

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (tekjuöflunaraðgerðir, kjarasamningar, verðlagsbreytingar o.fl.).

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Meiri hluti nefndarinnar samþykkti afgreiðslu málsins á morgunfundi nefndarinnar 20. desember. Afgreiðslan fór fram að lokinni stuttri kynningu á drögum að nefndaráliti og tillögum til breytinga.

1. Almenn.

Við umfjöllun nefndarinnar kom í ljós að frumvarpið er ótrúlega illa unnið. Ekki er þó hægt að álasa meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar fyrir hennar vinnu, hann hefur í raun bjargað því sem bjargað verður. Greinilegt er að hlustað hefur verið á gagnrýni sjálfstæðismanna í nefndinni og umsagnaraðila. Samandregið má segja að nefndin hafi á endasprettið um afgreitt mál sem lítið er vitað um, enda fengu umsagnaraðilar og sérfræðingar lítið sem ekkert að koma að lokaútgáfu þess.

Málið kom seint til þingsins. Fjármála- og efnahagsráðherra lagði frumvarpið fram 29. nóvember sl. þrátt fyrir að skýrt sé kveðið á um það í þingsköpum að frumvörp um breytingar á lögum sem útgjöld og tekjur fjárlagafrumvarpsins byggjast á skuli lögð fram samhliða fjárlagafrumvarpi. Þrátt fyrir þetta unnu umsagnaraðilar og gestir nefndarinnar ötullega að skoðun málsins og settu fram mjög yfirvegaða og uppbyggilega gagnrýni á ýmsa þætti þess. Af breytingartillögum meiri hlutans má sjá að athugasemdir þessara aðila hafa haft veruleg áhrif.

Á fundi nefndarinnar 20. desember fengu nefndarmenn aðeins stutta kynningu á breytingartillögum sem formaður hennar hafði undir höndum. Ljóst er að verði tillögurnar samþykktar breytist málið verulega. Breytingartillögur meiri hlutans endurspegla að verið er að ganga frá því sem mestu skiptir á síðustu klukkustundum umfjöllunarinnar.

Sú staðreynd að meiri hlutinn leggur til meiri háttar breytingar á málinu á lokametrum meðferðar þess er engu síður í takt við þann hringlandahátt sem einkennt hefur meðferð ríkisstjórnarinnar á skattlagningarvaldinu. Hún hefur slegið úr og í með breytingar og haldið skattgreiðendum í mikilli óvissu, bæði fyrir umfjöllun og á meðan meðferð frumvarpa hefur staðið yfir og einnig eftir að lög hafa verið samþykkt þar sem nær ómögulegt hefur reynst að spá fyrir um framhaldið, sama hvaða tillögur ráðherra leggur fram. Það má þó fullyrða að það hafi einkennt flestar skattkerfisbreytingar síðustu ár að þær hafa leitt til þess að flækjustig skattkerfisins hefur aukist til muna. Eftir því sem breytingunum hefur fjölgað því flóknara hefur kerfið orðið. Fullyrða má að slíkt fyrirkomulag skattkerfisbreytinga eykur líkur á undanskotum og skapar hvata til skattasniðgöngu. Þá hefur það í för með sér mikinn kostnað, bæði fyrir atvinnulífið og hið opinbera, enda skapast m.a. þörf fyrir breytingar á tölvukerfum, eyðublöðum og verkferlum og jafnvel rekstrarfyrirkomulagi heilla fyrirtækja og fyrirtækjasamstæða. Þessi staða er því þjóðhagslega óhagkvæm.

