

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, lögum nr. 83/1989, um Þjóðarbókhöð og endurbætur menningarbygginga, lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, lögum nr. 144/1994, um ársreikninga, og lögum nr. 145/1994, um bókhald, með síðari breytingum.

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Tillögur ríkisstjórnarinnar um skattkerfisbreytingar hafa verið harðlega gagnrýndar af ýmsum aðilum.

Samtök launafólks hafa fundið að því að fjársterkum aðilum skuli enn ívilnað í stað þess að gera stóráttak til að létta byrðar láglæna- og millitekjuhópa.

Þá hafa samtök launafólks bent á að tillögurnar séu ekki til þess fallnar að treysta atvinnu- stigið. Þvert á móti sé líklegt að skattkerfisbreytingarnar mundu veikja þau fyrirtæki sem standa illa og kæmu þar af leiðandi til með að leiða til vaxandi atvinnuleysis.

Bent hefur verið á ýmis tæknileg vandkvæði sem eru því samfara þegar misræmi er á milli skattlagningar á fjármagn, fyrirtæki og launafólk. Í tillögum ríkisstjórnarinnar er enn aukið á þetta misræmi launafólki í óhag.

Sveitarfélög hafa lýst áhyggjum yfir því að tekjustofnar þeirra skuli skertir.

Af hálfu Þjóðhagsstofnunar hefur verið bent á að ríkissjóður stæði tæpt ef ekki væri vegna tímabundinna ráðstafana, einkum sölu ríkiseigna. Einnig hefur verið bent á að tekjur ríkissjóðs muni dragast saman samhliða minnkandi þenslu. Í framhaldinu hefur verið varað við því að veikja ríkissjóð eins og skattkerfisbreytingarnar munu gera. Í áliti Seðlabanka er tekið undir þessa gagnrýni.

Í ljósi þessarar gagnrýni og þeirrar óvissu sem nú er í efnahagsmálum hefur 2. minni hluti gert tillögu um að áformuðum skattkerfisbreytingum ríkisstjórnarinnar verði frestað og þess freistað að ná fram víðtækri sátt í þjóðfélaginu um breytingar sem leiði til aukins jöfnuðar og kröftugra atvinnulífs. Þar væri eðlilegt að hafa eftirfarandi atriði að leiðarljósi: Stefnt verði að því að samræma skatta á lögaðila, fjármagn og laun. Til að ná því markmiði væri nauðsynlegt að hækka fjármagnstekjuskatt frá því sem nú er en jafnframt hækka persónu- afslátt og tryggja með því móti hækkun skattleysismarkna fyrir einstaklinga.

### Ríkisstjórnin ívilnar fjársterkum aðilum.

Tillögur ríkisstjórnarinnar ívilna sérstaklega fjársterkum fyrirtækjum og einstaklingum, hinum fyrrnefndu fyrst og fremst með því að lækka skatthlutfall lögaðila úr 30% í 18% og hinum síðari með því að hækka viðmiðunarmörk hátekjuskatts um 15%, eða úr tæpum 280 þús. kr. í rúmar 322 þús. kr. Þetta er gert án þess að samsvarandi breyting sé gerð á skatt- leysismörkum þeirra sem hafa minni tekjur en þessu nemur. Á sama tíma eru eignarskattar einstaklinga og fyrirtækja einnig lækkaðir. Fyrir því væru ákveðin rök ef jafnframt væru gerðar breytingar á fjármagnstekjuskatti. Þegar hann var settur á var hin lága skattprósenta

réttlætt með hliðsjón af því að eignir manna væru skattlagðar umtalsvert hér á landi. Hugmyndin var sú að færa skattlagningu af eignum yfir í skattlagningu á arð eða á þær tekjur sem eignirnar gæfu af sér. Ef áform ríkisstjórnarinnar nú verða að veruleika og eignaskattar lækkaðir væri eðlilegt að skatthlutfall fjármagnstekjuskatts verði jafnframt hækkað og væri það í samræmi við þá umræðu sem fram fór þegar fjármagnstekjuskattur var settur á og skattur af arðgreiðslum lækkaður til samræmis við hinn nýja skatt sem mætti hörðum viðbrögðum innan þings og utan.

Í ályktunum sem samtök launafólks og önnur almannasamtök hafa sent frá sér er víða vakin athygli á því ranglæti sem tillögurnar fela í sér. Í umsögn ASÍ, sem birt er sem fylgiskjal I með álitinu þessu, eru tíundaðir valkostir við skattatillögur ríkisstjórnarinnar. Þar er einnig fjallað um það misrétti sem felst í tillögunum og er í því sambandi sérstaklega vísað til breytinga á hátekjuskatti: „Þegar tölur um greiðendur hátekjuskatts vegna tekna árið 2000 eru skoðaðar, kemur í ljós að tæplega 7% tekjuskattsgreiðenda greiða hátekjuskatt eða um 14 þúsund af þeim 214 þúsund sem gefa upp tekjur til skatts. Ef einungis eru skoðaðir þeir sem greiða tekjuskatt nettó, þ.e. greiða tekjuskatt umfram bætur, þá eru þeir 156.600. Hlutfall þeirra sem greiða hátekjuskatt, reiknað af þeim hópi, er 9,3%. Einungis um 3% kvenna greiða hátekjuskatt og aðeins 2,9% giftra kvenna. Um 10,7% karla greiða hátekjuskatt og af giftum körlum greiða um 11% hátekjuskatt. Fjölmennasti hópurinn sem greiðir hátekjuskatt eru í hópnum hjón eða 11,8%.

Af þessum tölum má ljóst vera að mikill minni hluti greiðir hátekjuskatt. Með þessari breytingu er því verið að setja 600 millj. kr. til að lækka sérstaklega skatt hjá minna en 10% þjóðarinnar. Með hækkuðum viðmiðunarmarka lækkar skattur þeirra sem hafa tekjur yfir 320 þúsund kr. á mánuði í ár um 3.000 kr. á mánuði eða um 35 þús. kr. á ári og á næsta ári um 3.600 kr. á mánuði eða um 43 þús. kr. á ári.

Fyrir 600 millj. kr. hefði mátt hækka skattleysismörkin um 800 kr. á mánuði, úr 65.132 kr. í 65.932 kr. Hækkun skattleysismarkanna lækkar vissulega skattbyrði allra sem hafa tekjur yfir skattleysismörkunum en lækkar þó hlutfallslega mest skattbyrði þeirra tekjulægstu. Hækkun skattleysismarkanna um 800 kr. hefur í för með sér að allir sem hafa tekjur yfir skattleysismörkunum greiða 310 kr. lægri skatt á mánuði.

Alþýðusamband Íslands leggst gegn því að skattleysismörk í hátekjuskatti séu hækkuð eins og lagt er til í frumvarpinu og telur að almenn aðgerð eins og t.d. hækkuð skattleysismarkanna eða lækkuð almennu tekjuskattsprósentunna sé betur fallin til tekjujöfnunar.“

Ein skattkerfisbreytingin er þó jákvæð og til jöfnunar en það er afnám skattlagningar á húsaleigubætur. Þessari breytingu fagna samtök launafólks og segir í umsögn BSRB, sem birt er sem fylgiskjal II með álitinu þessu, að hún sé til þess fallin „að auka jafnræði á milli heimila í landinu óháð eignarformi á húsnæði. Aðrar skattkerfisbreytingar sem hér eru lagðar til eru flestar til þess fallnar að bæta stöðu fjársterkra aðila hvort heldur um er að ræða einstaklinga eða fyrirtæki. Þannig eru viðmiðunarmörk svokallaðs hátekjuskatts hækkuð langt umfram verðlagsþróun í stað þess að hækka persónuafslátt og þar með skattleysismörk sem gagnast hefði öllum almenningi í landinu. Þetta gengur þvert gegn áherslum BSRB um að nýta skattkerfið til tekjujöfnunar“.

### **Tillögur ríkisstjórnarinnar veikja stöðu ríkissjóðs og sveitarfélaga.**

Að mati fjármálaráðuneytisins munu skattbreytingarnar hafa í för með sér tekjurýrnun sem nemur 7,1 milljarði kr. en ráðuneytið telur þó að breytingarnar muni hafa í för með sér aukin efnahagsumsvif sem metin er á 3,5 milljarða kr. Þetta má stórlega draga í efa að standist.

Þvert á móti má ætla að skattkerfisbreytingarnar muni þrengja að fyrirtækjum sem eiga í rekstrarerfiðleikum því skattaívilnanirnar munu fyrst og fremst falla í skaut þeirra fyrirtækja sem hafa hagnað af rekstri sínum. Öllum fyrirtækjum verður hins vegar gert að greiða hærra tryggingagjald óháð rekstrarstöðu.

Varðandi afkomu sveitarfélaganna í tengslum við skattkerfisbreytingarnar ríkir meiri óvissa og stangast álitserðir á. Þannig metur Reykjavíkurborg tekjutap sveitarfélaganna mun meira en Þjóðhagsstofnun gerir. Sveitarfélög eru launagreiðendur og mun hækkun tryggingagjaldsins koma fram í auknum útgjöldum þeirra. Þjóðhagsstofnun metur þessa hækkun á 400–450 millj. kr. á ári. Reykjavíkurborg nefnir svipaða tölu. Báðir þessir aðilar telja að tekjur sveitarfélaganna geti minnkað um 90 millj. kr. vegna skattfrelsis húsaleigubóta. Það er mat beggja aðila að með því að sjálfstæður atvinnurekstur færir í auknum mæli í einkahlutfélagsform og að tilfærsla verði á milli launa og hagnaðar, muni tekjur af útsvari skerðast. Þjóðhagsstofnun telur tekjuáhrif sveitarfélaga vegna lækkunar útsvarstekna óviss og nefnir enga tölu. Reykjavíkurborg telur hins vegar að vegna þessara breytinga á rekstrarformi einstaklingsreksturs muni tekjur sveitarfélaganna rýrna um 1.320 millj. kr. Þá má nefna að Þjóðhagsstofnun telur að þessar breytingar muni rýra tekjur jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Alls metur Þjóðhagsstofnun bein áhrif á afkomu sveitarfélaganna nema a.m.k. 500–550 millj. kr. á ári. Samkvæmt útreikningum Reykjavíkurborgar nemur þessi upphæð rúmum 1,7 milljarði kr.

### **Óskynsamleg skattheimta – efnahagslegt glapræði.**

Skattatillögur ríkisstjórnarinnar hafa verið gagnrýndar á þeirri forsendu að þær séu ekki skynsamlegar og hefur tvennt verið nefnt sérstaklega í því samhengi.

Í fyrsta lagi hafa verið bornar brigður á að lækkun tekjuskatta fyrirtækja jafnhliða hækkun tryggingagjalds sé skynsamleg með hliðsjón af því efnahagsástandi sem nú blasir við. Ljóst er að vaxandi fjöldi fyrirtækja eiga við rekstrarörðugleika að etja. Í þessu sambandi er vísað í rökstuðning sem fram kemur í meðfylgjandi umsögnum. Gagnrýnin byggir á því að með tillögum ríkisstjórnarinnar sé sérstaklega komið til móts við þau fyrirtæki sem sýna hagnað en auknar klyfjar settar á hin sem engan hagnað hafa. Hér er vísað í hækkun tryggingargjalds. Vissulega er á það að líta að tryggingagjaldið fjármagnar mikilvæg réttindi almennings þar á meðal fæðingarorlof og atvinnuleysisbætur. Ef hins vegar má sýna fram á að hækkun tryggingagjalds skapi hættu á auknu atvinnuleysi við þær aðstæður sem nú eru í atvinnulífinu þá þarf augljóslega að fara aðrar leiðir í skattlagningu.

Athyglisvert er að í greinargerðum bæði Seðlabanka og Þjóðhagsstofnunar er að marki tekið undir það sjónarmið að varasamt sé við þessar aðstæður að veikja ríkissjóð. Um líklegar afleiðingar þessa segir m.a. í álit frá Seðlabanka Íslands sem birt er sem fylgiskjal III með álit þessu: „Skattalækkningar sem boðaðar eru í frumvarpinu munu minnka tekjur ríkissjóðs á árinu 2002 og hugsanlega lengur. Þessi áhrif verður að skoða í ljósi stöðu ríkissjóðs og hagsveiflunnar. Afkoma ríkissjóðs hefur veikt á þessu ári vegna nýrra útgjalda ríkisins og samdráttar í neyslu almennings. Að frátöldum tekjum af eignasölu er nú því sem næst jöfnuður á ríkisbúskapnum, þrátt fyrir að þjóðarútgjöld séu enn meiri en þjóðartekjur og ríkið njóti þess í skatttekjum. Af þeim sökum er óæskilegt að rýra frekar afkomu ríkissjóðs á þessu stigi og æskilegra væri að skattbreytingarnar hefðu ekki áhrif á heildartekjur.

Þótt boðaðar skattbreytingar miði að því að örva framboðshlið þjóðarbúskaparins mun áhrifanna gæta fyrst á eftirspurnarhlið. Því er almennt æskilegra að gera slíkar breytingar þegar lægð er í þjóðarbúskapnum fremur en uppsveifla. Sem stendur gætir enn umtalsverðrar

framleiðsluspennu í þjóðarþúskapnum. Á meðan hún er fyrir hendi eru aðgerðir sem tafið gætu óhjákvæmilega aðlögun þjóðarútgjalda að þjóðartekjum óæskilegar.“

Um sama efni segir í greinargerð Þjóðhagsstofnunar sem birt er sem fylgiskjal IV með álitum þessu: „Rétt er að vekja athygli á nokkrum álitamálum. Þar skiptir tvennt mestu máli. Annars vegar veikja þessar breytingar afkomu ríkissjóðs og sveitarfélaga, þótt mat á áhrifum á afkomu sé nokkurri óvissu háð, einkum að því er varðar nettóáhrifin, og fyrir vikið kunna þær að leiða til hærri vaxta en ella. Þetta stafar af því að stjórnvöld hafa í meginatriðum tvö tæki til að halda aftur af þenslu og verðbólgu, þ.e. vexti og afkomu ríkissjóðs. Það leiðir því af sjálfu sér að eftirgjöf á öðru sviðinu felur að öðru óbreyttu í sér þörf fyrir aukið aðhald á hinu sviðinu.“

Í öðru lagi hefur skattapakinn verið gagnrýndur fyrir að auka á misræmi í skattkerfinu. Sú staðreynd að launafólk býr við mun hærri skatta en fyrirtæki ýtir undir gerviverktöku og að einstaklingar með rekstur flytji sig yfir í hlutafélagsform til þess að geta greitt lægri skatta. Æskilegt væri að stefnt væri að jafnari skattlagningu. Eins og fram kemur í upphafi þessa minnihlutaálits væri æsklilegt að hækka fjármagnstekjuskatt en fráleitt er að samantlagður fjármagnstekjuskattur og tekjuskattur fyrirtækja sé lægri en skattur á einstaklinga. Lágmarkskrafa er að þarna búi einstaklingar ekki við þyngru skattlagningu.

### **Skattar mikilvægir til að tryggja félagslegt réttlæti og kröftugt efnahagslíf.**

Þegar lækkun skatta ber á góma er nauðsynlegt að ræða tillögur um slíkt í samhengi við hugsanlegar afleiðingar. Í því sambandi þarf að spyrja hvorn kostinn menn velji: Að greiða fyrir þjónustu í sköttum eða notendagjöldum. Í viðamikilli könnun sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands gerði fyrir BSRB haustið 1998 um viðhorf fólks til velferðarríkisins á Íslandi kom fram afdráttarlaus vilji til þess að greiða fyrir velferðarþjónustu með sköttum en ekki notendagjöldum og voru 67% reiðubúin að borga hærri skatta til þess að bæta þjónustuna. Í könnun árið 1989 lýstu 60% landsmanna andstöðu við notendagjöld en í þessari könnun varð það hlutfall komið í 71%.

Góð velferðar- og almannþjónusta gagnast öllu samfélaginu og er forsenda kröftugs atvinnulífs. Í könnun sem danska atvinnuáráðuneytið lét gera meðal atvinnurekenda árið 1996 á því hvaða þættir skiptu mestu máli þegar þeir ákváðu staðsetningu fyrirtækja sinna kom fram að góð almannþjónusta skipti höfuðmáli við valið. Yfir 90% sögðu að skólamál, heilbrigðismál og löggæsla skiptu meginmáli. Fast á hæla þessara þriggja þátta með yfir 80% komu leikskólarnir og stöðkerfi samfélagsins, þ.e. samgöngur, veitur, sími og póstur. Tæplega 80% lögðu áherslu á öldrunarþjónustu. Þessi könnun ber þess glögglega vott að forsvarmenn í atvinnurekstri gera sér í vaxandi mæli grein fyrir mikilvægi þess að treysta innviði samfélagsins. Þarna fara því saman efnahagslegar forsendur uppbyggingar í atvinnulífi og kröfur um félagslegt réttlæti og samábyrgð þegnanna. Þetta kom fram í bæklingnum „Bætum samfélagsþjónustuna“ sem gefinn var út af BSRB árið 1999.

