

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur að beiðni fjárlaganefndar frá 7. apríl sl. fjallað um tekjuhlíð áætlunarinnar og fengið á sinn fund Benedikt Jóhannesson, fjármála- og efnahagsráðherra, Elínu Guðjónsdóttur og Mariönnu Jónasdóttur frá skrifstofu skattamála hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Henný Hinz frá Alþýðusambandi Íslands, Jónu Árnýju Þórðardóttur frá Austurbrú, Ernu Guðmundsdóttur, Georg Brynjarsson og Þórunni Sveinbjarnardóttur frá Bandalagi háskólamanna, Björn Ragnar Björnsson, Brynjar Örn Ólafsson og Marinó Melsted frá Hagstofu Íslands, Arnheiði Jóhannsdóttur frá Markaðsstofu Norðurlands, Þuríði Aradóttur frá Markaðsstofu Reykjaness, Dagnýju H. Jóhannsdóttur frá Markaðsstofu Suðurlands, Díönu Jóhannsdóttur frá Markaðsstofu Vestfjarða, Kristján Guðmundsson frá Markaðsstofu Vesturlands, Guðjón Bragason og Telmu Halldórsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ásdísi Kristjánsdóttur og Halldór Benjamín Þorbergsson frá Samtökum atvinnulífsins og Grím Sæmundsen og Helgu Árnadóttur frá Samtökum ferðaþjónustunnar.

Í áætluninni er gert ráð fyrir að kolefnisgjald tvöfaldist 1. janúar 2018 og virðisaukaskattur af ferðaþjónustu hækki að meginstefnu til í almennt hlutfall virðisaukaskatts, úr 11% í 24%, 1. júlí 2018, en almenna hlutfallið lækki svo í 22,5% 1. janúar 2019. Áætlað er að tryggingagjald lækki á síðari hluta tímabilsins en umfang lækkunarinnar ráðist af afkomusvigrúmi ríkissjóðs. Þá eru fyrirhugaðar aðgerðir gegn skattundanskotum.

Almennar ábendingar meiri hlutans.

Við gerð fjármálaáætlunarinnar var stuðst við þjóðhagspá Hagstofunnar frá febrúar síðastliðnum, sem byggðist á niðurstöðum þjóðhagsreikninga sem ná til þriðja ársfjórðungs 2016. Nú liggur fyrir að stada þjóðarbúsins er betri en gengið var út frá. Landsframleiðsla jókst að raungildi um 7,2% eða mun meira en talið var en þjóðhagsspá gerði ráð fyrir að hagvöxtur hefði verið 5,9%. Landsframleiðsla á liðnu ári var meiri að raungildi en hún hefur áður verið og var 10% meiri en árið 2008. Á mann er raungildi landsframleiðslunnar 4,5% hærra en það var árið 2008, og hærra en áður hefur mælst. Áttunda árið í röð var afgangur af viðskiptum Íslands við útlönd og í fyrsta skipti frá því að gerð þjóðhagsreikninga hófst árið 1945 voru tekjur af útfluttri þjónustu hærri en af vöruútflutningi. Þessar tölur endurspeglar breytta gerð íslensk efnahagslífs og sífellt aukið vægi ferðaþjónustunnar.

Áhyggjur komu fram um grunn þjóðhagspár og þá óvissu sem alltaf er fyrir hendi þegar reynt er að segja til um þróun helstu hagstærða. Gangi þjóðhagspá ekki eftir hefur það veruleg áhrif á tekjur ríkissjóðs og þar með afkomu og þróun skulda. Þessi óvissa er innbyggð í spálíkaninu sem stuðst er við. Meiri hlutinn tekur mikilvægt að hugað verði sérstaklega að samspili spágerðar og stefnu. Nauðsynlegt er að taka alvarlega ábendingar fjármálaráðs um einsleitni spálíkana sem liggja að baki mati á efnahagsástandi og -horfum þar sem stuðst er við líkan Seðlabankans. Þetta hefur leitt til þess að spár eru einsleitar og það markar alla umræðu um efnahagsmál. Meiri hlutinn telur því nauðsynlegt að tekið verði upp nýtt verklag

og byggt nýtt þjóðhagslíkan „sem taki betur mið af þörfum opinberra fjármála, þ.e. sem getur t.d. spáð fyrir um áhrif fjármálastefnu sem og annarra efnahagsstærða á opinber fjármál“, líkt og segir í umsögn fjármálaráðs um fjármálaáætlun.