2. Sérstakar tekjuöflunaraðgerðir.

Áætluð verðlagsáhrif þeirra aðgerða sem boðaðar eru í frumvarpinu eru tíunduð í sérstökum kafla athugasemda frumvarpsins. Þar kemur m.a. fram að lauslegt mat bendi til þess að þær gætu haft í för með sér um 0,2% hækkun á vísitölu neysluverðs. Af nefndaráliti meiri hlutans verður ekki annað séð en að áhrifin hafi verið vanmetin um 0,15%. Óhætt er að fullyrða að sú leið sem ríkisstjórnin hefur valið við tekjuöflun til ríkisrekstrar muni óhjákvæmilega hafa þess háttar afleiðingar. Þegar tekið hefur verið tillit til breytingartillagna meiri hlutans er ljóst að samanlagðar skattahækkunaraðgerðir ríkisstjórnarinnar þetta haustið munu hafa í för með sér um 0,36% hækkun á vísistölu neysluverðs. Verðlagsáhrif frumvarpsins voru ekki metin fyrir en fulltrúar 2. minna hluta kröfðist þess. Á tímabili leit út fyrir að hækkun neysluvísitölu yrði um 0,46% sem hefði haft í för með sér 6–8 milljarða kr. hækkun á höfuðstól verðtryggðra skulda heimilanna. Þær lagfæringar sem meiri hlutinn leggur til draga úr hækkuninni svo nemur um 0,14%. Eftir stendur 0,32% hækkun vísitölnnar sem aftur leiðir til 4–5 milljarða kr. hækkun á höfuðstól verðtryggðra skulda heimilanna.

2.1 Hækkun almenns tryggingagjalds.

Samkvæmt II. kafla frumvarpsins er lagt til að almennt tryggingagjald hækki um 0,3% og þá hækkun megi rekja til vaxandi útgjalda í almannatryggingakerfinu.

Að mati aðila vinnumarkaðarins veldur hækkunin vonbrigðum, enda sjá þeir fyrir sér að hún muni þrengja svigrúm til kjarasamningsbundinna launahækkana. Þá benda þeir á að hækkunin fari í bága við yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar við kjarasamningsgerð í maí 2011. Því er það mat þeirra að í hækkunartillögu ráðherra felist yfirlýsing um að ekki standi til að efna fyrirheit gagnvart atvinnulífinu.

Þau skeyti sem gengið hafa á milli forustumanna Alþýðusambands Íslands og ríkisstjórnarinnar síðustu daga hafa dulist fáum. Virðist ákveðin óvissa einkenna nánustu framtíð á vinnumarkaði. Augljóst er að tillögur ráðherra eru olía á þann eld.

2.2 Ferðaþjónustuaðilar og bílaleigur.

Í athugasemdum frumvarpsins er gerð grein fyrir nokkrum sérstökum tekjuöflunaraðgerðum. Margar þeirra hafa verið verulega umdeildar. Þannig hefur umræða átt sér stað um áhrif hækkunar virðisaukaskatts á gistiþjónustu allt frá miðju síðasta sumri. Hagsmunaaðilar í ferðaþjónustu hafa látið vinna sérfræðigögn sem gefa þá mynd að áhrif hækkunarinnar muni reynast alvarleg. Til þess að svara framkominni gagnrýni hefur ráðherra m.a. teflt fram sérfræðigögnum þar sem dregið er úr alvarleika áhrifanna. Núna, tæpu hálfu ári síðar, hefur meiri hluti nefndarinnar dregið í land og komið að hluta til móts við framkomnar gagnrýnisráddir. Þrátt fyrir að því beri að fagna verður ekki hjá því litið að óvissan sem hefur verið sköpuð með þessum vinnubrögðum getur reynst ansi skaðleg. Það er síendurtekið stef í athugasemdum manna að ferðaþjónustan sé ansi viðkvæm fyrir skattahækkunum í ljósi þess að samningar um sölu þjónustunnar séu undirbúnir og gerðir með töluverðum fyrirvara. Af þeim sökum hefur verið bent á að skattkerfisbreytingar sem snerta rekstur ferðaþjónustufyrirtækja verði að hafa það góðan aðdraganda að hægt sé að gera ráð fyrir þeim strax við undirbúning samningsgerðar við erlenda aðila. Að sama skapi hefur óvissan um það sem er í vændum fælingaráhrif á viðskiptavini ferðaþjónustuaðila. Augljós skaði hefur orðið af yfirlýsingum stjórnvalda. Bókanir stærstu hótélkeðjunnar hafa dregist saman um 15% frá sama tíma í fyrra. Búið er að tapa stórrí ráðstefnu úr landi vegna þessa og hótélbyggingum á landsbyggðinni hefur verið slegið á frest. Einnig hefur komið fram að ferðaheildsalar hafa hætt við að selja ferðir til landsins eftir yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um skattahækkunir. Af þess-

