

Nefndasvið Alþingis  
Fjárlaganefnd  
b/t. nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. apríl 2017

### **Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018-2022 (402. mál)**

Viðskiptaráð Íslands fagnar því að mótuð sé fjármálaáætlun til fimm ára í senn. Áætlunin eykur aga og yfirsýn í opinberum fjármálum og styrkir langtímahugsun í opinberum rekstri. Umsögn þessi er tvískipt. Fyrri hlutinn fjallar um áformaðar breytingar á virðisaukaskatti. Seinni hlutinn fjallar um útgjaldaáætlun tillögunnar.

#### **Fyrri hluti: breytingar á virðisaukaskatti**

Viðskiptaráð fagnar áformum stjórnvalda um að lækka almennt þrep virðisaukaskatts. Ráðið gerir hins vegar athugasemd við þá skörpu skattahækkun á ferðaþjónustu sem stjórnvöld hafa valið til að ná því markmiði. Leggur ráðið til aðra útfærslu sem það telur skynsamlegri, bæði út frá rekstrargrundvelli ferðaþjónustunnar og efnahagslegum stöðugleika.

#### **Áform um lækkun almenna þrepsins fagnaðarefni**

Viðskiptaráð hefur árum saman talað fyrir endurbótum á neyslusköttum hérlendis. Hefur ráðið hvatt til afnáms tolla og almennra vörugjalda auk sameiningar ólíkra þrepa virðisaukaskatts samhliða lækkun almenna þrepsins.<sup>1</sup> Rökin fyrir slíkum umbótum eru aukin alþjóðaviðskipti, bætt samkeppnisstaða fyrirtækja og vænkuð kjör neytenda án skerðingar á skatttekjum hins opinbera.

Meiriháttar skref voru stigin í þessa átt af síðustu ríkisstjórn. Almenn vörugjöld voru afnumin í heild sinni ásamt tollum á allar vörutegundir nema landbúnaðarvörur. Þá var bilið á milli ólíkra þrepa virðisaukaskatts minnkað úr 18,5% (7% og 25,5% gjaldhlutföll) niður í 13% (11% og 24% gjaldhlutföll). Þessar breytingar hafa skilað innlendum aðilum verulegum kjarabótum á undanförunum árum í formi lægra verðs og aukinna viðskipta.

Viðskiptaráð fagnar því að ný ríkisstjórn áformi að halda áfram á sömu braut. Með þeim breytingum sem lagðar eru til í fjármálaáætluninni myndi almenna þrepið lækka enn frekar, eða úr 24% niður í 22-22,5%. Sú breyting myndi hafa öll sömu jákvæðu áhrif og þær endurbætur á neyslusköttum sem þegar hafa gengið í gegn. Ráðið telur hins vegar betri leið í boði en þá sem lögð er til í fjármálaáætluninni.

---

<sup>1</sup> Sjá úttekt ráðsins frá árinu 2012: „Neysluskattar komnir á síðasta sölundag.“ Slóð:  
<http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodarir/1528/>

## Óráðlegt að ferðþjónusta fjármagni alla breytinguna

Til lengri tíma litið er mikilvægt að heilbrigt jafnvægi sé til staðar í þjóðarþúskapnum bæði hvað varðar eðli starfa sem skapast og fjárfestingu. Lægra skattstig í tilteknum atvinnugreinum getur leitt af sér offjárfestingu og viðhaldið rekstri sem ekki myndi standa undir sér í eðlilegu samkeppnisumhverfi. Telur Viðskiptaráð að hagsmunum heildarinnar sé best sinnt ef jafnræði gildir meðal atvinnugreina við innheimtu virðisaukaskatts.

Að því sögðu telur ráðið óráðlegt lækkun almenna þrepsins sé alfarið fjármögnuð með hækkun virðisaukaskatts á eina atvinnugrein. Að óbreyttu stendur til að hækka virðisaukaskatt á ferðþjónustu úr 11% upp í 24% þann 1. júlí 2018. Breytingin nemur 13 prósentustigum sem jafngildir 118% hlutfallslegri hækkun. Um áramótin 2018-2019 færi greinin síðan aftur niður í 22,0-22,5% þegar lækkun almenna þrepsins tæki gildi. Svo skörp hækkun ógnar rekstrargrundvelli margra fyrirtækja í greininni og grefur undan þeim árangri sem náðst hefur við að skapa Íslandi jákvætt orðspor meðal ferðamanna.

