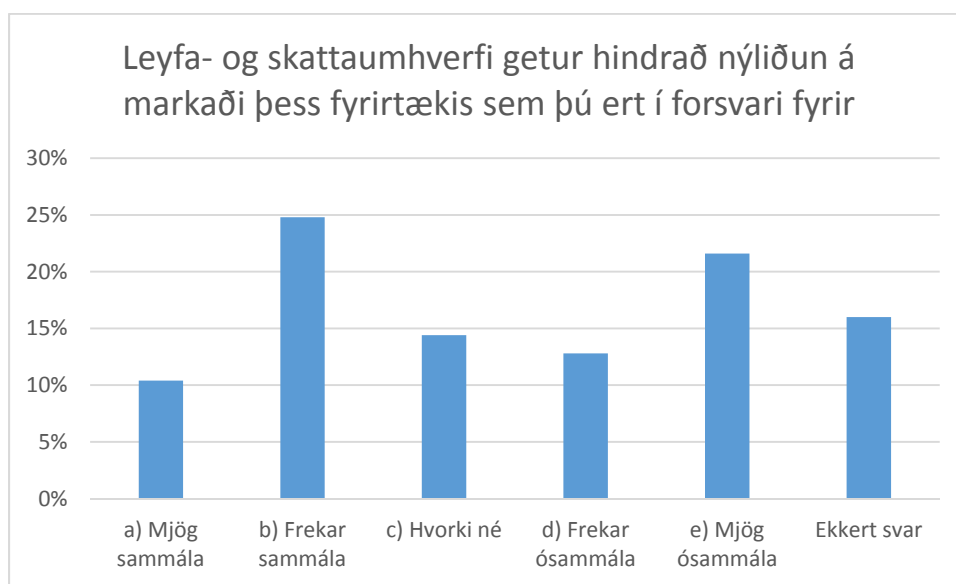
Mynd 20, Sanngirni skattalegs umhverfis bílaleiga gagnvart fyrirtækjum í sömu grein og gagnvart fyrirtækjum í öðrum greinum ferðaþjónustu.

Svarendur voru almennt sammála fullyrðingu þess efnis að skattsvik bjagi samkeppnisþjónustu í þeirri grein sem fyrirtækið starfar í en 63% þeirra sem tóku virka afstöðu til spurningarinnar voru frekar eða mjög sammála fullyrðingunni.



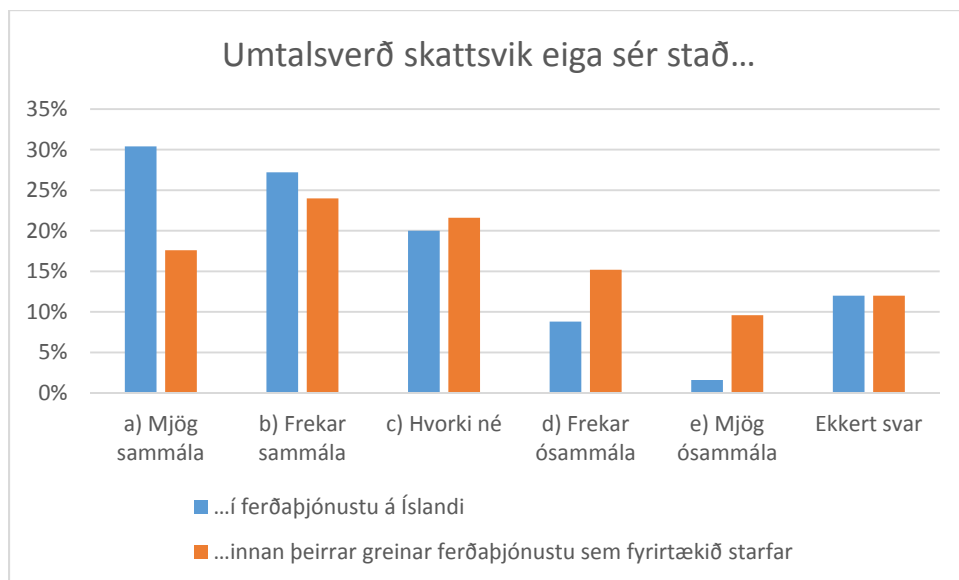
Mynd 21, Áhrif skattsvika á samkeppnisstöðu.

Spurt var hvort leyfa- og skattakerfi væri tálmi á vegi nýrra fyrirtækja í ferðaþjónustu. Skiptar skoðanir voru meðal svarenda eftir stærð, aldri og í hvaða grein ferðaþjónustu fyrirtæki svaranda starfaði. Það kom nokkuð á óvart að þroskuð fyrirtæki voru meira sammála því að leyfa- og skattakerfið gæti tálmað nýliðun en yngri fyrirtæki, og eins að stærri fyrirtæki voru meira sammála fullyrðingunni en minni fyrirtæki. Án þess að alhæfa um of um ástæður þessa má hugsa sér að hluti af ástæðunni gæti falist í batnandi stjórnsýslu undangengin ár. Hvað ólíkar greinar ferðaþjónustu varðar skáru gististarfsemi og veitingahús/barir sig úr þannig að svarendur úr þessum greinum töldu leyfa- og skattaumhverfi helst hindra nýliðun á markaði síns fyrirtækis. Athygli vekur að þetta eru sömu greinar ferðaþjónustu og svöruðu því til umfram aðra að leyfakerfið væri flókið.



Mynd 22, Hindra skatta- og leyfaumhverfi nýliðun í ferðaþjónustu?

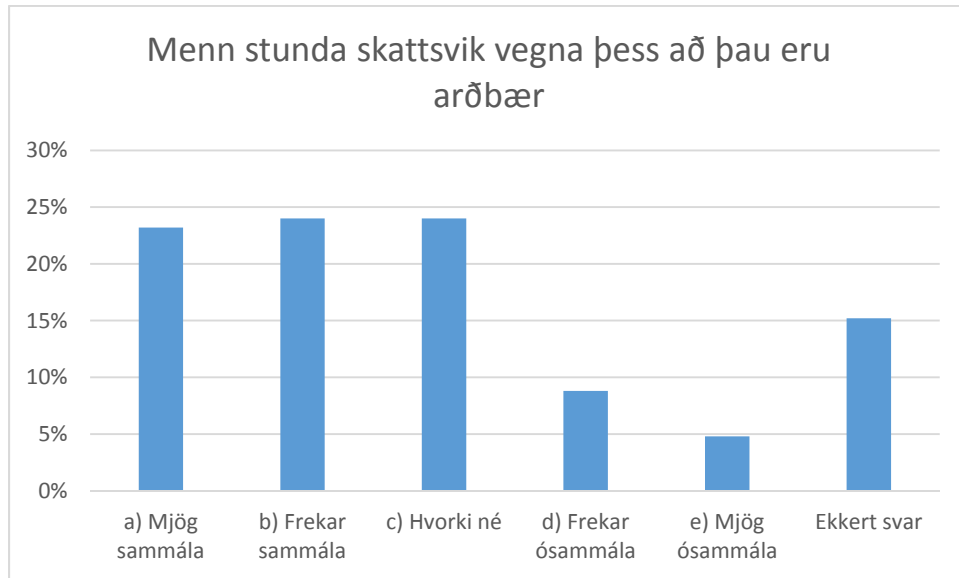
Meðal þess sem spurt var um í spurningakönnuninni var hvernig umfang skattsvika í greinum ferðaðþjónustu horfði við svarendum. Af þeim sem tóku virka afstöðu til þess hvort umtalsverð skattsvik ættu sér stað í ferðaðþjónustu á Íslandi voru 65,5% frekar eða mjög sammála fullyrðingunni en tæp 12% voru henni frekar eða mjög ósammála. Athygli vekur þó að þegar svör hvernar greinar ferðaðþjónustu fyrir sig eru skoðuð telja svarendur allra greina að meðaltali að skattsvik séu minni innan þeirrar greinar ferðaðþjónustu sem þeir stunda en annarra.



