

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 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Full ástæða var til að mótmæla fyrirætlunum á síðasta þingi um að hækka virðisaukaskatt á gistiþjónustu upp í 25,5% með skömmum fyrirvara. Þeim áformum var breytt, ekki síst út af andstöðu þáverandi þingmanna Bjartrar framtíðar, og var niðurstaðan sú að virðisaukaskattur á gistiþjónustu var ákveðinn 14% og lengri fyrirvari var gefinn fyrir breytingunni sem skyldi taka gildi 1. september næstkomandi í stað 1. maí eins og upphaflega var áætlað. Í því frumvarpi sem nú liggur fyrir er gert ráð fyrir að hætta alfarið við nokkra hækkun á virðisaukaskatti á gistiþjónustu, og að skatthlutfallið skuli þar með vera óbreytt, eða 7%.

Annar minni hluti á ekki auðvelt með að sjá skýr rök fyrir þessu. Áætlaðar tekjur af 14% virðisaukaskatti á gistiþjónustu á þessu ári eru um 500 millj. kr. Áætlanir næsta árs gera ráð fyrir 1.500 millj. kr. tekjum af hækkuninni. Í umsögn skrifstofu opinberra fjármála um frumvarpið segir að engar áætlanir liggi fyrir um hvernig skuli mæta þessari lækkun tekna í ríkisrekstrinum. Í greinargerð er þó látið að því liggja að aukin umsvif vegna lækkunarinnar muni skapa tekjur. Ekki er loku fyrir það skotið að slíkt geti gerst. 2. minni hluti útilokar alls ekki að skattalækkunir geti virkað með slíkum hætti, aukið umsvif og þar með skapað meiri tekjur. Í þessu tilvikum er þó ástæða til efasemda.

Umsvif í ferðaþjónustu hafa aukist mjög á undanförunum árum. Erlendum ferðamönnum hefur fjölgað mjög og spár eru fyrirbyggjandi um enn frekari fjölgun. Ákaflega erfitt er að meta það hvort umrædd hækkun á virðisaukaskatti á gistiþjónustu muni beinlínis hafa þau áhrif að fjölgunin verði minni en áætlað er. Verð gistingar er ekki það eina sem ferðamenn horfa í þegar ákveðið er að ferðast. Það hvort gisting kosti 21.400 kr. eða 22.800 kr., svo dæmi sé tekið, kann að hafa áhrif á áætlanir einhverra ferðamanna, en 2. minni hluti leyfir sér að efast um að sá fjöldi sé umtalsverður. Má t.d. nefna í því samhengi, að þegar íslenska krónan styrktist mjög á ákveðnu árabili með tilheyrandi verðlagshækkunum fyrir erlenda ferðamenn hér á landi jókst fjöldi ferðamanna þrátt fyrir það verulega. Hafi fólk engu að síður áhyggjur af áhrifum verðlags á ferðaþjónustu – sem full ástæða er vitaskuld til – er mikilvægt að hafa í huga að gengi krónunnar hefur veikst mjög á undanförunum árum. Svigrúm til hækkunar á virðisaukaskatti á gistiþjónustu ætti því að vera til staðar.

Í annan stað er ástæða til að draga í efa að markmið um aukin umsvif í ferðaþjónustu, umfram þau sem spáð er, séu endilega þau skynsamlegustu. Það er vart hægt að segja að skortur á umsvifum háí íslenskri ferðaþjónustu, a.m.k. ekki yfir háannatímamann. 2. minni hluta er ekki kunnugt um að nokkur hafi spáð öðru en að umsvifin muni aukast allverulega óháð boðaðri hækkun á virðisaukaskatti á gistiþjónustu. Er þetta staðfest í greinargerð Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um áhrif þess að hækka virðisaukaskatt á gistiþjónustuna sem gerð var á síðasta ári. Er þar komist að þeirri niðurstöðu að gera megi ráð fyrir að ferðamönnum

fjölgi áfram þrátt fyrir hækkun virðisaukaskatts. Áhyggjur margra lúta mun fremur að því hvort innviði skorti til þess að sinna auknum umsvifum svo vel sé. Með öðrum orðum: Aukin umsvif í ferðaðþjónustu kalla í síauknum mæli á fjárútlát til nauðsynlegra innviða og utanumhalds. Í slíkum kringumstæðum telur 2. minni hluti sterk rök mæla með því að ríkisvaldið afli fremur tekna með hóflegri skattheimtu í stað þess að freista þess, upp á von og óvon, að auka umsvif meira en efni standa til.