### **Horft til annarra landa.**

Í umræðu um skattamál hér á landi hefur því iðulega verið haldið fram að skattlagning væri mikil hér samanborið við önnur lönd. Það stenst hins vegar ekki eins og fram kemur á eftirfarandi töflum. Tafla 1 sýnir skatta sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á Íslandi, á Norðurlöndum og í Evrópuríkjum OECD. Tafla 2 sýnir skattlagningu á tekjur annars vegar og arðgreiðslur hins vegar. Þá er í töflu 3 samanburður sem embætti Ríkisskattstjóra gerði á sköttum á Íslandi og Írlandi sem nú er iðulega skírskotað til af hálfu þeirra sem vilja lækka

skatta. Þar eru skoðaðir skattar á rekstrartekjur og fjármagnstekjur fyrir og eftir breytingar á skattlöggiðfinni samkvæmt hugmyndum ríkisstjórnarinnar. Þess skal getið varðandi samanburðinn við Írland að skatthlutfall einstaklinga þar er 20% ef tekjur eru lægri en tæp 15.000 pund og 42% ef tekjur eru hærri.

**Tafla 1.**

Sem hlutfall af vergri landsframleiðslu	Evrópuríki		
	Ísland	Norðurlönd	OECD
Tekjuskattur einstaklinga	9,5 %	15,7 %	12,2 %
Tekjuskattur fyrirtækja	1,0 %	2,5 %	3,4 %
Launa- og tryggingagjöld	2,5 %	8,6 %	14,0 %
Skattar á vöru og þjónustu	15,1 %	13,0 %	15,7 %
Skatttekjur hins opinbera samtals 1994	30,9 %	40,8 %	47,8 %

**Tafla 2.**

	Tekjuskattur lögaðila (%)	Skattlagning arðgreiðslna (%)
Austurríki	34	25
Ástralía	34	36
Bandaríkin	40	40
Belgía	40	15
Bretland	30	33
Danmörk	30	25
Finnland	28	29
Frakkland	35	33
Holland	35	25
Írland	20	24
Ísland	30	10
Ítalía	40	13
Japan	42	35
Kanada	42	22
Lúxemborg	38	25
Noregur	28	28
NýjaSjálund	33	33
Portúgal	35	25
Spánn	35	29
Sviss	25	35
Svíþjóð	28	20
Þýskaland	39	48

Heimild: OECD og KPMG

Tafla 3.

2001	Hlutafélag	Heildarskattar			
		Hluthafi lægri %	Hluthafi hærri %	Hluthafi lægri %	Hluthafi hærri %
<b>Írland</b>					
Rekstrartekjur	20,0 %	20,0 %	42,0 %	36,0 %	53,6 %
Fjármagnstekjur	25,0 %	20,0 %	42,0 %	40,0 %	56,5 %
<b>Ísland</b>	30,0 %	10,0 %	10,0 %	37,0 %	37,0 %

2003	Hlutafélag	Heildarskattar			
		Hluthafi lægri %	Hluthafi hærri %	Hluthafi lægri %	Hluthafi hærri %
<b>Írland</b>					
Rekstrartekjur	12,5 %	20,0 %	42,0 %	30,0 %	49,3 %
Fjármagnstekjur	25,0 %	20,0 %	42,0 %	40,0 %	56,5 %
<b>Ísland</b>	18,0 %	10,0 %	10,0 %	26,2 %	26,2 %

### Afdráttarlaus gagnrýni.

Afdráttarlaus gagnrýni á framvarpið hefur komið frá þeim samtökum sem helst hafa haft sig í frammi fyrir hönd launafólks, öryrkja og eldri borgara á undanfönum árum.

Landssamband eldri borgara segir meðal annars í sinni álitserð: „LEB fagnar því að gert er ráð fyrir að afnema skattlagningu á húsaleigubætur. Einnig fagnar LEB því að gerð er til laga um ráðstafanir til að koma í veg fyrir skattahækkunar vegna hækkunar á fasteignamati. Landssambandið saknar þess hins vegar að þess skuli ekki gætt, að nýta þá fjármuni sem ríkið telur sig geta lagt í að bæta skattalegt umhverfi til þess að laga kjör þess lágtekjufólks sem býr við hvað lökust kjör, t.d. með því að hækka skattleysismörk og/eða að búa til nýtt, mikið lægra skattþrep vegna tekna sem væru kannski undir 100 þús. kr. á mánuði, en það hvoru tveggja hefur verið krafa Landssambands eldri borgara gagnvart stjórnvöldum um langan tíma. Landssambandinu finnst því vera rangar megináherslur í þessu frumvarpi og leggur því til að það fái ekki við svo búið brautargengi gegnum hið háa Alþingi.“

Í álitu Öryrkjabandalags Íslands er vísað í meginályktun nýafstaðins aðalfundar Öryrkjabandalags Íslands: „Aðalfundur Öryrkjabandalags Íslands, haldinn laugardaginn 6. október 2001, vekur athygli á að með margvíslegum aðgerðum og aðgerðaleyfi hefur ríkisstjórn Íslands orðið þess valdandi að kaupmáttur öryrkja er almennt lakari í dag en hann var fyrir rúmum áratug.“

Með raunlækkun skattleysismarka er ríkisstjórnin sú fyrsta í sögu lýðveldisins sem innheimtir tekjuskatt af þeim sem ekkert hafa nema bætur almannatrygginga, bætur sem þó hafa dregist verulega aftur úr launaþróun. Er nú svo komið að umræddum einstaklingum er gert að endurgreiða rúmar 70 þús. kr. á ári, sem jafngildir öllum tekjum þeirra á heilum mánuði. „Af framansögðu má ljóst vera að Öryrkjabandalag Íslands leggst eindregið gegn þeirri forgangsröðun í skattamálum sem lögð er til í framangreindu frumvarpi.“

Alþýðusamband Íslands segir m.a. í samantekt: „**Vegið að kjörum almenns launafólks og skattlagning færð af eignum og fjármagni yfir á laun og vinnu.** Alþýðusambandið hefur sett fram alvarlega gagnrýni á fyrirhugaðar skattabreytingar ríkisstjórnarinnar og telur að með þeim sé vegið að kjörum almenns launafólks. Kjarni þeirrar gagnrýni sem Alþýðusambandið hefur sett fram er í raun þrjúþættur en snýst í grundvallaratriðum um að verði þessar

tillögur að lögum, sé verið að færa skattbyrðina yfir á laun og vinnu, af eignum og fjármagni.“

Í álitni BSRB segir í samantekt: „Þær skattkerfisbreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu ívilna fjársterkum aðilum, án þess að tilraun sé gerð til þess að létta undir með láglaunafólki og millitekjuhópum að undantekinni tillögu um að afnema skatta á húsaleigubætur. BSRB vekur athygli á að á sama tíma og sköttum hefur jafnt og þétt verið létt af fjársterkum fyrirtækjum og arðgreiðslum í atvinnurekstri hefur fjölgað í þeim hópi láglaunafólks og öryrkja sem nú greiða skatta en voru áður undir skattleysismörkum. BSRB væri því fylgjandi að við skattkerfisbreytingar væri byrjað á þessum enda.“

Alþingi, 6. des. 2001.

Ögmundur Jónasson.

## Fylgiskjal I.

### **Umsögn Alþýðusambands Íslands.**

(7. nóvember 2001.)

Alþýðusambandi Íslands hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um tekju- og eignarskatt o.fl. 114., skatthlutföll, verðbólguleiðréttingar, einstaklinga í atvinnurekstri o.fl.

Í frumvarpinu er að finna breytingar á eftirfarandi lögum:

- lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt
- lögum nr. 83/1989 um Þjóðarbókhöðu og endurbætur menningarbygginga
- lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald
- lögum nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda
- lögum nr. 144/1994 um ársreikninga
- lögum nr 145/1994 um bókhald.

### **Vegið að kjörum almenns launafólks og skattlagning færð af eignum og fjármagni yfir á laun og vinnu**

Alþýðusambandið hefur sett fram alvarlega gagnrýni á fyrirhugaðar skattabreytingar ríkisstjórnarinnar og telur að með þeim sé vegið að kjörum almenns launafólks. Kjarni þeirrar gagnrýni sem Alþýðusambandið hefur sett fram er í raun þríþættur en snýst í grundvallaratriðum um að verði þessar tillögur að lögum, sé verið að færa skattbyrðina yfir á laun og vinnu, af eignum og fjármagni.

Alþýðusambandið vill vekja athygli á að ef svigrúm hefur skapast til skattalækkana þá hefur það svigrúm orðið til við það að skattleysismörk hafa ekki hækkað í takt við laun á undanförunum árum þó að þau hafi hækkað í takt við *umsamin* laun eftir að ríkisstjórnin féllst á þá kröfu ASÍ við gerð kjarasamninga 2000. Eins og Alþýðusambandið hefur ítrekað bent á, er samhengi milli þróunar skattleysismarka og tekna ríkissjóðs af tekjuskatti einstaklinga. Þegar tekjur einstaklinga aukast um 10%, skattleysismörk hækka um 10%, hækka tekjur ríkissjóðs af tekjusköttum einstaklinga um 10%. Ef tekjur einstaklinga aukast meira en skattleysismörk, hækka tekjur ríkissjóðs af tekjusköttum einstaklinga um meira en tekjur einstaklinga.

Þetta sést m.a. á tölum um skattbyrði einstaklinga, mælt sem hlutfall af landsframleiðslu eins og fram kemur í töflunni hér á eftir. Þetta er þrátt fyrir það að tekjuskattshlutfallið hafi verið að lækka.

Ár	Tekjuskattar einstaklinga sem hlutfall af vergri landsframleiðslu
1990	8,2%
1996	10,4%
1997	10,5%
1998	12,0%
1999	12,7%

Heimild: OECD Revenue Statistics 1965–2000. OECD 2001, bls 68.

ASÍ hefur einnig gagnrýnt að dregið sé úr skattlagningu á eignum og fjármagni án þess að endurskoðun sé gerð á skattlagningu fjármagnstekna. Það skal áréttað að Alþýðusambandið hefur ekki lýst andstöðu sinni við það að lækka eða jafnvel afnema eignarskatta og stimpilgjöld af heimilum og fyrirtækjum í áföngum. Alþýðusambandið telur hins vegar eðlilegt að slík endurskoðun, slík kerfisbreyting, sé skoðuð út frá því markmiði að það sé afrakstur eignanna, hvort sem það er leiga, vextir eða arður, sem verði skattlagður, en ekki eignin sem slík. Ef ríkisstjórnin hefði t.d. mætt áætluðu tekjutapi að hluta til eða öllu leyti með hækkun fjármagnstekjuskatts hefði yfirbragð þessara aðgerða verið allt annað og betra. Slík skattkerfisbreyting hefði stuðlað að því að jafna samkeppnisstöðu mismunandi eignarforma á fjármálamarkaði og einkennst af innbyrðis jafnvægi af kostum og göllum. Áhrif slíkrar breytingar á fjármálamarkaðinn hefði verið mun markvissari, án þess að efnt væri til deilna um grundvallarhagsmuni.

Í fyrsta lagi beinist gagnrýni Alþýðusambandsins að því, að með hækkun tryggingargjaldsins um 15% (eða 0,77 prósentustig), er launakostnaður fyrirtækjanna í landinu hækkaður, án þess að það skili sér í bættum kjörum launafólks. Þar með er verið að þrengja að því svigrúmi sem verkalýðshreyfingin hefur til þess að semja um bætt kjör launafólks. Um slíka breytingu hlýtur að verða grundvallarágreiningur og er hún lítt til þess fallin að stuðla að sátt á vinnumarkaði.

Í öðru lagi beinist gagnrýni Alþýðusambandsins að því að ekki sé gert ráð fyrir neinum skattalækkunum fyrir almennig í landinu, sem situr uppi með verðlags- og kaupmáttaráhrifin af hækkun tryggingargjaldsins. Að vísu er komið til móts við kröfu verkalýðshreyfingarinnar um afnám skattlagningar húsaleigubóta, en með 18% hækkun frítekjumarka hátekjuskatts, sem innan við 7% skattgreiðenda greiðir, og engri hækkun skattleysismarka, sem 25% eru undir, er augljóslega verið að bæta kaupmátt hátekjufólks mun meira á kostnað almennings.

Rétt er að svara því strax, að með boðaðri lækkun tekjuskatts um 0,33 prósentustig, átti að ganga til baka sú hækkun sem varð á tekjusköttum almennings um síðustu áramót. Um þetta samdi verkalýðshreyfingin við ríkisstjórnina við endurskoðun kjarasamninga í febrúar 2001. Það kemur fyrirhuguðum skattkerfisbreytingum nú því ekkert við. Jafnframt má geta þess, að ríkisstjórnin ætlar samhliða þessu að heimila sveitarfélögunum að hækka útsvar um sama hlutfall, þannig að lítið ef nokkuð kemur til með að standa eftir.



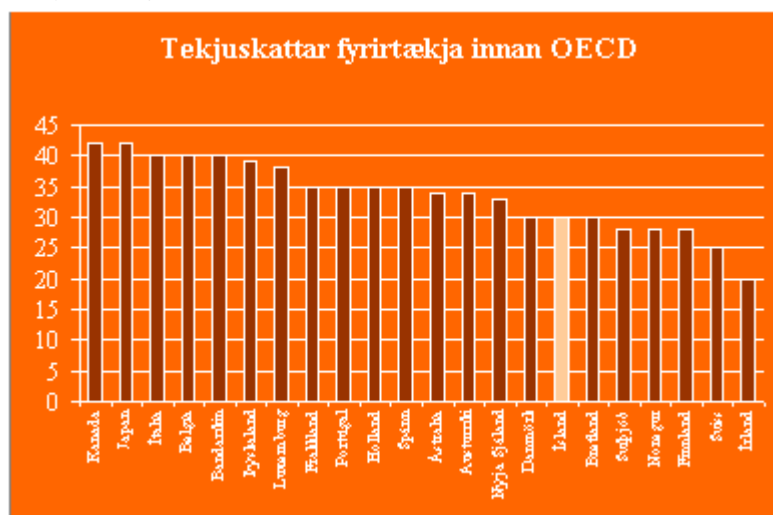
Í þriðja lagi hefur Alþýðusambandið gagnrýnt að þessar aðgerðir muni leiða til samdráttar í stað eflingar atvinnulífsins. Ástæðan er einföld. Skattur á launaútgjöld fyrirtækja hefur nákvæmlega sömu áhrif og launahækkunin sjálf, kostnaður fyrirtækjanna hækkar. Vandinn er hins vegar sá, að í stað þess að fyrirtækin geti mætt þessari kostnaðarhækkun með aukinni veltu vegna tekjuáhrifa launahækkana, verða þau að búa sig undir það gagnstæða. Því er ávallt rík tilhneiging hjá stjórnendum að velta slíkum skattahækkunum beint út í verðlagið. Það leiðir til þess að kaupmáttur almennings minnkar. Lækkun tekjuskatts fyrirtækja hjálpar hér lítið, því minnkandi tekjur fyrirtækjanna hafa miklu umfangsmeiri áhrif á fjárfestinga-ákvarðanir heldur en tekjuskattur af væntum afrakstri. Það er t.d. engin tilviljun að fjármála-markaður verðleggi langtímaverðmæti fyrirtækja út frá rekstrarhagnaði fyrir afskriftir, vexti og skatta (EBITDA) en ekki hagnaði eftir skatta!

### Mikilvægt að bæta samkeppnishæfni fyrirtækja

Alþýðusambandið tekur undir það sjónarmið að búa verði að íslensku atvinnulífi með þeim hætti, að það geti staðist æ harðnandi alþjóðlega samkeppni á öllum sviðum. En eins og fram kemur á hjálagðri mynd, sem fengin er að láni frá fjármálaráðuneytinu og sýnir tekjuskattshlutfall fyrirtækja innan OECD 2001, er ekki með nokkru móti hægt að halda því fram að samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja sé hætta búin vegna álagningar tekjuskatta á fyrirtæki.

Með lækkun tekjuskatts fyrirtækja verður tekjuskattshlutfall íslenskra fyrirtækja langt undir því sem gerist innan OECD og vill ASÍ vekja athygli á því að slík samkeppni er afar umdeild á alþjóðavettvangi.

### Tekjuskattar fyrirtækja innan OECD 2001



Eins og fram kemur á myndinni eru tekjuskattar á fyrirtæki á Íslandi með þeim lægstu innan OECD og því varla þar sem skórin kveppir að. Það er aðeins eitt land sem hægt hefur verið að benda á að hafi tilfinnanlega lægri skatta en við og það er Írland.