Mynd 23, Mat ferðaðþjónustuaðila á umfangi skattsvika, í ferðaðþjónustu almennt og þeirra grein ferðaðþjónustu

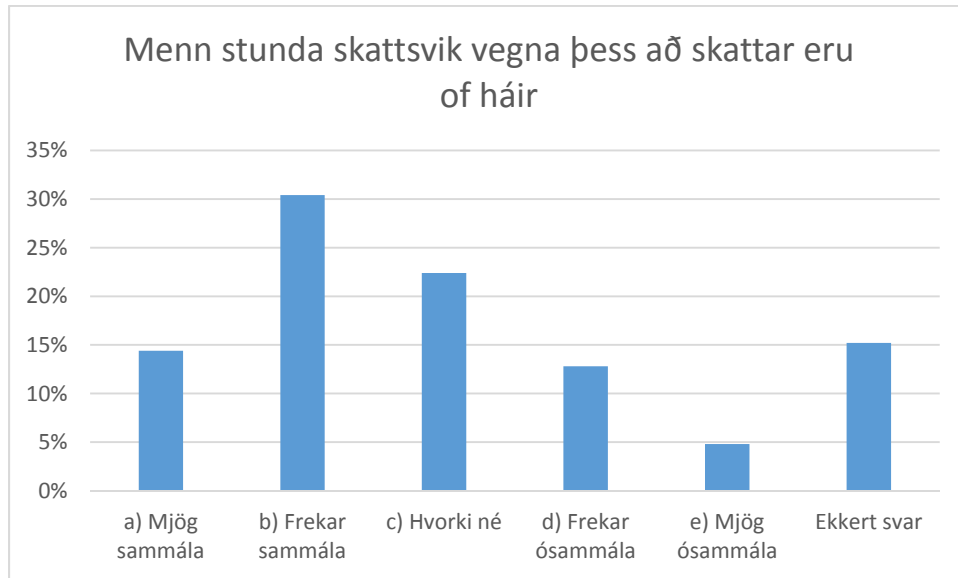
Hluti könnunarinnar snéri að því að kanna ástæður ferðapjónustuaðila til skattsvika. Hafa verður í huga varðandi þennan hluta könnunarinnar að svarendur geta sér til um ætlaðar ástæður þeirra sem stunda skattsvik en hafa ekki endilega reynslu af skattsvikum frá fyrstu hendi. Þrátt fyrir þetta þótti við hæfi að kanna hug svarenda til ástæðna skattsvika enda blasi hvatar til skattsvika við aðilum ferðapjónustu hvort sem þeir svíkja undan skatti eða ekki.

Þegar spurt var hvort menn stunduðu skattsvik þar sem þau væru arðbær svaraði stærsti hluti svarenda því til að svo væri en um 56% þeirra sem tóku virka afstöðu til spurningarinnar voru fullyrðingunni frekar eða mjög sammála. Nokkuð ósamræmi er á svörum þessarar spurningar og þegar spurt var hvort skattsvik væru arðbær í grein svarenda, þar sem flestir voru því ósammála að skattsvik væru arðbær. Báðar þessar spurningar voru settar fram á fimm punkta „likert“ skala þar sem sett var fram fullyrðing og svaranda var gefinn kostur á að meta með fimm valmöguleikum hversu sammála hann væri fullyrðingunni. Það er erfitt að meta að hvaða leyti svarandi er sammála fullyrðingu spurningarinnar eða hvort hann gerir þeim sem stunda skattsvik upp ástæðu út frá valmöguleikum spurningarinnar. Því má velja því fyrir sér, í ljósi ósamræmis á milli spurninganna tveggja, hvort meta eigi hluta svörunar á þessari spurningu þannig að svarendur telji að þeir sem stunda skattsvik telji ranglega að skattsvik séu arðbær. Það er þó sett í hendur lesenda að mynda sér skoðun á því hvaða hug svarendur höfðu til spurningarinnar.



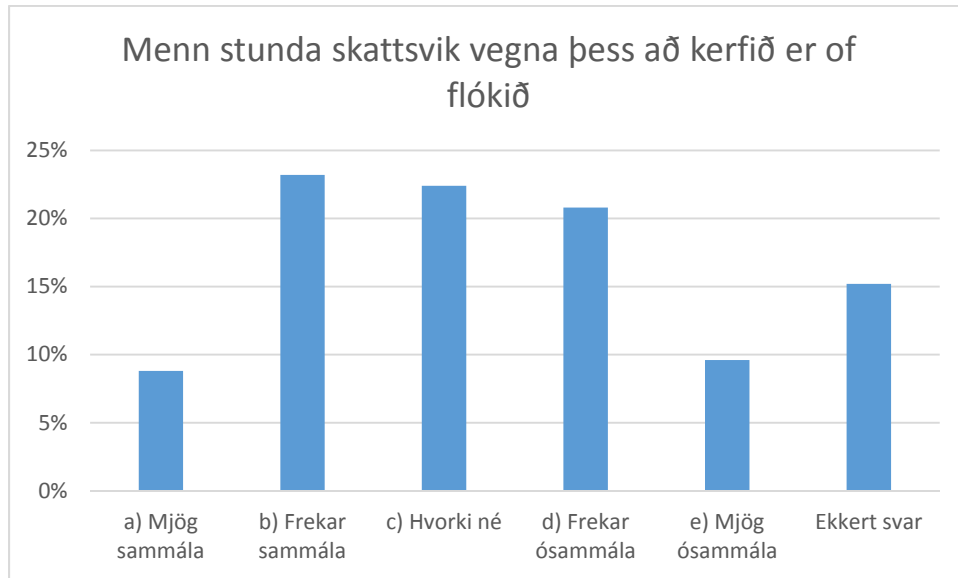
Mynd 24, Stunda menn skattsvik vegna þess að þau eru arðbær?

Spurt var hvort menn stunduðu skattsvik vegna þess að skattar væru of háir. Spurningin er nátengd þeirri að ofan að því leyti að ef skattar eru háir eykur það efnahagslegan hvata manna til að stunda skattsvik. Blæbrigðamunur er þó á spurningunum hvað varðar þá hvata sem sem gætu skýrt þá ákvörðun manna að stunda skattsvik. Ef menn trúa því að skattar séu óeðlilega háir, hvort sem er í samanburði við aðrar greinar eða þá þjónustu sem kemur frá ríkinu á móti skattheimtunni og mönnum finnst skattheimtan óréttlát gætu siðferðislegar ástæður staðið gegn eðlilegum skattskilum. Þegar spurt var, menn stunda skattsvik vegna þess að skattar eru of háir voru tæp 53% frekar eða mjög sammála fullyrðingunni. Í samanburði við fyrri spurningu, menn stunda skattsvik vegna þess að þau eru arðbær, eru þó færri sammála því að ástæða skattsvika séu of háir skattar.



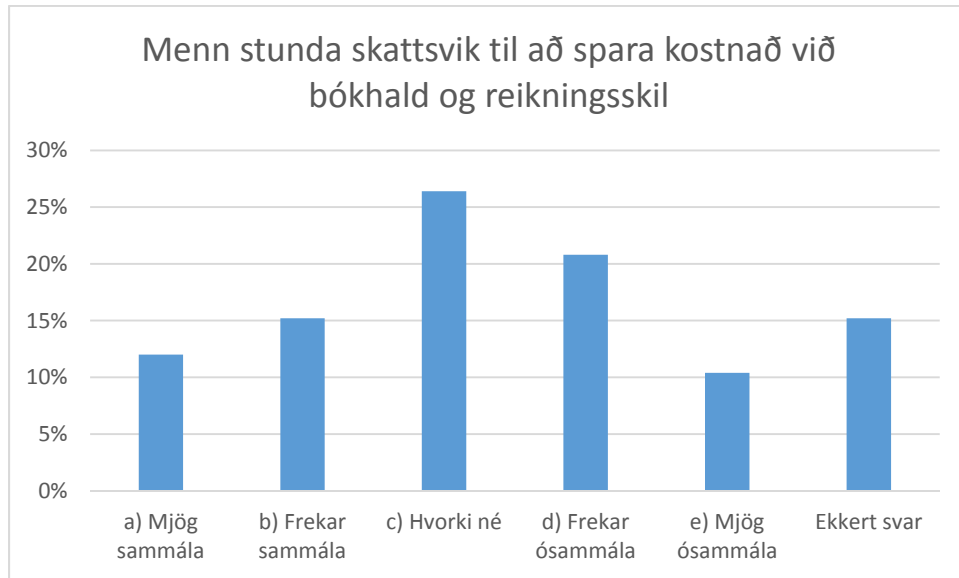
Mynd 25, Stunda menn skattsvik vegna þess að skattar eru of háir?