Í fjármálaáætlun eru kynntar hugmyndir að róttækum breytingum á virðisaukaskattkerfinu, þar sem gistiþjónusta og önnur ferðaþjónustutengd starfsemi færir úr neðra þrepi í almennt þrep virðisaukaskatts – úr 11% í 24% – 1. júlí 2018. Um leið er boðað að efra þrep verði lækkað í 22,5% í byrjun árs 2019. Afstaða nefndarmanna til breytinganna er misjöfn, jafnt til efnis og tímasetningar þeirra. Á fundum nefndarinnar komu einnig fram áhyggjur af því að útfærsla grænna skatta, sem boðaðir eru í stjórnarsáttmála, liggi ekki fyrir.

Ýmsir hnökror hafa komið fram við þinglega meðferð fjármálaáætlunar. Slíkt er skiljanlegt þegar löggjafinn fæst við ný verkefni. Meiri hlutinn bendir á eftirfarandi:

Tímaramminn: Fastanefndum þingsins er ætlaður of skammur til tími til að skoða, meta og eftir atvikum leggja til breytingar á áætluninni. Þessu er nauðsynlegt að breyta þegar fjármálaáætlun verður lögð fram á komandi ári.

Sjálfstætt mat: Fastanefndir hafa mjög takmarkaða möguleika á að leggja sjálfstætt mat á fjármálaáætlun. Þess í stað þurfa þær að reida sig of mikið á fjármála- og efnahagsráðuneytið, fagráðuneyti og hagsmunaaðila. Meiri hlutinn beinir því til forsætisnefndar og fjárlaganefndar að við gerð fjárlaga fyrir árið 2018 verði hugað sérstaklega að því að styrkja innviði nefndasviðs Alþingis og koma á fót sjálfstæðu hagsýslusviði, með sérfræðiþekkingu á efnahagsmálum, skattamálum og reikningsuppgjöri ríkissjóðs og ríkisstofnana.

Óskýrt verksvið: Fjármálaáætlunin er og á að vera á forræði fjárlaganefndar, sem óskaði eftir umsögnum annarra fastanefnda um einstaka þætti. Með hliðsjón af reynslunni er brýnt að samin verði ítarlegri forskrift fyrir einstakar nefndir og skilgreint betur til hvers er ætlast af þeim. Þá er nauðsynlegt að forsætisnefnd taki afstöðu til þess hvort rétt sé að umsagnir einstakra nefnda séu meðhöndlaðar sem sérstök þingskjöl eða fylgiskjöl með nefndaráriti fjárlaganefndar. Þá er nauðsynlegt að þingmenn sem eiga sæti í fjárlaganefnd geti nýtt sér og eftir atvikum samþætt með skilvirkari hætti upplýsingar og greiningar frá samflokksmönnum í öðrum fastanefndum.

Framsetning: Endurskoða þarf framsetningu fjármálaáætlunar. Nauðsynlegt er að tölulegar upplýsingar séu settar fram með skýrari hætti og þær settar í samhengi við fortíðina og þjóðhagslegar stærðir. Einnig er nauðsynlegt að tengja með skýrari hætti áætlun um útgjöld og markmið sem sett eru fram í einstökum málaflokkum.

