



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 16. október 2022
Tilvísun: 202209-0160

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2023, mál 1 og frumvarp til laga um breytingar á ýmsum gjöldum, mál 2.

Óskað hefur verið eftir umsögn Alþýðusambands Íslands um frumvarp til fjárlaga og frumvarp til laga um breytingu á ýmsum gjöldum vegna fjárlaga (2. mál). Hér á eftir fer umsögn ASÍ um framangreind mál.

Opinber fjármál leggja ekki grunn að stöðugleika á vinnumarkaði

Alþýðusambandið veitti umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2023-2027¹. Áætlunin var flutt við krefjandi efnahagslegar aðstæður. Umsvif fóru hratt vaxandi í hagkerfinu eftir lok heimsfaraldurs, bóllumyndun var sýnileg á húsnæðismarkaði og verðbólga fór hratt vaxandi. Þessir þættir ásamt vaxtahækkunum þrengdu svo enn frekar að afkomu heimila, einkum tekjulágra og þeirra sem nýlega höfðu komið inn á húsnæðismarkað.

Í umsögninni benti ASÍ á að brýnt væri að opinber fjármál myndu ekki ýta undir þenslu samhliða aukinni verðbólgu og vaxandi efnahagsumsvifum. Þar varaði sambandið við því að farin yrði leið niðurskurðar og aukinna álaga á heimili. Sú leið myndi ekki leggja grunn að stöðugleika á vinnumarkaði en í umsögninni sagði:

„Stjórnvöld geta hins vegar stutt við heimilin og eflt tekjustofna hins opinbera án þess draga úr aðhaldi ríkisjármála. Þar hefur Alþýðusambandið áður lagt fram tillögur til að efla tekjustofna hins opinbera. Þá er ljóst að ýmsar atvinnugreinar skila meiri hagnaði en áður og því borð fyrir báru að dreifa verðmætum og umframarðsemi í gegnum skattkerfið með skilvirkari hætti.“

Sú stefnumörkun sem ASÍ varaði við birtist nú í frumvarpi til fjárlaga. Tekjuöflun felst einkum í hækkun gjalda (krónutölugjöld og nefskattar) og aukinnar skattlagningu á ökutæki og notkun bifreiða. Á útgjaldahlið er fjárfestingum frestað, aðhald er aukið og framlög lækkuð að raunvirði til mikilvægra málaflokka.

Miðstjórn Alþýðusambands Íslands hefur harðlega gagnrýnt þessa stefnumörkun² en í ályktun miðstjórnar frá 16. september sagði:

¹ Sjá <https://www.asi.is/media/317745/umsogn-fjarmalaaetlun.pdf>

² Sjá ályktun Miðstjórnar um fjárlagafrumvarp, <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/alyktun-midstjornar-asi-almenningur-latinn-gjalda-fyrir-verdbolgu-og-heimsfaraldur/>



“Stjórnvöld stefna að því að ná jafnvægi í ríkisjármálum og auka aðhald til að mæta vaxandi verðbólgu. Með frumvarpinu er sú leið valin að auka skatta og álögur á almennung, með verulegri hækkun krónutölugjalda og skattlagningu bifreiða ásamt því að fresta nauðsynlegum innviðajjáfestingum og auka niðurskurð í veiðferð og tífærslu til heimila. Þetta er gert þrátt fyrir að heimilin verði um þessar mundir fyrir þungum áhrifum af vaxandi verðbólgu og hækkandi húsnæðiskostnaði.

Ríkisstjórnin hefur val um að fara aðrar leiðir, leiðir sem hlífa heimilum og færa byrðar á breiðustu bök samfélagsins. Í því samhengi væri hægt að hækka veiðigjöld, taka upp komugjald í ferðaþjónustu og gera skattlagningu fjármagns réttlátari. Á það skal bent að almennungur er með frumvarpinu meðal annars að greiða fyrir þá lækkun fjármagnstekjuskatts og bankaskatts sem ákveðin var í miðjum heimsfaraldri.”

Með fjárlagafrumvarpi verður ekki annað séð en að stjórnvöld skili auðu í að bæta afkomu heimila í aðdraganda kjarasamninga. Þar er ekki að finna nauðsynlegar umbætur í velferðar- eða húsnæðismálum og þær leiðir sem valdar eru til tekjuöflunar verða til þess að auka byrðar á launafólk. Slík stefna mun ekki stuðla að sátt á vinnumarkaði.

