

MINNISBLAÐ

Sendandi: Samtök ferðaþjónustunnar (SAF)

Móttakandi: Fjárlaganefnd Alþingis

Dags.: 12. mars 2018

Efni: Minnisblað eftir fund SAF með fjárlaganefnd

1. Almenn

SAF vísa til fundar fulltrúa samtakanna með fjárlaganefnd Alþingis, dags. 7. mars sl., þar sem samtökunum var gefin kostur á að gera grein fyrir umsögn sinni frá 12. febrúar sl. um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, 2. mál. SAF byrja á að þakka fyrir að hafa gefist kostur á að koma fyrir nefndina og gera grein fyrir umræddri umsögn sem og þeim góðu og málefnalegu umræðum sem þar áttu sér stað. Á þeim fundi buðust SAF til þess að senda á nefndina minnisblað um þau atriði í umfjöllun fjármálaráðs, í álit ráðsins um áðurnefnda stefnu, ásamt umfjöllun fjármála- og efnahagsráðuneyti í frumvarpi til fjárlaga, sem samtökin töldu þarfnast frekari skoðunar við. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim álitamálum.

2. Lög um opinber fjármál

Í nýjum lögum um opinber fjármál, þ.e. lög nr. 123/, er kveðið á um að í fjárlögum sé birt yfirlit yfir svokallaða skattstyrki. Þá skal í tekjuyfirliti sérstaklega leggja áherslu á skattstyrki sem ekki eru útborganlegir. Í orðskýringum kemur fram skilgreining á skattstyrkjum sem er svohljóðandi; „Eftirgjöf á skattkröfu á hendur skattgreiðanda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika.“

Hugtakið skattkrafa á hér við þá fjárhæð sem leiðir af þeirri grunngerð (e. benchmark) sem skattalöggjöfin ákveður, varðandi ákvörðun skattstofns og skatts. Virðisaukaskattur grundvallast á lögum nr. 50/1988 og þannig hluti af grunngerð skattalöggjafarinnar. Í lögnum eru tilgreind 3 skattþrep, þ.e. 0% (sbr. 12. gr. laganna) 11% og 24%. Í umfjöllun um skattlagningu á ferðaþjónustu, þ.m.t. virðisaukaskatt, þarf að hafa í huga að greinin er sannarlega útflutningsgrein og þ.a.l. í alþjóðlegri samkeppni en ekki bundin innanlandsmarkað. Má í þessu samhengi benda á að sala á þjónustu fer fram erlendis og á þeim markaði þarf starfsemin að vera samkeppnishæf við erlenda samkeppnisaðila og aðra áfangastaði enda ekki sjálfgefið að Ísland sé ávallt fyrsti kostur hjá ferðamönnum eða ferðaheildsölum enda ræður verð vali þeirra á áfangastöðum til viðbótar við það umhverfi og þjónustu sem leitað er eftir. SAF vekja hér athygli nefndarinnar á að í þeim ríkjum sem viðhalda tveimur virðisaukaskattþrepum þar er ferðaþjónusta almennt í neðra þrepi og rétt að nefna að Austurríkismenn voru t.a.m. að lækka virðisaukaskattþrepið úr 13% í 10% ekki alls fyrir löngu. Í ljósi þessa telja SAF það verulega mikilvægt að hugað sé að þessum sjónarmiðum þegar umræða á sér stað í meintar ívilnanir gagnvart ferðaþjónustu. Að sama skapi skiptir einnig máli að halda því til haga þeim virðisauka sem ferðamenn skilja hér eftir í formi innlestrar neyslu.

3. Framsetning í fjárlögum

SAF fagna nýjum lögum um opinber fjármál. SAF vilja þó gera athugasemdir við umfjöllun fjármála- og efnahagsráðuneytis um skattstyrki hingað til, til ferðaþjónustu á grundvelli ofangreindra laga.

Með tilvísun í lögina er birt tafla yfir skattstyrki en þar kemur fram að; skattstyrkur eða tax expenditure vegna ferðaþjónustu á árinu 2018 verði um 27 milljarðar kr. Þetta er túlkað af ráðuneytinu sem lækkun á skatttekjum ríkissjóðs sem stafir af frávikum frá grunngerð skattkerfisins.