Greiningar: Meiri hlutinn undirstrikar mikilvægi þess að með tekjukafli fjármálaáætlunar fylgi hverju sinni skýrt samandregið yfirlit yfir þær breytingar á skattkerfinu sem ríkisstjórn telur rétt að ná fram að ganga. Nauðsynlegt er að markmið með breytingunum séu sett fram með skýrum hætti og að þeim fylgi greiningar á efnahagslegum áhrifum þeirra.

Fjárfestingaáætlun: Við gerð fjármálaáætlunar 2019–2023 er æskilegt að unnin verði fjárfestingaáætlun fyrir ríkissjóð, ríkisstofnanir og helstu ríkisfyrirtæki. Áætluninni verði skipt eftir málaflokkum í hagræna og félagslega innviði og með fylgi upplýsingar um hvernig fjárfestingarnar verða fjármagnaðar. Með fjárfestingaáætlun fylgi yfirlit yfir áætlaðar eignabreytingar.

Arðgreiðslustefna: Meiri hlutinn beinir því til fjármála- og efnahagsráðherra að mörkuð verði sjálfstæð arðgreiðslustefna fyrir ríkisfyrirtæki samhliða eigendastefnu. Áætlun um arðgreiðslur verði sjálfstæður undirkaflir í tekjuhlu áætlunarinnar.

Fjármálaáætlun.

Meiri hlutinn styður markmið fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar.

Við umfjöllun nefndarinnar hafa verið reifuð margvísleg sjónarmið af nefndarmönnum og gestum um atriði sem betur mættu fara og vikið er að í almennum ábendingum meiri hlutans.

Meiri hlutinn telur afar mikilvægt að vinna við fjármálaáætlun og framsetning hennar sé vönduð og skýr. Hið nýja ferli sem lög um opinber fjármál mæla fyrir um, þ.e. fjármálastefna, fjármálaáætlun og síðan gerð fjárlaga er enn í mótnun og mikilvægt að læra af því sem vel er gert en ekki síður af ábendingum um það sem betur má fara, einkum ábendingar fjármálaráðs.

Almennt um tekjuhlíð.

Tekjuhlíð fjármálaáætlunarinnar er viðfangsefni efnahags- og viðskiptanefndar í þessari umsögn til fjárlaganefndar. Mikilvægt er að tekjuáætlun sé traust og taki mið af efnahagslegum forsendum og stöðu hagkerfisins á hverjum tíma. Stöðugleiki efnahagskerfisins er mikilvægur og að gott jafnvægi sé milli tekjuöflunar og útgjalda.

Í fyrirbyggjandi fjármálaáætlun eru settar fram tillögur um breytingar á ýmsum sköttum og gjöldum. Róttækastar eru breytingar á virðisaukaskatti þar sem ferðaþjónustan fer í almennt þrep virðisaukaskatts, þó veitingaþjónusta verði áfram í neðra þrepi, og lækkun almenna þrepsins í kjölfarið. Þá er gengið út frá tvöföldun kolefnisgjalds og eru frekari aðgerðir á sviði grænna skatta boðaðar.

Mikilvægt er að vanda til verka þegar kemur að breytingum á skattkerfinu, hvort heldur um er að ræða skatta af tekjum eða neyslu. Skýr stefna, góður undirbúningur og fyrirsjáanleiki eru forsendur þess að vel takist til. Þetta á ekki síst við þegar breytingarnar eru með beinum eða óbeinum hætti íþyngjandi fyrir einstaklinga eða fyrirtæki. Einnig er mikilvægt að sérstaklega sé hugað að samkeppnishæfni atvinnulífsins til lengri tíma.