Raunhæft að bæta tekjuöflun og efla tekjujöfnun

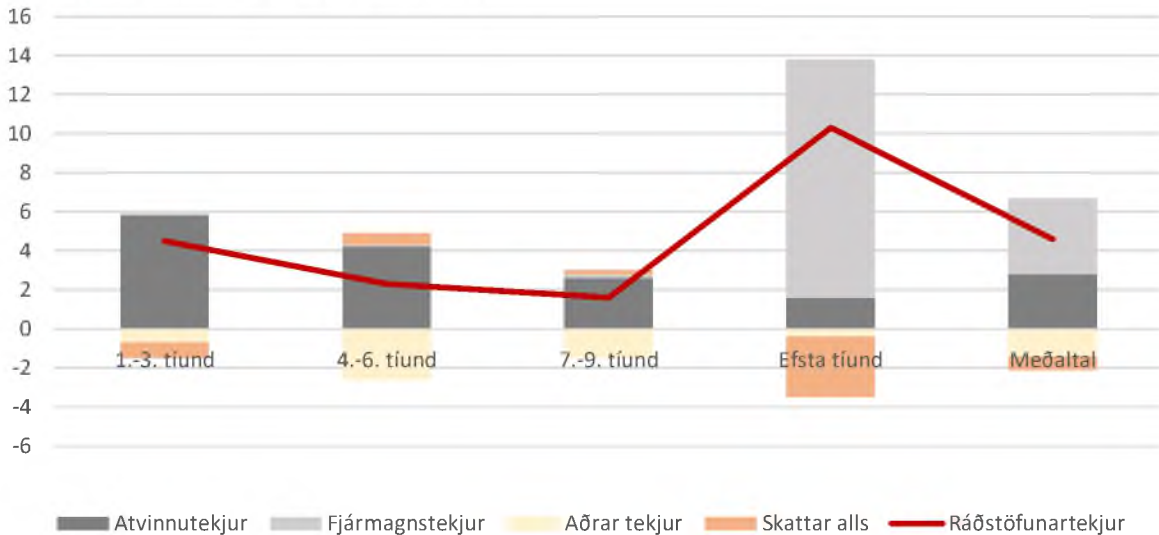
Meginstefnumörkun opinberra fjármála er að stöðva hækkun skuldahlutfalls á tímabili fjármálaáætlunar. Aðgerðir á tekjuhlíð fjárlagafrumvarps nema 14 milljörðum, eða 10,5 milljörðum þegar tekið er tillit til áhrifa af rýmkaðri ívilnun vegna kaupa á rafmagnsbílum. Að stærstum hluta er um hækkun á ýmsum krónutölugjöldum að ræða ásamt aukinni skattlagningu á ökutæki og notkun bifreiða.

Á það skal bent, að þörf á aukinni gjaldheimtu, sem ákveðið er að leggja á heimilin, skýrist að hluta af umdeildum skattalækkunum í heimsfaraldri m.a. lækkun á bankaskatti og hækkun á frítekjumarki fjármagnstekna. Hækkun frítekjumarks fjármagnstekna nýttist best tekjuhæstu 10% fjármagnseigenda og kostnaður við hækkunina og útvíkkun marksins til útgreiðslu arðs og söluhagnaðar var 1,6-2 milljarðar. Í því samhengi er vert að benda á að ójöfnuður jókst á síðasta ári. Ástæðan er stórauonar fjármagnstekjur og var aukningin nær einvörðungu hjá hinum allra tekjuhæstu. Hjá tekjuhæstu 10% heimila hækkuðu ráðstöfunartekjur að meðaltali um ríflega 10%. Þá hækkun má einkum rekja til hækkunar fjármagnstekna. Tekjuhækkun í öðrum tekjutíundum var mun minni.³

³ Sjá mánaðaryfirlit ASÍ, ágúst 2022.

**Breyting ráðstöfunartekna 2020-2021**

Meðalbreyting einstakra tekjuhópa, %, fast verðlag



Í skýrslu Alþýðusambandsins, „Skattar og ójöfnuður“ var bent á ákveðna veikleika í íslensku skattkerfi og tillögur gerðar að úrbótum sem auka myndu skilvirkni skattkerfisins og efla tekjustofna.⁴ Á Íslandi bera fjármagnstekjur mun lægri skattbyrði en launatekjur. Þetta leiðir til þess að eftir því sem heildartekjur aukast, mun skattbyrði að lokum lækka sökum aukins vægis fjármagnstekna hjá hinum allra tekjuhæstu. Þetta er andstætt markmiði framsækinna skattkerfa sem miða að því að skattbyrði fari vaxandi upp tekjustigann. Efla má tekjujöfnun með ólíkum leiðum, t.d. skynsamlega útfærðum stóreignaskatti eða breytingum á skattlagningu fjármagnstekna.