Önnur möguleg ástæða fyrir skattundanskotum er að skatta- og leyfakerfið er flókið, eða erfitt sé að uppfylla stjórnsýslulegar kröfur sem gerðar eru til ferðaþjónustuaðila. Eins og hefur komið fram er umhverfi aðila ólíkt eftir því hvaða iðnaði viðkomandi ferðaþjónustuaðili tilheyrir en mismunandi skattumhverfi er eftir ólíkum atvinnugreinum og ólíkra leyfa krafist. Þegar spurt var hvort menn stunduðu skattsvik vegna þess að kerfið væri of flókið voru 38% svarenda því mjög eða frekar sammála en 36% voru því mjög eða frekar ósammála.



Mynd 26, Stunda menn skattsvik vegna flækjustigs skatta- og leyfakerfisins?

Af viðtölum við aðila heyrðist oft það viðkvæði að kostnaður og umsýsla við bókahald og reikningsskil væri hlutfallslega meiri hjá litlum og ungum fyrirtækjum en þeim sem væru stærri og hefðu starfað lengur. Í ferðapjónustu er hærra hlutfall yngri og minni fyrirtækja en í mörgum öðrum greinum. Jafnframt starfa mörg ferðapjónustufyrirtæki í fleiri en einni atvinnugrein og greiða því skatta og gjöld eftir mörgum og ólíkum reglum.



Mynd 27, Veldur kostnaður við bókhald og reikningsskil skattsvikum?

Svarendur voru því beðnir að taka afstöðu til fullyrðingarinnar, menn stunda skattsvik til að spara kostnað við bókhald og reikningsskil. Um 37% svarenda voru mjög eða frekar ósammála fullyrðingunni á móti 32% sem voru henni frekar eða mjög sammála.

7. Helstu vandamál

Eftir að hafa rætt við fjölmarga aðila, rýnt í niðurstöður spurningakönnunarinnar ásamt umræðum á fundum við hagsmunaaðila er hægt að taka saman hver eru helstu vandamál þeirra greina ferðaþjónustu sem rannsóknin nær yfir.

- *Gistþjónusta*

Við blasir að stærsta vandamálið sem snýr að skattsvikum í gistþjónustu er fjöldi óskráðra og leyfislausra gististaða víðsvegar um landið sem líklegt er að séu ekki að greiða skatt af seldri þjónustu, hvort sem um er að ræða skil á virðisaukaskatti, staðgreiðslu eða greiðslu fasteignagjalda. Af viðtölum og könnun er ljóst að hjá stærri aðilum eru þessi hlutir líklega að mestu í lagi enda er það ljóst að það að vera í svartri starfsemi takmarkar mikið möguleika slíkra aðila á markaði. Meðal þeirra atriða sem komu oft fram að gætu valdið þessu eru m.a. vandræði aðila við að verða sér út um nauðsynleg leyfi til rekstrarins, mikil hækkun á fasteignagjöldum við það að skrá húsnæði fyrir atvinnustarfsemi ásamt vanþekkingu og hugsanlega hræðslu minni aðila við að vera innan skatta og leyfakerfisins. Annað stórt vandamál er skortur á vinnuafli á háannatíma, sérstaklega eftir því sem fjær dregur höfuðborgarsvæðinu. Staða sem veldur því að launþegar geta og gera kröfu um að fá greitt svart að hluta eða öllu leyti. Sé þörf á svörtu fé til að greiða slík laun þarf að eiga við tekjuskráningu þess sem slík laun greiðir.

- *Veitingaþjónusta*

Langstærsta vandamál á veitingaþjónustumarkaði er stórt bil á milli virðisaukaskattsþrepa. Bil sem er svo mikið að menn sjá sér mikinn hag í því að „hliðra“ vörum og þjónustu á milli skattþrepa. Eins og í gistþjónustu veldur skortur á vinnuafli því að krafa er gerð um svört laun, sérstaklega á annatímum. Á landsbyggðinni lýsir þetta vandamál sér þannig að erfitt er að fá fólk til að flytjast þangað og vinna án þess að greiða

svört laun. Á höfuðborgarsvæðinu lýsir þetta vandamál sér þannig að erfitt er að fá fólk sem er að vinna fulla vinnu til þess að taka að sér aukavinnu sem gefin er upp. Skapar þetta eins og áður segir þrýsting á aðila í slíkum rekstri til að telja ekki fram allar tekjur svo hægt sé að verða við slíkum kröfum.

- *Farþegaflutningar á landi og sjó*

Af viðtölum við aðila var ljóst að þeir sem voru utan virðisaukaskattkerfisins voru óánægðir með það, vildu vera innan kerfisins. Óánægjan var síðan enn meiri hjá þeim aðilum sem voru bæði að selja þjónustu sem var innan og svo þjónustu sem var utan kerfis. Eins og í veitinga- og gistiþjónustu var t.d. krafa um svört laun mikið vandamál á háannatíma.

- *Leiga flutningatækja, bílaleigur o.fl.*

Þær athugasemdir sem komu fram um skattalegt starfsumhverfi aðila sem leigja út flutningstæki, þá langmest bílaleigur, vörðuðu flókið og lítt skiljanlegt virðisaukaskattkerfi. Menn þurfa að standa í ýmiskonar æfingum til að takmarka skattgreiðslur. Sama farartækið t.d. skráð bæði til leigu og fyrir fólksflutninga og þá í öðru virðisaukaskattsþrepi. Bílum sem breytt er í húsbíla fá til dæmis ekki sömu skattalegu meðferð og aðrar gerðir ökutækja. Þá kvörtuðu minni aðilar yfir því sem sem þeim fannst ósanngjarnt þrepaskipt afsláttarkerfi af vörugjöldum á innfluttum bílum, kerfi sem er þannig að borgað er fast gjald fyrir að geta nýtt sér slíkan afslátt. Töldu þeir þann bílafjölda sem miðað var við ekki sanngjarnan en bílaleiga greiðir gjald sem nemur 1.750.00 vegna heimildar til eftirgjafar á vörugjaldi á allt að 35 bifreiðum á hverju

almanaksári, 3.750.000 vegna heimildar til eftirgjafar á vörugjaldi á allt að 250 bifreiðum og 6.750.000 vegna 250 bifreiða eða fleiri.⁶⁰

Samkvæmt tölum frá bílaleigunefnd SAF, hefur nýskráðum bílaleigubílum aðeins fjölgað um 2% frá árinu 2006 á meðan heildarfjöldi bílaleigubíla hefur aukist um 83,4%. Eru þetta augljós merki um að framboð eldri bíla hefur aukist gríðarlega, við minnkandi bílakaup minnkar virðisaukinn af bílaviðskiptum. Þá má og benda á að bílaleigur eru einu aðilarnir í ferðapjónustu sem starfa alfarið í 25,5% VSK umhverfi. Það má leiða að því líkum að með endurskoðun á umhverfi bílaleiga þegar kemur að t.d. vörugjöldum á þann veg að þeir sem í dag eru að kaupa og leigja út eldri bíla sjái meiri hag í því að kaupa nýja bíla, þannig er bæði hægt að auka virðisauka af slíkum kaupum og auka öryggi og upplifun þeirra ferðamanna sem leigja sér bíla.⁶¹

- *Ferðaskrifstofur*

Þar sem velflestar ferðaskrifstofur veita fjölbreyttari þjónustu en eingöngu miðlun, þ.e. þjónustu sem er undanþegin virðisaukaskatti, þá lenda þær í vandræðum vegna mismunandi skattþrepa í virðisaukaskatti. Þegar sami aðilinn er að selja ferðamanni þjónustu sem er í þremur þrepum virðisaukaskatts í einni og sömu ferðinni koma upp vandamál við bókhald og reikningagerð. Aukinheldur býður slíkt upp á það að menn hliðri verðum eða færi til á milli þrepa til þess að takmarka skattbyrði. Þegar kemur að skattsvikum virðist það vera algengast að röng tekjuskráning sé sú aðferð sem menn nota til að koma undan peningum. Þau vandamál sem eiga við um bílaleigur og fólksflutninga eru þess utan augljóslega vandamál sem ferðaskrifstofur eiga við að etja.