Í rökstuðningi ríkisstjórnarinnar hefur verið sett jafnaðarmerki á milli þessarar staðreyndar og að hagvöxtur á Írlandi hefur verið mjög mikill á síðustu árum (reyndar áður en skattar

voru lækkaðir þar). Það hentar í pólitískri umræðu um málið. Staðreyndin er hins vegar sú, að Írland hefur á undanförmum árum fengið milljarða í beina styrki frá Evrópusambandinu til niðurgreiðslu á stofnkostnaði nýrra fyrirtækja vegna mikils atvinnuleysis. Það sama á við um fyrrum Austur Þýskaland og önnur jaðarsvæði í Evrópu. Þessir styrkir, sem geta numið á bilinu 15–45% af öllum stofnkostnaði nýrra fyrirtækja, hafa einfaldlega miklu meiri áhrif á staðsetningu nýrra iðn- og tæknifyrirtækja heldur en tekjuskatturinn.

Hér á landi eru hins vegar ekki veittir slíkir styrkir og með því hafa íslensk stjórnvöld ákveðið að minnka möguleika Íslands í allri nýfjárfestingu í þessum greinum. Alþýðusambandið hefur bent á að hafi stjórnvöld áhuga á að jafna samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs til þess að örva nýsköpun og hagvöxt, væri nær að líta á þessa þætti frekar en almenna lækkun tekjuskatta fyrirtækja, sem engin vissa er fyrir að skili sér með þeim hætti sem látið er í veðri vaka.

### **Tekjutap ríkissjóðs vegna skattalækkananna**

Mestur hluti tekjutaps ríkissjóðs vegna skattalækkananna kemur fram árið 2003. Árið 2002 lækka tekjurnar vegna afnáms skattlagningar húsaleigubóta, hækkunar viðmiðunarmarká í hátekjuskatti og 0,33% lækkunar á skatthlutfalli einstaklinga, sem ASÍ var lofað við endurskoðun kjarasamninga í mars sl. Í kostnaðarmati sínu nú reiknar ríkisstjórnin með kostnaði vegna þessarar breytingar. Ennfremur reiknar hún með því að tekjutap vegna hækkunar fríeignamarká í eignaskatti um 20%, hafi í för með sér tekjutap fyrir ríkissjóð. Fram kemur að markmiðið með þessum breytingum er að koma í veg fyrir að hækkun á fasteignamati hafi í för með sér auknar tekjur fyrir ríkissjóð. Þegar fyrir lá hve mikil hækkun var á fasteignamati í sumar lýsti fjármálaráðherra því yfir að ekki stæði til að það hefði í för með sér auknar tekjur fyrir ríkissjóð. Það er því ekki raunhæft að reikna tekjutap þeirra vegna.

Ríkisstjórnin áætlað að þessar breytingar hafi í för með sér að tekjur ríkissjóðs verði um 7,1 milljörðum lægri þegar allar breytingarnar eru fram komnar 2003.<sup>1</sup> Þar sem ríkisstjórnin gefur sér að skattalækkun á fyrirtæki skili meiri tekjum þegar fram í sækir, eða sem nemur um 3,5 milljörðum, áætlað hún að nettótekjutap ríkissjóðs af skattalækkununum verði einungis 3,6 milljarðar.

Ríkisstjórnin rökstyður þessar væntingar um auknar tekjur með því að benda á að þegar skattar á fyrirtæki voru lækkaðir fyrir miðbik síðasta áratugar, þá hafi tekjur ríkissjóðs af tekjuskatti fyrirtækja aukist en ekki minnkað. Virðist sem ríkisstjórnin hafi gleymt bakgrunninum.

Tekjuaukninguna má þó fyrst og fremst rekja til áhrifa þeirra kjarasamninga sem gerðir voru 1993. Þar færði launafólk miklar fórnir en lagði með því grundvöll að bættri samkeppnisstöðu fyrirtækja sem var upphafið að þeim mikla hagvexti sem verið hefur hér síðan þá og hafði í för með sér að tekjur af tekjusköttum fyrirtækja jókst. Einnig jókst tekjur ríkissjóðs af tekjuskatti fyrirtækja vegna breikkunar á skattstofni (undanþágum var fækkað). Ekki er í tillögum ríkisstjórnarinnar að finna nánari útlistun á því hvernig eða hvenær þessir 3,5 milljarðar gætu skilað sér í ríkiskassann.

<sup>1</sup> Hér er ekki tekinn með í reikninginn kostnaður vegna lækkunar stimpilgjalds. Ekki hefur enn verið lögð fram nákvæm útfærsla á þeirri breytingu og ekki liggur heldur fyrir kostnaðarmat ríkisstjórnarinnar vegna hennar.

**Mat hagdeildar ASÍ á tekjutapi og tekjuauka ríkissjóðs vegna boðaðra skattabreytinga**

	Tekjutap / tekjuauki
<b>Einstaklingar:</b>	
Eignarskattar einstaklinga lækka úr 1,2% í 0,6% (árslok 2002)	- 2 milljarðar
Niðurfelling Þjóðarþóklöðuskatts (árslok 2002)	- 400 milljónir
Skattlagning húsaleigubóta afnumin (2002)	- 150 milljónir
Frítækjumörk hátekjuskatts hækkuðu um 15% (vegna tekna 2001) <sup>2</sup>	- 600 milljónir
<b>Tekjutap vegna lækkunar skatta á einstaklinga</b>	<b>3.150 milljarðar</b>
<b>Fyrirtæki:</b>	
Eignarskattar fyrirtækja lækka úr 1,2% í 0,6% (árslok 2002)	- 1,1 milljarður
Niðurfelling Þjóðarþóklöðuskatts (árslok 2002)	- 400 milljónir
Tekjuskattur fyrirtækja lækkar úr 30% í 18%	- 2,7 milljarðar
<b>Tekjutap vegna lækkunar skatta á fyrirtæki</b>	<b>4,2 milljarðar</b>
<b>Tekjutap brúttó</b>	<b>7.350 milljarðar</b>
Tryggingagjald hækkar úr 5,23% í 6% – um 0,77%	+3,5 milljarðar <sup>3</sup>
<b>Tekjutap nettó</b>	<b>3.850 milljarðar</b>

Til að setja þessar stærðir í samhengi hefur hagdeild ASÍ metið tekjutap ríkissjóðs við ýmsar breytingar á skattlagningu almennings svo sem lækkun almennu tekjuskattprósentsunnar, hækkun persónuafsláttar og/eða skattleysismarka.

**Dæmi um tekjutap ríkissjóðs vegna breytinga á skatthlutfalli, persónuafslætti og skattleysismörkum<sup>4</sup>**

	Tekjutap ríkissjóðs
Skattleysismörk hækkuð um 1.000 kr. úr 65.132 kr. í 66.132 kr. með hækkun persónuafsláttar úr 25.245 kr. í 25.632 kr. eða um 387 kr.	800 milljónir
Persónuafsláttur hækkaður um 1.000 kr. og þar með skattleysismörk úr 65.132 kr. í 67.712 kr. eða um 2.580 kr.	2,1 milljarðar
Skattprósenta <sup>5</sup> lækkuð um 1%, og skattleysismörkum haldið óbreyttum (en persónuafsláttur lækkaður úr 25.245 kr. í 24.594 kr. eða um 651 kr.	1,8 milljarðar
Skattprósenta lækkuð um 1%, og persónuafslætti haldið óbreyttum (en skattleysismörk hækka úr 65.132 kr. í 66.856 kr. eða um 1.724 kr.	3,2 milljarðar
Útreikningar hagdeildar ASÍ byggja á skattalíkani ASÍ og tekjum árið 2000.	

Það er mat Alþýðusambands Íslands að staða ríkissjóðs næstu árin geti orðið þannig að tekjutap eins og hér er lagt upp með geti veikt verulega afkomu hans. ASÍ hefur því verulegar áhyggjur af því að veik afkoma gæti bitnað á launafólki með hækkun skatta, raunlækkun bóta eða aukinni gjaldtöku í velferðarkerfinu.

ASÍ hefur einnig svipaðar áhyggjur af afkomu sveitarfélaga því að ljóst er að þessi breyting mun einnig veikja stöðu þeirra, fyrst og fremst með hækkun tryggingagjaldsins en einnig

<sup>2</sup>Vantar kostnað vegna 3% hækkunar hátekjumarka árið 2002.

<sup>3</sup>Ríkisstjórnin reiknar með að um 30% af þessari hækkun lendi á ríkinu og tekur því einungis með hluta af tekjuauka atvinnurekenda í sína útreikning.

<sup>4</sup>Gengið er út frá upphæðum í skattkerfinu sem eru í gildi nú.

<sup>5</sup>Tekjuskattur til ríkisins og útsvar.

geta tekjur sveitarfélaga af útsvari dregist saman ef rekstur einstaklinga fer í meira mæli fram í gegnum einstaklingshlutfélög og tilfærsla verður þar á tekjum úr launum í hagnað.

### Lækkun tekjuskattshlutfalls um 0,33% og afnám skattlagningar húsaleigubóta

Alþýðusamband Íslands fagnar því að gamalt baráttumál sambandsins, skattlagning húsaleigubóta, sé loksins í höfn. Þetta er eina breytingin í þessu frumvarpi sem snertir almennt launafólk ef undan er skilin 0,33% lækkun á tekjuskattshlutfallinu (úr 26,08% í 25,75%<sup>6</sup> en á hana hafði ríkisstjórnin þegar fallist að kröfu ASÍ við endurskoðun kjarasamninga í febrúar 2001.

Það er þó ekki víst að skattshlutfallið lækki sem þessu nemur alls staðar á landinu, því um næstu áramót fá sveitarfélögin heimild til að hækka hámarksútsvarið um 0,33%. Einhver sveitarfélög hafa lýst því yfir að þau hyggist ekki notfæra sér þessa heimild, m.a. Reykjavík.

Ríkisstjórnin áætlar að tekjutap vegna lækkunar tekjuskattshlutfallsins um 0,33% sé um 1.200 milljónir, en að mati hagdeildar ASÍ er líklegt að um ofmat sé að ræða, þar sem mat hagdeildarinnar er að áætlun fjárlaga um tekjur af tekjuskatti einstaklinga fyrir árið 2002 sé ofmetin.

### Tekjuskattur fyrirtækja lækkar úr 30% í 18%

Áætlað er að tekjuskattur fyrirtækja skili 6 milljörðum á næsta ári. Tekjutap ríkissjóðs af þessari skattalækkun verður ekki fyrr en á árinu 2003 þar sem skatturinn er eftirágreiddur. Ef við gefum okkur sömu tekjur árið 2003 og gert er ráð fyrir í forsendum fjárlaga fyrir 2002, yrði um að ræða tekjuskerðingu upp á 2,4 milljarða. Ríkisstjórnin gerir ráð fyrir heldur meira tekjutapi, eða 2,7 milljörðum.

Jafnframt gerir ríkisstjórnin ráð fyrir því að tekjur ríkissjóðs aukist um 3,5 milljarða (ótímasett), vegna skattalækkana á fyrirtæki. Rökin eru þau, að skattalækkunin skili sér í meiri umsvifum í atvinnulífinu og að fyrirtæki reyni ekki í sama mæli að koma sér hjá að greiða tekjuskatt með því að koma sér í skuld.

Varðandi þá tilvísun er tvennt sem gleymst hefur að taka fram samtímis (það þarf að lesa smáa letrið líka). Í fyrsta lagi var skattstofninn breikkaður og það eitt og sér – allt annað óbreytt – skilar meiri tekjum. Bolli Þór Bollason, skrifstofustjóri efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins, sagði á ráðstefnu um skattaumhverfi á Íslandi á vegum viðskiptafræðinema 26. september 2001:

„Í þessu skyni voru tekjuskattar á fyrirtæki lækkaðir umtalsvert á árinu 1993, eða úr 45% í 33% og höfðu þá lækkað um þriðjung frá árinu 1991. Um leið voru felldar niður margvíslegar undanþágur sem þá voru í gildi (*smáa letrið = skattstofninn breikkaður. Innskot mitt RS*).“

Ekki verður séð að boðaðar breytingar hafi í för með sér breikkun á skattstofni tekjuskatts fyrirtækja.

Í öðru lagi var íslenska hagkerfið að sigla inn í skeið þess mikla hagvaxtar sem hér hefur ríkt að undanfögnu, þegar þessi breyting átti sér stað. Honum hefur auðvitað fylgt mikil aukning á hagnaði fyrirtækja. Varhugavert er að gefa sér að svo verði á næstu árum, þar sem líklegra er að næsta/u ár verði hér lítill hagvöxtur.

Miðað við rekstrarstöðu fyrirtækja í landinu nú má segja að almennt virðist sem fjármála- og tryggingafyrirtæki fyrst og fremst muni njóta góðs af lækkun tekjuskatts. Skýrist þar fyrst

<sup>6</sup> Hluttur ríkisins í meðalskatthlutfalli árið 2001 sem er 38,76%.

og fremst af því að þau eiga fæst hver uppsafnað skattalegt tap og hafa skilað hagnaði síðustu ár. Hins vegar er ljóst að fyrirtæki í sjávarútvegi eiga mörg hver verulegt uppsafnað tap og munu því ekki njóta góðs af lækkun tekjuskatts á næstu misserum.

Varðandi lækkun á tekjuskatti fyrirtækja hefur Alþýðusambandið bent á að hægt sé að ná meiri árangri í að efla atvinnulíf með því að veita stofnstyrki til fyrirtækja en með almennri aðgerð eins lækkun tekjuskattshlutfalls fyrirtækja.

Leiða má að því líkur að lækkun á tekjuskattshlutfalli fyrirtækja á sama tíma og tryggingagjald er hækkað, geti aukið heildarskattlagningu á fyrirtækin í landinu vegna áhrifa afnáms verðbólgu-reikningsskila. Breytingarnar eru heldur ekki hlutlausar, þar sem ljóst er að hækkuun tryggingagjalds getur komið verulega illa við ný fyrirtæki sem ekki eru enn farin að skila hagnaði.

### **Yfirlýsing um einkarekstri í einkahlutafélag og reiknað endurgjald**

Lagt er til að einstaklingur í atvinnurekstri geti stofnað einkahlutafélag sem tekur við öllum eignum og skuldum atvinnurekstrarins. Samkvæmt frumvarpinu á yfirlýsingu ekki að hafa í för með sér skattskyldar tekjur, hvorki fyrir eigandann né félagið. Eignir og skuldir eru færðar yfir á bókfærðu verði og því má segja að með umræddri breytingu frestist skattlagning þess hagnaðar sem myndast við yfirlýsingu, þar til hlutir eiganda einkahlutafélagsins, sem hann fékk sem gagnjald fyrir rekstur sinn, verða seldir.

Í almennum athugasemdum frumvarpsins segir að eðlilegt þygi að einstaklingum sem stundað hafa rekstur í eigin nafni verði heimilt að umbreyta rekstrarforminu og færa reksturinn yfir í einkahlutafélag, án þess að til skattskyldu stofnist, enda sé í raun ekki um yfirlýsingu eigna að ræða heldur fyrst og fremst umbreyting á rekstrarformi.

Í frumvarpinu eru tilgreind skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt svo þessi yfirlýsing geti átt sér stað. Skilyrðin eru þau að í raun sé um samskonar starfsemi að vera að ræða í einkahlutafélaginu eins og í einkarekstrinum, þ.e. tilgangur starfseminnar þarf að vera sá sami.

Í 57. gr. C er að finna ákvæði sem takmarkar ábyrgð þess sem gerir þessa formbreytingu. Þetta ákvæði er öðru vísi en t.d. gildir við samruna hlutafélaga en eins og þegar sameignarfélagi er breytt í hlutafélag eða einkahlutafélag, en þetta er ákvæðið um að þótt einkahlutafélagið taki við öllum skattalegum réttindum og skyldum þá ber sá sem stundaði reksturinn ótakmarkaða ábyrgð á greiðslu þeirra opinberu gjalda sem varða reksturinn fyrir yfirlýsingu hans.

Stofnverð hluta í einkahlutafélaginu ákvarðast jafnt bókfærðu eigin fé í stofnefnahagsreikningi. Ekki er gerð nein krafa um eignarhald á hlutunum í einkahlutafélaginu og þannig geta menn í raun þegar eftir formbreytinguna selt hluta sína og verða þá skattlagðir samkvæmt 3. mgr. 67. gr., það er með 10% skatti.

Þegar ákvæði frumvarpsins í heild eru skoðuð þá virðist flest mæla með því fyrir einstaklingar í rekstri notfæri sér þennan möguleika á formbreytingu rekstrarins, ekki síst í ljósi þess að frumvarpið gerir ráð fyrir að hagnaður einkahlutafélaga verði skattlagður 18% í stað 30% áður en arður eða söluhagnaður eiganda þeirra verði áfram skattlagður með 10%, þ.e. virkur skattur þeirra verður einungis 26,2% á sama tíma og skattur af tekjum einstaklinga er 38,76% eða 45%. Um leið eru menn að takmarka ábyrgð sína frá fyrri rekstri.

Þessi leið yrði auðvitað sérstaklega heppileg fyrir þá sem eru í einkarekstri þar sem um dulin verðmæti er að ræða í rekstrinum, s.s. óbókfærðar aflaheimildir eða viðskiptavild.