um sökum er óhætt að gagnrýna ríkisstjórnarmeirihlutann fyrir að sýna ekki nægilega fyrirhyggju við vinnslu tillagna þingmála.

Í ofanálag er óhætt að gagnrýna sérstaklega fálmkennd vinnubrögð í kringum skattálagningu á bílaleigur. Í 19. gr. frumvarpsins var boðuð 50% skerðing afsláttar sem bílaleigur hafa notið af vörugjaldi á ökutækjum. Gagnrýni og áhyggjur umsagnaraðila og gesta nefndarinnar hafa sannfært meiri hlutann um að breyta þyrfti þeirri stefnu. Lögð var til ný leið sem reyndist hins vegar síður en svo gallalaus. Þannig var enn höggvið í sama knérunn og áður, flækjustig skattheimtunnar átti að auka með því að bæta við enn einu virðisaukaskattsþrepinu, þ.e. svokölluðu vegagjaldi, sem næmi 1,5% af virðisaukaskattsskyldri veltu. Augljóst var að þessi viðbót mundi hafa í för með sér enn flóknari úrvinnslu en áður og hvetja enn frekar til undanskota.

Í ljós kom að þetta var verulega vanhugsað, þ.e. að ætla sér að skattleggja alla virðisaukaskattskylda veltu bílaleiga, þ.m.t. veltu sem verður til við sölu á fastafjármunum og veltu sem kemur starfsemi útleigu bíla ekkert við. Augljóst var að slík skattlagning yrði mjög óréttlát og umdeild og hefði alvarleg áhrif á rekstur bílaleiga og þar með áhrif á ferðaþjónustu á Íslandi. Á fundi nefndarinnar að morgni 21. desember voru áformin dregin til baka og lögð til enn ein ný leið sem enga gaumgæfingu hefur fengið. Enn á ný er því haldið út í óvissuna við tekjuöflun ríkissjóðs.

2.3 Hækkun fjársýsluskatts.

Í 15. gr. frumvarpsins er lögð til 1,3% hækkun almenns fjársýsluskatts í þeim tilgangi að afla 1 milljarðs kr. viðbótartekna. Þessi tillaga hefur verið gagnrýnd og bent á hún leiði til skertrar samkeppnisstöðu innlendra fjármálafyrirtækja gagnvart erlendum þar sem fjármálaþjónusta verði mun dýrari hér á landi. Staðreyndin er sú að fjársýsluskatturinn er séríslenskt fyrirbæri. Hann hefur þau áhrif helst að vaxtamunur verður hér meiri en erlendis og þóknanir hærri. Þannig er skatturinn í raun ekki annað en óbein skatttaka hérlendra einstaklinga og fyrirtækja. Að auki kemur skatturinn sérstaklega illa niður á minni fjármálafyrirtækjum þar sem laun vega þungt í rekstrarkostnaði þeirra. Því er óhjákvæmilegt að hækkun skattsins leiði til hagræðingar innan slíkra fyrirtækja. Uppsagnir starfsfólks er algengur fylgifiskur slíkrar hagræðingar. Um $\frac{3}{4}$ starfsmanna fjármálafyrirtækja eru konur, flestar með háan starfsaldur á lágum launum. Frá upptöku fjársýsluskatts hafa um 90 konur misst vinnuna hjá fjármálafyrirtækjum. Engin ástæða er til að ætla að áhrifin verði önnur í þetta sinn.

