

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, brottfall laga nr. 97/1987, um vörugjald, og breytingu á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum (kerfisbreyting á virðisaukaskatti, brottfall laga og hækkun barnabóta).

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Minni hlutinn telur rétt að auka skilvirkni virðisaukaskattskerfisins, m.a. með því að einfalda það og breikka skattstofn virðisaukaskatts. Um þetta var ekki deilt á fundum nefndarinnar. Við slíka vinnu er hins vegar nauðsynlegt að ganga fram af varúð. Enginn ágreininger er t.d. um það meginmarkmið að rétt sé að fella niður vörugjöld, en það er fráleitt að fjármagna þá aðgerð með auknum álögum á viðkvæmasta útgjaldalið lágtekjuheimila, matarinnkaup.

Vankantar frumvarpsins kristallast í ófullnægjandi aðlögunaraðgerðum frumvarpsins. Þrátt fyrir að fjármála- og efnahagsráðherra og meiri hlutinn hafi við meðferð málsins brugðist við einhverjum þeirra athugasemda sem komu fram fyrir nefndinni þá eru þær aðgerðir ófullnægjandi. Þá má draga í efa að sumar tillögur meiri hlutans einfaldi virðisaukaskattskerfið í raun.

Verður dregið úr flækjustiginu?

Meiri hlutinn leggur til að í stað þess að skatthlutfall neðra þreps virðisaukaskatts verði 12% verði það 11%. Ástæða þessarar breytingartillögu meiri hlutans er sú að gagnrýni minni hlutans á aðgerðina þess efnis að hún legðist þyngst á þá sem minnst hafa milli handanna reyndist eiga við rök að styðjast. Meiri hlutinn hélt því lengi fram að enginn munur væri á áhrifum hækkunar skatta á mat eftir tekjum, en upplýsingar þær sem minni hlutinn kallaði eftir og komu fram fyrir nefndinni, m.a. frá stofnun um fjármálalæsi, ASÍ og BSRB, færðu fram sönnur um annað. Eftir stendur samt að ekki er eðlismunur á hækkun matarskatts úr 7 í 11% og hækkun sama skatts úr 7 í 12%. Hækkunin mun eftir sem áður leggjast þyngst á þá sem verja stærri hluta ráðstöfunartekna til matarkaupa og það hlutfall er hærra eftir því sem neðar dregur í tekjustiganum.

Upphafleg grunnforsenda hækkunar neðra þrepsins í 12% var sú að þrengja beri bilið á milli virðisaukaskattsþrepa og auka þannig skilvirkni kerfisins og draga úr skattundanskotum. Augljóst er að með minni þrengingu virðisaukaskattsþrepanna næst ekki fram sú skilvirknisaukning sem stefnt var að. Virðisaukaskattskerfið verður því óskilvirkara sem tillögu meiri hlutans nemur. Ekki hefur komið fram hjá meiri hlutanum hvort stjórnarmeiri hlutinn hafi skipt um skoðun og telji nú nóg að gert í hækkun neðra þreps, eða hvort hér er um að ræða svikalogn og áfram verði haldið í að hækka álögur á mat og menningu á næstu árum. Í því sambandi er rétt að minna á að í frumvarpi til fjárlaga var gert ráð fyrir að hækka neðra þrepið í 11% 2015 og í 14% árið 2016.

Þá kom einnig í ljós við meðferð málsins að hækkunin muni koma illa við ýmsar atvinnugreinar og skaða mikilvæga samfélagshagsmuni. Sérstök ástæða er til að nefna bókaútgáfu í þessu samhengi. Bókaútgáfa á íslensku hefur átt undir högg að sækja á undanförunum árum og samkeppni við aðra miðla hefur dregið úr sölu bóka. Sérstaklega hefur þetta bitnað á útgáfu barnabóka, fræðibóka og útgáfu þýddra skáldrita á íslensku. Ísland er eitt minnsta málsvæði í heimi en við Íslendingar stöndum mörgum stærri þjóðum frammar í útgáfu bóka. Mörg fjölmennari ríki hafa farið þá leið að fella niður virðisaukaskatt á bókaútgáfu. Það er full ástæða til þess að svipuð leið verði fetuð hér á landi frekar en að ríkið sæki að þessari viðkvæmu atvinnustarfsemi með auknum álögum.