Ljóst er að töluvert hagræði hefur verið til þessa af því að breyta rekstri úr einkarekstri í einkahlutafélag þar sem í einkahlutafélagi er hægt hafa greidd laun eigenda sem lægst og

ná fjármagninu úr félaginu eftir öðrum leiðum. Til dæmis með því að greiða arð sem skattlagður er, eða með því að félagið greiði einkautgjöld viðkomandi. Fjöldi einkahlutafélaga hefur aukist undanfarin ár. Stór hluti þessara einkahlutafélaga virðist í raun oft vera gamli einstaklingsreksturinn í breyttu formi og hafa komið fram hjá skattstofum landsins ýmis skattaleg vandamál samhliða þessum breytingum.

Þetta hagræði ykist verulega ef þessi breyting yrði að lögum samhliða lækkun tekjuskattshlutfalls fyrirtækja úr 30% í 18%. Ein leið til að slá á fjölgun einkahlutafélaga er að skoða fækkun þeirra aðila sem telja fram reiknuð laun. Samkvæmt rannsókn Þjóðhagsstofnunar<sup>7</sup> fækkaði þeim sem telja fram reiknuð laun um 2,8% á landinu öllu og um 4,1% á höfuðborgarsvæðinu á milli árána 1999 og 2000.

Stofnun einkahlutafélags er bæði ódýr og auðveld. Kostnaður við að stofna einkahlutafélag er einungis kr. 84.980. Þá er áhættan lítil í mörgum þessara mála þar sem þau eru þess eðlis að álagsbeiting er oft felld niður hjá yfirskattanefnd. Áhættan er því oft engin önnur en að þurfa að borga þann skatt sem aðilinn átti hvort sem er að borga. Þannig að það er allt að vinna með því að taka þátt í leiknum.

Í ljósi hins mikla ávinnings eigenda einkahlutafélaga af breytingum í einstaklingsrekstri yfir í einkahlutafélagiformið má búast við mjög mikilli aukningu á fjölda einkahlutafélaga og sömuleiðis vandamála sem snerta launagreiðslur til eigenda. Erfitt er að eiga við þessi vandamál þar sem skattyfirvöld verða þá að fara út í þá vinnu að véfengja vinnumagn eigenda í ljósi umfangs og eðli starfseminnar, fjölda annarra starfsmanna o.s.frv. Má ætla að við þetta mat halli verulega á skattyfirvöld varðandi sönnunarbyrði. Öll rannsókn og úrvinnsla mála verður mun flóknari í einstaklingshlutafélagi. Fleiri aðilar munu þurfa að koma að málum sem áður voru tiltölulega einföld. Auðveldara verður að þæfa málin fram og aftur með því að einn aðili málsins svarar ekki á öllum stigum og erfiðara verður fyrir skattayfirvöld að fóta sig á sífellt stífar formkröfum.

Alþýðusamband Íslands er algjörlega mótfallið þessum breytingum, nema að tryggt sé að komið sé í veg fyrir skattsvik vegna slíks rekstrar. ASÍ telur nauðsynlegt að herða og skýra öll ákvæði sem snúa að einstaklingshlutafélagi og reiknuðu endurgjaldi almennt og sérstaklega ef lögfesta á þessa breytingu. Jafnframt verður að endurskoða upphæð fjármagnstekjuskatts í sambandi við einstaklingshlutafélög ef tekjuskattshlutfall fyrirtækja verður lækkað úr 30% í 18%. Með því að lækka tekjuskatt fyrirtækja en hækka ekki fjármagnstekjuskatt er verið að auka mismun í skattlagningu eftir uppruna tekna. ASÍ er því algjörlega mótfallið. Jafnframt telur ASÍ nauðsynlegt ef þessi breyting á að verða að lögum að sett verði það skilyrði við umbreytingu einstaklingsrekstrar yfir í hlutafélag að viðkomandi selji ekki eignir eða félagið í 5 ár.

Rétt er að geta þess að í frumvarpinu er lagt til að skýrð verði ákvæði laganna um reiknað endurgjald. Þeim breytingum er ekki hvað síst ætlaður sá tilgangur að tryggja að einstaklingar sem notfæra sér heimildir 57. gr. C misfari ekki með það og reyni að greiða sér óeðlilega lág laun í gegnum hlutafélagið með það í huga að taka sem mest af hagnaðinum út í formi arðs. Frumvarpið gerir ráð fyrir að gerð sé orðalagsbreyting á 2. mgr. 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt (tskl.), sem fjallar um svokallað reiknað endurgjald (reiknuð laun). Í raun er ekki um efnislega breytingu að ræða, heldur er verið að skýra þetta ákvæði betur og styrkja orðalag þess og tengist vafalaust ofanefndri breytingu varðandi heimildir einstaklinga í rekstri að færa reksturinn yfir í einkahlutafélag. Talað er um að

<sup>7</sup> Þjóðhagsstofnun, frétt nr. 12/2001.

ákvæðið um reiknað endurgjald eigi líka við um einstaklinga sem vinna við atvinnurekstur eða starfsemi sem rekin er í sameign með öðrum og einnig um vinnu manns við atvinnurekstur lögaðila þar sem hann er ráðandi aðili vegna eignar- eða stjórnunaraðildar. Með þessu á að reyna að koma í veg fyrir að aðilar sem eru í framangreindum tengslum við þann rekstrar-aðila sem þeir fá laun hjá, ákvarði sér laun langt undir því sem almennt getur talist eðlilegt endurgjald fyrir sambærileg störf fyrir óskylda eða ótengda aðila.

Einnig er reynt að skerpa á orðalagi varðandi upphæð reiknaðs endurgjalds og fjallað um heimildir skattstjóra til að hækka reiknuð laun þeirra sem ekki hafa reiknað sér nægjanlega há laun fram að þessu. Frumvarpið gerir ráð fyrir að ákvæði 59. gr. um þetta verði mun ítartlegri og skýrari en áður var og kveðið þar á um ýmsar forsendur sem ákvörðun skattstjóra skal byggja á og forsendur skattmatsreglna ríkisskattstjóra um þetta efni (var áður í staðgreiðslulögum en er nú fært yfir í tskl.). Í raun er þó ekki verið að gera efnisbreytingar á þessum reglum og ekki gert ráð fyrir því að forsendur skattmats ríkisskattstjóra breytist. Ríkisskattstjóri skal setja árlega við upphaf tekjuárs reglur um lágmark reiknaðs endurgjalds. „Við ákvörðun lágmarks reiknaðs endurgjalds skal höfð hliðsjón af kjarasamningum og raunverulegum tekjum fyrir sambærileg störf.“ Alþýðusambandið fagnar því að reynt sé að skerpa á ákvæðum um reiknað endurgjald, en bendir jafnframt á að laun geta t.d. verið mismunandi eftir því hve margar klukkustundir eru unnar af viðkomandi. Sönnunarbyrðin er eins og áður sagði skattayfirvalda; erfið og tímafrek.

### **Lækkun skatthlutfalls aðila með takmarkaða skattskyldu á Íslandi**

Frumvarpið gerir ráð fyrir lækkun skatthlutfalls tiltekinna aðila sem hafa eftirfarandi tekjur hér á landi (afdráttarskatti):

- Þeir sem fá greitt frá íslenskum aðilum laun fyrir störf.
- Þeir sem fá greitt fyrir þjónustu eða starfsemi innta af hendi hér á landi.
- Þeir sem hafa tekjur af hlutabréfum, stofnbréfum eða öðru álíka (þetta nær þó ekki til einstaklinga með takmarkaða skattskyldu hér á landi sem hafa arðstekjur eða söluhagnaðartekjur, en þeir skulu greiða skatt í samræmi við 3. mgr. 67. gr. þ.e. 10%).

Skatthlutfall framangreindra aðila verður nú 15% í stað 20% áður. Þeir sem koma fram í atvinnuskyni til skemmtunar eða keppni, án fastra launa en njóta afraksturs starfseminnar, eiga nú að greiða 10% skatt í stað 13% áður.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að verið sé að breyta skatthlutfalli lögaðila en eins og kemur fram að ofan, er einnig verið að lækka skatthlutfalla aðila með takmarkaða skattskyldu sem eru að fá greitt laun frá íslenskum aðilum

Alþýðusamband Íslands er andvíggt lækkun á tekjuskattshlutfalli aðila með takmarkaða skattskyldu þegar ekki er gerð sambærileg breyting á tekjuskatti launafólks á Íslandi.

### **Fríeignarmörk í eignarskatti og sérstökum eignarskatti einstaklinga hækka**

Fríeignarmörk í eignarskatti og sérstökum eignarskatti einstaklinga hækka um 20% vegna eigna í árslok 2001, til þess að koma í veg fyrir að hækkan fasteignamats leiði til hækkunar eignarskatta á næsta ári

Þessi hækkun á að tryggja að tekjur ríkissjóðs aukist ekki vegna hækkunar fasteignamats. Þetta miðast við meðaltal og því er ljóst að þessi breyting tryggir ekki að eignarskattar hækki ekki á einhverjum heimilum, vegna hækkunar fasteignamats.

Alþýðusamband Ísland fagnar því að ekki stendur til að auka skattlagningu vegna breytingar á fasteignamati, en bendir jafnframt á að þrátt fyrir þessa breytingu getur orðið um raunhækkun að ræða í einhverjum tilfellum.

### Tryggingagjald hækkað um 0,77%

Tryggingagjald er nú í einu gjaldstigi, 5,23%. Það er staðgreiðsluskylt og hið sama fyrir öll greidd laun. Sérregla á þó við um laun sjómanna á fiskiskipum. Þar bætist við sérstök trygging.

Almennt tryggingagjald	3,99%
Atvinnutryggingagjald	1,15%
Gjald í Ábyrgðarsjóð launa v/ gjaldþrota	0,04%
Markaðsgjald	
Samtals til staðgreiðslu	5,23%
Viðbót vegna launa sjómanna	0,65%
Samtals af launum sjómanna	5,88%

Tillaga ríkisstjórnarinnar felur í sér að tryggingagjald hækki um 0,77% og yrði þá 6%. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2002 er gert ráð fyrir að tryggingagjald skili um 22,5 milljörðum. Hvert prósentustig skilar því um 4,3 milljörðum. Tekjuauki ríkissjóðs vegna hækkunar tryggingagjalds ætti að skila 3,3 milljörðum í ríkissjóð árið 2003, miðað við áætlaðar tekjur næsta árs. Ríkisstjórnin áætlar að þessi hækkun skili 2,5 milljörðum og miðar þá einungis við hlut annarra atvinnurekenda en ríkissjóðs.

Eins og fram kom hér að framan, telur Alþýðusambandið að með þessu sé verið að hækka launakostnað fyrirtækja án þess að það skili sér í bættem kjörum launafólks. Með þessu er ríkissjóður að þrengja að því svigrúmi sem aðilar vinnumarkaðarins hafa til að semja um bætt kjör launafólks.

Jafnframt hefur ASÍ bent á, að áhrif hækkunar tryggingagjalds á vísitölu neysluverðs séu þau sömu og ef um launahækkun til launafólks væri að ræða. Með þessari breytingu yrði því kaupmáttur launafólks skertur.

Alþýðusamband Íslands leggst eindregið gegn því að þessi breyting verði að lögum.

### Frítekjumörk í sérstökum tekjuskatti einstaklinga (hátekjuskatti) hækka um 18%

Tekjumörk hátekjuskatts fyrir tekjur árið 2001 eiga að hækka um 15%. Fyrir tekjur á árinu 2002 hækka þau aftur og þá um 3%. Sérstakur hátekjuskattur er framlengdur um 1 ár, t.o.m 2002.

### Frítekjumörk hátekjuskatts fyrir og eftir breytingu 2001

	Einstaklingur	Sambylisfólk
Tekjur árið 2000	279.992	599.983
Tekjur árið 2001	322.083	644.167
Tekjur árið 2002	331.667	663.333

Taflan hér að framan sýnir tekjumörk hátekjuskatts fyrir einstaklinga og sambylisfólk.



Í fjárlagafrumvarpi fyrir 2002, er áætlað að hátekjuskattur skili 1.200 milljónum í ríkissjóð. Tekjutap vegna þessarar breytingar er áætlað 600 milljónir<sup>8</sup>.

Einn liður í fjármögnun ríkissjóðs til að bæta upp tekjutap sveitarfélaga vegna niðurfellingar aðstöðugjalds 1993, var að taka upp tímabundinn (til tveggja ára) sérstakan tekjuskatt (hátekjuskatt) sem var þá 5%.

Álagningin var framlengd 1995 og viðmiðunarmörk tekna samtímis hækkuð. Það sama gerðist 1996.

Árið 1997 var samþykkt á Alþingi að hækka skattinn úr 5% í 7% frá 1. janúar 1998. Jafnframt hækkuðu viðmiðunarmörkin. Þetta ákvæði átti að gilda fram til ársins 2001.

Nú stendur til að framlengja þennan skatt um eitt ár t.o.m. 2002. Jafnframt leggur ríkisstjórnin til að tekjumörk í hátekjuskatti hækki um 15% fyrir tekjur á árinu 2001 og 3% fyrir tekjur á árinu 2002.

Í eftirfarandi töflum sést þróun tekjumarka hátekjuskatts, skattleysismarka og skatthlutfalla. Hækkun tekjumarka hátekjuskatts er mun meiri en hækkun skattleysismarka fyrir einstaklinga og hjón, sem bæði hafa tekjur yfir skattleysismörkum. Hækkun skattleysismarka hjóna þar sem einungis annað hefur tekjur kemst næst hækkun hátekjumarkanna og stafar það af því að persónuafsláttur er að verða í meira mæli millifæranlegur milli hjóna.

### Skattleysismörk

	Einstak Lingur	Bæði hjóna, annað ekki með tekjur	Skatt prósenta	Einstak lingur	Bæði hjóna	Milli færanlegur %
1993	57.447	103.405	41,43			80%
1994	57.193	102.947	41,84	-0,4%	-0,4%	80%
1995	59.310	106.758	41,93	3,7%	3,7%	80%
1996	60.332	108.598	41,94	1,7%	1,7%	80%
1997	58.524	105.342	40,84	-3,0%	-3,0%	80%
1998	59.867	107.760	39,02	2,3%	2,3%	80%
1999	60.848	109.526	38,34	1,6%	1,6%	80%
2000	63.488	117.454	38,37	4,3%	7,2%	85%
2001	65.794	125.009	38,76	3,6%	6,4%	90%
2002	67.768	132.148		3,0%	5,7%	95%

### Hátekjuskattur og viðmiðunarmörk hans

	Einstaklingur	Bæði hjóna	%	Breyting hátekjumarka milli ára	Milli færanlegur
1993	203.340	406.680	5		100%
1994	207.840	415.680	5	2,2%	100%
1995	233.820	467.640	5	12,5%	100%
1996	233.820	467.640	5	0,0%	100%
1997	233.820	467.640	5	0,0%	100%
1998	266.500	533.000	7	14,0%	100%
1999	273.163	546.325	7	2,5%	100%
2000	279.992	559.983	7	2,5%	100%
2001	322.083	644.167	7	15,0%	100%
2002	331.667	663.333	7	3,0%	100%

<sup>8</sup> Miðað við tekjur árið 2000.

## Hækkun tekjumarka hátekjuskatts og skattleysismarka<sup>9</sup>

	Tekjumörk hátekjuskatts	Skattleysismörk einstaklingur	Skattleysismörk annað hjóna hefur ekki tekjur
Hækkun frá 1993–2002	63,1%	18,0%	27,8%
Hækkun frá 1997–2002	41,8%	15,8%	25,4%
Hækkun frá 1998–2002	24,5%	13,2%	22,6%

Því hefur verið haldið fram að hátekjuskatturinn sé í raun bara skattur á meðaltekjur. Það er tvennt sem villir mönnum sýn hvað þetta varðar. Annars vegar virðast margir ekki átta sig á því að þegar hátekjuskattur er reiknaður fyrir fólk í sambúð, þá eru tekjur beggja aðila lagðar saman og það sem er yfir tvöföldum hátekjumörkunum (2 \* 280 þús. á mánuði fyrir tekjur á árinu 2000) er skattlagt með hátekjuskattsprósentunni 7% aukalega.

## Meðalatvinnutekjur eftir kyni og hjúskaparstétt framteljenda 2000

Þeir sem hafa atvinnutekjur bæði árin.

	Á ári	Á mánuði
Konur	1.475	122.917
Karlar	2.647	220.583
Giftar konur	1.577	131.417
Kvæntir karlar	3.381	281.750
Hjón / sambýlisfólk saman	4.553	379.417
Einhleypir	1.566	130.500
Einstæðir foreldrar	1.633	136.083
Barnlausir	1.559	129.917
Allir	2.055	171.250
Fjöldi	116.199	116.199

Heimild: Þjóðhagsstofnun frétt nr.12/2001 bls. 4.