Viðskiptaráð tekur jafnframt undir gagnrýni fjármálaráðs á breytinguna. Í umsögn ráðsins segir að aðgerðin sé óvarleg hvað varðar efnahagslegan stöðugleika þar sem hún ýti undir þenslu. Með því að lækka almennt þrep virðisaukaskatts lækkar skattbyrði innlendra aðila á meðan hækkun skatta á ferðþjónustu verður fyrst og fremst borin af erlendum ferðamönnum. Að mati Viðskiptaráðs væri heppilegra að veita mótvægi við lækkun almenna þrepsins með því að fella undir það allar þær vörur og þjónustu sem í dag eru í lægra þrepinu. Á sama tíma undirstrikar ráðið að stærsta tækifærið til að draga úr þensluáhrifum opinberra fjármála felst í aðhaldi á útgjaldahliðinni. Fjallað er nánar um útgjöldin í seinni hluta þessarar umsagnar.

### Stjórnvöld stígi skrefið til fulls

Í ljósi framangreinds leggur Viðskiptaráð til að stjórnvöld gangi alla leið í áformum sínum og sameini lægra þrepið því almenna í heild sinni í einni aðgerð. Með þeim hætti mætti ná fram öllum þeim jákvæðu áhrifum sem eitt skref virðisaukaskatts myndi hafa án þess að raska rekstrargrundvelli mikilvægrar útflutningsgreinar með brattri skattahækkun. Sú leið myndi jafnframt hafa minni þensluhvetjandi áhrif en lagt er til í fjármálaáætluninni.

Nýverið skilaði verkefnisstjórn um breytingar og umbætur á skattkerfinu þessari tillögu.<sup>2</sup> Þar er áætlað að almennt þrep virðisaukaskatts gæti lækkað niður í 18,6% við þessa breytingu. Þessi mikla mögulega lækkun ræðst af því að auk ferðþjónustu eru aðrir umsvifamiklir vöru- og þjónustuflokkar í lægra þrepi virðisaukaskatts í dag. Fáir þeir sömu meðferð og ferðþjónusta á sama tíma væri hægt að lækka almenna þrepið svo mikið að allar atvinnugreinar geta ráðið við skattbyrðina.

Tveir aðrir kostir við sameiningu þrepanna er að sú aðgerð væri hvorki þensluhvetjandi né mismunandi eftir efnahag einstaklinga. Verkefnisstjórnin mat áhrif sameiningar þrepanna á ráðstöfunartekjur ólíkra tekjuhópa. Niðurstaðan var að útgjöld allra tekjufjórðunga breytast um 0,1% eða minna við sameiningu þrepanna. Með öðrum orðum væru hverfandi þensluhvetjandi áhrif af aðgerðinni og sambærileg áhrif á einstaklinga óháð efnahag.

Viðskiptaráð fagnar þeirri viðleitni stjórnvalda að halda áfram að bæta neysluskatta á Íslandi. Að mati ráðsins væri þó óvarlegt að láta ferðþjónustu eina greiða fyrir svo umfangsmikla kerfisbreytingu sem lögð er til í frumvarpinu. Ráðið hvetur stjórnvöld til að láta það sama ganga yfir alla vöru- og þjónustuflokka í lægra þrepinu samtímis og ná þannig fram markmiði sínu um skilvirkara skattkerfi án þeirra neikvæðu áhrifa sem núverandi tillaga hefur í för með sér.

