

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Ólafi Ísleifssyni um undanþágu frá kílómetragjaldi.

1. Hver eru að mati ráðherra rökin fyrir því að bifreiðum ætluðum til fólksflutninga er enn veitt undanþága frá greiðslu kílómetragjalds, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/2004, þrátt fyrir að frá upphafi árs 2016 hafa fólksflutningar verið virðisaukaskattskyldir eins og vöruflutningar og forsendur fyrir undanþágunni virðist því ekki lengur fyrir hendi?

Greiða ber kílómetragjald af skráðum bifreiðum sem eru 10.000 kg eða meira að leyfðri heildarþyngd og eftirvögnum sem teljast uppfylla framangreint þyngdarviðmið, hvort sem ökutækin eru skráð hér á landi eða erlendis. Eins og nafn gjaldsins ber með sér er það lagt á miðað við ekinn kílómetrafjölda. Frá framangreindri meginreglu eru gerðar undantekningar í ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, þar sem efnislega er kveðið á um að skyldan til greiðslu kílómetragjalds eigi ekki við í tilviki fólksflutningabifreiða, atvinnurekstrartækja sem eru notuð utan samgöngukerfisins, þ.e. beltabifreiða og námuökutækja, og bifreiða í eigu björgunarsveita. Við gildistöku laga nr. 87/2004 voru aðeins fólksflutningabifreiðar undanþegnar kílómetragjaldi, en undanþága beltabifreiða og námuökutækja á rót sína að rekja til 4. gr. laga nr. 136/2005. Í athugasemdum frumvarps þess er varð að þeim lögum er undanþágan réttlætt með vísan til þess að beltabifreiðar og námuökutæki hafi ekki afnot af vegakerfi landsins. Undanþága fólksflutningabifreiða frá kílómetragjaldi hefur hins vegar verið til staðar í lögum nr. 87/2004 frá öndverðu og hefur almenna forsenda hennar verið sú að fólksflutningar væru ekki í virðisaukaskattskerfinu. Í athugasemdum frumvarps þess er varð að lögum nr. 87/2004 sagði m.a.: „Við upptöku olíugjalds leggst virðisaukaskattur á olíugjaldið, ólíkt því sem gildir um þungaskatt. Eigendum vöruflutningabifreiða er unnt að færa virðisaukaskattinn sem innskatt þannig að hann hefur ekki áhrif á greiðslubyrði þeirra. Skatturinn mundi hins vegar bætast við gjaldbyrði eigenda fólksflutningabifreiða þar sem þeim er ekki unnt að færa virðisaukaskattinn sem innskatt. Ef eigendum stærri fólksflutningabifreiða yrði gert að greiða kílómetragjald mundi gjaldbyrði þeirra aukast umtalsvert frá því sem nú er.“ Við gildistöku laga nr. 87/2004 voru því fólksflutningar alfarið undanþegnir virðisaukaskatti líkt og tíðkast hafði í gildistið söluskattlaga. Átti undanþágan við hvort sem flutningarnir teldust til almenningsgangna, skólaaksturs eða flutnings ferðamanna, svo að fátt eitt sé nefnt. Aðilar sem standa utan skattskyldusviðs virðisaukaskatts leggja ekki virðisaukaskatt á þjónustusölu sína og af þeim sökum er þeim ekki fært að draga innskatt (sem fellur m.a. til vegna kaupa á eldsneyti) frá útskatti í starfseminni þannig að virðisaukaskattur hafi hlutlaus áhrif á hana. Þeir eru því í raun og veru í sömu sporum og neytendur að því leyti að þeir sitja uppi með þann virðisaukaskatt sem þeir greiða af vöru- og þjónustukaupum. Undanþága fólksflutningabifreiða frá kílómetragjaldi var byggð á jafnræðisrökum þar sem henni var ætlað að koma til móts við eigendur fólksflutningabifreiða sem eftir upptöku olíugjalds sátu uppi með virðisaukaskatt sem lagður var á söluverð dísilolíu og þar með m.a. á olíugjaldshluta söluverðsins.