Annar veikleiki sem skýrslan bendir á eru óeðlilegir hvatar til tekjutilflutnings (e. income shifting). Tekjutilflutningur felst í því að launatekjur eru ranglega skráðar sem fjármagnstekjur. Skýrar vísbendingar eru um að skattasniðganga í formi tekjutilflutnings viðgangist hér á landi. Það á aðallega við um aðila sem starfa í eigin fyrirtæki og hafa háar tekjur. Ólíkt Norðurlöndunum hafa Íslendingar ekki brugðist við framangreindum veikleikum. ASÍ metur að reglur sem takmarka tekjutilflutning myndu auka árlegar skatttekjur um á bilinu 3-8 milljarða króna og styrkja tekjuöflun sveitarfélaga.

Að lokum var lagt til í skýrslunni að mótaður yrði skýr rammi utan um skattlagningu nýtingar auðlinda (t.d. fiskveiði, fiskeldi, framleiðsla raforku). Þar var bent á að auðlindarenta í fiskveiði væri metin á 30-70 milljarða á ári á tímabilinu 2008-2019. Árið 2020 var renta metin á 51 milljarð en í frumvarpi er áætlað að veiðigjöld verði 9,8 milljarðar árið 2023, þar af er 1,5 milljarður vegna verðmætagjalds í fiskeldi.

⁴ Sjá https://www.asi.is/media/317372/skattar-og-ojofnudur_skyrsla_070921.pdf



Tekjur af hóflegu komugjaldi

(3.000 kr. á verðlagi 2015)



Í skýrslu ASÍ er einnig bent á mikilvægi skattlagningar sem ætlað er að mæta ytri áhrifum. Með ytri áhrifum er átt við neikvæð ytri áhrif m.a. vegna mengunar. Annað dæmi væri sá kostnaður sem fellur á hið opinbera vegna fjölda ferðamanna, t.d. slit á vegum eða kostnaður við heilbrigðisþjónustu og löggæslu. Hóflegt komugjald væri eitt dæmi um slíka skattlagningu. Komugjald upp á 3 þúsund krónur hefur verið nefnt í því samhengi⁵. Slíkt gjald hefði gefið af sér um 5 milljarða árið 2015 og 9,5 milljarða árið 2018. Hefði slíkt gjald þróast í takt við verðlag, hefði gjaldið aflað 5,3 milljarða króna fyrir þann fjölda sem þegar hefur heimsótt Ísland á þessu ári.

Bregðast þarf við versnandi afkomu heimila

Verðbólga fór hratt vaxandi á fyrri hluta ársins, mældist 4,5% fyrir ári og er nú 9,3%. Hæst mældist verðbólga 9,9% í júlí. Öðru fremur hefur aukinn húsnæðiskostnaður drifið áfram verðbólgu ásamt hækkun eldsneytisverðs, hækkun á verði innfluttra vara auk hækkunar hrávöruverðs og afleiddra áhrifa á innlendar vörur, t.d. áhrif áburðarverðs á verð búvöru. Til að sporna gegn hækkunum verðlags hefur Seðlabankinn annars vegar hækkað stýrivexti og hins vegar virkjað þjóðhagsvarúðartæki með það að markmiði að kæla húsnæðismarkað.

Húsnæðismál eru kjaramál

Seðlabankinn hefur talið nauðsynlegt að grípa til þessara aðgerða. Hins vegar er ljóst að hækkun stýrivaxta með tilheyrandi áhrifum á vexti húsnæðislána hefur veruleg áhrif á útgjöld heimila. Fyrir þá aðila sem komu inn á húsnæðismarkað við lágt vaxtastig og hátt húsnæðisverð getur hækkun mánaðarlegrar greiðslubyrði hæglega hlaupið á annað hundrað þúsunda króna.