---

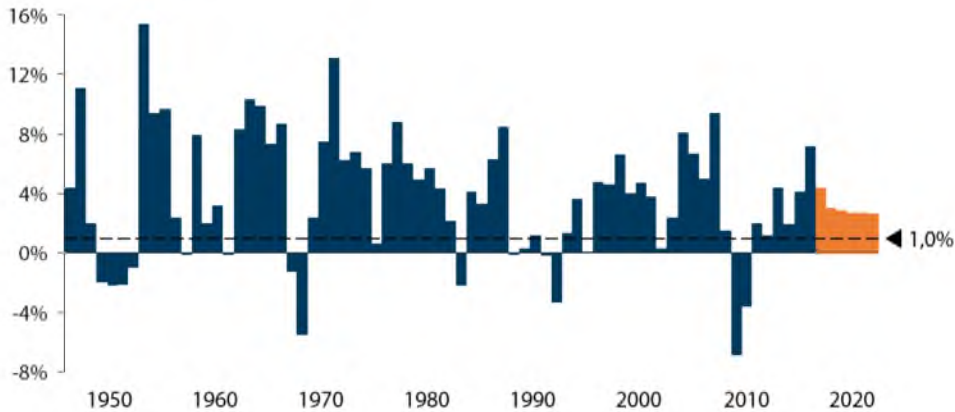
<sup>2</sup> Sjá skýrslu verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu (2016). Slóð: <https://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/umbotatillögur-a-skattkerfinu>

## Síðari hluti: útgjaldaáætlun tillögunnar

Viðskiptaráð ítrekar athugasemdir sínar við fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar, sem áætlunin er byggð á, að of bjartsýnar forsendur liggja þar að baki. Gangi hagspá áætlunarinnar eftir stefnir í lengsta tímabil frá seinni heimsstyrjöld þar sem hagvöxtur hefur samfelld mælst yfir 1% á Íslandi, eða í 12 ár. Má vera að spá um hagvöxt í jafn langan tíma geti gengið upp. Ráðið telur hins vegar mikilvægt að vekja athygli á brothættum forsendum hér að baki.

### Hagvöxtur á Íslandi

Frá seinni heimsstyrjöld



Heimild: Hagstofa Íslands

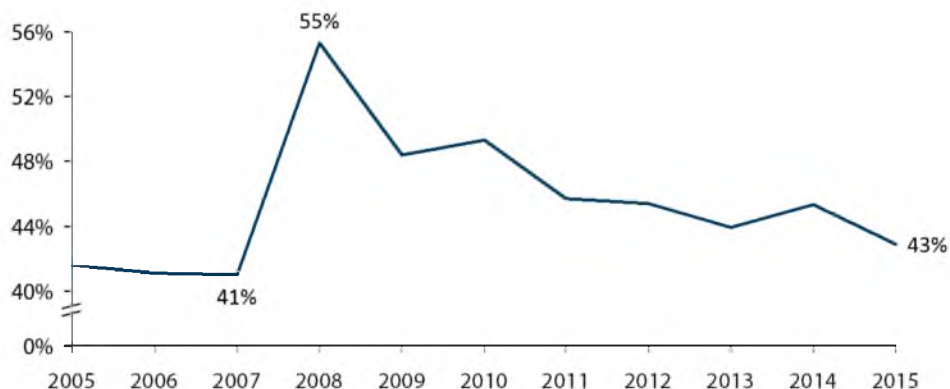
Spáð er afgangi á utanríkisviðskiptum út tímabilið sem hefur að miklu leyti drifið hagvöxt að undanfögnu. Hraður vöxtur ferðaþjónustunnar hefur hér leikið stórt hlutverk. Í ljósi sterkrar krónu í dag og að þjóðhagsspá Hagstofunnar, og fleiri greiningaraðila, gerir ráð fyrir frekari styrkingu raungengis á spátímanum má ætla að þessi afgangur dragist saman. Þetta er eitt dæmi um áhættuþátt af fjölmörgum þar sem fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir bestu mögulegu útkomu. Aðrir mögulegir áhættuþættir eru lækkun hrávöruverðs, raskanir á vinnumarkaði, aflabrestur í stórum fiskveiðistofni, fækkun ferðamanna og samdráttur í útflutningi alþjóðlegra fyrirtækja.