Meiri hlutinn leggur til að skattstofn virðisaukaskatts verði breikkaður, m.a. þannig að virðisaukaskattur verði lagður á fólksflutninga, að almenningssamgöngum undanskildum, og aðgangseyri að baðhúsum, baðstöðum, gufubaðsstofum og heilsulindum. Margt mælir með breikkun skattstofnsins að þessu leyti, en vandi er að útfæra slíka breytingu án þess að flækjustig sé aukið. Á fundum nefndarinnar kom fram að þessar tillögur væru vanbúnar og líklegar til að auka flækjustig í framkvæmd. Þannig var bent á að nokkur fyrirtæki í fólksflutningum annist fólksflutninga og almenningssamgöngur á sama tíma. Sem dæmi var bent á að sum fyrirtækjanna önnuðust bæði skólaakstur og flutning ferðamanna. Skattuppgjör slíkra fyrirtækja yrðu vandkvæðum háð og sköpuð væri ný hætta á skattundanskotum. Ekki er síður flókið að greina á milli baðstaða og sundstaða og virðist klórmagn í vatni og sú staðreynd hvort vatnskerfi laugar er lokað eða byggist á gegnumrennsli eiga að ráða skattskyldu en ekki eðli starfseminnar.

Frumvarpið var lagt fram 9. september sl. og flestar athugasemdir lágu fyrir í umsögnum um miðjan október. Að mati minni hlutans hefðu tillögur ráðherra og meiri hlutans því getað verið mun betur undirbúnar. Sleifarlag stjórnarmeirihlutans við vinnslu þessa máls og annarra fjárlagategndra mála er með ólíkindum. Samtök atvinnulífsins kynntu til dæmis athyglisverðar hugmyndir um breikkun skattstofna og fullnægjandi mótvægisáðgerðir fyrir nefndinni en ekki verður séð að meiri hlutinn eða ráðuneytið hafi virt þau viðlits.

Hækkun lægra þreps virðisaukaskatts.

Fljótlega eftir að frumvarpið var lagt fram kom nokkuð hvöss gagnrýni á áhrif hækkunar lægra þreps virðisaukaskatts. Gagnrýni beindist einkum að áhrifum hækkunarinnar á tiltekna vöruflokka og þjóðfélagshópa. Í sumum tilvikum beindist gagnrýni ekki að hækkun skattþrepsins sem slíkri heldur að því að mótvægisáðgerðir frumvarpsins væru ónógar eða ómarkvissar.

Matarskattur.

Með 1. gr. frumvarpsins, að teknu tilliti til breytingartillagna meiri hlutans, er lagt til að skatthlutfall virðisaukaskatts á matvörum og öðrum vörum til manneldis verði hækkað úr 7% í 11%. Ljóst er að slík hækkun mun hafa umtalsverð áhrif á verðlag matvöru. Lækkun efra þreps skattsins úr 25,5% í 24% vinnur að einhverju leyti á móti því að áhrifum hækkunarinnar gæti að fullu en fram hjá því verður ekki litið að matarkaup eru verulega stór hluti útgjalda heimila enda er matur nauðsynjavara.

Fyrir nefndinni voru gerðar verulegar athugasemdir við mat á áhrifum sem kemur fram í athugasemdum frumvarpsins. Umtalsverður tími fór í það hjá nefndinni að átta sig á hvort útreikningarnir gæfu raunsanna mynd. Viðsnúningur meiri hlutans nú á síðustu vikum og tilraunir til að draga úr neikvæðum áhrifum hækkunarinnar á lægri tekjuhópa er sönnun þess að gagnrýni minni hlutans átti ávallt við rök að styðjast.

Bækur, tónlist, kvikmyndir og sjónvarp.

Fyrir nefndinni komu fram alvarlegar athugasemdir frá bókaútfendur og rithöfundum. Fulltrúar þeirra lýstu alvarlegu ástandi sem fyrrsjáanlegt væri að mundi versna til muna og jafnvel gera út af við bókaútgáfu á mörgum sviðum. Þá kom fram að rithöfundar, sem þegar bera ekki mikið úr bítum, verði settir í mjög alvarlega stöðu. Að sama skapi lýstu útfendur og flytjendur tónlistar sams konar áhyggjum af áhrifum frumvarpsins.

Rétthafar í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði lýstu sérstökum áhyggjum þar sem þeir keppa að mörgu leyti við ólöglegt niðurhal og þjónustuveitendur sem ekki eru virðisaukaskatts-skyldir á Íslandi.

Að mati minni hlutans hefði þurft að fara betur yfir athugasemdir að þessu leyti. Tillögur meiri hlutans bregðast í engu við þessum athugasemdum og engu virðist skipta þótt alvarleg viðvörunarorð um áhrif á bókaútgáfu hafi verið látin falla á nefndarfundum. Þá eru ótalin áhrif á tónlistarútgáfu, auk þess sem á einhvern hátt þarf að bregðast við stöðu rétthafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði.