2.4 Hækkun tóbaks- og áfengisgjalda.

Í frumvarpinu var boðuð umtalsverð hækkun tóbaks- og áfengisgjalda. Í breytingartilögum meiri hlutans er þó verulega dregið úr hækkunum og komið til móts við gagnrýni, m.a. frá ferðaþjónustuaðilum, enda var fljótt ljóst að hækkunir á áfengisgjaldi mundu á endanum leiða til tekjuskerðingar fyrir ríkissjóð. Margir umsagnaraðilar færa fram ansi sannfærandi rök í athugasemdum sínum við hækkunir þessara gjalda. Annars vegar benda þeir á hve mikil áhrif hækkunir á tóbaki og áfengi hafa á neysluvísitölu og þar með höfuðstól verðtryggðra lána. Hins vegar benda þeir á að lögmætt áfengi og tóbak á sér staðgönguvörur, þ.e. ólögmætt tóbak og áfengi. Virðist staðgöngugætt meiri en 2. minni hluti hafði gert sér grein fyrir. Breytingartilögum meiri hlutans eru tvímælalaust í rétta átt.

3. Umhverfis- og auðlindaskattar.

Samkvæmt tillögum frumvarpsins eru ráðgerðar verulegar breytingar á fyrirkomulagi umhverfis- og auðlindaskatta. M.a. er þar lagt til að álagning raforkuskatts verði framlengd um þrjú ár.

Í umsögn Samáls, samtaka álfyrirtækja, eru settar fram alvarlegar athugasemdir. Þar eru í fyrsta lagi færð fram sannfærandi rök fyrir því að framlenging raforkuskatts brjóti gegn samkomulagi sem ríkisstjórnin gerði árið 2009 um fjárfestingarsamninga. Í öðru lagi koma þar fram varnaðarorð, bent er á að sú litla virðing sem ríkisstjórnin sýni skuldbindingum sínum við framlagningu frumvarpsins muni hafa áhrif á áhuga fjárfesta á fjárfestingum í atvinnurekstri á Íslandi.

Svar sem kemur fram í nefndaráli meiri hlutans vekur athygli en þar er minnt á að skattlagningarvaldið sé í höndum Alþingis og framsal þess sé almennt óheimilt og því geti tímabundið samkomulag stjórnvalda ekki staðið í veg fyrir beitingu skattlagningarvaldsins.

Að mati 2. minni hluta ber að taka framangreind aðvörunarorð umsagnaraðilans alvarlega. Stjórnvöld þurfa almennt að umgangast vald sitt þannig að þau verði ekki trausti rúin. Afstaða ríkisstjórnarinnar veldur því áhyggjum, ekki síst í því ljósi að meint lausung hennar þegar kemur að samningsskuldbindingum virðist njóta stuðnings stjórnarþingmanna. Nú kann það að vera rétt að skattlagningarvald Alþingis verði ekki takmarkað í samningum stjórnvalda en það engu síður ljóst að stjórnvöld geta skuldbindið sig til ákveðinna athafna. Það er alvarlegt þegar þau ganga svo á bak orða sinna.

4. Aðgerðir í tengslum við kjarasamninga – tekjur af afleiðusamningum.

Í frumvarpinu eru lagðar fram tillögur um breytingar á nokkrum ákvæði tekjuskattslaga í þeim tilgangi að skilgreina skattlagningu á tekjur af afleiðusamningum. Tillögurnar eru liður í skattalagabreytingum til samræmis við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 5. maí 2011 sem gefin var í tengslum við gerð kjarasamninga. Að auki má geta þess að tillögurnar eru afurð samráðs fjármálaráðuneytisins og samtaka atvinnurekenda.

Margir umsagnaraðila fagna framkomu tillagnanna sérstaklega enda telja þeir framkomu þeirra löngu tímabæra. Það skýtur því skökku við að meðal breytingartillagna meiri hlutans er að finna tillögu sem felur í sér að allar framangreindar tillögur verði felldar brott úr frumvarpinu. Það er kaldhæðnislegt þegar koma hugmyndir um skattaávilnanir frá ríkisstjórninni þá er þeim hent út af borðinu umsvifalaust.