## Varkárari hagspá ætti að vera grundvöllur útgjaldaáætlunar

Eitt markmiða fjármálastefnunnar er að útgjöld hins opinbera fari ekki yfir 41,5% af landsframleiðslu. Þrátt fyrir að það sé undir meðaltali síðustu ára felur fjármálaáætlunin í sér útgjaldaaukningu þar sem gert er ráð fyrir aukningu í landsframleiðslu á tímabilinu. Reynslan hefur sýnt að þegar harðnar í ári eru opinber útgjöld tregbreytanleg stærð. Það sást bersýnilega í síðustu fjármálakreppu þegar opinber útgjöld jukust úr 41% í 55% af landsframleiðslu á einu ári.

### Opinber útgjöld

% af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands

Viðskiptaráð telur að í ljósi þeirrar óvissu sem ríkir um efnahagshorfur hefði verið eðlilegt að miða við varkárri spá í fjármálaáætluninni. Þá væri fremur hægt að sjá meiri afgang af ríkisfjármálum en gert var ráð fyrir ef spáin reyndist of svartsýn. Slíkan afgang mætti nýta til frekari niðurgreiðslu skulda eða, ef nauðsynlegt reyntist, til að bæta við það útgjaldasvigrúm sem rætt er um í fjármálaáætluninni.

Nú þegar hefur verið gert ráð fyrir útgjaldasvigrúmi á tímabilinu þar sem forgangsroðun verkefna liggur fyrir (50% í ný og aukin framlög til heilbrigðismála, 20% til samgöngu- og fjarskiptamála og um 15% til mennta- og menningarmála). Þetta er skynsamleg forgangsroðun í útgjöldum sem mætti nýta í ríkari mæli. Stjórnvöld ættu frekar að miða við varkárari hagspá og stilla samhliða upp þeim málaflokkum sem fjármagn rynni til ef betur færi en á horfði.

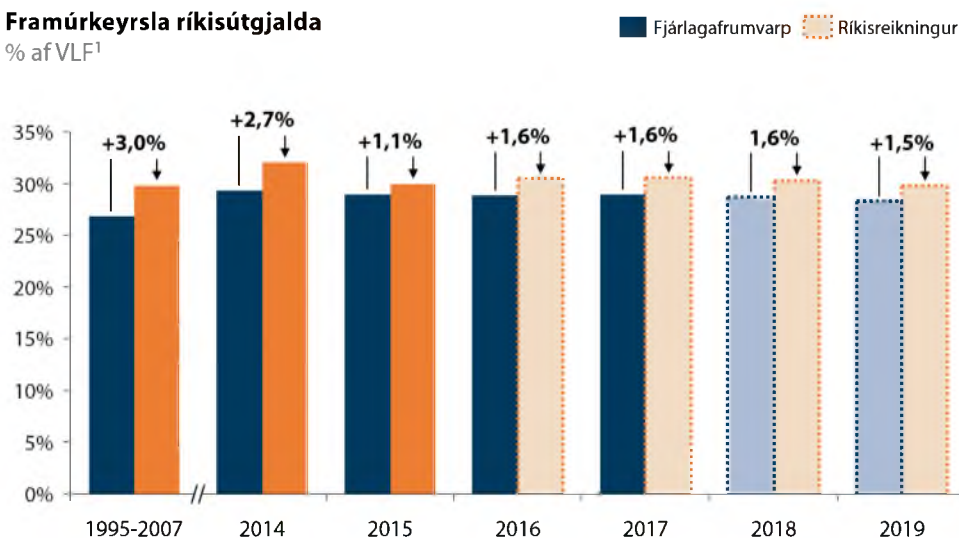
### Sviðsmyndir fyrir ólíka hagþróun væru gagnlegar

Ef ekki af slíkri breytingu yrði væri skynsamlegt að setja upp sviðsmyndir sem tækju tillit til breyttrar efnahagslegrar stöðu. Slíkar sviðsmyndir gætu sýnt hvernig forgangsroðunin yrði í útgjöldum ríkisins ef grunnspáin gengi ekki upp. Áætlanagerð sem stefnir frekar að auknu útgjaldasvigrúmi, og miðast við varkárri spá, myndi aftur móti gera stjórnvöldum auðveldara fyrir að bregðast við breyttum aðstæðum, en að varpa fram viðbragðsáætlun um hvar yrði brugðið frá í útgjöldum ef bjartsýn grunnspá gengur ekki upp.

Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að miða í auknum mæli við slíkt svigrúm í áætlanagerð, þar sem markmið stjórnvalda í ríkisfjármálum hafa gjarnan ekki staðist. Samkvæmt úttekt Samtaka atvinnulífsins hefur ríkisreikningur farið að meðaltali 5,9% fram úr fjárlögum hvers árs eftir hrun. Sé horft til fjárlagafrumvarpa hefur framúrkeyrslan numið 8,4% að meðaltali. Þá kemur fram í fjármálaáætlun að yfirferð á útgjöldum málefna sviða í upphafi þessa árs bendi til þess að útgjöld verði hærri en miðað var við í fjárlögum ársins 2017. Nú þegar virðist því búið að stofna til umframútgjalda (um 8,3 ma.kr) á yfirstandandi ári sem minnka svigrúmið til annarra útgjalda samkvæmt áætluninni. Fyrir þessu eru margvíslegar ástæður en eðli málsins samkvæmt er mun algengara að stofnað sé til nýrra ófyrirséðra útgjalda á miðju tímabili fremur en að til óvæntra sparnaðaraðgerða sé gripið. Ef mynstur síðustu sjö ára helst óbreytt þarf fyrirlögð fjármálastefna að fela í sér íhaldssöm markmið um afkomu svo hægt sé að stemma stigu við óhjákvæmilegri framúrkeyrslu sem framangreindum tölum nemur.

### Framúrkeyrsla ríkisútgjalda

% af VLF<sup>1</sup>



Heimildir: Fjárlög, Hagstofa Íslands, efnahagssvið Samtaka atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands

## Mælanleg markmið mikilvæg í ljósi útgjaldaaukningar

Viðskiptaráð fagnar aukinni áherslu á framleiðni hjá hinu opinbera eins og fram kemur í fjármálastefnunni. Ráðið hefur á síðustu árum vakið athygli á lágrí framleiðni héraðs samborið við nágrannalöndin.<sup>3</sup> Í því samhengi er jákvætt að sjá áherslu á umbætur í ríkisrekstri í fjármálaáætlun en í áætluninni segir að brýnt sé að „*bæði fjármagn og vinnuafli séu nýtt á hagkvæman máta og að starfsemin skili sem mestum árangri og gæðum fyrir sem minnsta fjármuni*“.

Viðskiptaráð tekur undir með mikilvægi eftirfarandi markmiða til hagsbóta í ríkisrekstri: að mótuð sé heildstæð málefna svið ríkisins, mælanleg markmið séu skilgreind og aðgerðum sé forgangsraðað auk þess sem ábyrgðaraðili sé skilgreindur svo að „*ávallt sé skýrt hvert skal stefnt, hvaða leiðir skal fara og hver ber ábyrgð á að árangur náist*.“ Auk þess er ljóst að ráðast þarf í stefnumótunavinnu á sviði heilbrigðismála í ljósi þeirrar aukningar sem stefnt er að í útgjöldum á sviðinu á komandi árum. Samkvæmt fjármálaáætlun verður lögð sérstök áhersla á „*skilgreiningu samræmdra árangursmælikvarða í heilbrigðisþjónustu*“ sem er vonandi vísir að því sem koma skal í stefnumótunavinnu á þessu sviði.

**Viðskiptaráð leggur til að þingsályktunartillagan nái fram að ganga að teknu tilliti til framangreindra athugasemda.**

Virðingarfyllst,



Björn Brynjúlfur Björnsson  
Staðgengill framkvæmdastjóra  
Viðskiptaráð Íslands

---

<sup>3</sup> Sjá m.a. skýrslu ráðsins frá árinu 2016: „*Leiðin að aukinni hagsæld*.“ Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/leidin-ad-aukinni-hagsaeld/>