Við upphaf árs 2016 tóku gildi viðamiklar breytingar sem Alþingi hafði gert á lögum um virðisaukaskatt rúmu ári fyrr. Tilgangur breytinganna var m.a. að breikka skattstofn virðis-

aukaskatts þannig að hann næði til ýmissa þátta ferðaþjónustutengdrar starfsemi. Í breytingunum fólst m.a. að undanþága fólksflutninga frá virðisaukaskatti var afnumin. Þau rök sem voru lögð til grundvallar undanþágu fólksflutningabifreiða frá kílómetragjaldi við setningu laga nr. 87/2007 hafa því ekki átt við frá þeim tíma. Hins vegar þarf að hafa í huga að við sama tilefni var nýtt ákvæði tekið upp í lög um virðisaukaskatt þar sem kveðið er á um að almenningssamgöngur, skipulögð ferðaþjónusta fatlaðs fólks og aldraðra og flutningar skólabarna séu undanþegnir virðisaukaskatti. Sú staða er því nú uppi að rekstraraðilar fólksflutningabifreiða stunda í mörgum tilvikum blandaða starfsemi í þeim skilningi að hluta ársins annast þeir t.d. almenningssamgöngur eða akstur skólabarna, sem hvort tveggja er undanþegið virðisaukaskatti, en starfa að öðru leyti í virðisaukaskattsskyldri starfsemi, t.d. við flutning ferðamanna.

Starfshópur um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis hefur haft undanþágu fólksflutningabifreiða frá kílómetragjaldi til skoðunar. Þess er vænst að hópurinn muni skila ráðherra skýrslu innan tíðar. Gera má ráð fyrir að undanþágan verði tekin til skoðunar í framhaldinu.

2. Hvaða fjárhagslega þýðingu hefur undanþágan fyrir ríkissjóð?

Undanþága fólksflutningabifreiða frá kílómetragjaldi hefur þau áhrif á ríkissjóð að skatttekjur eru lægri en þær væru ef hennar nyti ekki við. Ekki er unnt að leggja nákvæmt mat á áhrifin þar sem upplýsingar um raunverulegan akstur fólksflutningabifreiða eru ekki til reiðu í opinberum gögnum. Hér í framhaldinu verða hins vegar sett fram dæmi um hver áhrifin gætu mögulega verið. Í dæmunum er gert er ráð fyrir að meðalakstur á ári nemi að lágmarki meðalakstri dísildrifinna fólks- og sendibifreiða árið 2015, um 15 þúsund kílómetrum samkvæmt upplýsingum frá Samgöngustofu, en að hámarki 50 þúsund kílómetrum. Við gerð dæmanna var stuðst við upplýsingar frá Samgöngustofu um þyngd skráðra hópibifreiða hinn 1. janúar 2018. Í eftirfarandi töflu má sjá þau áhrif sem undanþága fólksflutningabifreiða frá kílómetragjaldi hefur mögulega á tekjur ríkissjóðs. Nemi meðalakstur 15 þúsund kílómetrum á ári eru áhrifin neikvæð um 80 millj. króna árlega en 110 millj. kr. nemi meðalaksturinn 20 þúsund kílómetrum og svo koll af kolli uns áhrifin verða neikvæð um 290 millj. kr. nemi meðalaksturinn 50 þúsund kílómetrum á ári.

Tafla. Dæmi um áhrif undanþágu fólksflutningabifreiða frá kílómetragjaldi á árlegar tekjur ríkissjóðs.

Árlegur meðalakstur (km)	Tekjur af kílómetragjaldi (millj. kr.)
15.000	-80
20.000	-110
25.000	-140
30.000	-170
35.000	-200
40.000	-230
45.000	-260
50.000	-290

Heimild: Samgöngustofa (2018) og útreikningar fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Rétt er að árétta að í töflunni voru einungis sett fram dæmi um áhrif undanþágu fólksflutningabifreiða frá kílómetragjaldi á tekjur ríkissjóðs. Hér er ekki um að ræða mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins á þeim tekjum sem ríkissjóður verður af heldur niðurstöður útreiknings að gefnum tilteknum forsendum.