Meiri hlutinn bendir á mikilvægi þess að samhliða tillögum um skattkerfisbreytingar, liggi fyrir ítarleg greining á þeim áhrifum – jákvæðum og neikvæðum – sem breytingarnar hafa á samkeppnishæfni atvinnulífsins og hag almennings. Fjármálaáætlun 2018–2022 ber þess merki að aðstæður í íslensku efnahagslífi eru hagstæðar. Flest bendir til þess að hagvöxtur verði sterkur á komandi árum, þótt dragi úr vexti eftir því sem líður á tímabilið. Tekjuhlíð fjármálaáætlunarinnar sýnir þennan góða vöxt. Gangi áætlunin eftir verða skatttekjur ríkissjóðs líðlega 185 milljörðum króna hærrí árið 2022 en reiknað er með í fjárlögum fyrir árið 2017. Þetta er 30,5% hækkun. Líðlega 37% aukningarinnar kemur frá virðisaukaskatti og 29% er vegna aukinna tekna af tekjuskatti einstaklinga.

Rétt er að benda á að gengi íslensku krónunnar og vaxtastig eru þættir sem geta haft umtalsverð áhrif á framvindu efnahagsmála.

Tafla 1

Skipting tekjuaukningar ríkissjóðs 2017 vs. 2022

	kr.	%
Tekjuskattur einstaklinga	60.799	29,2%
Tekjuskattar lögaðila	15.200	7,3%
Aðrir skattar á tekjur og hagnað	181	0,1%
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	2.923	1,4%
Eignarskattar	2.199	1,1%
Virðisaukaskattur	77.150	37,1%
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	27.906	13,4%
Tollar og aðflutningsgjöld	605	0,3%
Aðrir skattar	-1.821	-0,9%
Tryggingagjöld	23.019	11,1%
Samtals	208.161	100,0%

Virðisaukaskattur.

Virðisaukaskattur er mikilvægasti skattstofn ríkisins en samkvæmt fjárlögum 2017 munu tæplega 36% skatttekna ríkisins koma frá virðisaukaskatti. Hlutdeild virðisaukaskattsins í

heildarskatttekjum eykst nokkuð samkvæmt fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar. Á rekstrargrunni voru tekjur af virðisaukaskatti á síðasta ári liðlega 46 milljörðum króna hærrí á föstu verðlagi en árið 2000. Þetta er raunhækkun um liðlega 29%. Ekki síst með hliðsjón af mikilvægi virðisaukaskattsins fyrir tekjur ríkisins er ástæða til þess að vanda vel til verka þegar gerðar eru breytingar á lögum um virðisaukaskattinn.

Árið 2014 samþykkti Alþingi róttækar breytingar á virðisaukaskatti auk þess sem almennt vörugjald var fellt niður:

1. Almenna skatthlutfallið í virðisaukaskatti lækkaði úr 25,5% í 24%.
2. Lægra skatthlutfallið hækkaði úr 7% í 11%.
3. Undanþágum frá skattskyldu í virðisaukaskatti var fækkað og fólksflutningar í afþreyingarskyni gerðir skattskyldir í lægra skattþrepi virðisaukaskatts.
4. Almenn vörugjald var afnumið. Um er að ræða vörugjald af ýmsum raftækjum og stærri heimilistækjum, byggingarvörum, bílavarahlutum og vörum sem innihalda sykurlög og sætuefni.

Lækkun almenns þreps virðisaukaskatts og afnám almennra vörugjalda færði almenningi verulega kjarabót.

Meiri hlutinn undirstrikar að skynsamlegt sé að marka skýra stefnu um þróun virðisaukaskattkerfisins til lengri tíma með það að markmiði að taka upp eitt virðisaukaskattþrep og fækka undanþágum.

Umbætur í skattkerfinu.

Meiri hlutinn bendir á tillögur verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu sem unnar voru fyrir samráðsvettvang um aukna hagsæld. Megináhersla að baki hugmynda verkefnisstjórnarinnar er að skattkerfið afli nægjanlegra tekna fyrir samneyslu og sé einfalt, gagnsætt og skilvirkt, en einnig að skattkerfið sé fyrirsjáanlegt, stöðugt, samkeppnishæft og styðji við hagstjórn landsins.

