

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum (tekjuöflunaraðgerðir, kjarasamningar, verðlagsbreytingar o.fl.), nr. 146/2012 (virðisaukaskattur á ferðaþjónustu).

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðrúnu Þorleifsdóttur og Davíð Stein Davíðsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Ernu Hauksdóttur frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Ólaf Torfason frá Fosshótelum, Ásgeir Jónsson, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins, Skúla Eggert Þórðarson ríkisskattstjóra, Frosta Ólafsson frá Viðskiptaráði Íslands, Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Boga Nilsson frá Icelandair og Drífu Snædal og Halldóru Sveinsdóttur frá Starfsgreinasambandi Íslands.

Umsagnir um málið bárust frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Starfsgreinasambandi Íslands, Viðskiptaráði Íslands og ríkisskattstjóra.

Nefndin óskaði eftir að atvinnuveganefnd fjallaði um áhrif samþykktar frumvarpsins á stöðu ferðaþjónustunnar sem atvinnugreinar og enn fremur áhrif samþykktarinnar á samkeppnisstöðu annarra atvinnugreina gagnvart ferðaþjónustu. Er umsögn meiri hluta nefndarinnar fylgiskjal með álit þessu og var það haft til hliðsjónar við mat meiri hlutans á framangreindum þáttum er snúa að samþykkt frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á lögum um virðisaukaskatt, vegna breytingar sem gerð var á þeim með lögum nr. 146/2012, um ráðstafanir í ríkisfjármálum. Með þeirri laga-setningu var útleiga hótél- og gistihbergja og önnur gistipjónusta felld í nýtt 14% skattþrep sem átti að taka gildi 1. september 2013. Með frumvarpinu er lagt til að fallið verði frá þeirri breytingu þannig að slík útleiga beri áfram 7% virðisaukaskatt.

Meiri hlutinn tekur fram að í heiti frumvarpsins kemur fram að um sé að ræða virðisaukaskatt á ferðaþjónustu en hér er um virðisaukaskatt á gistipjónustu að ræða.

Einföldun skattkerfisins.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að það er liður í einföldun skattkerfisins en sú gagnrýni kom m.a. fram við meðferð málsins á síðasta löggjafarþingi að með því væri verið að leggja til sérstakt skattþrep fyrir einungis 608 lögaðila í rekstri og að sú breyting hefði einnig áhrif á virðisaukaskattsskil þeirra sem eiga viðskipti við þessa aðila og geta nýtt innskatt af þjónustu þeirra í sínum rekstri. Slíkt mundi auka flækjustig við framkvæmd laganna og fela í sér aukna hættu á mistökum við tekjuskráningu og þannig aukinn kostnað fyrir hið opinbera og atvinnulífið og jafnvel aukin undanskot. Þá væri varhugavert að fara í slíkar skattkerfisbreytingar á miðju ári með stuttum fyrirvara þar sem verðskrár fyrir gistingu eru ákvarðaðar mun lengra fram í tímann. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið um mikilvægi þess að einfalda skattþrep virðisaukaskatts.

Alþjóðleg samkeppni um ferðamenn.

Á fundum nefndarinnar kom fram að virðisaukaskattur á gistingu í Evrópu er að meðaltali 10% en hjá helstu ferðamannaþjóðum eins og Frakklandi er skatturinn 5,5% og í Þýskalandi er hann 7,0%. Voru þessi sjónarmið m.a. ítrekuð við umfjöllun um þetta frumvarp. Auk þess sem vakinn var athygli á því að um er að ræða samkeppni á alþjóðamarkaði og því mikilvægt að virðisaukaskattur á gistingu hér á landi sé svipaður og gengur og gerist í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Lægri skattþrósentu er líklegri til að tryggja samkeppnishæfni á þessu sviði. Í 1. umræðu um málið kom fram að gisting væri um 10% af meðalútgjöldum ferðamanns vegna ferðar hingað til lands. Í samanburði á milli landa horfir ferðamaðurinn mikið til verðs á gistingu og vill gista ódýrt en greiðir svo mikið á matsölustöðum og í skoðunarferðum. Þau útgjöld geta gefið ríkissjóði miklar tekjur, t.d. áfengisgjald. Hækkun á gistingu getur leitt ferðamanninn til annarra landa og skaðað þannig ríkissjóð. Meiri hlutinn telur rétt að líta til samkeppnissjónarmiða fyrir greinina í heild og stöðu í alþjóðlegum samanburði.