Með réttu ætti vaxtabótakerfið að dempa áhrif aukinna vaxtagjalda heimilanna en gerir það ekki. Ástæðan er sú að fjárhæðir vaxtabótakerfisins, t.d. vaxtabætur, tekju- og eignamörk hafa ekki haldið í við þróun launa eða eignaverðs. Vaxtabótakerfið var til umfjöllunar í mánaðaryfirliti ASÍ í mars⁶, en þar sagði:

Öðru fremur hefur samspil eignaverðs og vaxtabótakerfisins orðið til þess að veikja vaxtabótakerfið. Líkt og kemur fram að ofan byrjar eign að skerða bætur við 5 miljónir í eigið fé (8 miljónir hjá hjónum) þar til réttur

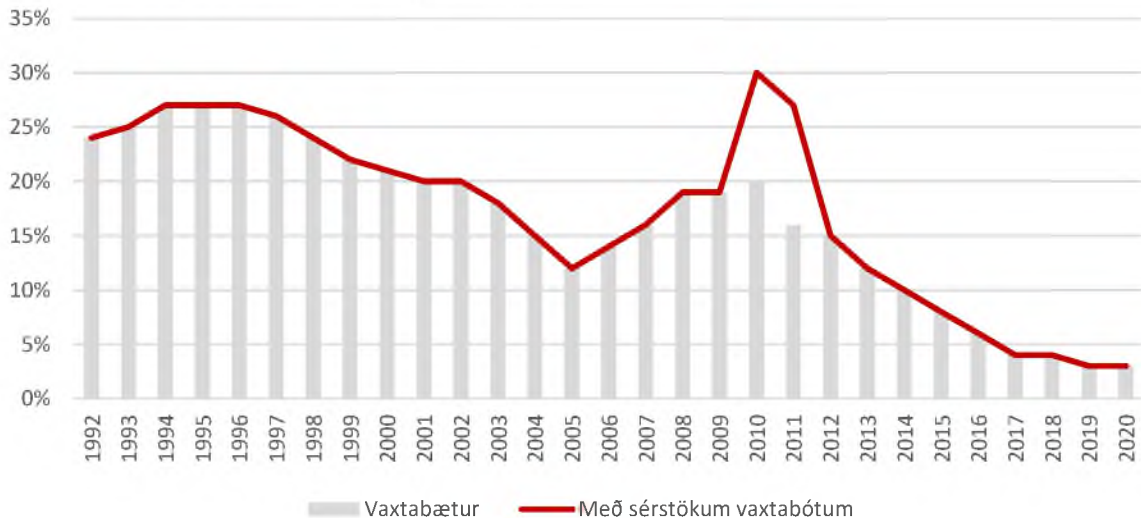
⁵ Sjá tillögu Gylfa Zoega, <https://www.visir.is/g/2016504047d>

⁶ Sjá <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/hvad-var-um-vaxtabaeturnar/>



til vaxtabóta fellur niður við 8 milljóna króna eign. Eignaskerðing leiðir því til þess að vaxtabætur falla niður við 24% eignarhlut í meðalíbúð í Reykjavík hjá pari, 90 fm að stærð. Hjá einstaklingi falla þær niður við 16% eignarhlut. Hlutfallið lækkaði jafnt og bétt frá aldamótum þar sem skerðingarmörk hafa ekki þróast í takt við eignaverð. Sem dæmi, kostaði 90 fm íbúð að jafnaði um 11 milljónir króna árið 2001. Þar sem festi kaup á slíkri íbúð gat átt í henni 50% eigið fé án þess að eign tæki að skerða vaxtabætur. Tíu árum síðar var meðalverð á sambærilegri íbúð 22,6 milljónir og vaxtabætur tóku að skerðast við 29% eignarhlut.

Vaxtabætur sem hlutfall af vaxtagjöldum



Afleiðing þessarar þróunar birtist í því að vaxtabætur eru ekki til staðar til að mæta aukinni vaxtabyrði heimila. Vaxtabætur voru þannig einungis um 3% af vaxtagjöldum heimila árið 2020 borið saman við um 20% af vaxtagjöldum heimila á árunum 2008-2010. Hlutfallið var hærra ef tekið er tillit til sérstakra vaxtabóta sem greiddar voru út á árunum 2010-2011. Að óbreyttu dregur enn frekar úr virkni vaxtabótakerfisins á næstu árum. Vaxtabætur hefðu þurft að vera 14,6 milljarðar árið 2020 hefðu þær átt að standa undir 20% af vaxtagjöldum, en það er meðalhlutfallið 1998-2014 án sérstakra vaxtabóta.