Hins vegar virðast þeir sem þetta staðhæfa ekki hafa nægilega innsýn í tekjur í þjóðfélaginu öllu. Sé t.d. heftum Kjararannsóknarnefndar flett, kemur í ljós að þeir hópar sem ná upp og yfir hátekjuskattstekjumörkin í launum eru ekki fjölmennir. Það sama á við þegar tekjur úr skattframtölum eru skoðaðar eins og kemur fram í töflunni hér að framan.

Eins og fram kemur í töflunni hér að ofan eru meðaltekjur langt undir tekjumörkum hátekjuskatts. Þetta á jafnvel við þegar meðaltekjur tekjuhæsta hópsins, kvæntra karla, eru skoðaðar. Enda er ekki fjölmennur hópur skattgreiðenda að greiða hátekjuskatt eins og kemur fram næstu töflu.

<sup>9</sup> Miðað við að skatthlutfallið haldist óbreytt. Ríkisstjórnin ætlar að lækka sinn hluta um 0,33% um næstu áramót en óvíst er hvað sveitarfélögin gera en heimild þeirra til að hækka útsvar eykst um 0,33% um næstu áramót.

## Tekjuskattsstofn og skattgreiðendur við álagningu 2001 (tekjur 2000)

	Ógiftir		Ein- Einstæðir				Giftir		Ógiftir		Ógiftir	Allir
	fram- teljendur	Hjón	hleyfir	foreldrar	Karlar	Konur	karlar	konur	karlar	Konur		
Fjöldi												
Heildarfjöldi	98.347	57.897	88.848	9.499	106.575	107.566	57.891	57.903	48.684	49.663	214.141	
Undir skattleysismörkum <sup>1)</sup>	25.546	677	24.227	1.319	15.108	31.006	3.665	16.903	11.443	14.103	46.114	
Greiðendur tekjuskatts <sup>2)</sup>	53.948	50.447	47.540	6.408	77.315	53.852	48.006	29.213	29.309	24.639	131.167	
Greiðendur tekjuskatts og/eða útsvars	72.605	55.015	64.432	8.173	90.502	76.124	53.376	40.645	37.126	35.479	166.626	
Greiðendur hátekjuskatts <sup>3)</sup>	6.491	6.826	5.929	562	11.349	3.237	6.412	1.683	4.937	1.554	14.586	
Greiðendur tekjuskatta eftir bætur <sup>4)</sup>	67.742	52.761	63.241	4.501	88.467	68.135	51.906	36.954	36.561	31.181	156.602	
% af heildarfjölda												
Undir skattleysismörkum <sup>1)</sup>	25,98	1,17	27,27	13,89	14,18	28,83	6,33	29,19	23,50	28,40	21,53	
Greiðendur tekjuskatts <sup>2)</sup>	54,85	87,13	53,51	67,46	72,55	50,06	82,92	50,45	60,20	49,61	61,25	
Greiðendur tekjuskatts og/eða útsvars	73,83	95,02	72,52	86,04	84,92	70,77	92,20	70,19	76,26	71,44	77,81	
Greiðendur hátekjuskatts <sup>3)</sup>	6,60	11,79	6,67	5,92	10,65	3,01	11,08	2,91	10,14	3,13	6,81	
Greiðendur tekjuskatta eftir bætur <sup>4)</sup>	68,88	91,13	71,18	47,38	83,01	63,34	89,66	63,82	75,10	62,79	73,13	

Heimild: Þjóðhagsstofnun

### Skýringar:

Þeir sem eru með handreiknaða álagningu eru ekki meðtaldir.

<sup>1)</sup> Skattleysismörk (tekjuskattur og útsvar skv. staðgreiðslu) v/álagningar 2001 voru 761.861 kr., 63.488 kr. á mánuði. Vegna sjómannaafsláttar, innborgunar á húsnæðissparnaðarreikning, millifærslu persónuafsláttar hjá hjónum og mismunandi hundraðshlutfalls útsvars eftir sveitarfélögum greiða margir sem eru með hærri tekjur en ofangreind skattleysismörk ekki tekjuskatt eða útsvar.

<sup>2)</sup> Einungis tekjuskattur til ríkissjóð, 26,41% við álagningu 2001.

<sup>3)</sup> Viðmiðunarmörk fyrir hátekjuskatt voru 3.359.899 kr. hjá einhleypingi og 6.719.798 kr. hjá hjónum.

<sup>4)</sup> Tekjuskattur + útsvar + hátekjuskattur - vaxtabætur - barnabætur.

Þegar tölur um greiðendur hátekjuskatts vegna tekna árið 2000 eru skoðaðar, kemur í ljós að tæplega 7% tekjuskattsgreiðenda greiða hátekjuskatt eða um 14 þúsund af þeim 214 þúsund sem gefa upp tekjur til skatts. Ef einungis eru skoðaðir þeir sem greiða tekjuskatt nettó, þ.e. greiða tekjuskatt umfram bætur, þá eru þeir 156.600. Hlutfall þeirra sem greiða hátekjuskatt, reiknað af þeim hópi, er 9,3%. Einungis um 3% kvenna greiða hátekjuskatt og aðeins 2,9% giftra kvenna. Um 10,7% karla greiða hátekjuskatt og af giftum körlum greiða um 11% hátekjuskatt. Fjölmennasti hópurinn sem greiðir hátekjuskatt eru í hópnun hjón eða 11,8%.

Af þessum tölum má ljóst vera að mikill minnihluti greiðir hátekjuskatt. Með þessari breytingu er því verið að setja 600 milljónir til að lækka sérstaklega skatt hjá minna en 10% þjóðarinnar. Með hækkun viðmiðunarmarka lækkar skattur þeirra sem hafa tekjur yfir 320 þúsund kr. á mánuði í ár um 3.000 kr. á mánuði eða um 35 þúsund krónur á ári og á næsta ári um 3.600 krónur á mánuði eða um 43 þúsund á ári.

Fyrir 600 milljónir hefði mátt hækka skattleysismörkin um 800 krónur á mánuði, úr 65.132 kr í 65.932 kr. Hækkun skattleysismarka lækkar vissulega skattbyrði allra sem hafa tekjur yfir skattleysismörkum en lækkar þó hlutfallslega mest skattbyrði þeirra tekjulægstu.

Hækkun skattleysismarkna um 800 krónur hefur í för með sér að allir sem hafa tekjur yfir skattleysismörkum greiða 310 króna lægri skatt á mánuð.

Alþýðusamband Íslands leggst gegn því að skattleysismörk í hátekjuskatti séu hækkuð eins og lagt er til í frumvarpinu og telur að almenn aðgerð eins og t.d hækkun skattleysismarkna eða lækkun almennu tekjuskattsprósentsunnar sé betur fallin til tekjujöfnunar.

### **Breyting á fjárhæðum vaxtabóta og hlutabréfrádráttar**

Frumvarpið gerir ráð fyrir að fjárhæðir í B-lið 69. gr. um vaxtabætur og 78. gr. varðandi hámark frádráttar vegna hlutabréfaeignar og stofnsjóðsinnstæðna verði hækkaðar um 3,0% 1. janúar 2002 (álagning 2003) og 2,25% 1. janúar 2003 (álagning 2004) í samræmi við breytingar sem ákveðnar hafa verið á barnabótum og persónuafslætti.

Alþýðusambandið fagnar því að viðmiðunarmörk og upphæðir vaxtabóta fylgi umsaminni launaþróun.

Varðandi hækkun viðmiðunarmarkna hátekjuskatts, hámark frádráttar vegna hlutabréfaeignar og vaxtabóta, vill Alþýðusambandið jafnframt benda á það misræmi sem er á hækkun upphæða bóta og viðmiðunarmarkna í skattkerfinu. Alþýðusambandið hefur þurft að sækja allar hækkningar á skattleysismörkum og barnabótum í samningum við ríkisstjórnina við gerð kjarasamninga, á meðan ákvarðanir um jafnvel verulega hækkun á öðrum stærðum eru gerðar án þess að horft sé til mikilvægis þeirra, hvort hækkunin sé í samræmi við breytingar á öðrum stærðum í skattkerfinu eða hvort viðkomandi breyting eigi að hafa forgang fram yfir aðrar breytingar.

Rétt er þó að vekja athygli Alþingis á því að við gerð kjarasamninga 2000 samþykkti ríkisstjórnin að hækka upphæð skattleysismarkna um umsamda launaþróun á samningstímanum. Í samræmi við það lögfesti Alþingi að hækka skattleysismörk um 2,75% í upphafi árs 2003 en ekki 2,25% eins og nú er gert ráð fyrir varðandi viðmiðunarmörk vaxtabóta og skattaafsláttar.

### **Verðbólguleiðrétting og verðbólguveikningsskil afnumin**

Hér er á ferðinni tillögur sem leiða af sér breytingu á fjölmörgum ákvæðum laganna.

#### *Um verðbólguleiðréttingu*

Í greinargerð með frumvarpinu segir um áhrif verðbólguleiðréttinga: (grein 53):

„... Miðað við gildandi reglur hefur verðbólguleiðrétting þau áhrif að frádráttur vegna vaxtakostnaðar verður alla jafna lægri en ella þar sem á móti kemur tekjufærsla í samræmi við skuldir rekstrarins. Á móti kemur að vaxtatekjur eru einnig alla jafna lægri vegna gjaldfærslu verðbólguleiðréttinga í samræmi við peningaverðseignir. Með afnámi verðbreytingarfærslunnar sem hér er lagt til er því verið að skattleggja nafnverðsvaxatekjur að fullu, þ.m.t. gengishagnað, en til frádráttar kemur að fullu allur fjármagnskostnaður, þ.m.t. gengistap, á árinu þrátt fyrir að gengishagnaður og gengistap komi ekki til greiðslu fyrr en með greiðslu afborgana á næstu árum.“

#### *Um verðbólguveikningsskil*

Í 25. gr. laga um ársreikninga er heimilað að taka tillit til áhrifa verðlagsbreytinga á rekstur og efnahag. Í frumvarpinu er lagt til að greinin verði felld brott og þar með verðbólguleiðréttingar í reikningsskilum.

Í 30. gr. laga nr 145/1994 er heimilað að taka tillit til áhrifa verðlagsbreytinga á rekstur og efnahag. Þetta ákvæði er fellt út í samræmi við vilja frumvarpshöfunda til að falla frá verðbólguleiðréttingum.

Verðbólguleiðréttingar eru íslensk útgáfa að svokölluðum staðalverðsreikningsskilum. Markmið staðalverðsreikningsskila er að sýna allar tölur rekstrar- og efnahagsreiknings á sama verðlagi. Þar sem hagnaður er mældur sem mismunur á eigin fé í upphafi og lok rekstrartímabils er eigið fé í upphafi tímabils fært til sama verðlags og eigið fé í árslok. Í íslensku verðbólguleiðréttingsskilunum eru tölur í efnahagsreikningi sýndar á verðlagi í lok tímabils en tölur í rekstrarreikningi eru ekki leiðréttar nema niðurstöðutalan, sem er sýnd á meðalverðlagi. Hagnaðartalan sem fengin er á sama hátt og þegar gert er upp samkvæmt staðalverðsreikningsskilum er síðan færð frá verðlagi í lok tímabils til meðalverlags. Til að einfalda málið verulega má segja að með því að hverfa frá verðleiðréttingum verði hagnaður skattlagður á nafnverði en ekki raunverði.

Afnám verðbólguleiðréttinga og verðbólguleiðréttingsskila munu eflaust stuðla að því að auðveldara verður að útskýra fyrir erlendum fjárfestum stöðu á rekstri fyrirtækja. Þetta á aðallega við um fjármálafyrirtækin, sem almennt lækka afkomu sína með gjaldfærslu verðbreytinga. Gagnvart framleiðslufyrirtækjum á þetta síður við, en erlendir fjárfestar kunna vel að meta gildi þess að afskriftarstofn fjárfestinga í framleiðslutækjum sé verðtryggður og dragi þannig úr skattbyrði iðnfyrirtækja. Þetta hafa hins vegar verið þyngstu rökin fyrir þessari breytingu sem sett eru fram í skýrslu nefndar sem fjármálaráðherra skipaði 1998 og skilaði af sér í júní í ár setja fram í þessu sambandi. Spurning er hins vegar hvort þessi rök séu nægilega þung til að þessi breyting sé gerð.

Íslensku verðbólguleiðréttingsskilin hafa verið þróuð fyrir íslenskar aðstæður og „þykja fræðilega rökrétt og ná því markmiði að sýna afkomu og efnahag fyrirtækja á raunverðlagi. ... Með verðleiðréttingum skattskilum er verið að leitast við að skattleggja raunhagnað fyrirtækjanna. Án verðleiðréttinga í skattskilum verður afkoman smátt og smátt sýnd betri eða verri en hún er í raun og veru...“<sup>10</sup>

Um miðbik síðasta áratugar tókst að ná niður verðbólgunni og vonandi tekst það aftur á næstu misserum. En eins og staðan hefur verið undanfarin misseri og eins og hún er nú, er verðbólga veruleg og því má ætla að afnám verðbólguleiðréttingsskila hafi í för með sér verulegan tekjuauka fyrir ríkissjóð, þó ekki komi það fram í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Hún gerir ekki ráð fyrir að þessi breyting hafi í för með sér tekjutap fyrir ríkissjóð.

Breytingarnar hafa bein áhrif á tekjuskattstofn fyrirtækja þar sem þær koma til með að hafa bókhaldsleg áhrif á afkomu þeirra. Ljóst er að áhrif breytinganna á skattgreiðslur verða mismunandi eftir fyrirtækjum. Einnig gæti breytingin haft áhrif á hegðun fyrirtækja, t.d. varðandi fjárfestingar þeirra.

Vert er að benda á að enn verður hægt að gjaldfæra gengistap á einu bretti en ekki lengur hægt að beita verðbólguleiðréttingu á innlend lán. Með því er verið að setja erlend lán í forgang fram yfir innlent lánsfé.

Afstaða ASÍ til þessarar breytingar, lækkunar tekjuskatts fyrirtækja og hækkun trygginga-gjalds mótast að verulegu leyti af þeim mismun sem þessi aðgerð hefur á atvinnugreinarnar og heildaryfirbragði boðaðra skattkerfisbreytinga. ASÍ styður markmið aðgerðanna, þ.e. að

<sup>10</sup> Úr skýrslu nefndar um verðbólguleiðréttingsskil sem skipað var 1998 og skilaði af sér í júní 2001. Birt með greinargerð í frumvarpinu, bls. 29.

efla íslenskt atvinnulíf þannig að því verði gert kleyft að vinna sig í gegnum tímabundnar þrengingar. Lækkun tekjuskatts fyrirtækja úr 30% í 18%, afnám verðbólguþrengingsskila, þrenging afskriftarreglna og lækkun tryggingargjalds, vinnur að mati ASÍ algjörlega á móti þessu markmiði. Þetta á sérstaklega við um framleiðslu- og útflutningsgreinarnar sem eru einmitt þær greinar sem mikilvægt er að efla í núverandi stöðu.

### Lækkun eignarskatta og lækkun stimpilgjalds

Í frumvarpinu er lagt til að eignarskattar einstaklinga lækki úr 1,2% í 0,6% miðað við árslok 2002 og að sérstakur eignarskattur einstaklinga (Þjóðarþóklöðuskattur) fellur niður miðað við árslok 2002. Einnig er lagt til að eignarskattur fyrirtækja lækki á sama hátt og eignarskattar einstaklinga úr 1,2% í 0,6% miðað við árslok 2002.

Alþýðusamband Íslands fagnar því að lækka á stimpilgjald. Ljóst er að stimpilgjald er fyrst og fremst skattur á einstaklinga og minni fyrirtæki. Ekki liggur enn fyrir hve mikið það verður lækkað og hvernig það verður útfært og áskilur ASÍ sér rétt að taka afstöðu til hinnar endalegu útfærslu þegar hún liggur fyrir.

Eins og fram kom hér að framan, hefur Alþýðusambandið ekki lýst andstöðu við það að lækka eða jafnvel afnema eignarskatta og stimpilgjöld af heimilum og fyrirtækjum í áföngum. Alþýðusambandið telur hins vegar eðlilegt að slík endurskoðun, slík kerfisbreyting, sé skoðuð út frá því markmiði að það sé afrakstur eignanna, hvort sem það er leiga, vextir eða arður, sem verði skattlagður en ekki eignin sem slík.

### Endurútgáfa laga nr. 75 um tekjuskatt og eignarskatt

Í frumvarpinu er að finna heimild til að gefa út að nýju þá stagbættu brók sem lögin um tekju- og eignarskatt eru nú orðin eftir þær 66 breytingar sem gerðar hafa verið á þeim eftir að þau voru sett 1981. Endurútgáfa er löngu tímabær og ber að fagna.

ASÍ áskilur sér allan rétt til þess að koma síðar á framfæri athugasemdum við einstakar greinar eða frumvarpið í heild, gefist tilefni til þess.

Virðingarfyllst,  
f.h. Alþýðusambands Íslands

*Rannveig Sigurðardóttir,*  
hagfræðingur ASÍ.