Rétt er að vekja athygli á nokkrum álitamálum. Þar skiptir mestu:

- Að hugtakanotkun ráðuneytisins er verulega óskýr. Í riti Íslenskrar málnefndar er *tax expenditure* þýtt sem skattaútgjöld en ráðuneytið kýs að nota *skattastyrk* sem er þýðing á orðinu *tax credit* sem er í samræmi við orðskýringar í nýjum lögum um opinber fjármál - eftirgjöf á skattkröfu á hendur skattgreiðenda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika.
- Ráðuneytið kýs að skilgreina einungis eitt vsk- þrep af þeim 3 þrepum sem tilgreind eru í lögum um virðisaukaskatt eða 24% þrepið sem grunngerð skattalöggjafarinnar en hin sem frávik frá grunngerð sem þó sannarlega eru hluti að grunngerð virðisaukaskattskerfisins (VSK).
- Í þriðja lagi þá kemur ráðuneytið sér undan því að skýra frá umfjöllun alþjóðlegra stofnana (IMF, OECD og ESB) um veikleika við mat á skattastyrkjum en reynir þess í stað að vísa í alþjóðlegar staðfestingar sér til stuðnings – sem ekki eru til.

SAF eiga erfitt með að sjá samhengi á milli „*Eftirgjafar á skattkröfu á hendur skattgreiðanda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika*“ eins og kveðið er á í lögum og skattastyrkja til ferðapjónustu eins og þeir eru framsettir í fjárlögum, þar sem ferðapjónusta fellur klárlega undir núverandi lög um VSK.

SAF hafa skilning á því að stjórnvöld geta með margvíslegum hætti náð félagslegum og pólitískum markmiðum í gegnum skattkerfið með skattaeftirgjöf (e. tax relief) af ýmsum toga sem felur í sér frávik frá skattalögum eða –reglum en telja að það sé nokkuð langt gengið að; reikna með að „væntar VSK – tekjur ríkissjóðs“ af mögulegri neyslu ferðamanna innanlands verði 27 milljörðum kr. hærri ef varan og þjónustan að baki neyslunni bæri 24% skatt í stað 11%.

SAF benda á að samkvæmt svári frá fjármála- og efnahagsráðuneyti liggur lítil sem engin greining að baki væntum tekjuauka ríkissjóðs heldur er um einfaldan útreikning að ræða. T.a.m. var ekki gert ráð fyrir mögulega breyttu neyslumynstri (s.s. vegna hærra verðs/vegna hærra VSK prósentu) sem óhjákvæmilega hefði haft áhrif á væntan tekjuauka ríkissjóðs. Það var heldur ekki reynt að leggja mat á tekjumissi (í tekjustofnum almennt) vegna verri samkeppnisstöðu gagnvart erlendum mörkuðum – *en almenna reglan er sú að samkeppnislönd skattleggja matvöru, sölu veitinga- og gistihúsa sem og aðrar ferðapjónustuvörur í neðra virðisaukaskattsþrepi.*

SAF benda jafnframt á að í óformlegu samtali við fulltrúa Ríkisendurskoðunar kom fram að skilningur stofnunarinnar á skattastyrkjum væri ekki í samræmi við fjárlög. Stofnunin skilgreinir skattastyrki sem lækkun á tekjum ríkissjóðs s.s. vegna persónuafsláttar eða hækkunar á útgjöldum vegna sértækra aðgerða eða sem stjórnþæki til að búa til frádráttarliði frá skattstofni til að nálgast skattskyldar tekjur einstaklinga og fyrirtækja.

Vert er að taka fram að víða erlendis, þar sem fjallað er um skattastyrki í tengslum við opinber fjármál til að meta áhrif þeirra á hagkerfið, er einnig horft til skattaftirgjafar frá útgjaldahlíð, þ.e. vegna tilfærslna eða annarra fjáframlaga.

Jafnframt benda SAF á að víða er framsetning á skattaútgjöldum og skattastyrkjum flokkuð eftir skattstofnum (tegund skatta) og tilefni (félagsleg aðstoð, eða tilfærsla til fyrirtækja eða opinbera aðila.)