⁶⁰ Sbr. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 29/1993

⁶¹ Gunnar Valur Sveinsson hjá SAF. (28.04.14). Munnleg heimild.

8. Leiðir til úrbóta

Þann 21. febrúar mættu á Bifröst hópur fólks til að ræða niðurstöður könnunarinnar sem og reyna svara nokkrum spurningum sem hafa komið upp við vinnslu verkefnisins. Í hópnum voru meðal annars starfsmenn eftirlitssviðs Ríkisskattstjóra, starfsfólk Markaðsstofu Vesturlands, Ferðamálastofu ásamt ýmsum aðilum úr ferðaþjónustu. Eftir að hafa kynnt verkefnið og kynnt helstu niðurstöður könnunarinnar var farið í þá vinnu að rýna í stærstu vandamálin, skilgreina þau og koma með hugmyndir að úrbótum.

Eitt vaskþrep fyrir alla? Eða aðrar breytingar á VSK kerfinu?

Mikilvægt er að ferðaþjónustan búi við einfalt virðisaukaskattskerfi. Hugmyndin að baki virðisaukaskatti er sú að hann sé neysluskattur, fullkomlega óháður þeirri keðju framleiðslu og sölu sem á sér stað áður en endanlegur neytandi vörunnar greiðir fyrir hana. Í íslenska VSK kerfinu er þetta tæpast raunin. Ferðaþjónustuafurðir falla í bæði virðisaukaskattsþrep auk þess sem þær falla eftir efnum undir nokkrar undanþágur frá skattskyldu virðisaukaskatts. Það er því erfitt í núgildandi kerfi að tryggja það að á enda keðjunnar fari fram þau eiginlegu viðskipti sem ætlað er að vera endanlegur skattstofn út frá sjónarhóli löggjafans og eðli virðisaukaskatts. Í flestum Evrópulöndum eru fleiri en eitt þrep virðisaukaskatts, til að ná fram einhverskonar jöfnuði hefur mönnum þótt eðlilegt að ákveðnar vörur væru í lægra þrepi, nauðsynjavörur fyrir venjulegt fólk svo dæmi sé tekið. Jöfnuði væri frekar hægt að ná fram í gegnum einhver önnur kerfi en virðisaukaskattskerfið, enda er það illa til þess fallið. Lægra skattþrep fyrir nauðsynjavörur eins og t.d. matvæli hagnast augljóslega þeim frekar sem mestu eyða í slíkar vörur. Matur þess sem eyðir 10 þúsund krónum á viku fellur þannig í sama skattþrep og þess sem eyðir 100 þúsund krónum á viku. Það hljóti að vera til aðrar og betri leiðir til þess að hjálpa þeim

sem minnst hafa við að nálgast helstu nauðsynjar, virðisaukaskattskerfið eins og áður segir, hentar ekki til þess.

Hvað varðar innbyrðis jafnræði á milli atvinnugreina og fyrirtækja í ferðaþjónustu þegar kemur að skattaframkvæmd voru menn sammála um að betra væri að vera með alla vöru og þjónustu innan ferðaþjónustu í einu þrepi. Annað sjónarmið sem skiptir máli í þessu samhengi er að íslenska skattkerfið er í samkeppni við skattkerfi annarra ríkja. Má sem dæmi nefna að í Danmörku er eitt VSK þrep, er því öll þjónusta t.d. veitinga og gististaða í 25% virðisaukaskatti, gæti sú afleiðing þess, að gisting og veitingar þar eru töluvert dýrar, hugsanlega verið ein ástæða minnkandi samkeppnishæfni danskra ferðaþjónustufyrirtækja síðustu ár. Öfugt við Dani tóku Svíar þá ákvörðun að færa t.d. hótalgistinu niður í 12% VSK. Ef ekki er varlega farið og ferðaþjónustan hóflega skattlögð, gæti það haft í för með sér tapaðar tekjur fyrir þjóðfélagið.

Það er töluverð óánægja með núverandi virðisaukaskattskerfi, gildir þá einu hvort um er að ræða aðila í ferðaþjónustu, skattayfirvöld eða stjórnvöld. Einnig voru aðilar almennt sammála um að undanþágukafla virðisaukaskattslaga þyrfti að taka til alvarlegrar endurskoðunar, helst þá með því hreinlega að taka hann út. Þá virðist nokkuð ljóst að bilið milli 7% og 25,5% þrepsins er of mikið og býður ekki bara upp á hliðranir milli þrepa, heldur hvetur hugsanlega til þess. Það er því nauðsynlegt að færa þessi þrep nær hvoru öðru eða koma á einu sameiginlegu þrepi fyrir alla vöru- og þjónustusölu ferðaþjónustuaðila. Núverandi ástand er of flókið, undanþágur hálfgerður bandormur sem menn dansa við og túlka oft á tíðum eftir eigin smekk. Eins og áður hefur verið bent á er hugmyndin að baki virðisaukaskattskerfi sú að um neysluskatt sé að ræða sem leggst á síðustu viðskipta vörunnar, til endanlegra nota. Sú er ekki raunin í núverandi kerfi, því fer í raun fjarri.

Leyfa og eftirlitskerfi

„One stop shop“ er hugmynd sem hefur komið upp í öllum viðtölum og fundum við vinnslu verkefnisins. Að hægt sé að mæta á sama staðinn og fá bæði hjálp og sækja um öll leyfi sem til þarf í þeim rekstri sem viðkomandi er í. Þá væri hugsanlega hægt að veita fólki aðstoð með að koma sér inn í skattkerfið. Þannig væri að hluta hægt að koma ábyrgðinni frá ferðaþjónustuaðila yfir á stofnun þar sem hæfur starfsmaður fylgir málinu eftir. Með því að samvinna þjónustu við það að útvega aðilum leyfi og koma þeim inn í skattkerfið opnast möguleiki á að auðvelda eftirlit. Ein þeirra hugmynda sem hvað oftast kom upp var að tengja eftirlit leyfa við VSK númer, þannig væri hægt að koma því þannig við að aðilar fengju ekki þau leyfi sem til þyrfti í þeirra rekstri nema vera með virkt virðisaukaskattsnúmer. Það er svo mun auðveldara að fylgja eftir leyfamálum en stunda skattrannsóknir sem eru bæði dýrar og tímafrekar. Eins og kom fram í könnuninni þá er það mat manna að séu leyfi í lagi sé líklegt að allt annað sé í lagi.

Ein leið að slíku eftirliti væri sú að skylda aðila til þess að setja virðisaukaskattsnúmer á allar auglýsingar, hvort sem þær eru á netinu eða annars staðar. Þannig væri auðvelt fyrir bæði lögreglu, skattayfirvöld eða aðra eftirlitsaðila að fletta upp virðisaukaskattsnúmerum, bera þau saman við leyfi viðkomandi og þannig fá hugmynd um það hvort hlutirnir væru þar í lagi eða ekki. Það er dýrt að elta fyrirtæki með skattrannsóknum, leyfaeftirlit þessu líkt gæti þannig verið líklegra til þess að ýta þeim sem hugsanlega eru ekki með allt sitt í lagi upp á yfirborðið. Með því að auka valdheimildir eftirlitsaðila til lokunar, bæði skattayfirvalda og lögreglu er hugsanlegt að í reglunum felist meiri fælingarmáttur en nú er og þannig aukinn hvati fyrir aðila til þess að hafa öll sín mál hreinu. Í þessu kerfi væri svo sá möguleiki fyrir hendi að þeir sem væru með skatta og leyfamál í lagi gætu fengið leyfi til að nota einhvers konar borða með öllum

upplýsingum á heimasíðu sinni, leið fyrir hugsanlega viðskiptavinum til þess að geta séð hverjir það eru sem eru með allt sitt á hreinu og hverjir ekki. Í slíku kerfi gæti falist verulegur hvati fyrir þá sem eru að selja þjónustu að hafa sitt á hreinu.