### Fylgiskjal II.

#### **Umsögn BSRB.** (3. desember 2001.)

Eins og fram kemur í greinargerð með skattafrumvarpi ríkisstjórnarinnar er í grundvallaratriðum verið að *létta sköttum* af eignum og fjármagni. Einnig eru hækkuð viðmiðunarmörk við skattlagningu svokallaðs hátekjuskatts.

Gert er ráð fyrir að:

1. Tekjuskattar fyrirtækja verði lækkaðir úr 30% í 18% (frá og með 1. jan. 2002)

2. Sérstakur eignarskattur fyrirtækja sem er 0,25% falli niður (í árslok 2002)
3. Eignarskattur á fyrirtæki verði lækkaður úr 1,2% í 0,6% (í árslok 2002)
4. Frieignamörk í eignarskatti einstaklinga hækki um 20% (í árslok 2001)
5. Sérstakur eignarskattur einstaklinga sem er 0,25% falli niður (í árslok 2002)
6. Eignarskattur einstaklinga lækki úr 1,2% í 0,6% (í árslok 2002)
7. Tekjuskattsmörk fyrir hátekjuskatt verði hækkuð um 15% (á árinu 2001 úr 279.992 kr í 322.083 kr.)
8. Skattlagningu húsaleigubóta er hætt  
Á hinn bóginn eru *hækkaðir skattar* sem tengjast launum.
1. Tryggingagjald hækkar um 0,77% (kemur til framkvæmda í staðgreiðslu 1. janúar 2003)  
Almennur tekjuskattur er *lækkaður* um 0,33% á sama tíma og heimilað er að hækka útsvar um sama hlutfall.

Auk þessara breytinga á skattlagningu og skattahlutföllum er gert ráð fyrir margvíslegum kerfisbreytingum sem geta haft áhrif á rekstrarafkomu fyrirtækja og tekjustofna ríkis og sveitarfélaga. Þar ber hæst:

1. Að horfið er úr verðbólgu-reikningsskilum yfir í kostnaðarverðsreikningsskil
2. Einstaklingum í sjálfstæðum rekstri er heimilað að færa rekstur sinn yfir í einkahlutafélagsform án þess að stofna til sérstakra skattgreiðslna.

Samkvæmt mati fjárlagaskrifstofu Fjármálaráðuneytisins sem fylgir með frumvarpinu er gert ráð fyrir að vegna þessara breytinga muni tekjur ríkissjóðs minnka um 3 milljarða á árinu 2002 og 4,1 milljarða á árinu 2003. Fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir því að ofangreindar skattabreytingar muni hafa örvandi áhrif á efnahagslífið og eru afleidd áhrif metin á 3,5 milljarða á komandi tveimur árum.

#### Áherslur BSRB:

BSRB lítur á skatta

- sem leið til tekjuöflunar fyrir ríki og sveitarfélög til þess að fjármagna velferðarkerfi og aðra samneyslu
- sem tæki til tekjujöfnunar. BSRB hefur jafnan lagt áherslu á að meta áhrif skattkerfisins og breytingar á því á ráðstöfunartekjur hinna lægst launuðu og þeirra sem bera þyngstar framfærslubyrðar
- sem mikilvægt stjórnþæki til að hafa áhrif m.a. í þágu umhverfisverndar og til að stuðla að háu atvinnustigi

Verður nú litið á hvern þessara þátta fyrir sig.

#### 1. Skattar til tekjuöflunar.

Ljóst er að ríki og sveitarfélög verða fyrir tekjurýrnun vegna skattkerfisbreytinganna. Flestar eru breytingarnar til lækkunar skatta að undanskildum tryggingagjöldum.

Ýmis álitamál eru uppi varðandi þau áhrif sem skattkerfisbreytingarnar koma til með að hafa á tekjur ríkis og sveitafélaga bæði beinar og afleiddar. Þannig má ætla að nýti mikill fjöldi einstaklinga með sjálfstæðan rekstur heimild til að breyta skipulagsformi sínu í einkahlutafélög muni skattstofnar ríkis og sveitarfélaga rýrna verulega (skattar eru lægri af hlutafélögum en af sjálfstæðum rekstri og skattar af arðgreiðslum eru lægri en af launum og er því ekki ólíklegt að eigendurnir reyni að færa laun sín yfir í arðgreiðslur).

Þá er ljóst að þrengt er að sveitarfélögum með því að hækka tryggingagjald því slíkt gjald fellur á sveitarsjóði ekki síður en á fyrirtæki. Hið sama gildir að sjálfsögðu um ríkissjóð

vegna starfsmanna ríkisstofnana en á móti kemur að ríkissjóður er jafnframt viðtakandi þessara skatttekna.

Vegna afnáms verðbólguþrekingsskila mun eignarskattstofn fyrirtækja lækka því varanlegir rekstrarfjármunir verða ekki færðir upp samkvæmt verðbólgu og síðan skattlagðir. Tekjur ríkissjóðs munu því rýrna vegna þessa auk lægra skatthlutfalls sem frumvarpið boðar. Af sömu ástæðum má þó ætla að vegna minnkandi afskrifta muni tekjuskattstofn vaxa umfram það sem ella hefði gerst. Skattbyrði fyrirtækja mun því ráðast af verðbólgu að þessu leyti nokkuð sem launafólk þekkir þegar persónuafsláttur hefur ekki verið látinn hækka í samræmi við verðalagsþróun.

Afnám skattlagningar á húsaleigubætur mun að sjálfsögðu einnig draga úr tekjum ríkis og sveitarfélaga þótt ekki sé um mjög háar upphæðir að ræða (150 milljónir að mati fjármálaráðuneytis). Þessi skattalækkun mun að mati BSRB gagnast tekjulágu fólki og styrkja húsaleigumarkaðinn og er í samræmi við stefnu samtakanna.

Álag á ríkissjóð vegna þessara skattkerfisbreytinga kann að birtast með enn einum hætti að þessu sinni í formi aukinna útgjalda. Þegar einstaklingur breytir sjálfstæðum rekstri sínum í einkahlutafélag með þeim afleiðingum að hann getur haldið aðgreindum tekjum sínum og fyrirtækisins mun Tryggingastofnun t.d. ekki lengur geta horft bæði til launa og hagnaðar þegar bætur eru greiddar eins og gert er gagnvart einstaklingum með sjálfstæðan rekstur.

Í ljósi þess að

- a. ríkissjóður væri rekinn með mjög litlum tekjuafgangi, jafnvel halla, ef ekki kæmi til sala ríkiseigna, sem er tímabundin ráðstöfun
- b. að hagnaður ríkissjóðs byggir að verulegu leyti á lántöku og þenslu sem álitamál er hvort innistæða verður fyrir (þannig má ætla að viðskiptahallinn sé að talsverðu leyti neysla sem ekki myndar verðmætaskapandi eignamyndun)
- c. að BSRB gerir kröfu um að velferðarþjónustan og félagslega mikilvæg samneysla sé rekin fyrir skattfé

**vara samtökin við því að skerða tekjustofna ríkis og sveitarfélaga frá því sem nú er. Það er skammsýni að gera langtímabreytingar á skattkerfinu í ljósi aðstæðna sem eru mjög tímabundnar sbr. sala ríkiseigna.**

## 2. Skattar sem tæki til jöfnunar.

Eins og áður hefur fram komið er afnám skattlagningar á húsaleigubætur til þess fallnar að auka jafnræði á milli heimila í landinu óháð eignarformi á húsnæði. Aðrar skattkerfisbreytingar sem hér eru lagðar til eru flestar til þess fallnar að bæta stöðu fjársterkra aðila hvort heldur um er að ræða einstaklinga eða fyrirtæki. Þannig eru viðmiðunarmörk svokallaðs hátekjuskatts hækkuð langt umfram verðlagsþróun í stað þess að hækka persónuafslátt og þar með skattleysismörk sem gagnast hefði öllum almenningi í landinu. **Þetta gengur þvert gegn áherslum BSRB um að nýta skattkerfið til tekjujöfnunar.**

Fyrir ekki svo ýkja löngu voru tekjuskattar fyrirtækja hærri en tekjuskattar einstaklinga. Þetta hefur nú snúist við og með fyrirhuguðum breytingum nú mun þessi munur enn aukast einstaklingum í óhag, sjá töflur. Í þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að stórlækka tekjuskatta fyrirtækja og jafnframt auðvelda einstaklingum að færa rekstur yfir í fyrirtækjaform. Við þessar aðstæður er ástæða til að hafa af því áhyggjur að verði þetta frumvarp að lögum muni einstaklingar telja sér ávinning í því að gerast verktakar því með því móti greiða þeir lægri skatta. Yrði málum þá svo komið að með því að selja vinnuframlag sitt í breyttu formi á



þennan hátt gætu einstaklingar búið svo um hnúta að þeir greiddu í senn lægri skatta en nytu jafnframt hærri bóta og millifærslugreiðslna.

### Þróun skattaumhverfis launamanna frá 1988 til 2001

Ár	Tekjuskatts-		Staðgreiðslu-		Hátekjuskattur	Persónuafsláttur		Skattleysismörk	launamanns	Skattstofn
	hlutfall	Útvar	hlutfall			á föstu verðlagi				
1988	28,50%	6,70%	35,20%			15.552	15.552	44.182	44.182	100,00%
1989	30,80%	6,94%	37,74%			18.631	15.381	49.367	49.367	100,00%
1990	32,80%	6,99%	39,79%			21.482	15.443	53.988	53.988	100,00%
1991	32,80%	6,99%	39,79%			23.377	15.735	58.751	58.751	100,00%
1992	32,80%	7,05%	39,85%			23.968	15.552	60.146	60.146	100,00%
1993	34,30%	7,04%	41,34%	5,00%		23.761	14.812	57.477	57.477	100,00%
1994	33,15%	8,69%	41,84%	5,00%		23.930	14.698	57.194	57.194	100,00%
1995	33,15%	8,78%	41,93%	5,00%		24.495	14.793	58.419	59.308	98,50%
1996	33,15%	8,79%	41,94%	5,00%		24.544	14.496	58.522	60.332	97,00%
1997	30,41%	11,57%	41,98%	5,00%		24.544	14.239	58.466	60.902	96,00%
1997	29,31%	11,57%	40,88%	7,00%		23.901	13.866	58.466	60.902	96,00%
1998	27,41%	11,61%	39,02%	7,00%		23.360	13.330	59.867	62.361	96,00%
1999	26,41%	11,93%	38,34%	7,00%		23.329	12.870	60.848	63.383	96,00%
2000	26,41%	11,96%	38,37%	7,00%		23.912	12.556	62.320	64.916	96,00%
2000	26,41%	11,96%	38,37%	7,00%		24.510	12.870	63.878	66.540	96,00%
2001	26,08%	12,68%	38,76%	7,00%		25.245	12.568	65.132	67.845	96,00%

### Þróun skattaumhverfis lögaðila frá 1988 til 2001

Ár	Tekjuskattshlutfall				Eignarskattur	Sérstakur eignarskattur
	Félög	Sameignarfélag	Arðstekjur sf. Alþj. viðskiptafélög			
1988	50,00%	50,00%	50,00%		1,20%	0,25%
1989	50,00%	50,00%	50,00%		1,20%	0,25%
1990	45,00%	45,00%	45,00%		1,20%	0,25%
1991	45,00%	45,00%	45,00%		1,20%	0,25%
1992	39,00%	41,00%	41,00%		1,20%	0,25%
1993	33,00%	41,00%	41,00%		1,20%	0,25%
1994	33,00%	41,00%	41,00%		1,20%	0,25%
1995	33,00%	41,00%	41,00%		1,20%	0,25%
1996	33,00%	41,00%	41,00%		1,20%	0,25%
1997	33,00%	41,00%	41,00%		1,20%	0,25%
1998	30,00%	38,00%	10,00%		1,20%	0,25%
1999	30,00%	38,00%	10,00%	5,00%	1,20%	0,25%
2000	30,00%	38,00%	10,00%	5,00%	1,20%	0,25%
2001	30,00%	38,00%	10,00%	5,00%	1,20%	0,25%

### 3. Skattar sem stjórnþæki.

Margt bendir til þess að vaxandi fjöldi fyrirtækja eigi nú í rekstrarvanda þótt það sé engan veginn einhlítt. Jafnvel á uppgangstíma sem árið 1999 var almennt talið vera, virðast mörg fyrirtæki þegar hafa átt í erfiðleikum. Þannig kemur fram í skýrslu nefndar sem fjallaði um

verðbólgu-reikningsskil (sjá fylgiskjal I með frumvarpi) að af 10.121 félagi sem athuguð hafi verið rekstrarárið 1999 hafi 3.185 skilað hagnaði og greitt skatt en 6.225 hafi verið rekin með tapi og 711 hafi hvorki sýnt hagnað né tap og þar af leiðandi engan skatt greitt. Með breytingum á uppgjörsaðferðum – með því að hverfa frá verðbólgu-reikningsskilum yfir í kostnaðarverðsreikningsskil – mat nefndin það svo að félögum með tap myndi fjölga í 6.533 félög eða um 308. Þau sem skili hagnaði fækki niður í 3.173 eða um 12 og félög sem hvorki sýna tap né hagnað verði 415 og fækki því um 296. Í álitgerð nefndarinnar kemur fram að með óbreyttu tekjuskattshlutfalli hefðu álagðir skattar árið 2000 hækkað um 5,82%. Þessi hækkun væri að sjálfsögðu háð verðbólgu á hverjum tíma.

Lækkun á tekjuskatti fyrirtækja mun einvörðungu gagnast þeim sem sýna hagnað. Eðlilegt er að spurt sé hvort við þessar aðstæður sé vænlegasta leiðin til að örva efnahagslífið og varðveita hátt atvinnustig, eins og BSRB telur mikilvægt, að létta undir með þeim fyrirtækjum sérstaklega (32% fyrirtækja) sem sýna hagnað en hækka síðan þann skatt (tryggingagjaldið) sem í senn er lagður á fyrirtæki óháð því hvernig þeim vegnar og er auk þess skattlagning á vinnuafli. Á hitt ber vissulega að líta að með tryggingagjaldi eru fjármagnaðir ýmsir þættir sem hreyfing launafólks leggur mikið upp úr.

#### **Samantekt:**

Þær skattkerfisbreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu ívilna fjársterkum aðilum, án þess að tilraun sé gerð til þess að létta undir með láglaunafólki og millitekjuhópum að undantekinni tillögu um að afnema skatta á húsaleigubætur. BSRB vekur athygli á að á sama tíma og sköttum hefur jafnt og þétt verið létt af fjársterkum fyrirtækjum og arðgreiðslum í atvinnurekstri hefur fjölgað í þeim hópi láglaunafólks og öryrkja sem nú greiða skatta en voru áður undir skattleysismörkum. BSRB væri því fylgjandi að við skattkerfisbreytingar væri byrjað á þessum enda.

#### **Fylgiskjal III.**

#### **Umsögn Seðlabanka Íslands. (9. nóvember 2001.)**

Með bréfi dags. 16. október 2001 óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um tekjuskatt og eignarskatt o.fl., 114. mál, skatthlutföll, verðbólgu-leiðréttingar, einstaklingar í atvinnurekstri o.fl. Þriðjudaginn 23. október bættust við í tölvuskeyti frá nefndinni spurningar frá Jóhönnu Sigurðardóttur alþingismanns. Þeim ætti jafnframt að vera svarað í eftirfarandi umsögn. Þess má geta að í nýútkomnum Peningamálum er vikið að fyrirhuguðum skattabreytingum.

#### **Meginatriði frumvarpsins**

Helstu breytingum sem felast í frumvarpinu og áætlun fjármálaráðuneytisins á tekjutapi ríkissjóðs þegar lögin eru að fullu komin í framkvæmd er lýst í eftirfarandi töflu:

<b>Boðaðar skattabreytingar</b>	<b>Áætlað tekjutap m.kr.</b>
Tekjuskattur fyrirtækja lækkar frá og með skattárinu 2002 úr 30% í 18%	-2700
Hækkun fríeignarmarkna eignarskatts og sérstaks eignarskatts einstaklinga um 20% vegna eigna í árslok 2001	-1500
Helmings lækkun eignarskatts einstaklinga og fyrirtækja (úr 1,2% í 0,6%) og afnám sérstaks eignarskatts (Þjóðarþóklöðuskattur) frá og með skattárinu 2002	-4000
Tekjuskattur einstaklinga lækkar úr 26,08% í 25,75%, fyrst við staðgreiðslu á skattárinu 2002, og frítekjumark í sérstökum tekjuskatti einstaklinga (hátekjuskatti) hækkar um 15% vegna tekna ársins 2001	-1400
Húsaleigubætur verða skattfrjálsar frá ársbyrjun 2002	-250
Almennt tryggingargjald hækkar um 0,77% (0,33%?) frá ársbyrjun 2003	+2500
Afnám verðbólguþrengingsskila	lítið

Í greinargerð með frumvarpinu er að auki boðuð lækkun stimpilgjalds frá 1. janúar 2003, sem talin er kosta ríkissjóð 900 m.kr. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gert er ráð fyrir að aðgerðirnar auki efnahagssumsvif og að það muni leiða til 3500 m.kr. tekjuauka fyrir ríkissjóð.