Eftirlit.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að mikið sé um kvartanir um brot á kjarasamningum innan ferðaþjónustunnar. Þá sé ekki nægjanlegt eftirlit með þeim sem reka gistiþjónustu, þ.e. hvort þeir hafi tilskilin leyfi og skili lögbundnum sköttum og gjöldum. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið um mikilvægi þess að auka eftirlit og aðhald með greininni þannig að jafnræði ríki og heilbrigð samkeppni geti þrífist. Það gengur ekki að innlendir starfsmenn, sem virða kjarasamninga og greiði skatta, fái ekki störf vegna vonlausrar samkeppni við erlent starfsfólk sem virði ekki kjarasamninga eða jafnvel ekki skattalög og gangi um atvinnulausir. Með auknu eftirliti verði unnt að ná sátt um þessa ört vaxandi atvinnugrein sem stendur undir verulegum hluta gjaldeyristekna þjóðarinnar.

Áhrif á tekjuöflun ríkissjóðs.

Í frumvarpinu kemur fram að gert er ráð fyrir að ríkissjóður muni verða af tekjum sem voru áætlaðar um 535 millj. kr. fyrir árið 2013 og 1,5 milljörðum kr. lægri árlega en að gert sé ráð fyrir að til lengri tíma lítið verði aukin eftirspurn og viðbótartekjur af ferðaþjónustu sem vegi upp á móti.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að þrátt fyrir þá miklu fjölgun ferðamanna sem átt hefur sér stað síðustu ár endurspeglar tekjur ríkissjóðs af greininni ekki þá aukningu til fulls. Kom fram að innan greinarinnar gilda m.a. mismunandi reglur og þar eru aðilar með undanþágu frá greiðslu virðisaukaskatts. Meiri hlutinn telur mikilvægt að fram fari heildarendurskoðun á lögum um virðisaukaskatt með það fyrir augum að samræma reglur og einfalda kerfið. Þá telur meiri hlutinn einnig mikilvægt að gæta jafnræðis innan greinarinnar með því að breikka og stækka skattstofna í stað þess að hækka gjöld á afmarkaðan hóp innan hennar. Með þeirri tilhögun getur greinin skilað eðlilegum tekjum fyrir ríkissjóð sem m.a. væri unnt að nýta til uppbyggingar á ferðamannastöðum. Meiri hlutinn tekur fram að nauðsynlegt er að vinna slíkar breytingar með góðum fyrirvara og í góðu samstarfi við hagsmunaaðila.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt**.
Framsögumaður málsins er Pétur H. Blöndal.
Ragnheiður Ríkharðsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 21. júní 2013.

Frosti Sigurjónsson,
form.

Pétur H. Blöndal,
frsm.

Willum Þór Þórsson.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Vilhjálmur Bjarnason.

Fylgiskjal.

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum
(tekjuöflunaraðgerðir, kjarasamningar, verðlagsbreytingar o.fl.), nr. 146/2012
(virðisaukaskattur á ferðaþjónustu).

Frá meiri hluta atvinnuveganefndar.

Með erindi dagsettu 12. júní 2013 óskaði efnahags- og viðskiptanefnd eftir umsögn nefndarinnar um þann hluta frumvarps til laga um breytingu á lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum (þingskjal 1, 1. mál, 142. þing) sem fellur undir málefnasvið nefndarinnar. Nánar tiltekið var óskað eftir því að nefndin fjallaði um áhrif samþykktar frumvarpsins á stöðu ferðaþjónustunnar sem atvinnugreina og enn fremur áhrif samþykktarinnar á samkeppnisstöðu annarra atvinnugreina gagnvart ferðaþjónustu.

Nefndin hefur fjallað um málið. Á fund hennar komu Erna Hauksdóttir frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Sævar Skaptason frá Ferðaþjónustu bænda, Ólafur Torfason frá Íslands-hótelum ehf., Benedikt Árnason frá Samkeppniseftirlitinu og Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins.