Alþýðusambandið gagnrýnir einnig að ekki sé brugðist við stöðu á leigumarkaði í frumvarpinu. Gert er ráð fyrir lækkun framlaga til almenna íbúðakerfisins, að óbreyttu fer framlagið úr 3,7 milljörðum í 1,7 milljarð. Ekki er ráðist í eflingu húsnæðisbótakerfisins en aukin framlög skýrast eingöngu af fjölgun leigjenda og verðlagsuppbóta. Framlög til húsnæðisbóta, hafa líkt og í vaxtabótakerfinu ekki þróast í takt við þróun útgjalda. Óskertar húsnæðisbætur einstaklings hafa þannig hækkað um 15% á sama tíma og leiguverð hefur hækkað um nær þriðjung.

Vert er að benda á að þó hægt hafi á hækkun leiguverðs í kjölfar heimsfaraldurs hefur leiguverð hækkað nokkuð undanfarin misseri. Í yfirlýsingu stjórnvalda til stuðnings kjarasamningum 2019 voru boðaðar umbótaáðgerðir á leigumarkaði sem ekki hefur verið fylgt eftir. Alþýðusambandið kallar eftir stóratáki í húsnæðismálum, sem eru um leið eitt af stærstu kjaramálunum. Þar þarf að stórauka framlög til uppbyggingar óhagnaðardrífna leigufélaga, efla vernd og húsnæðisöryggi leigjenda og koma á leigubremsu.



Verðbólgan þurrkað út ávinning Lífskjarasamnings

Lífskjarasamningar voru undirritaðir í kjölfar falls lággjaldaflugfélagsins WOWair. Samið var um fasta krónutöluhækkun á almenna markaðinum. Hækkunum var þannig beint til tekjulægri hópa en um leið skapaðar forsendur fyrir vaxtalækkun sem myndi hafa meiri áhrif til kaupmáttar upp tekjustigann. Kostnaðarmat samningsins var um 4% á ári og hann samræmdist verðstöðugleika.

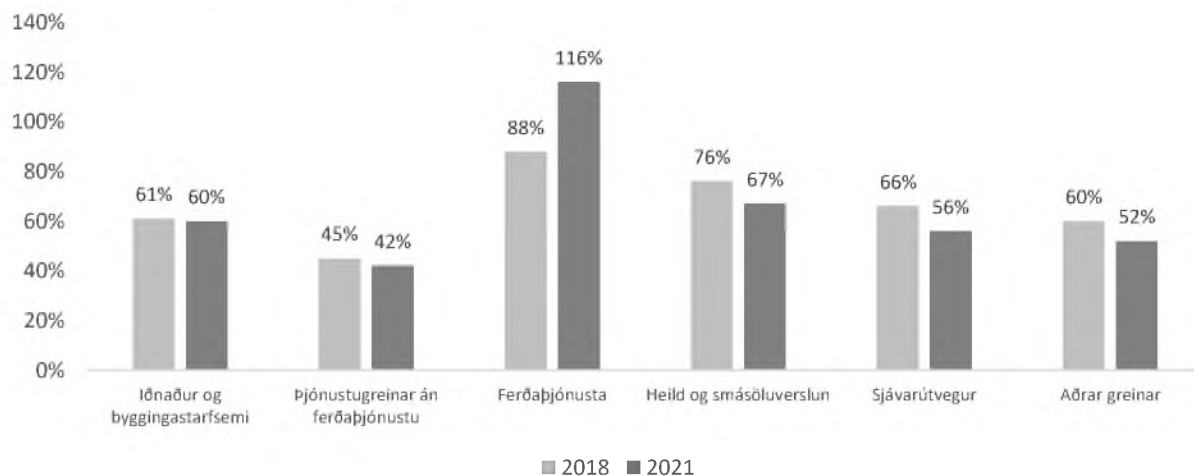
Launahlutfall í einkageiranum, 1997-2021

Laun og tengd gjöld sem hlutfall af verðmætasköpun, brotalína: meðaltal



Launahlutfall í hagkerfinu hefur verið stöðugt á tímabili Lífskjarasamnings, jókst árið 2020 en lækkaði að nýju árið 2021. Lækkunin skýrðist af miklum framleiðnivexti, 4,1% í einkageiranum.