Að lokum er vert að benda á að í markmiðum nýrra laga um opinber fjármál er lögð áhersla á samhengi milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga. Fjármálaráð er gert að fjalla um þetta samhengi. Umfjöllun um skattastyrki varð hins vegar til þess að fjármálaráð „*fann sig knúð*“ til að gera athugasemdir við „*skattfríðindi*“ (fjármálaráð notar ívilnun) ferðapjónustunnar. Fjármálaráð vísar til

mikils vaxtar í ferðaþjónustu á undanförunum árum sem hafi orðið til þess að krónan styrktist og samkeppnisstaða annarra útflutningsgreina versnaði. *Fjármálaráð sást hins yfir að nefna að samkeppnisstaða ferðaþjónustunnar hafi líka versnað.*

Fjármálaráð telur að skattafriðindi ferðaþjónustunnar verði til þess að hún eigi auðveldara með að draga til sín starfsfólk sem annars færi í aðrar greinar án þess að nefna hvaða atvinnugreinar væru heppilegri en ferðaþjónustan og á hvaða mati ráðið byggir þessa skoðun. Jafnframt telur ráðið að skattaívilnanir til ferðaþjónustu séu ekki til þess fallnar að auka fjölbreytni í íslensku atvinnulífi¹ eða efla menntun. Fjármálaráð benti jafnframt á að það skjóti skökku við að styðja sérstaklega ákveðna atvinnuvegi þar sem lítil þörf sé fyrir sérmenntað vinnuafl og meiri þörf fyrir að flutt sé inn ófaglært starfsfólk. Í þessu samhengi er rétt að benda á að í greiningu frá Hagstofu Íslands sem SAF hefur undir höndum kemur fram að menntun í ferðaþjónustu væri síst minni en í öðrum atvinnugreinum hér á landi. Ekki er ljóst hvaðan ofangreind fullyrðing fjármálaráðs er fengin. Það hefði kannski verið nærtækara fyrir ráðið að benda á að upplýsingar um menntun starfsmanna eftir atvinnugreinum séu heldur fátæklegar hér á landi og að þar þurfi að gera betur. Menntun og færniþörf getur auðvitað verið mismunandi milli atvinnugreina en eins og staðan er í dag eru allt of óljósar hugmyndir um hver færmin er og hvernig hún á að vera til að mæta hagvexti í framtíðinni.

Að gefnu tilefni benda SAF á að samtökin áttu fund með formanni fjármálaráðs þar sem það kom skýrt fram að sýn ráðsins væri fyrst og fremst til einföldunar og skilvirkni á VSK kerfinu og að horfa ætti til eins þreps í stað þriggja í dag. Því miður virðist orðaval ráðsins afar óskýrt ef áherslan átti að vera á einföldun á VSK kerfinu. Lítið var um svör þegar spurt var um „litla þörf á sérmenntuðu vinnuafl“.

SAF koma ekki auga á þau grunngildi (varfærni, sjálfbærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, *samkeppnishæfni, raunsæi*) sem ný lög um opinber fjármál leggja mikla áherslu á; hvorki í umfjöllun fjármála- og efnahagsráðuneytis um opinbera skattastyrki né í umfjöllun fjármálaráðs um sama málefni. Þess í stað eru settar fram fullyrðingar varðandi umfjöllunina hér að ofan sem fremur eru byggðar á tilfinningum en talmögnum.

¹ Ef stuðst er við vægi atvinnugreina í landsframleiðslu kemur fram að fyrir hrun voru það hefðbundnar atvinnugreinar ásamt fjármála- og váttryggingarstarfsemi, fasteignaviðskiptum og byggingar- og mannvirkjagerð (vegna uppbyggingar í orkufrekum iðnaði) ráðandi atvinnugreinar í framleiðslustarfseminni. Þegar efnahagslífið fór að vaxa á ný, voru það hefðbundnar atvinnugreinar ásamt ferðaþjónustu, flugsamgöngum, ferðaskrifstofur, bílaleigur, íþróttir og menning og ýmis sérhæfð þjónusta sem mynduðu framleiðsluna í landinu. Það er líka vel þekkt að atvinnu- og nýsköpun hefur verið mikil á undanförunum árum í margskonar afþreyingu um allt land sem hefur stutt við byggðafestu í landinu. Útflutningur í ferðaþjónustu/eftirspurn erlendra ferðamanna hér á landi hefur jafnframt skapað óbein tækifæri fyrir fjölmargar atvinnugreinar á Íslandi; fyrir verslun í landinu, landbúnað, matvælaframleiðslu og dreifinga- og byggingariðnað. Bygging og breyting á mannvirkjum í gistirými, um allt land, hefur jafnframt leitt til þess að hönnuðir, arkitektar og verkfræðingar hafa ekki setið auðum höndum. Fjölbreytni atvinnulífs hefur því aukist til muna á síðustu árum og því er ekki hægt að taka undir staðhæfingar ráðsins um annað.