Áður en vikið er að einstökum efnisatriðum frumvarpsins leggur Seðlabankinn áherslu á eftirfarandi:

1. Seðlabanki Íslands telur að við ríkjandi aðstæður í þjóðarbúskapnum sé skynsamlegt að færa skatta af fjármagni og sparnaði yfir á vinnuafli og neyslu eins og frumvarpið gerir ráð fyrir.
2. Bankinn telur ekki tilefni til að örva einkaneyslu með skattaáðgerðum við núverandi aðstæður. Bankinn gerir sér grein fyrir að við gerð kjarasamninga voru gefin fyrirheit um skattalækkanir sem nú er verið að hrinda í framkvæmd. Bankinn leggur áherslu á að þær leiði ekki slökunar á aðhaldi í ríkisfjármálum. Betri afkoma ríkissjóðs þýðir að öðru óbreyttu að tilslökun í peningamálum verður möguleg fyrr en ella.
3. Bankinn telur ekki að skattabreytingarnar raski þjóðhagslegu jafnvægi eða stefni verðbólguþrengingarmarkmiði bankans í hættu.

### Áhrif breytinganna á skatttekjur

Fjármálaráðuneytið metur bein áhrif fyrirhugaðra breytinga á skattalögum á 3 ma.kr. á næsta ári og 7 ma.kr. á ári frá og með árinu 2003, þegar tillögurnar verða komnar til framkvæmda að fullu. Tekjumissirinn samsvarar tæplega 1% af landsframleiðslu. Seðlabankinn hefur ekki forsendur til þess að vefengja þetta mat en bendir á að áætlaðar tekjur af tryggingagjaldi munu eiga við nettótekjur ríkisins, það er gjaldtöku af öðrum vinnuveitendum en ríkissjóði.

Benda má á að mikil lækkun á tekjuskatti fyrirtækja kann að hvetja einstaklinga í einkarekstri til þess að breyta rekstrinum í einkahlutafélög sem gæti leitt til frekara tekjutaps fyrir ríkissjóð. Ástæða kann að vera til bregðast við þeirri. Skoða þarf hvort setja meg almenn skilyrði sem fyrirtæki þyrftu að uppfylla til að arðgreiðslur þeirra teldust fjármagnstekjur í skilningi skattalaga

Þá virðist ljóst að sveitarfélög verða fyrir tekjutapi og útgjaldaauka vegna fyrirhugaðra skattabreytinga. Hækkun tryggingagjalds eykur launakostnað sveitarfélaga. Skattfrelsi húsaleigubóta hefur í för með sér að tekjur sveitarfélaga af útsvari lækka. Með minni tekjum

ríkissjóðs minnkar einnig skylduframlag hans til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Lauslega áætl- að gæti samanlagt tekjutap og útgjaldaauki sveitarfélaganna vegna ofangreindra breytinga numið u.þ.b. 500–700 m.kr. til skamms tíma litið. Leiði skattabreytingarnar hins vegar til þess að laun hækka þegar fram í sækir myndi það valda sveitarfélögunum viðbótarkostnaði en jafnframt skapa þeim öllu meiri tekjur þannig að ekki er víst að afkoma þeirra breytist mikið til lengri tíma litið.

Erfitt er að meta óbein áhrif breytinganna á tekjur ríkissjóðs vegna aukinna umsvifa í þjóðarbúskapnum. Um það bil 60% af heildarlækkun skatta sem boðaðar eru í frumvarpinu stafa af lækkun eignarskatts fyrirtækja og tekjuskatts lögaðila. Áhrif þessarar lækkunar á efnahagslífið eru vafalítið jákvæð. Fjármunamyndun og nýting fjármagns er líklega næmari fyrir sköttum en framboð og notkun á vinnuafli, m.a. sökum meiri hreyfanleika. Fyrirhuguð lækkun skatta á fjármagn hefur í för með sér nokkra lækkun á kostnaði við fjármagnsnotkun. Það ætti til lengri tíma litið að stuðla að meiri fjármagnsnotkun á mann og auka framleiðslu- getu. Þess ber þó að gæta að jafnframt er líklegt að laun á mann hækki. Auk tekjutaps yrði ríkissjóður því fyrir auknum útgjöldum sem myndu veða að einhverju leyti á móti tekjuauka vegna aukinna umsvifa.

Erfitt er einnig að meta hve mikil áhrifin geta orðið eða hve fljótt þau munu koma fram. Óvarlegt virðist þó að búast við umtalsverðum áhrifum næstu tvö árin. Þá er hugsanlegt að jákvæð tekjuáhrif verði minni hér á landi en í flestum öðrum þróuðum ríkjum vegna þess að skattar á fyrirtæki eru þegar tiltölulega lágir.

### **Áhrif breytinganna á þjóðarbúskapinn**

Í greinargerð Seðlabankans til ríkisstjórnarinnar frá 20. júní sl. sagði: „Seðlabankinn telur ekki tímabært að gripið sé til eftirspurnarhvetjandi aðgerða. Aðgerðir sem styrkja framboðs- hlið hagkerfisins, þ.e. auka framboð framleiðsluþátta (vinnuafli og fjármagns), auka fram- leiðni og efla sparnað myndu hins vegar samtímis skapa forsendur varanlegs hagvaxtar og styðja við verðbólguþröskulmarkmið bankans.“ Bankinn telur að þetta eigi í meginatriðum enn við. Æskilegt væri að gera meira til að afla annarra tekna eða lækka ríkisútgjöld, m.a. vegna þess að afkoma ríkissjóðs hefur versnað nokkuð að undanfögnu. Breyttar aðstæður kunna þó að gefa tilefni til endurmats á afstöðu bankans innan tíðar.

Tillögur ríkisstjórnarinnar standast að hluta þá mælistiku sem kom fram í greinargerð bankans í júní sl. Í fyrsta lagi fela þær í sér minni skattlagningu fjármagns sem bundið er í atvinnurekstri en meiri skattlagningu vinnuafli vegna hækkunar tryggingargjalds. Í hagkerfi sem býr við umframeftirspurn eftir vinnuafli en lítinn þjóðhagslegan sparnað er margt sem mælir með tilfærslu skattlagningar af þessu tagi. Í öðru lagi mun lágur tekjuskattur fyrir- tækja, sem verður með því lægsta sem þekkist í samkeppnislöndum, væntanlega laða fjár- magn til landsins og/eða hamla gegn fjármagnsústreymi. Að því marki sem breytingarnar hafa jákvæð áhrif á beina fjárfestingu styrkist gengi krónunnar. Í þriðja lagi er lækkun stimp- ilgjalds jákvætt skref, en um er að ræða skatt sem ekki tíðkast í sama mæli og hér í helstu samkeppnislöndum og virkar hamlandi á framþróun og virkni fjármagnsmarkaðar.

Skattalækkanir sem boðaðar eru í frumvarpinu munu minnka tekjur ríkissjóðs á árinu 2002 og hugsanlega lengur. Þessi áhrif verður að skoða í ljósi stöðu ríkissjóðs og hagsveifl- unnar. Afkoma ríkissjóðs hefur veikst á þessu ári vegna nýrra útgjalda ríkisins og samdráttar í neyslu almennings. Að frátöldum tekjum af eignasölu er nú því sem næst jöfnuður á ríkis- búskapnum, þrátt fyrir að þjóðarútgjöld séu enn meiri en þjóðartekjur og ríkið njóti þess í

skatttekjum. Af þeim sökum er óæskilegt að rýra frekar afkomu ríkissjóðs á þessu stigi og æskilegra væri að skattabreytingarnar hefðu ekki áhrif á heildartekjur.

Þótt boðaðar skattabreytingar miði að því að örva framboðshlið þjóðarbúskaparins mun áhrifanna gæta fyrst á eftirspurnarhlið. Því er almennt æskilegra að gera slíkar breytingar þegar lægð er í þjóðarbúskapnum fremur en uppsveifla. Sem stendur gætir enn umtalsverðrar framleiðsluspennu í þjóðarbúskapnum. Á meðan hún er fyrir hendi eru aðgerðir sem tafið gætu óhjákvæmilega aðlögun þjóðarútgjalda að þjóðartekjum óæskilegar. Sú staða kynni reyndar að breytast innan tíðar og vísast í því sambandi til greiningar bankans sem birtist í nýútkomnum Peningamálum. Minna má á að hagsveiflan hefur umtalsverð sjálfvirk áhrif á tekjur og gjöld ríkissjóðs. Ekki er sjálfgefið að ástæða sé til að örva eftirspurn umfram þessi áhrif, jafnvel þótt samdráttur sé framundan.

Líklegt er að lægri eignarskattar dragi úr streymi fjár úr landi. Hins vegar má benda á að stór hluti innlends sparnaðar er í formi skattfrjálsra verðbréfa, lífeyrissjóðsinneignar eða hlutafjár sem er vanmetið við skattlagningu. Lækkun skatta á sparnað einstaklinga hefur því sennilega minni áhrif en hjá fyrirtækjum.

Af framangreindu má ráða að óvíst er hve mikil áhrif skattabreytinganna verða, sérstaklega framan af þótt allar líkur séu á að þau verði jákvæð þegar frá líður. Erfiðara efnahagsástand og aukin áhættufælni í heimsbúskapnum dregur að líkindum eitthvað úr fyrstu áhrifum breytinganna.

### **Um afnám verðbólgu-reikningsskila**

Í álit Seðlabanka Íslands frá apríl 1997 var mælt gegn því að hverfa frá verðbólgu-reikningsskilum. Þar var bent á að þrátt fyrir litla verðbólgu muni reikningsskil sem ekki eru leiðrétt fyrir verðbólgu smám saman gefa villandi mynd af efnahag fyrirtækja. Þessi rök eiga enn við og því fremur sem verðbólga hefur aukist tímabundið að undanfögnu.

Verðbólguleiðrétt reikningsskil gefa betri mynd af raunverulegri verðmætasköpun og eiginfjárstöðu fyrirtækja en nafnvirðisreikningsskil. Þau rök að bókhald verði einfaldara með afnámi verðbólguleiðréttinga eru ekki einhlít. Fyrirtæki og eigendur fyrirtækja kunna að sjá sér hag í að halda verðbólguleiðrétt bókhald samhliða opinberu nafnvirðisbókhaldi til að fylgjast með raunverulegum efnahag og tengja hann rekstrarstærðum.

Hvað sem þessum rökum líður eru ótvíræðir kostir því samfara að íslenskar bókhaldsreglur séu sem líkastar alþjóðlegum reikningsskilavenjum. Eftir því sem dregur úr verðbólgu minnkar skaði af skekkjum sem hún veldur í nafnvirðisbókhaldi. Því gerir Seðlabankinn ekki athugasemd við fyrirhugaðar breytingar.

Beðist er velvirðingar á því að ekki reyndist unnt að senda nefndinni umsögnina fyrir þann tíma sem óskað var.

Virðingarfyllst,

SEÐLABANKI ÍSLANDS

*Birgir Ísl. Gunnarsson*  
formaður bankastjórnar

*Eiríkur Guðnason*  
bankastjóri

## Fylgiskjal IV.

### Umsögn Þjóðhagsstofnunar. (7. nóvember 2001.)

#### I. Inngangur

Í umsögn þessari er fjallað um ofangreint frumvarp um skattbreytingar o. fl. sem ríkisstjórnin hefur lagt fram á Alþingi. Frumvarpið felur í sér viðamiklar breytingar á lögum um tekjuskatt og eignarskatt auk breytinga á lögum um sérstakan eignarskatt, lögum um tryggingagjald, lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, lögum um bókhald og lögum um ársreikninga. Jafnframt er boðuð í frumvarpinu lækkun stimpilgjalds frá 1. janúar 2003 og heimild til fyrirtækja að færa bókhald og ársreikninga í erlendri mynt frá 1. janúar 2002 að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Frumvörp um þetta efni verða lögð fyrir Alþingi á næstunni. Hér á eftir verða raktir helstu kostir og álitamál sem Þjóðhagsstofnun telur ástæðu til að benda á varðandi umræddar breytingar. Fyrst verður rætt um skattbreytingar lögaðila, þá skattbreytingar einstaklinga og að lokum áhrifin á efnahags- og atvinnulíf – og í því sambandi er jafnframt vakin athygli á mikilvægum hagstjórnarsjónarmiðum sem rétt er að hafa í huga.

#### II. Helstu niðurstöður

Eins og fram kemur í frumvarpinu eru breytingarnar sem þar er gert ráð fyrir til þess fallnar að auka eftirspurn og umsvif í þjóðarbúskapnum. Þannig styrkja breytingarnar til að mynda afkomu fyrirtækja og samkeppnisstöðu atvinnulífsins. Lækkun eignarskatta og boðuð lækkun stimpilgjalda horfir til samræmis við það sem gengur og gerist í helstu viðskiptalöndum. Sama á við um afnám verðbólguleiðréttinga. Þess má einnig geta að alþjóðastofnanir á borð við OECD hafa lagt til breytingar í sömu veru. Jafnframt mælir margt með því að heimila fyrirtækjum að færa bókhald og ársreikninga í erlendri mynt. Þessar breytingar stuðla að því að gera starfsumhverfi fyrirtækja á Íslandi alþjóðlegra og sambærilegra við nálæg lönd. Lækkun tekjuskatts fyrirtækja langt niður fyrir það sem þekkist víðast hvar er umdeildara á alþjóðavettvangi.

Rétt er að vekja athygli á nokkrum álitamálum. Þar skiptir tvennt mestu máli. Annars vegar veikja þessar breytingar afkomu ríkissjóðs og sveitarfélaga, þótt mat á áhrifum á afkomu sé nokkurri óvissu háð, einkum að því er varðar nettóáhrifin, og fyrir vikið kunna þær að leiða til hærri vaxta en ella. Þetta stafar af því að stjórnvöld hafa í meginatriðum tvö tæki til að halda aftur af þenslu og verðbólgu, þ. e. vexti og afkomu ríkissjóðs. Það leiðir því af sjálfu sér að eftirgjöf á öðru sviðinu felur að öðru óbreyttu í sér þörf fyrir aukið aðhald á hinu sviðinu. Hins vegar – og af allt öðrum toga – er það umhugsunarefni hversu mikið misræmi verður á milli skattlagningar einstaklinga og fyrirtækja. Þetta leiðir óhjákvæmilega til tilhneigingar til að stofna fyrirtæki og notkunar fastafjármuna í stað vinnuafls umfram það sem hagkvæmt þætti við jafnari skattlagningu að þessu leyti auk þess að valda ýmsum vandkvæðum við framkvæmd skattlagningar.

Þjóðhagsstofnun áætlar að bein áhrif umræddra skattbreytinga leiði af sér lakari afkomu hins opinbera um sem svarar um 8 milljörðum króna á árunum 2002–2003. Þá er bæði litið til ríkis og sveitarfélaga, enda er það hið opinbera í heild sem skiptir máli í þjóðhagslegum skilningi. Þetta er hærri fjárhæð en nefnd er í frumvarpinu. Ástæðan fyrir því er einkum sú

að hér er með talið tekjutap og aukin útgjöld sveitarfélaga og boðuð lækkun stimpilgjalds. Einnig munar nokkru á öðrum liðum. Á móti koma tekjur af auknum efnahagssumsvifum. Sá tekjuauki er hins vegar vandmetinn og óviss og fyrir vikið er hyggilegt að áætla hann varlega.

### III. Lögaðilar

#### *i. Tekjuskattur lækkar úr 30% í 18%*

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjuskattur lögaðila lækki úr 30% í 18%. Við mat á áhrifum lækkaðs álagningarhlutfalls er nauðsynlegt að horfa til þess að útgreiddur arður er skattlagður um 10%.

4. Skattlagning hagnaðar samkvæmt gildandi lögum er því **37%**, þ.e.  $30\% + 10\% * (100\% - 30\%)$  en verður eftir breytinguna **26,2%**, þ.e.  $18\% + 10\% * (100\% - 18\%)$ .
5. Álagningarhlutfall á tekjur einstaklinga er nú 26,08% en lækkar í 25,75% auk útsvars, lægst 11,24% en hæst 13,03% af tekjuskattsstofni. Staðgreiðsla opinberra gjalda miðast við 38,76% sem samtölu tekjuskatts og útsvars.
6. Samkvæmt gildandi lögum er 4,8% munur á því að telja tekjur af sjálfstæðum atvinnurekstri fram sem hagnað fremur en launatekjur, þ.e. að teknu tilliti til tryggingagjalds og mismunar á tekjuskattlagningu. Eftir breytinguna verður munurinn um 16,03% sbr. tölur hér að ofan (hæsta tryggingagjald og almennur tekjuskattur) og 22,63% (hæsta tryggingagjald og sérstakur tekjuskattur).