Launahlutfall eftir atvinnugreinum

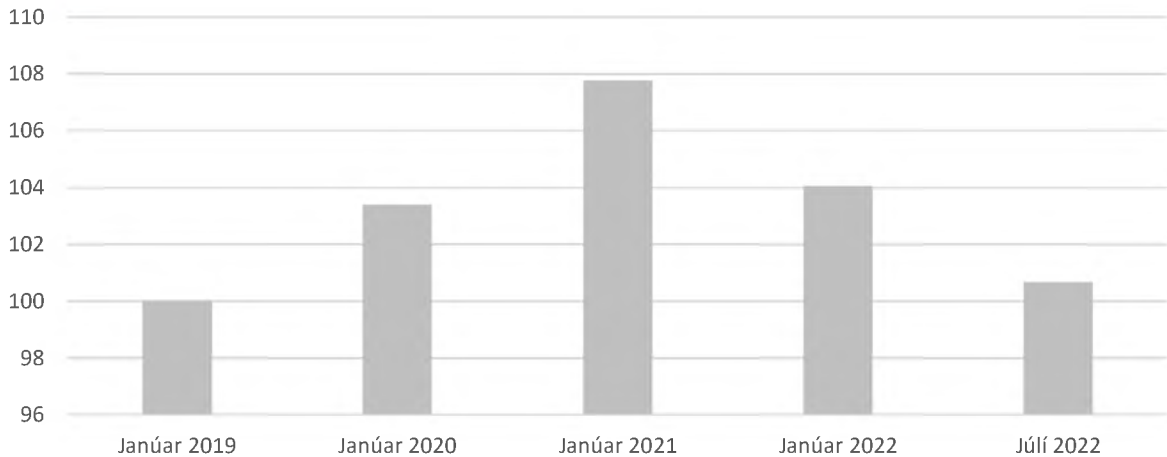


Heimild: Kjaratölfræðinefnd



Kaupmáttur heildarlauna

Vísitala, raunlaun, Janúar 2019 = 100



Heimild: VR

Hratt vaxandi verðbólga hefur dregið úr kaupmætti undanfarin misseri. Sé horft á vísitölu kaupmáttar hefur kaupmáttur lækkað um 1,6% milli ára. Sé litið á þróun kaupmáttar meðallauna innan félaga ASÍ blasir við dekkri mynd. Kaupmáttur er nú minni en við gerð lífskjarasamnings árið 2019. Á sama tíma hefur afkoma flestra atvinnugreina verið sterk í gegnum heimsfaraldur. Í nýlegri skýrslu Kjaratölfræðinefndar er m.a. bent á hvernig launahlutfall hefur lækkað í flestum atvinnugreinum ef frá er talin ferðaþjónusta.

Bætur almanna- og atvinnuleysistrygginga

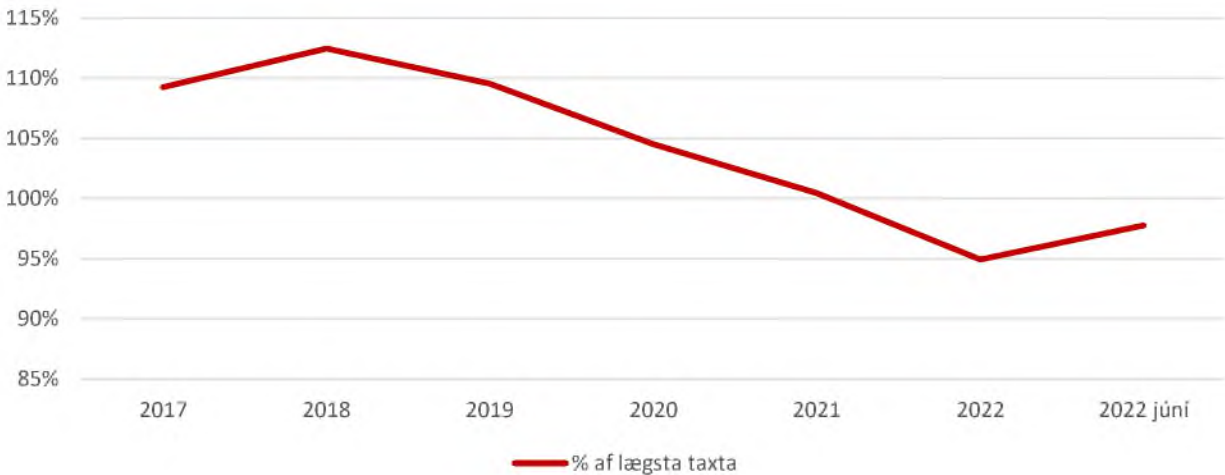
Í frumvarpinu er ráðgert að hækka bætur almannatrygginga um 6%. Bætur voru hækkaðar um 3,8% í fjárlögum 2022 en voru hækkaðar um 3% til viðbótar í flýtttri verðlagsuppfærslu frá því í sumar. Boðuð hækkun mun ekki brúa þá gliðnun sem átt hefur sér stað milli lífeyrisgreiðslna og þróunar lágmarkslauna. Alþýðusambandið hefur áður bent á að samkvæmt lögum um almannatryggingar ber að hækka bæturnar í takt við launaþróun en þó þannig að þær haldi í við verðlag. Þetta hefur hins vegar ekki verið reyndin. Sambandið hefur áður bent á þessa þróun, en í umsögn um fjárlagafrumvarp 2022⁷ sagði:

„Það er mat ASÍ að það viðmið sem stuðst er við sé ekki heppilegt við ákvörðun bóta almannatrygginga og endurspegli hvorki taxtahækkunar né almenna launaþróun. Að óbreyttu leiðir ákvörðunin til þess að bætur almannatrygginga dragist aftur úr lágmarkskjörum á íslenskum vinnumarkaði. Óheppilegt er að ekki liggi skýrt fyrir hvaða aðferðarfræði er notuð við mat á launaþróun og að sú aðferð taki breytingum óháð lagabreytingum. ASÍ telur með öllu óásættanlegt að kjör elli- og örorkulífeyrisþega dragist aftur úr öðrum lágtekjuhópum og mælist til þess að bætur almannatrygginga taki hækkunum til samræmis við lægstu laun á vinnumarkaði.“

⁷ Sjá nánar <https://www.althingi.is/altext/erindi/152/152-311.pdf>

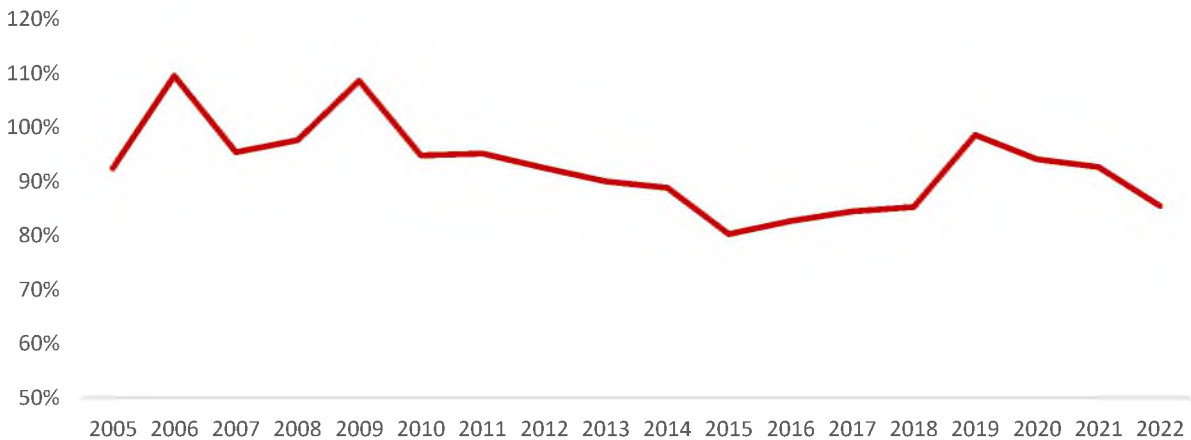


Ellilífeyrir - hlutfall af lágmarkslaunum



Grunnbætur atvinnuleysistrygginga

Hlutfall af lágmarkslaunum



Alþýðusambandið telur ástæðu til þess að gagnrýna sérstaklega að bætur atvinnuleysistrygginga hafi ekki verið hækkaðar til jafns við þróun bóta almannatrygginga. Atvinnuleysisbætur hækkuðu um 2% í fjárlögum 2022 en voru undanskildar í hækkunum sem samþykktar voru í sumar. Samkvæmt frumvarpi munu atvinnuleysisbætur hækka um 4,9%. ASÍ kallar eftir því að þessari þróun verði snúið við og bendir á að grunnbætur atvinnuleysistrygginga eru í dag um 85% af lágsta taxta á vinnumarkaði en voru til jafns við lágsta taxta árið 2019.

f.h Alþýðusambands Íslands

Róbert Farestveit

Hagfræðingur