Ferðaþjónustan.

Fjármála- og efnahagsráðherra og meiri hlutinn leggja til að ferðaþjónusta verði almennt felld undir virðisaukaskattskerfið. Það er jákvætt skref og löngu tímabært. Þrátt fyrir að fyrirkomulag skattlagningarinnar sé ef til vill ekki fullmótað og eigi eftir að taka breytingum þegar fram í sækir fagnar minni hlutinn að þetta skref sé tekið. Þó telur minni hlutinn að taka hefði átt þennan þátt til athugunar í stærra samhengi til að tryggja fullnægjandi gjaldtöku af ferðaþjónustunni í stað þess að almenningur sé skattlagður með nýjum álögum í þágu ferðaþjónustunnar, eins og ríkisstjórnin boðar nú með nýjum náttúrupassa. Ferðaþjónustan hefur í dag gjaldfrjáls afnot af þeirri auðlind sem íslensk náttúra er og mikilvægt er að tengja gjaldtöku af greininni sjónarmiðum um sjálfbæran vöxt greinarinnar til að vega upp á móti afnotum og skaða sem ferðamenn kunna að valda á náttúrunni. Benda má á að víða erlendis eru lagðir umtalsverðir skattar á ferðaþjónustuna.

Mótvægisáðgerðir.

Fjármála- og efnahagsráðherra leggur til þær mótvægisáðgerðir breytinga á virðisaukaskattskerfinu að almennt vörugjald verði felld niður og barnabætur hækkaðar. Þessar áðgerðir voru gagnrýndar fyrir nefndinni fyrir að vera ómarkvissar og koma mismunandi þjóðfélagsþópum til góða með mjög mismunandi hætti. Þær leiða til þess að áðgerðin felur í sér tekju-tilfærslu milli þjóðfélagshópa og nýtist með misjöfnum hætti ólíkum hópum.

Niðurfelling vörugjalda.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að lög um vörugjald verði felld brott. Við það falla niður vörugjöld af ýmiss konar vörum. Fyrir nefndinni kom fram að þó svo að vörugjaldaniðurfellingin ynni á heildina litið gegn því að hækkan neðra þreps virðisaukaskatts skilaði sér af fullum þunga út í verðlag þá mundi vörugjaldalækkunin koma samfélagshópum til góða á mjög mismunandi hátt. Var bent á að mikið af þeim vörum sem vörugjaldið leggst á, að undanskildum sykraðum vörum, séu vörur sem tekjulágir kaupir í minna mæli en þeir tekjuhærri. Þannig muni lækkað gjald á byggingarvörur, bílavörur, heimilistæki og raftæki nýtast síður samfélagshópum sem ekki hafa ráð á að kaupa dýr tæki eða geta sjaldan endurnýjað slík tæki. Þótt vaskur og þvottavél sé á hverju heimili blasir við að verðmæti og endurnýjunarvelta þessara hluta er ólík eftir ólíkum tekjuhópum.

Að mati minni hlutans er afar gagnrýnisvert að fjármagna niðurfellingu almennra vörugjalda með því að hækka nauðsynjar í neðra þrepi virðisaukaskatts. Hinir tekjuhærri munu njóta hennar að mun meira leyti en tekjulægri hópar samfélagsins.

Niðurfelling sykurskatts.

Meðal þeirra vörugjalda sem til stendur að lækka eru gjöld á sykrað matvæli og sykraðar drykkjarvörur, eða það sem í daglegu tali hefur verið nefnt sykurskattur. Meiri hlutinn skýlir sér í rökstuðningi sínum bak við hugmyndir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um hvernig endurskoða mætti til bóta íslenskt neysluskattaumhverfi. Skýrslan rennir engum stoðum undir slíka ályktun. Sjóðurinn bauð upp á tvo kosti í þessum efnum, afnám skattsins eða hækkun hans að því marki að sykurskatturinn fari að hafa tilætluð áhrif. Sykurskattur var á sínum tíma settur á með lýðheilsusjónarmið að leiðarljósi og engin breyting hefur orðið á þeirri ógn sem lýðheilsu stafar af taumlausri og vaxandi sykurneyslu. Offíta og sykursýki eru meðal alvarlegustu lífsstíllssjúkdóma samtímans. Lækkun sykraðra matvæla nú eru skelfileg skilaboð frá lýðheilsusjónarmiði. Að mati minni hlutans er röng leið farin með algerri niðurfellingu sykurskattsins og jafn fráleitt að afnema öll gjöld af honum og af áfengi eða tóbaki.