Þjóðhagsstofnun bendir á vankanta sem fylgja því að mismunur á skatthlutfalli einstaklinga og lögaðila verði rúmlega 12% (rúmlega 19% með sérstökum tekjuskatti) eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Að teknu tilliti til tryggingagjalds verður munurinn mest 16,03% sbr. tölur hér að ofan (22,63% með sérstökum tekjuskatti). Ekki virðist gert ráð fyrir því í yfirliti yfir tekjuáhrif í greinargerð með frumvarpinu að telja verður verulegar líkur á því að fjöldi sjálfstætt starfandi atvinnurekenda muni færa rekstur sinn yfir í hlutafélagsform til að lækka skattgreiðslur sínar.

Með 28. grein frumvarpsins er ætlunin að treysta grundvöll skattayfirvalda til að reikna framteljendum endurgjald fyrir vinnu í sjálfstæðum atvinnurekstri, einkum vegna vinnu hjá eigin einkahlutafélagi. Það verður mun eftirsóknarverðara en áður að telja vinnuframlag sem hagnað en ekki sem laun eftir lækkun álagningarhlutfalls.

Eins og gefur að skilja er mikilvægt að bæta samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og ein leið í því sambandi er að lækka skatta fyrirtækja. Fyrirhuguð lækkun á tekjuskatti fyrirtækja úr 30% í 18% nýtist þeim fyrirtækjum sem líkleg eru til að skila góðri afkomu á næstu árum. Þá má ætla að þessi lækkun hvetji erlend fyrirtæki til fjárfestingar hér á landi og letji innlend fyrirtæki til að færa starfsemi sína til annarra landa. Vegna óvissu um hagnað fyrirtækja á komandi árum er erfitt að meta tekjuáhrif breytinganna á ríkissjóð, en Þjóðhagsstofnun telur þó að þau verði heldur minni en fjármálaráðuneyti áætla, eða um 2,2–2,6 milljarðar króna.

Þessi skattur hefur skilað ríkissjóði um 1% af landsframleiðslu á síðustu árum sem er um þriðjungur þess sem hann hefur gert í öðrum Evrópulöndum. Í þessu sambandi er þó rétt að geta þess að skattasamkeppni er umdeild á alþjóðavettvangi. Lækkun tekjuskatts hlutafélaga í þá veru sem frumvarpið gerir ráð fyrir þýðir að skattaleg starfsskilyrði atvinnulífsins verða ekki einungis sambærileg við önnur lönd heldur mun betri.

*ii. Tryggingagjald hækkar um 0,77%*

Þjóðhagsstofnun hefur áætlað að tekjur ríkissjóðs af tryggingagjaldi verði 21,5 milljarðar króna á árinu 2001 og 23 milljarðar 2002. Til samanburðar voru tekjur ríkissjóðs af tryggingagjaldi 19.680 m.kr. á árinu 2000. Á þessum grunni má áætla að tekjuauki ríkissjóðs af hækkun tryggingagjalds úr 5,23% í 6% sé 3,3–3,5 milljarðar króna. Þar sem ríkið er launagreiðandi aukast útgjöld ríkissjóðs vegna hækkunar tryggingagjaldsins, en gera má ráð fyrir að aukningin nemi 600–700 m.kr. sem vegur á móti auknum tekjum. Til samanburðar segir í greinargerð frumvarpsins að brúttóáhrif á tekjur ríkissjóðs af hækkun tryggingagjalds séu 2.500 m.kr.

Tryggingagjald er ígildi veltuskatts, þ.e. á sama hátt og aðstöðugjald var, en þó með ólíkum gjaldstofni, þ.e. gjaldstofninn er launakostnaður. Sérstök skattlagning launa breytir jafnvægi milli framleiðsluþátta, þ.e. launakostnaður hækkar hlutfallslega miðað við fjármagnsþætti. Í því sambandi má sérstaklega benda á að skattbyrði fyrirtækja með mikinn launakostnað þyngist að jafnaði, s.s. þekkingarfyrirtækja og þjónustufyrirtækja sem hafa verið rekin með litlum hagnaði. Á hinn bóginn dregur að öðru óbreyttu úr skattlagningu fjármagnsfrekra fyrirtækja og fyrirtækja sem hafa haft mikinn hagnað. Þetta liggur í eðli máls. Að auki eru áhrifin mismunandi fyrir höfuðborgarsvæðið og landsbyggðina eins og vikið verður að síðar.

Reikna má með að verðlagsáhrif hækkunar tryggingargjalds verði svipuð og um samsvarandi hækkun launa væri að ræða. Þannig gefa útreikningar byggðir á verðbólgu líkani stofnunarinnar þá niðurstöðu að verðlagsáhrifin verði á bilinu 0,3–0,4% á árunum 2003–2004.

*iii. Eignarskattur*

- a. Lækkun skatthlutfalls úr 1,2% í 0,6%.
- b. Sérstakur eignarskattur afnuminn.

Eignarskattar hafa verið aflagðir í flestum löndum sem Ísland miðar sig við, enda er skattstofninn ekki í samræmi við greiðslugetu gjaldanda. Lækkun eignarskatts í áföngum og að lokum niðurfelling er eðlileg ráðstöfun í tekjuöflun ríkisins og í samræmi við þróun meðal vestrænna ríkja. Mat Þjóðhagsstofnunar á tekjuáhrifum þessarar breytingar er sambærilegt mati fjármálaráðuneytis, eða um 1,0–1,2 milljarða tekjutap vegna lækkunar skatthlutfalls og 400 m.kr. vegna afnáms sérstaks eignarskatts.

*iv. Verðbólgu-reikningsskil afnumin*

Þjóðhagsstofnun hefur með umsögn um þingmál nr. 314 á Alþingi 1996 – 97, dags. 25.04.1997 lýst skoðunum sínum varðandi verðbólgu-reikningsskil. Flest sem þar er sagt er enn í fullu gildi. Tvö atriði voru nefnd sérstaklega.

- Kostnaðarverð varanlegra rekstrarfjármuna er leiðrétt í hátt við almennar verðbreytingar.
- Leitast er við að færa til gjalda raunvexti í verðbólgu-reikningsskilum en í nafnvexts-reikningsskilum eru færðir til gjalda nafnvextir sem hafa að geyma verðbótátt sem er ígildi afborgunar en ekki vaxta. Þessi verðbótáttur er því hærri sem verðbólga er meiri þannig að í reynd er verið að gjaldfæra afborgun.

Allar þessar röksemdir eru enn í fullu gildi. Auk þess má benda á að hækkun verðbólgunnar hér á landi að undanfögnu hefur á ný aukið muninn á verðlagshækkunum héraendis í samanburði við helstu viðskiptalönd okkar. Því ætti jafnvel að vera enn brýnna en undanfarin ár að leitast við að leiðrétta verstu agnúana sem verðbólgan veldur við mat á afkomu fyrirtækja.



Miðað við að verðbólgan komist niður á sama stig og í nágrannalöndunum á næstu misserum vaknar sú spurning hvort vegi þyngra verðbólguleiðrétt uppgjör sem flestir eru sammála um að gefi réttari mynd af afkomunni á hverjum tíma eða uppgjörsaðferðir sambærilegar þeim sem í gildi eru í nágrannalöndunum. Í ljósi aukinna erlendra samskipta og aukins fjármagnsflæðis milli landa virðist sem viðskiptaheimurinn leggi mun meiri áherslu á uppgjörsaðferðir sem séu sambærilegar milli landa fremur en þær aðferðir sem gefi réttari mynd af rekstrinum. Að ýmsu leyti er þetta sjónarmið skiljanlegt og með hliðsjón af því að verðbólgu-reikningsskil hafa hvergi náð fötfestu í nálægum löndum þá treystir Þjóðhagsstofnun sér ekki til þess að leggjast gegn afnámi verðbólgu-reikningsskila.

#### IV. Einstaklingar

##### *i. Tekjuskattur*

- a. Lækkun skatthlutfalls um 0,33%.
- b. Frítekjumörk sérstaks tekjuskatts hækkar um 15%.
- c. Skattlagning húsaleigubóta afnumin.

Áformað er að lækka tekjuskatt einstaklinga um 0,33% frá 1. janúar 2002. Þjóðhagsstofnun gerir ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs lækki við það um 1,4 milljarða króna sem er heldur hærra en fjármálaráðuneyti gerir ráð fyrir.

Þjóðhagsstofnun áætlar að hækkun frítekjumarka sérstaks tekjuskatts komi til með að lækka tekjur ríkissjóðs um 670 milljónir króna, sem er heldur hærra upphæð en fjármálaráðuneyti áætla. Við álagningu 2001 greiddu tæp 12% hjóna sérstakan tekjuskatt. Hefðu frítekjumörk verið þau sem hér er lagt til hefði greiðendum fækkað í 7% hjóna.

Mat Þjóðhagsstofnunar á tekjuáhrifum afnáms húsaleigubóta er 150 m.kr. sem er sambærilegt mati fjármálaráðuneytis.

##### *ii. Eignarskattur*

- a. Lækkun skatthlutfalls úr 1,2% í 0,6%.
- b. Sérstakur eignarskattur afnuminn.
- c. Fríeignamörk hækka um 20%.

Eins og fram kemur í umfjöllun um breytingar á eignarskatti lögaðila er Þjóðhagsstofnun fylgjandi því að eignarskattur verði lagður niður í núverandi mynd, enda átti upptaka fjármagnstekjuskatts að vera skref í átt að niðurfellingu hans. Til frekari upplýsinga fylgir tafla 1 hér með sem sýnir greiðendur eignarskatts eftir aldri og tekjum við álagningu 2001.

Vegna breytinga á fasteignamati er mat á eignarsköttum nokkurri óvissu háð. Mat Þjóðhagsstofnunar á tekjuáhrifum þessara breytinga á eignarskatti er að lækkun fríeignamarka valdi 700–800 m.kr. tekjutapi fyrir ríkissjóð, á meðan lækkun skatthlutfallsins valdi tekjutapi sem nemur 1,9–2 milljörðum króna. Þá má búast við að afnám sérstaks eignarskatts lækki tekjur um 400 m.kr. Samtals er um að ræða 3–3,2 milljarða tekjutap fyrir ríkissjóð. Þetta er ívið lægri upphæð en fjármálaráðuneyti áætla.

#### V. Áhrif breytinganna

##### *i. Almenn efnahagsáhrif*

Þjóðhagsstofnun telur að bein neikvæð áhrif skattabreytinganna á tekjuhlið ríkissjóðs verði heldur minni en gert er ráð fyrir í frumvarpinu en að óbein jákvæð áhrif breytinganna verði einnig minni. Það er rétt að taka fram að óbeinu áhrifin eru vandmetin og óviss og því er hyggilegt að meta þau varlega. Með þessum fyrirvara eru heildaráhrif breytinganna á

tekjuhlíð því svipaðar og í mati fjármálaráðuneytis, eða samtals um 3½–4 milljarðar króna á árunum 2002 og 2003.

Mat á tekjuáhrifum í þjóðhagslíkani stofnunarinnar bendir því til þess að um 2–2½ milljarður gæti skilað sér til baka í ríkissjóð. Þjóðhagslíkanið gerir þannig ráð fyrir auknum umsvifum í efnahagslífinu sem leiðir til meiri eftirspurnar og meiri hagvaxtar. Á hinn bóginn fylgir hærri viðskiptahalli, aukinn þrýstingur á laun og meiri verðbólga. Þetta leiðir aftur til meiri ríkisútgjalda og eykur halla á rekstri ríkisins. Í ljósi efnahagsþróunar að undanfögnu og með hliðsjón af reynslu annarra þjóða má benda á að óbeinu áhrifin gætu orðið minni þar sem heimili og fyrirtæki eru mörg hver skuldsett og því líkur á því að skattalækkanir skiluðu sér ekki í meiri umsvifum heldur yrðu notaðar til að greiða niður skuldir.

Þjóðhagsstofnun telur mikilvægt að skattkerfið á Íslandi taki mið af þeim sköttum sem lagðir eru á í okkar helstu samkeppnislöndum. Slíkt samræmi er að öðru jöfnu til bóta. Þá getur einnig verið hagstætt að lækka skatta þegar niðursveifla er í efnahagslífinu svo framarlaga sem staða ríkissjóðs sé viðunandi og álagið á peningastefnuna ekki of mikið.

Sú aðlögun þjóðarútgjalda að þjóðartekjum sem nú á sér stað í íslensku efnahagslífi er að mati Þjóðhagsstofnunar óhjákvæmileg leiðrétting á umframeyðslu síðustu ára. Til að vinna bug á viðskiptahalla og verðbólgu nú er nauðsynlegt að þessi leiðrétting eigi sér stað og því orkar tvímælis að auka eftirspurn í hagkerfinu á þessum tímamarki. Einnig vill Þjóðhagsstofnun benda á að þrátt fyrir mikinn afgang á rekstri ríkissjóðs undanfarin ár benda núverandi umskipti í fjármálum ríkissjóðs til þess að sveifluleiðrétt afkoma kunni að hafa verið ofmetin. Hagstjórn byggist í meginatriðum á tveimur hagstjórnartækjum. Annars vegar á stjórn peningamála sem er í höndum Seðlabanka og hins vegar á stjórn ríkisfjármála sem er í höndum ríkisstjórnar. Sveitarfélögin eru einnig hluti af hinu opinbera en þau gegna þó almennt ekki aðalhlutverkinu við hagstjórn. Mikið hefur mætt á stjórn peningamála að undanfögnu ekki síst vegna veikingar krónunnar og vaxandi verðbólgu. Þær tillögur til skattabreytinga sem hér eru raktar koma til með að veikja stöðu ríkissjóðs og þar með leggja meiri kvaðir á stjórn peningamála á næstu misserum.

## *ii. Sveitarfélög*

Breytingar samkvæmt frumvarpinu hafa áhrif á rekstur sveitarfélaga með ýmsum hætti eins og fram kemur í eftirfarandi liðum:

- Sveitarfélög og fyrirtæki og stofnanir þeirra eru launagreiðendur. Hækkun tryggingagjalds vegna beinna launagreiðslna sveitarfélaga mun nema 400–450 m.kr. á ári. Að auki má reikna með að hækkun tryggingagjalds muni koma fram í verktakagreiðslum sveitarfélaga. Einnig mun tryggingagjald hækka hjá fyrirtækjum í sameign ríkis og sveitarfélaga um a.m.k. 17 m.kr. (Skv. álagningu í okt. 2001).
- Með því að sjálfstæður atvinnurekstur færir í meira mæli í einkahlutafélagsform og að tilfærsla verði á milli launa og hagnaðar, munu tekjur sveitarfélaga af útsvari skerðast. Tekjuáhrif sveitarfélaga vegna lækkunar útsvarstekna eru óviss.
- Gera má ráð fyrir að tekjur sveitarfélaga geti minnkað um 80–90 m.kr. með skattfrelsi húsaleigubóta.
- Að öðru óbreyttu munu þessar breytingar rýra tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- Bein áhrif á afkomu sveitarfélaga er hér talin nema a.m.k. 500–550 m.kr. á ári.

*iii. Höfuðborgarsvæði og landsbyggð*

Kannað hefur verið hvernig tekjur, laun og hagnaður skiptast eftir landshlutum. Niðurstöðuna er að finna í töflu 2 sem fylgir þessari greinargerð. Meginniðurstöðurnar eru þær að fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu fá rúmlega 85% af ávinningi vegna skattalækkana en greiða 65% af hækkun tryggingagjaldsins. Þessu er náttúrliga öfugt farið með fyrirtæki á landsbyggðinni, þ. e. þau fá tæplega 15% af ávinningi skattalækkana en greiða um 35% af hækkun tryggingagjaldsins.

*iv. Áhrif á einstakar atvinnugreinar*

Tekjuáhrif af hækkun tryggingagjalds eru svipuð og af lækkun tekjuskatts fyrirtækja. Fyrirtækin greiða því svipað samanlagt í tekjuskatt og tryggingagjald eftir breytingu en fyrir breytingu. Búast má við að breytingin komi verst við þau fyrirtæki er byggja starfsemi sína upp á mannauði, þ.e. hafa hlutfallslegan mikinn launakostnað.

Einnig er vert að benda á að álagður tekjuskattur hjá lögaðilum mun skerðast verulega á næstu tveimur árum vegna rekstrartapa á þessu og síðasta ári vegna gengisbreytinga. Útlit er fyrir að það verði fyrst og fremst fjármálafyrirtæki, þ.e. lánastofnanir og tryggingafélög, sem muni greiða tekjuskatt á næstu tveimur árum. Því mun lækkun tekjuskatts í byrjun nýtast tiltölulega litlum hluta atvinnurekstrar en hækkun tryggingagjalds kemur fram strax. Sem dæmi telja Samtök ferðaþjónustunnar að tryggingagjöld muni hækka um rúmlega 100 milljónir í ferðaþjónustu án þess að ávinningur verði á móti á næstu 2–5 árum. Það er einnig vert að benda á að þekkingarfyrirtæki sem eru á frumkvöðlastigi í rannsóknum og þróun án þess að að hafa tekjur á móti njóta ekki lækkunar tekjuskatts fyrr en eftir langan tíma.