

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 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2013 var gengið út frá því að virðisaukaskattur á útleigu hótél- og gistiherbergja og aðra gistipjónustu yrði færður í almenna skattþrepið sem er 25,5%. Þessi hækkun var hvoru tveggja mikilvægur liður í tekjuöflunarforsendum fjárlaga í ár og forsendum ríkisfjármálaáætlunar til meðallangs tíma. Breytingin átti að enn fremur að draga úr skattalegri sérstöðu ferðaþjónustunnar í samanburði við aðrar atvinnugreinar. Til að gera greininni kleift að aðlagast voru áform um hækkun virðisaukaskattsins milduð og skatturinn færður í milliprep, þ.e. 14%. Gildistíma hækkunarinnar var einnig frestað en áætlað var að hækkunin tæki gildi 1. maí 2013 og var því frestað til 1. september. Gildandi lög eru því afrakstur mikillar málamiðlunar og hafa allgóðan aðdraganda.

Samkvæmt kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis hefur frumvarpið þau áhrif að ríkissjóður verður af tekjum sem nema 535 millj. kr. árið 2013 og verður afkoma ríkissjóðs því sem þessu nemur lakari en áætlað var ef ekki verður gripið til neinna mótvægisáðgerða. Áætlað er að hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu í 14% hefði skilað 1,5 milljörðum kr. á árinu 2014. Ekki hefur verið gerð grein fyrir því hvernig vega eigi upp á móti þessari tekjulækkun ríkissjóðs, hvorki til skamms né lengri tíma lítið. Í kostnaðarumsögninni kemur í reynd fram með skýrum hætti að í ljósi þess að ekki liggja fyrir ráðstafanir til að vega upp á móti lækkuninni verði að gera ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs versni í sama mæli. Þar er einnig réttilega bent á að frumvarpið muni hafa áhrif á framgang þeirra markmiða að ná jöfnuði í ríkisfjármálum og að stöðva skuldasöfnun ríkissjóðs.

Tekjutap fyrir ríkið upp á rúma 2 milljarða kr. á þessu ári og hinu næsta sem felst í frumvarpi þessu væri auðvitað ekki stórt áhyggjuefni ef hér væri um einangarð mál að ræða. Svo er ekki. Samkvæmt öðru frumvarpi frá ríkisstjórninni á einnig að afsala ríkissjóði tekjum sem nemur um 10 milljörðum kr. á þessu ári og hinu næsta með stórlækkuðum veiðigjöldum frá því sem forsendur ríkisfjármálaáætlunar gera ráð fyrir. Til umfjöllunar á Alþingi eru því tvö frumvörp frá ríkisstjórn sem leiða til samtals 12 milljarða kr. tekjutaps og sambærilega verri afkomu ríkisins á þessu ári og hinu næsta. Þessi framganga ríkisstjórnarinnar og þessi forgangsroðun vekur furðu og veldur áhyggjum, einkum ef þetta er til marks um að ríkisstjórnin sé að heykjast á því markmiði að skila hallalausum fjárlögum fyrir árið 2014.

Ferðaþjónustan er í örur vexti og hefur fjöldi erlendra ferðamanna sem kemur til landsins tvöfaldast á síðastliðnum tíu árum. Verðmætasköpun greinarinnar hefur einnig aukist mikið síðustu ár og árið 2009 var hlutur ferðaþjónustunnar í vergri landsframleiðslu orðinn tæp 6%. Er það mun hærra hlutfall en í nágrennalöndum okkar. Samkeppnisstaða ferðaþjónustunnar er auk þess mjög sterk enda er gengið hagstætt fyrir útflutnings- og samkeppnisgreinar. Þau sjónarmið hafa komið fram að greinin ráði illa við hækkun virðisaukaskatts. Hér ber þó að

athuga að fram til ársins 2007 var virðisaukaskattur á gistingu 14% en raungengi var þá mun hærra, sem sagt íslenska krónan sterkari en nú. Þrátt fyrir það gekk ferðaþjónustunni ágætlega á þeim tíma.

Á síðasta ári vann Hagfræðistofnun Háskóla Íslands greinargerð um áhrif þess að hækka virðisaukaskatt á gistiþjónustu úr 7% í 25,5%. Niðurstaða hennar var að gistinóttum gæti fækkað óverulega til að byrja með en að gera mætti ráð fyrir að ferðamönnum fjölgaði áfram þrátt fyrir þá hækkun virðisaukaskatts. Gildandi lög gera ráð fyrir að virðisaukaskattur hækki 1. september í 14% en ekki 25,5%. Ekki verður því séð að hækkun í 14% virðisaukaskatt hafi nein teljandi, neikvæð áhrif á greinina sem réttlæti að gefa þessar tekjur eftir. Hið opinbera leggur nú verulega fjármuni í uppbyggingu innviða í ferðaþjónustu af skattfé. Ber þar fyrst að telja 750 millj. kr. sérstakt framlag til uppbyggingar fjölsótttra ferðamannastaða og til úrbóta í þjóðgördum og á friðlýstum svæðum samkvæmt fjárfestingaáætlun fyrri ríkisstjórnar. Þá tekur ríkið áfram þátt í markaðsátaki til að lengja ferðamannatímamann, Ísland allt árið, sem við tók af hinu vel heppnaða átaki „Inspired by Iceland“. Hefur ferðamönnum fjölgað mjög myndarlega yfir vetrartímamann og ætti það eitt og sér að bæta rekstur og nýtingu fjárfestinga þannig að þessi hækkun virðisaukaskatts á gistingu verði léttbærari en ella. Afþreying sem í boði er í ferðaþjónustu er í talsverðum mæli undanþegin virðisaukaskatti og ekki verður um það deilt að þó að þessi hækkun kæmi til er skattaumhverfi greinarinnar eftir sem áður með því hagstæðasta sem þekkist.

Þau sjónarmið hafa komið fram að milliprep virðisaukaskatts flæki skattkerfið enda séu fyrir einungis tvö þrep, 7% og 25,5%. Slík rök geta ekki talist veigamikil á tölvu- og tækniöld. Viðbótarþrep getur verið liður í því að byrja að færa skattþrepin nær hvert öðu en almennt er talið óæskilegt að hafa svona mikið bil á milli þeirra.

Einnig hefur komið fram að auðveldara hefði verið að láta breytingu á virðisaukaskatti verða við áramót þannig að gildistaka breytinga yrði þá á nýju ári. Til að mæta þessum sjónarmiðum hefði verið unnt að fresta gildistöku hækkunarinnar frá 1. september 2013 til 1. janúar 2014. Meiri hlutinn hefur þó ekki verið til viðtals um það.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin leggst 1. minni hluti gegn málinu.

Alþingi, 24. júní 2013.

Steingrímur J. Sigfússon.