Í frumvarpinu felst tillaga um að virðisaukaskattur af útleigu hótél- og gistiherbergja og sölu af annarri gistiþjónustu verði 7% af skattskyldri veltu, eins og verið hefur frá árinu 2007, en ekki 14% eins og Alþingi samþykkti við afgreiðslu frumvarps þess sem síðar varð að lögum nr. 146/2012, um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Gestir nefndarinnar lýstu flestir stuðningi við frumvarpið. Sá stuðningur var af tvennum toga. Annars vegar grundvallaðist hann á hugmyndum um einföldun virðisaukaskattkerfisins með tiltekin langtímamarkmið að leiðarljósi. Hins vegar var stuðningurinn byggður á því að samþykkt frumvarpsins hefði í för með sér bætta stöðu ferðaþjónustufyrirtækja.

Einföldun skattkerfisins.

Á fundi nefndarinnar var andstöðu lýst við fjölþrepa virðisaukaskattkerfi. Kom það mat fram að brýnt væri orðið að taka lög um virðisaukaskatt til heildarendurskoðunar enda væru

þau orðin gömul, ákvæði þeirra sundurleit og staggætt. Var þar horft til framtíðar og sú hugmynd að stefnumörkun sett fram að fækka yrði þrepum virðisaukaskatts en jafnframt koma til móts við þá hugsanlegu vöruhækkun, sem slíkum breytingum fylgdu með afnámi tiltekinnna vörugjalda og tolla. Var slík einföldun talin lágmarka kostnað og umstang ríkissjóðs og fyrirtækja af álagningu virðisaukaskatts og stuðla að minni skattundanskotum.

Staða ferðaðjónustunnar.

Fram kom að mörg ferðaðjónustufyrirtæki hafi séð fram á að þurfa að taka sjálf á sig hækkun virðisaukaskatts úr 7% í 14% þar sem þeim hafi ekki tekist að velta henni út í verðlag í tæka tíð. Kom það álit fram að samþykkt frumvarpsins mundi gera ferðaðjónustufyrirtækjum auðveldara um vik, þau slyppu við að taka hækkunina á sig og gætu mögulega lækkað útgefnar verðskrár fyrir komandi tímabil og aukið þar með samkeppnishæfni sína.

Það álit var látið í ljós að ferðaðjónustufyrirtæki keppi almennt að því að efla arðsemi í greininni. Var því lýst sem meginmarkmiði næstu ára að ferðaðjónustufyrirtæki greiði starfsmönnum sínum hærri laun. Á sama tíma var lýst nokkrum áhyggjum af tíðni svokallaðrar svartrar starfsemi, starfsemi sem fer fram án tilskilinnna leyfa og án þess að staðið sé skil á greiðslum lögbundinnna skatta og gjalda. Töldu gestir nefndarinnar viðbrögð stjórnvalda við slíkri starfsemi ekki hafa verið nægjanleg.

Áhrif á samkeppnisstöðu annarra atvinnugreina.

Á fundi nefndarinnar var rætt um hvort lægra skatthlutfall á gistiþjónustu, samanborið við skatthlutfall sem ýmis önnur starfsemi stæði skil á, veikti mögulega stöðu hennar.

Það hagfræðilega mat kom fram að almennt hefði álagning virðisaukaskatts með mishátt skatthlutfall eftir atvinnugreinum svokölluð ruðningsáhrif í för með sér. Þannig jafngilti lægra skatthlutfall því að hið opinbera greiddi með tiltekinni atvinnugrein á meðan aðrar greinar nytu ekki sambærilegrar meðgjafar. Í beinu framhaldi var hins vegar bent á að undanþágur frá hæsta virðisaukaskattsþrepi samkvæmt íslenskri löggjöf væru svo víðtækar að ruðningsáhrif ákvæða frumvarpsins yrðu að teljast hverfandi.

Niðurstaða.

Að mati meiri hlutans hefur umfjöllun nefndarinnar leitt í ljós að rétt sé að horfa á frumvarpið í ljósi þess meginmarkmiðs að einfalda beri skattkerfið. Með samþykkt þess fækkar virðisaukaskattsþrepum um eitt. Líkur eru á að samþykkt frumvarpsins muni hafa jákvæð áhrif á ferðaðjónustuna sem atvinnugrein. Ekki verður séð að ruðningsáhrif vegna samþykktarinnar verði teljandi.

Alþingi, 19. júní 2013.

Jón Gunnarsson, form.
Haraldur Benediktsson.
Ásmundur Friðriksson.
Páll Jóhann Pálsson.
Þorsteinn Sæmundsson.
Þórunn Egilsdóttir.