Verkefnisstjórnin lagði til að sameina þrep virðisaukaskattsins og innleiða eitt þrep. Miðað við að halda tekjum ríkissjóðs óbreyttum gæti virðisaukaskattur orðið í einu þrepi, 18,6%. Þá er ekki reiknað með magnbreytingum.

Í skýrslu verkefnisstjórnar kemur fram að áhrif breytinga á virðisaukaskattkerfinu verði hverfandi á einstaka tekjuhópa.

Ábendingar meiri hlutans til fjárlaganefndar.

Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi langtíma hugsunar og greiningarvinnu þegar teknar eru ákvarðanir um tekjuöflun ríkissjóðs, líkt og gert er varðandi útgjöld til einstakra málaflokka. Örar, og stundum fyrirvaralitlar, breytingar á skattkerfinu, gera almenningi og fyrirtækjum erfitt fyrir að gera raunhæfar áætlanir til lengri tíma.

1. Sterk rök hníga til þess að stefnt verði að kerfisbreytingum á virðisaukaskatti þar sem byggt er á tillögum verkefnisstjórnar um skattamál. Mikilvægt er að innleiða breytingarnar samkvæmt tímasettri áætlun sem taki mið af efnahagslegum forsendum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar á hverjum tíma. Meiri hlutinn telur rétt að markmiðið sé eitt almennt þrep virðisaukaskatts með fáum undanþágum.

2. Mikilvægt er að greind verði vel og metin áhrif skattkerfisbreytinga á umsvif ferðaþjónustunnar í efnahagslegu tilliti til skamms og langs tíma. Þetta á við um einstaka þætti þjónustunnar og samkeppnisstöðu almennt. Mikilvægt er að reynt verði að greina áhrifin á aðra þætti, svo sem byggðaðþróun, og samspil ferðaþjónustu og annarra atvinnugreina. Samdráttur eða áföll í ferðaþjónustu geta haft veruleg efnahagsleg áhrif, sem ekki verða rakin hér. Nauðsynlegt er að meta hugsanleg áhrif á gengi krónunnar, viðskiptajöfnuð og á aðrar

lykilstærðir þjóðarbúsins. Loks er mikilvægt að leggja mat á hvort og með hvaða hætti breytingarnar hafa áhrif á aðra skatt- og tekjustofna ríkissjóðs.

3. Skoðað verði hvort gistináttgjald renni að fullu til sveitarfélaga en álagningu gjaldsins verði breytt. Um leið og þessi breyting yrði gerð er nauðsynlegt að fyrir liggja samkomulag milli sveitarfélaga um hvernig tekjunum verði skipt, hversu stór hluti verði eftir í viðkomandi gisti-sveitarfélagi og hversu stór hluti komi í hlut annarra sveitarfélaga t.d. eftir íbúafjölda.

4. Hugað verði að því að setja skýran lagaramma um gjaldtöku á helstu ferðamannastöðum sem eru í opinberri eigu og reglur samræmdar og þær gerðar gegnsæjar. Mikilvægt er að opinberir aðilar virði frumkvæðisrétt fyrirtækja og einstaklinga í ferðaþjónustu. Gjaldtaka á ferðamannastöðum er mikilvægt tæki til aðgangsstýringar, þar sem verð er breytilegt í samræmi við eftirspurn. Um leið á að nýta gjaldtöku sem lið í náttúruvernd, t.d. með því að hugað verði að því hvort innleiða beri ítölu (þak á fjölda) fyrir viðkvæmustu svæðin.

5. Unnið verði að því að setja fram áætlun um lækkun tryggingagjalds. Í því samhengi verði skoðað hvort unnt sé að draga úr hlutfallslegum þunga þess á lítil fyrirtæki.

Alþingi, 8. maí 2017.

Óli Björn Kárason, form.
Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir.
Brynjar Níelsson.
Jón Steindór Valdimarsson.
Vilhjálmur Bjarnason.