Sú spurning vaknaði einnig hvort það væri nauðsynlegt að eins marga eftirlitsaðila þurfi við ýmsar leyfisumsóknir og nú er, í sumum tilfellum eru það allt að fimm mismunandi aðilar sem koma á sama staðinn á mismunandi tíma áður en þau leyfi fást sem til þarf. Fyrir aðila úti á landi getur þess utan falist í þessu töluverður kostnaður að fá eftirlitsaðila þar sem þeir eru jafnvel rukkaðir um kostnað við akstur. Á það var bent að í t.d. sjávarútvegi væri það einn aðili sem sér um að taka út allt það sem þarf að taka út á skipum landsins. Löggiltir skipaskoðunarmenn eru staðsettir víðsvegar um land svo aldrei er langt fyrir þá að fara þar sem skoðunar er þörf. Það væri því ekki úr vegi að líta til reynslu útgerðarinnar í þessum efnum.

Á það var bent að aðilar þurfi jafnvel að kunna vel þær reglur sem eftirlitsaðilar eigi að fara eftir til að lenda ekki í vandræðum, tekið var dæmi með brunaeftirlit þar sem menn vilja gjarnan skoða annað en þeir eiga að gera og gera jafnvel kröfur sem eiga ekki rétt á sér, slíkt getur varla talist líðandi. Þá var viðruð sú skoðun að oft fengju menn það á tilfinninguna að opinberar stofnanir litu á eftirlit sem ákveðna tekjuöflunarleið. Þannig væri hagkvæmnin ekki endilega alltaf í fyrirrúmi heldur væri markmiðið að ná í aukatekjur, t.d. með því að í stað þess að taka út nokkra staði hjá sama aðila í sömu ferð þá væri farið í stakar og þar með dýrari skoðunarferðir á hvern stað, slíkt getur heldur ekki talist í lagi. Að lokum var rætt ákveðið misræmi sem margir könnuðust við, var þar sérstaklega minnst á heilbrigðiseftirlitið, að ekki væru sömu kröfur gerðar eftir því hvaða sveitarfélag það væri sem viðkomandi heilbrigðiseftirlitsaðili starfaði undir. Var því til stuðnings bent á það t.d. að það væru ekki sömu reglur sem giltu um hreinlæti heitra lauga

á hótelum eftir því hvort þau væru staðsett á höfuðborgarsvæðinu eða á landsbyggðinni, slíkt ósamræmi er ekki í lagi og er eitthvað sem verður að skoða nánar.

Samvinna og virkjun almennings gegn skattsvikum

Hópurinn ræddi nokkrar hugmyndir um það hvernig hægt væri að virkja almenning og/eða ferðamenn til þess að sniðganga skattsvikara og koma upp um skattsvik. Voru þá aðallega ræddar leiðir sem sneru að tekjuskráningu. Ein hugmyndin var að fara það sem hægt væri að kalla ítölsku leiðina. Á Ítalíu þurfa allir söluaðilar hvers kyns vöru eða þjónustu gefa út sérstakar löggildar kvittanir sem eru þannig að sá sem tekur við þeim getur séð hvort tekjuskráning hafi farið rétt fram. Leið til að fylgja eftir slíku kerfi þannig að það kæmi að notum væri einhverskonar hvatakerfi fyrir ferðamenn og aðra til þess að veita söluaðilum þannig ákveðið aðhald. Hægt væri að hugsa sér einhvers konar umbun fyrir að skila löggildum kvittunum við brottför. Við uppsetningu á kerfi eins og þessu væri hægt að tengja sjóðsvélarnar við kerfi skattayfirvalda, með slíku kerfi væri það talsverðum annmörkum háð að halda sölu utan tekjuskráningar. Til að slíkt kerfi virkaði að fullu, þyrfti reglur sem gerðu skylt að alla posa þyrfti að tengja við sjóðsvélar. Rædd var sú hvort ekki væri kominn tími til þess að fara í nýjar ímyndarherferðir, hér á landi þekktist það að gera auglýsingar um umferðaröryggi, af hverju ekki að búa til auglýsingar til þess að minna fólk á samfélagslegan kostnað skattsvika, eða benda fólki á að það sé ekki endilega víst að skattsvik borgi sig, heldur þvert á móti.

Samvinna skattayfirvalda og skattgreiðenda, er hægt að auka hana?

Mikið hefur breyst til batnaðar hjá embætti Ríkisskattstjóra síðustu ár, um það voru allir sammála. Ímynd skattsins meðal fólks endurspeglir ekki endilega allar þær jákvæðu breytingar sem þar hafa orðið. Starfsfólk Ríkisskattstjóra kom með þá hugmynd hvort ekki væri sniðugt að dæma þá sem verða uppvísir að skattamisferli til þess að sitja námskeið á

vegum skattayfirvalda. Þá væri hægt að koma upp kerfi þar sem þeir sem hafa verið með bókhald og annað í ólagi í nokkur ár fengju hjálp við að koma sínum málum í lag án þess endilega að það hefði í för með sér mikinn kostnað og endurskoðun mörg ár aftur í tímann. Þá kom upp sú hugmynd að bjóða aðilum upp á örnámsskeið í skatta- og rekstrarfræðum, það væri til dæmis hægt að nota sameiginlega leyfastofu til þess að kynna slík námskeið fyrir þeim sem koma og sækja um leyfi. Einnig voru ræddir hugsanlegir erfiðleikar eða jafnvel hræðsla nýrra lítilla aðila við að fara inn í kerfið. Það er til að mynda stórt fjárhagslegt skref að skrá íbúð sem atvinnuhúsnaði, sem er ein forsenda þess að menn geti fengið gististaðaleyfi, það hefur í för með sér mikla hækkun á fasteignagjöldum sem menn eru hugsanlega ekki til í að leggja í áður en vitað er hvort rekstragrundvöllur er fyrir því sem menn ætla að gera, þetta væri hægt að leysa með því að leyfa ákveðinn prufutíma áður en menn þyrftu að fara í fulla skráningu.

Þrýstingur frá launþegum, hversu stórt vandamál er það – leiðir til úrbóta?

Oft þegar rætt er um skattsvik er bara horft á vandamálið frá annarri hliðinni, hlið fyrirtækjanna. Eins og áður hefur komið fram er hluti vandamálsins líka þrýstingur á atvinnurekendur frá launþegum og verktökum. Af viðtölum og umræðum við fjölda fólks að dæma, er það ljóst að sá þrýstingur sem atvinnurekendur í ferðaþjónustu verða fyrir um að greiða laun svart, er töluverður. Við vinnslu verkefnisins heyrðust sögur af kokkum, þjónum, plötusnúðum, dyravörðum, rútubílstjórum, námsmönnum, fólki á atvinnuleysisbótum ásamt einstaklingum á örorkubótum sem ekki var hægt að fá í vinnu öðruvísi en að borga þeim svört laun. Annar skýrsluhöfunda þekkir það af eigin raun að reyna að fá fólk í vinnu á hóteli úti á landi. Reyndist afar erfitt að finna starfsfólk þar sem meirihluti þeirra sem svöruðu atvinnuauglýsingum fóru fram á það að fá greitt svart að hluta eða öllu leyti. Fyrir fyrirtæki í ferðaþjónustu, sem þrífast að miklu leyti á stuttum