Munu lækkanir skila sér út í verðlag?

Í mati á áhrifum frumvarpsins og þeirra breytinga sem meiri hlutinn leggur til virðist gert ráð fyrir að lækkun efra þreps virðisaukaskatts og niðurfelling vörugjalds skili sér að fullu út í verðlag. Fyrir nefndinni voru hins vegar færð sterk rök fyrir því að svo muni ekki verða, lækkanir muni í sumum tilvikum í besta falli skila sér að einhverjum hluta en í öðrum tilvikum alls ekki. Þessa ályktun má draga af niðurstöðum rannsóknar Rannsóknarseturs verslunarinnar frá 2011. Í þeirri rannsókn voru áhrif styrkingar og veikingar krónunnar á verðlag rannsökuð. Meginniðurstaðan í rannsókninni var að sterkar vísbindingar væru um að lækkanir skiluðu sér hratt út í verðlag en lækkanirnar að litlu leyti. Það styðst einnig við reynslurök íslensku þjóðarinnar í verðbólgu sjó undanfarinna áratuga.

Reynslan af lækkun virðisaukaskatts og vörugjalda árið 2007 segir sömu sögu. Þá skilaði lækkun virðisaukaskatts úr 14% í 7% sér nær eingöngu í matvöruverslun. Ekki varð vart lækkana hjá veitingahúsum og gististöðum og afnám vörugjalda af matvöru skilaði sér illa út í verðlag. Með vaxandi eftirspurn og umsvifum minnkar sömuleiðis hvati til að skila lækkunum út í verðlag.

Benda má á að gert er ráð fyrir að verðlag lækki í heildina um 0,35% með breytingunum og ráðstöfunartekjur aukist um 0,65%. Þessir útreikningar byggjast á því að allar breytingar skili sér út í verðlag. Ekki hafa verið gerðar neinar fráviksgreiningar á þessu en ljóst er mjög lítið þarf út af að bregða til þess að verðlags- og ráðstöfunartekjuáhrif á heimilin verði neikvæð, þótt vissulega muni lækkunin þá lenda hjá söluaðilum.

Barnabætur.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að tekjutengdar barnabætur verði hækkaðar. Sú tillaga er í eðlilegu samhengi við það að virðisaukaskattur er hvað mest íþyngjandi fyrir barnafólk. Minni hlutinn styður því þá hækkun, þótt hún dugi ekki til að vega upp lækkun ríkisstjórnarinnar á barnabótum á starfstíma hennar. Þrátt fyrir þessa viðbót eru útgjöld til barnabóta á árinu 2015 lægri að raungildi en árið 2010. Fyrir nefndinni kom hins vegar fram að tekju-skerðingarmörk barnabóta væru það lág að þeir sem væru á lágmarkslaunum nytu ekki fullra barnabóta. Að mati minni hlutans hefði þurft að hækka skerðingarmörkin og tryggja að hækkun barnabóta skilaði sér að fullu til fólks með meðaltekjur og til hinna tekjulægstu. Þá

ber að hafa í huga að engar teljandi mótvægisáðgerðir eru fyrirhugaðar fyrir aðra tekjulága hópa sem ekki hafa börn á framfæri.

Samantekt.

Að mati minni hlutans hefði frumvarpið þurft að vera betur undirbúið. Þá hefði nefndin þurft að nýta betur þann óvenjulanga tíma sem hún hafði til þess að bæta það sem bæta þurfti. Breytingartillögur meiri hlutans eru ekki nægilega markvissar og á köflum ónógar. Þá verður ekki betur séð en að ríkisstjórnin stefni að því að auka ráðstöfunartekjur efstu tekjutíundarinnar um nærri 40.000 kr. á ári á meðan ráðstöfunartekjur fimm neðstu tekjutíundanna aukast fjórfalt minna eða um 10.000 kr. á ári.

Með frumvarpinu hefur fjármála- og efnahagsráðherra markað stefnu um endurskoðun fyrirkomulags neysluskatta. Hér að framan hefur verið bent á atriði sem betur hefðu mátt fara við einföldun virðisaukaskattkerfisins. Nauðsynlegt er að vandað verði betur til verka. Í ljósi þess hve mótvægisáðgerðir frumvarpsins eru ómarkvissar eru allar líkur á að breytingar auki efnalegan ójöfnuð og nýtist þeim til ávinnings sem hafa mestar tekjur fyrir.

Alþingi, 1. desember 2014.

Árni Páll Árnason,
frsm.

Guðmundur Steingrímsson.

Steingrímur J. Sigfússon.