Annar minni hluti er þeirrar skoðunar að fjölmörg brýn úrlausnarefni séu fyrir hendi í ferðaðþjónustu á Íslandi. Greinin hefur, eins og áður segir, vaxið hratt. Rannsóknir skortir, nauðsynlega aðstöðu skortir víða á ferðamannastöðum, jafna þarf ferðamannafjölda betur yfir mánuði og landsvæði. Stöðugt þarf að hyggja að markaðssetningu. Svört atvinnustarfsemi virðist vera þónokkur í ferðaðþjónustu. Niðurstöður átaks sem ríkisskattstjóri, Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands stóðu að árið 2011 gaf vísbendingar um að útbreiðsla svartar atvinnustarfsemi væri einna mest í hótél og veitingaðþjónustu. Það er t.a.m. skoðun 2. minni hluta að bæta þurfi laga- og skattaumhverfi heimagistingar – sem er sívaxandi valkostur í ferðamennsku hér á landi – svo auðveldara verði fyrir þá sem vilja bjóða upp á slíkt, að gera það með löglegum hætti og borga af því sanngjörn gjöld, þ.m.t. umræddan virðisaukaskatt. Samhliða þarf að auka mjög eftirlit skattýfirvalda.

Margvíslegir meinbugir eru á umgjörð skatta og gjalda á ferðaðþjónustu í heild sinni. Það er skoðun 2. minni hluta að mjög þurfi að einfalda þá umgjörð og fækka undanþágum. Það hvort virðisaukaskattur á gistiþjónustu, einni og sér, sé 7% eða 14% ræður ekki úrslitum í því verki. Mun umfangsmeiri nálgun þarf, þar sem litið er til allra þátta ferðaðþjónustunnar. 2. minni hluti fær ekki séð að þetta frumvarp sé liður í slíkri vinnu og ekki verður skilið af umsögnum að svo sé. Ekki verður heldur dregin sú ályktun af umsögnum eða greinargerð, að þetta frumvarp sé liður í einhvers konar áformum um annars konar gjaldtöku í ferðaðþjónustu, eins og með náttúruperlum eða gjaldtöku við náttúruperlur. Engin heildarnálgun á skattumhverfi ferðaðþjónustunnar eða gjaldtöku af henni virðist búa að baki þessu frumvarpi.

Rekstur ríkisins er í járnnum. Fjárþörf vegna ýmissa brýnna mála verður mikil á komandi árum, eftir samdrátt liðinna ára. Allir þurfa að leggja sitt af mörkum. Vegna uppgjors á inn- og útskatti skilar 7% virðisaukaskattur á gistiþjónustu litlu til ríkisins. Í reynd hefur komið fram að virðisaukaskattur af aðföngum í rekstri aðila í greininni hefur oftast verið hærri en útskattur þannig að þessir rekstraraðilar njóta almennt endurgreiðslu á virðisaukaskatti fremur en hitt. Enda var sá lági skattur sem nú er lagður á gistiþjónustu hugsaður sem tímabundin aðgerð. Nú er öldin önnur, og full ástæða til að gistiþjónustan skili auknum tekjum í gegnum hóflegan skatt sem þó nær ekki hæsta þrepi virðisaukaskatts.

Það ræður úrslitum um afstöðu 2. minni hluta til þessa frumvarps að ríkissjóður verður af þónokkrum tekjum verði frumvarp þetta samþykkt. Þær tekjur mun þurfa. 2. minni hluti mælir því ekki með samþykkt frumvarpsins.

Alþingi, 24. júní 2013.

Guðmundur Steingrímsson.