háannatíma yfir sumarið, er þetta stórt vandamál, erfitt getur verið að fá fólk í vinnu, sérstaklega fjarri höfuðborgarsvæðinu, sem þýðir að starfsfólkið getur gert kröfur um að fá að vinna svart. Til þess að hægt sé að borga svart þurfa fyrirtæki að eiga við tekjuskráningu. Fyrir hvern launamann eða verktaka sem fær greitt svart er skattatap þjóðfélagsins því tvöfalt, bæði af tekjum fyrirtækisins sem ekki eru skráðar sem og skattur af tekjum þess sem greiðsluna þiggur. Einn sagði sögu af kokki sem hafði í meira en tíu ár tekið að sér veislur og annað tilfallandi í sinni sveit, viðkomandi fékk þennan kokk til þess að sjá um mati í veislu fyrir sig. Þegar kom að því að greiða og fá reikning þá sagðist kokkurinn ekki standa í slíku, hann fengi bara greitt í seðlum á staðnum. Okkar maður kvað það ekki koma til greina, hann þyrfti að fá reikning. Kom þá í ljós að kokkurinn hafði aldrei gefið út reikning, kunni það ekki. Hann var sendur í næstu ritfangaverslun til þess að kaupa sér reikningablokk og fékk svo aðstoð gjaldkerans við að skrifa reikninginn. Þessi kokkur lýsir ákveðnu hugarfari sem menn verða ekki bara varir við í ferðapjónustu, heldur alls staðar. Íslendingum finnst í lagi að svíkja undan skatti, svört vinna er eftirsóknarverð og ekkert til að skammast sín fyrir. Ástæða þess að ferðapjónustan er hugsanlega viðkvæmari en aðrar atvinnugreinar er hversu árstíðartengd hún er. Það þarf marga nýja starfsmenn í stuttan tíma. Þetta er stórt vandamál sem þarf að leysa með einhverjum hætti. Meðal þeirra hugmynda sem rætt var um voru hugmyndir eins og að hækka frítekjumark lánþega LÍN, gefa bótaþegum kost á því að vinna tímabundið yfir sumarmánuðina án þess að tapa bótarétti að hausti og svo hugsanlega að finna leiðir til þess að gera það eftirsóknarverðara fyrir fólk að ná sér í aukatekjur með aukavinnu án þess að stór hluti þeirra fari í skatt. Fólk sem rætt var við í veitingarekstri sagði að mjög erfitt væri að fá hæft fólk til að vinna slík störf án þess að greiða þeim svart þar sem margir væru í annarri vinnu á daginn. Slíkir aðilar sæju sér lítinn hag í því að taka að sér

aukaverkefni utan hefðbundins vinnutíma og horfa á eftir helmingi launa sinna í skatt. Önnur hugmynd var svo að gefa fólki möguleika á því að leggja stóran hluta aukavinnu í iðgjöld í viðbótarlífeyrissparnað í séreignarsjóðum með þeim fríðindum sem slíku fylgir, þannig væri bæði hvati til vinnu og sparnaðar.

Aðgengi nýrra aðila

Eins og áður hefur komið fram þá virðist mörgum vaxa það í augum að koma sér inn í kerfið, jafnvel með þeim afleiðingum að viðkomandi starfa einfaldlega utan kerfis. Það er ekki nógu gott þar sem eftirlitskerfin, hvort sem það er skattaeftirlit eða annars konar eftirlit beinist að langmestu leyti að skráðum aðilum. Þetta þarf að laga, áður hefur verið nefnd hin svokallaða „one stop shop“. Aðrar hugmyndir voru meðal annars ákveðin eftirgjöf í skattheimtu á nýja aðila, þ.e. einhvers konar reynslutími sem menn fengju áður þeir þyrftu að skrá sig að fullu með þeim skuldbindingum sem slíku fylgir. Hér má líta sérstaklega til fasteignagjalda, við það að breyta venjulegu húsnæði einstaklings í atvinnuhúsnæði, eins og krafa er gerð um til að fá gististaðaleyfi, hækka slík gjöld um rúmlega eitt prósentustig. Þetta getur verið töluverð upphæð fyrir litla aðila. Jafnvel mörg hundruð þúsund krónur á ári. Við slíkt ástand skapast mikill hvati fyrir aðila til þess að standa utan „kerfisins“. Þannig er auðvelt að ímynda sér að nýr aðili mikli þetta fyrir sér og taki ákvörðun um það að fara ekki í aðgerðir sem hefðu slíkar breytingar í för með sér, hugsanlega til reynslu í upphafi. Reynslutími sem svo hugsanlega lengist út í hið óendanlega, sérstaklega ef menn fá það á tilfinninguna að auðvelt sé að komast upp með slíkt eins og raunin virðist vera. Ein hugmynd sem kom upp var sú að bjóða upp á það að einyrkjar og/eða minni aðilar myndu greiða flatan einfaldan skatt. Hvort sem það væri t.d. flatur einfaldur tekjuskattur á allar tekjur, önnur hugmynd var sú að aðilar upp að ákveðinni stærð í gistiþjónustu greiða ákveðið verð fyrir hvert herbergi óháð því svo

hvernig velta viðkomandi er á ársgrundvelli. Slíkar aðferðir gætu auðveldað aðgengi minni aðila, það þyrfti þó að gera slíkt með þeim hætti að eftir að ákveðinni stærð er náð þá verði hagstæðara að færa sig yfir í hefðbundinn fyrirtækjarekstur. Við allar slíkar breytingar þyrfti þó að passa að skekkja ekki samkeppnisstöðu minni aðila við þá stærri.

Hvað með...

Eins og fram kom í niðurstöðum spurningakönnunarinnar þá er mikill meirihluta þeirra sem svöruðu sammála um það að skattsvik einfaldlega borga sig ekki. Skiptir þá engu með hvaða augum það er litið. Þeir sem voru að selja ferðir gátu ekki hugsað sér annað en taka við rafrænum greiðslum fyrirfram, menn treystu sér ekki í „rassvasabókhalda“ ásamt því að menn voru ekki tilbúnir til þess að gjaldfella eigin fyrirtæki með því að halda hluta raunverulegrar veltu utan sinna bóka enda hefur slíkt afar neikvæð áhrif á verðmat fyrirtækja, slíkt skiptir máli bæði hvað varðar lánaþyrngreiðslur í bönkum sem og hugsanlegt verð, komi til þess að menn vilji selja fyrirtækin sín. Hægt er að taka einfalt dæmi af bar þar sem eigandinn hefur stundað það að halda eftir hluta veltunnar, algeng „regla“ virðist vera sú að þegar kemur að reiðufé þá skila menn sem nemur um 15% af kortaveltu, það sem útaf stendur er stungið í vasann. Þetta getur seint talist hagkvæmt, það viðmið sem notað er þegar fyrirtæki í slíkum rekstri eru verðmetin er að miðað er við að margfalda ársveltu með um það bil 2 til 2,5. Það sem það þýðir er að fyrir hverjar 1000 krónur sem aðili stingur í vasann utan veltu, er hann í raun að snuða sjálfan sig um 1500 krónur ef til þess kæmi að viðkomandi seldi sinn rekstur. Þetta getur seint talist skynsamleg ráðstöfun. Það má velta upp þeirri hugmynd hvort ekki sé hægt að nýta þá staðreynd að skattsvik borgi sig ekki til þess að fá aðila til þess að koma sínum málum í lag. Þetta er hægt að gera bæði með auglýsingum og svo mætti virkja hagsmunasamtök ferðaþjónustuaðila, bjóða upp á kynningar og námskeið víðsvegar um landið til dæmis. Í

slíku átaki þyrfti að fá skattayfirvöld til að vera með. Það er líklegt að á þessum markaði séu fjölmargir aðilar sem eru ekki alveg með sína hluti á hreinu, vilji jafnvel vera í lagi en treysti sér ekki til þess að hafa samband við skattayfirvöld af fyrra bragði af ótta við að lenda hugsanlega í kostnaðarsamri endurskoðun einhver ár aftur í tímann. Til langframa hlýtur það að vera ábótasamara fyrir yfirvöld að fá menn til að koma sínum hlutum í lag þó að til einherrar eftirgjafar kæmi til þess að fá slíka aðila inn í kerfið.