5. Önnur umfjöllun.

Íslenskar kvikmyndir.

Meiri hlutinn leggur fram breytingartillögu sem felur í sér að aðgangseyrir að íslenskum kvikmyndum verði ekki lengur undanþeginn virðisaukaskatti. Í rökustuðningi tillögunnar er vísað til fyrirspurnar Eftirlitsstofnunar EFTA og samkomulags mennta- og menningarmálaráðuneytisins við hagsmunaaðila í kvikmyndagerð frá desember 2011. Nú má vel vera að röksemdir meiri hlutans hafi hald. Engu síður verður ekki komist hjá því að taka fram að 2. minni hluta fannst sárt að ekki gæfist nokkur tími til að leggja mat á áhrif þessa á íslenska kvikmyndagerð og rekstur kvikmyndahúsa.

Kirkjan.

Í nefndaráli meiri hlutans er vísað til umsagnar kirkjuráðs í umfjöllun um leiðréttingu á fjárhæð sóknargjalda. Breytingartillögur meiri hlutans fela þó ekki í sér tillögur í þeim

efnum, enda er slíkt á forræði fjárlaganefndar. 2. minni hluti telur miður að ekki hafi tekist að standa við samkomulag sem gert var við þjóðkirkjuna.

Stimpilgjöld.

Í breytingartillögum meiri hlutans er að finna tillögu um að festa í sessi efni nokkurra bráðabirgðaákvæða laga um stimpilgjald. Þar kemur fram að lagt sé til að undanþága frá greiðslu stimpilgjalds gildi óháð því hvort nýtt fasteignaskuldabréf komi í stað eldra bréfs að hluta eða öllu leyti.

Með tillögunum er meiri hlutinn að bregðast við ábendingum sem bárust nefndinni. Þannig hefur sýslumaður túlkað efni bráðabirgðaákvæðis III við lög um stimpilgjald á þann hátt að nýtt skuldabréf teljist ekki koma í stað hins eldra í skilning ákvæðisins ef það felur aðeins í sér innborgun á eldra bréf. Af þeim sökum hafa þeir sem eru í þessari stöðu þurft að greiða full stimpilgjöld.

Að mati 2. minni hluta eru breytingartillögur meiri hlutans af hinu góða. Þær ganga hins vegar ekki nógu langt því ljóst er að ákveðinn hópur manna sem hugðist beita ákvæðinu fyrir sig á árinu 2012, grandlaus um túlkun sýslumanns á því, greiddi full stimpilgjöld. Í ljósi þess leggur 2. minni hluti fram tillögu til breytingar sem hefur það markmið að víkka gildissvið ákvæðis til bráðabirgða III afturvirkrt þannig að það nái til þeirra sem endurnýjuðu fasteignaveðbréf á árinu 2012 með nýju fasteignaveðbréfi sem kom í stað þess eldra, þótt það væri aðeins að hluta. Er þá gert ráð fyrir að um endurgreiðslu ofgreiddra stimpilgjalda vegna endurnýjunar á árinu 2012 fari samkvæmt ákvæðum laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.

Annar minni hluti leggur til svofellda

BREYTINGU:

Á eftir 36. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 24. og 26. gr. skal, þegar fasteignaveðskuldabréf einstaklings er á tíma-bilinu frá og með 1. janúar til og með 31. desember 2012 endurnýjað með nýju fasteignaveðskuldabréfi sem kemur í stað þess eldra að hluta eða öllu leyti, ekki greiða stimpilgjald af þeim hluta nýja fasteignaveðskuldabréfsins sem svarar til uppreiknaðs virðis eldra fasteignaveðskuldabréfsins ásamt vanskilum. Er ákvæði þetta óháð því hvort um nýjan kröfuhafa er að ræða samkvæmt hinu nýja fasteignaveðskuldabréfi.

Alþingi, 21. desember 2012.

Guðlaugur Þór Þórðarson,
frsm.

Pétur H. Blöndal.