9.Niðurstaða

Ferðaþjónusta er orðin mikilvægur hluti íslensks efnahagslífs, stóð hún á síðasta ári jafnfætis sjávarútvegi þegar tekjur af erlendum ferðamönnum voru 26,8% af heildarútflutningstekjum, eða tæpir 275 milljarðar. Sama ár er áætlað að beinar skatttekjur af ferðamönnum hafi verið 17 milljarðar og sé óbeinum skatttekjum vegna þeirra bætt við verður sú upphæð 27 milljarðar. Komum ferðamanna hefur frá árinu 2002 fjölgað um nær 300%. Það sem þó skyggir á þessa jákvæðu þróun er að skatttekjur af hverjum ferðamanni virðast hafa dregist saman frá árinu 2005. Fyrir því geta verið ýmsar ástæður. Samsetning ferðamanna gæti hafa breyst sem og almennar ferðavenjur þeirra. Annar möguleiki er sá að aukinn hluti teknanna skili sér ekki vegna skattsvika, á umræðu má sjá að það er almennt mat manna að vandi vegna svartar atvinnustarfsemi fari vaxandi samfara mikilli fjölgun ferðamanna. Eins og við á um aðra atvinnuvegi þarf skattheimta í ferðaþjónustu að taka mið af aðstæðum fyrirtækja, neytenda og markmiðum skattheimtu almennt, sem eru að afla ríkissjóði tekna.

Virðisaukaskattur er lang stærsti skattstofninn sem tengist ferðaþjónustu, hann er lagður á í tveimur þrepum, almennu þrepi sem er 25,5% og sértöku neðra þrepi sem er 7%, þar að auki er ákveðin starfsemi undanþegin virðisaukaskatti. Sala á ferðaþjónustu fellur undir bæði þrep virðisaukaskattsins auk undanþáguákvæðisins, þannig eru fjölmargir aðilar að veita þjónustu sem fellur undir fleiri en eitt þrep. Samanborið við önnur lönd er almennt þrep virðisaukaskatts fremur hátt á Íslandi, það er einungis Ungverjaland sem leggur á hærri almennan VSK, eða 27%, fast á hæla Íslands koma Danir, Norðmenn, Svíar og Króatar með 25% almennt þrep VSK. Litið til skattheimtu á veitingar og gistingu er annað upp á teningnum, þar er VSK á Íslandi mjög neðarlega. Þá er hvergi nema á Íslandi að

finna undanþágur einkaaðila frá greiðslu VSK. Aðrir skattstofnar sem tengjast ferðapjónustu eru tekjuskattur, gistináttaskattur og fasteignagjöld.

Þegar greiðslukortavelta er skoðuð sést að lítil raunbreyting hefur orðið á eyðslu ferðamanna héraendis, í það minnsta á þeim vörum sem ferðamenn greiða fyrir með greiðslukorti og innheimt er í gegnum innlenda færsluhirða. Því skýtur nokkuð skökku við að útflutningur og skatttekjur á hvern ferðamann fari á sama tíma lækkandi. Með því bera saman skráða veltu í flokki gistiþjónustu við uppreiknað söluvirði gistiþjónustu sést að árið 2013 vantaði 17% upp á þá veltu virðisaukaskatts sem eðlilegt væri að kæmi inn vegna gistiþjónustu, árið 2012 var sama hlutfall 13% og 8% árið 2011. Þegar kemur að gistináttgjaldi vantar um 54,5 milljónir árið 2013 eða um 19% og 38 milljónir og 16% árið 2012. Þegar síðan kemur að veitingarekstri er ljóst að aðilar sjá auðgunartækifæri í vantalningu við tekjuskráningu, enda aðhaldi viðskiptavina með tekjuskráningu gjarnan ábótavant á veitinga- og skemmtistöðum. Annar hvati til skattsvika stafar af hinu stóra bili sem er á milli VSK þrepa og þeim leiðum sem menn nota til að spila á það. Það má velta því upp hvort það séu hrein og bein skattsvik eða einfaldlega réttlæt看leg aðferð til skattatak mörkunar að standa í slíku þrepaflakki. Niðurstaða könnunar á bili þess sem ætti að innheimtast í 25,5% VSK veitingastaða og þess sem síðan raunverulega innheimtist er sú að þar er veltufrávik uppá 42-45%. Í því sambandi þarf þó að ítreka að töluverður hluti þess sem þar vantar inn er hugsanlega gefið upp í 7% VSK. Þetta er þó mjög hátt hlutfall rangrar skráningar, það er mat skýrsluhöfunda að besta leiðin til að taka á þessum vanda sé sú að sameina þessi þrep eða að minnsta kosti minnka bilið milli þeirra umtalsvert. Verði þessar vörur áfram hvorar í sínu þrepinu væri ráðlegt að leiða í lög einhverskonar verðmatsreglur sambærilegar þeim milliverðlagsreglum sem nú þegar eru í lögum um

virðisaukaskatt, þannig gæti það sem í dag væri hægt að flokka sem eðlilega skattatakörkun orðið að skattsvikum sem auðveldara væri að skilgreina.

Samkvæmt spurningakönnun meðal ferðapjónustuaðila þegar spurt var, hvort skatta- og leyfaumhverfi væri einfalt kom í ljós að almennt var meiri óánægja með einfaldleika leyfaumhverfisins en skattaumhverfisins. Spurt var um sanngirni skattkerfisins, bæði hvað varðar samkeppni við fyrirtæki innan sömu greinar og einnig með tilliti til samkeppni við fyrirtæki í öðrum greinum ferðapjónustu. Fleiri svöruðu því til að skattkerfið væri sanngjarnt en ósanngjarnt hvað varðaði samkeppni, bæði við fyrirtæki innan sömu greinar og aðrar greinar. Það ber þó að hafa í huga að vegna úrtaksgerðar má leiða líkur að því að svarendur hafi að meðaltali haft sín skattamál í betra lagi og hefur það áhrif á hvernig menn svara slíkum spurningum.

Til að draga saman helstu vandamál blasir við að stærsta vandamálið hvað varðar gistipjónustu er fjöldi óskráðra og leyfislausra gististaða víðsvegar um landið sem líklegt er að séu ekki að greiða skatt af seldri þjónustu, hvort sem um er að ræða skil á virðisaukaskatti, staðgreiðslu eða greiðslu fasteignagjalda. Þegar kemur að veitingapjónustu er mikið bil á milli virðisaukaskattsþrepa stórt vandamál. Bil sem er svo mikið að menn sjá sér hag í því að „hliðra“ vörum og þjónustu á milli skattþrepa. Af viðtölum við aðila í farþegaflutningum var ljóst að þeir sem voru utan virðisaukaskattkerfisins voru óánægðir með það, vildu vera innan kerfisins. Óánægjan var síðan enn meiri hjá þeim aðilum sem voru bæði að selja þjónustu sem var innan og svo þjónustu sem var utan kerfis. Algengasta umkvörtunarefni þeirra sem leigðu tæki til farþegaflutninga var flókið og lítt skiljanlegt virðisaukaskattkerfi. Ferðaskrifstofur voru, vegna þess að þær voru yfirleitt að veita fjölbreytta þjónustu, óánægðar með þær flækjur sem það að veldur að selja þjónustu í báðum þrepum ásamt þjónustu sem er undanþegin

virðisaukaskatti. Aðilar í veitingaþjónustu, gististarfsemi og fólksflutningum höfðu svo allir á orði að kröfur um svört laun væru sérstaklega mikið vandamál á háannatímum.

10. Lokaorð

Ljóst er að vandamál tengd skattsvikum og skattasniðgöngu í ferðaþjónustu á Íslandi eru töluverð og vegna þess verður ríkið af töluverðum skatttekjum þó erfitt sé að meta nákvæmlega hversu mikið það tap er. Það er mat skýrsluhöfunda að þó að vandamálið virðist stórt við fyrstu sýn þá sé ótal margt jákvætt sem hægt er að taka úr þeirri athugun sem gerð var á málinu. Ferðaþjónustan í þeirri mynd sem hún er í dag er ung og henni hafa fylgt vaxtaverkir í þeim öra vexti sem átt hefur sér stað síðustu tíu ár eða svo, meðal þeirra vaxtaverkja eru svört atvinnustarfsemi. Vandamálið er þó alls ekki það stórt að óvinnandi vegur sé að leysa það að mestu leyti. Með nokkrum smávægilegum breytingum á regluverki, eftirliti og upplýstri umræðu ásamt kennslu væri hægt að ná töluverðum árangri til að draga úr vandanum. Þá er það ljóst af viðtölum og samstarfi við aðila frá öllum hliðum borðsins að vilji til að leysa vandann er til staðar, enda var jákvæðni og samstarfsvilji það eina sem mætti skýrsluhöfundum hvar svo sem þeir komu. Með sameiginlegu átaki þeirra sem málið snýr að er það einlæg sannfæring höfunda að hægt sé að finna lausnir og fara í þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru til þess að draga eins og hægt er úr því vandamáli sem skattaundanskot eru í greininni. Næstu skref eru að menn ræði saman, komist sameiginlega að því hvað er hægt og hvað sé best. Skattsvik eru og munu alltaf verða til staðar, markmið löggjafans og annarra sem koma að þeim málum þarf að vera það að búa svo um hnútana að þau séu takmörkuð eins og kostur er.

Höfundur vilja að lokum þakka innilega þeim stóra hópi fólks sem var tilbúinn til gefa sér tíma til að aðstoða okkur við gerð þessarar skýrslu

Árni Sverrir Hafsteinsson

Jón Bjarni Steinsson

11. Heimildaskrá

Alþingi (1). (2010). *Frumvarp til laga um farþegagjald og gistináttgald*. Rafræn heimild,

sótt 14.2.14 <http://www.althingi.is/altext/139/s/0459.html>

Alþingi (2). (2007). *Frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 97/1987, um vörugjald,*

lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, og lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og

tóbaki, með síðari breytingum. Rafræn heimild, sótt 12.1.14

<http://www.althingi.is/altext/133/s/0482.html>

Alþingi (3). (2014). Prentað svar fjármálaráðherra. Rafræn heimild, sótt 30.3.2014

<http://www.althingi.is/altext/143/s/0506.html>

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (2013). *Skýrsla atvinnuvega- og*

nýsköpunarráðherra um stöðu ferðaþjónustunnar. Reykjavík: Alþingi

Bogi N. Bogason. (2012). Skattlagning á Ferðaþjónustu – Kapp er best með forsjá. Rafræn

heimild, sótt 14.11.2013 <http://www.vi.is/files/2012.01.10-Skattadagur->

[Bogi_1460200702.pdf](http://www.vi.is/files/2012.01.10-Skattadagur-Bogi_1460200702.pdf)

Boston Consulting Group. (2013). *Northern Sights: The future of tourism in Iceland*. Rafræn

heimild, sótt 11.10.13

<http://www.icelandictourism.is/servlet/file/store36/item699669/version1/Report%20from%20BCG%20on%20the%20Future%20of%20Tourism%20in%20Iceland.pdf>

Elías Bj. Gíslason. (2009, 11. Október) Rannsóknir í ferðaþjónustu - grunnur að framförum

og farsælli auðlindanýtingu. Morgunblaðið. Sótt 13. október 2009 af

http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1304367

Ferðamálastofa (1). (e.d.). *Fjöldi ferðamanna*. Rafræn heimild, sótt 3.4.2014

<http://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/fjoldi-ferdamanna>

Ferðamálastofa (2). (e.d.). Ferðavenjur erlendra ferðamanna. Rafræn útgáfa, sótt 30.1.2014

<http://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/kannanir-og-rannsoknir/ferdavenjur-erlendra-ferdamanna>

Hagstofa Íslands (1). (e.d.). *Helstu liðir útflutnings og þjónustu 2009-2013*. Rafræn heimild, sótt 3.4.2014

<http://hagstofan.is/?PageID=2601&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=UTA05001%26ti=Helstu+li%Foir+%FAtflutnings+v%F6ru+og+%FEj%F3nustu+2009%2D2013+++++%26path=../Database/utanrikisverslun/voruthjonusta/%26lang=3%26units=Millj%F3nir%20kr%F3na>

Hagstofa Íslands (2). (e.d.). *Neysla ferðamanna innanlands á markaðsvirði 2000-2009*.

Rafræn heimild, sótt 12.01.2014

<http://www.hagstofa.is/?PageID=2598&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=SAMo8102%26ti=Neysla+fer%Foamanna+innanlands+%E1+marka%Fosvir%Foi+2000%2D2009+++++%26path=../Database/ferdamal/ferdaidnadir/%26lang=3%26units=Milljónir króna/hlutfall>

Hagstofa Íslands (3). (e.d.). Kortavelta og ferðaiðnaður. Rafræn heimild, sótt 10.2.14

<http://www.hagstofan.is/?PageID=759&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=THJoo113%26ti=Kortavelta+og+fer%Foai%Fona%Four+++++++++%26path=../Database/thjodhagsreikningar/hagvisar/%26lang=3%26units=%DDmislegt>

Hagstofa Íslands (4). (e.d.). Heildarvelta eftir atvinnugreinum og tímabilum 2008-2013.

Rafræn heimild, sótt 14.2.2014

<http://www.hagstofa.is/?PageID=2595&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=FYR04101%26ti=Heildarvelta+eftir+atvinnugreinum+og+t%EDmabilum+2008%2D2013%26path=../Database/fyrirtaeki/veltutolur/%26lang=3%26units=Millj%F3nir%20kr%F3n>
[a](#)

Hagstofa Íslands (5). (e.d.). ÍSAT2008, Rafræn heimild, sótt 16.2.2014

<http://www.hagstofa.is/Pages/1830>

Hagstofa Íslands (6). (e.d.). Gisting. Rafræn heimild, sótt 15.01.2014

<http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Ferdamal-samgongur-UT/Gisting>

Hagstofa Íslands (7). (e.d.). Vísitala neysluverðs. Rafræn heimild, sótt 3.1.2014 ,

<http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Verdlag-og-neysla/Visitala-neysluverds>

Hagstofa Íslands (8). (2014). Gistingar ferðamanna 2013. *Hagtíðindi*.

OECD (1). (e.d.). Consumer Prices (MEI). Rafræn heimild, sótt 14.02.14

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MEI_PRICES

Reykjavíkurborg. (e.d.). Fasteignagjöld. Rafræn heimild, sótt 14.01.2014

http://reykjavik.is/sites/default/files/skjol_thjonustulysingar/alagningarsedill_reykjavikurborg_2014_1_lok.pdf

Ríkisskattstjóri (1). (e.d.). Gistináttaskattur. Rafræn heimild, sótt 20.11.2013

<https://www.rsk.is/atvinnurekstur/skattar-og-gjold/gistinattaskattur/>

Samtök Ferðaþjónustunnar.(2011). Ársskýrsla 2011-2012. Rafræn heimild, sótt 12.02.2014

http://www.saf.is/wp-content/uploads/2013/04/files/a_dofinni/adalfundur_2012/saf_2012_net.pdf

Seðlabankinn (1). (e.d.). Tímaraðir í Excel. Rafræn heimild, sótt 14.02.14

<http://www.sedlabanki.is/gengi/timaradir-i-excel/>

Slemrod, J. (1990). Tax Principles in an International Economy. World Tax Reform: Case Studies of Developed and Developing Countries, 11-24.

Smith, S. L. (1994). The tourism product. *Annals of tourism research*, 21(3), 582-595. (592-593)

Thuronyi, V. (2003). *Comparative Tax Law*. The Hague, Netherlands. Kluwer Law International

U.S. Internal Revenue Service. *Internal Revenue Manual, Audit Guidelines*, liður 9.1.3.3.2.1. Rafræn heimild, sótt 1.12.2013 http://www.irs.gov/irm/part9/irm_09-001-003.html

Vínbúðin. (e.d.). *Sölutölur*. Rafræn heimild, sótt 11.2.2014

http://www.vinbudin.is/desktopdefault.aspx/tabid-8/78_read-348/

European Commission. *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, , 13. Janúar 2014. Rafræn heimild, sótt 16.3.14
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

World Bank (e.d.). International tourism, expenditures (current US\$). Rafræn heimild, sótt 20.4.14 <http://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.XPND.CD>



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST

BIFRÖST UNIVERSITY