

Alþingi

Erindi nr. þ 117/472

komudagur 28/12 1993

Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri fjármálaráðuneytisins

SKATTAR, BREYTINGAR OG HORFUR

Sérprentun úr Áliti, tímariti löggiltra endurskoðenda, 2. tbl. 1993

Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri fjármálaráðuneytisins

SKATTAR, BREYTINGAR OG HORFUR.

Erindi á skattadegi Félags löggiltra endurskoðenda, janúar 1993



Inngangur

Góðir endurskoðendur!

Ég vil byrja á að þakka fyrir þetta tækifæri, sem mér gefst til að ræða hér nokkuð þau málefni, sem ég sýsla aðallega við dagsdaglega. Það er vafalaust ekki síður gott fyrir mig en ykkur því svona yfirferð yfir sviðið í heild neyðir mann til að staldra við, yfirvega og endurmeta ýmis þau efni, sem oft vilja gleymast í dagsins önn jafnvel þó um sé að ræða mikilvæg grundvallaratriði. Ýmsar breytingar í skattamálum, sem gerðar hafa verið að undanförmu og ég kem að hér síðar, benda til þess að ekki sé vanþörf á að verja nokkrum tíma í yfirvegun til stefnumótunar og mats á fyrirhuguðum breytingum.

Ég vil einnig hér í upphafi láta það koma fram að ég tala hér fyrst og fremst á eigin ábyrgð. Ástæðan til að ég tek það fram er ekki sú að ég hyggist segja hér eitthvað það, sem ég ætla að gangi þvert á afstöðu ráðuneytisins eða stefnu núverandi fjármálaráðherra. Þvert á móti ætla ég að flest að því sem ég rek hér sé í samræmi við þá grundvallarstefnu í skattamálum, sem fylgt hefur verið hér á landi um alllangt skeið og hefur sem slík ekki verið pólitískt

bitbein og hefur í stórum dráttum verið fylgt eftir óháð því hvaða pólitískir flokkar hafa verið við völd. Að sjálfsögðu er ætíð nokkur munur á áhersluatriðum og á því að hvaða verkefnum er unnið hverju sinni og hversu hratt. Auk þess að ráðast af flokkum og mönnum er það og háð aðstæðum í þjóðfélaginu og efnahagslífinu hverju sinni.

Meginástæða til þess varnagla sem ég slæ er sú að við umfjöllun um mál eins og skattamál, bæði liðinn tíma og það sem framundan er, er óhjákvæmilegt að fram komi persónulegt mat þess sem málið flytur, bæði á því ástandi sem fyrir hendi er, breytingum sem gerðar hafa verið og því sem framundan er. Á það sérstaklega við um mál eins og skattamál hér á landi þar sem stefna pólitískra flokka í þeim efnum hefur sjaldnast verið sett fram á heildstæðan hátt og alls ekki í þeim buningi sem nauðsynlegt er að viðhafa í umfjöllun eins og ég hyggst viðhafa hér. Ég er með varnaglanum að skapa mér nauðsynlegt olnbogaráymi til efnislegrar umfjöllunar og eftir atvikum gagnrýni og um leið að leysa aðra undan þeirri kvöð að þurfa að taka ábyrgð á því sem ég segi.

Í spjalli mínu hér á eftir mun ég fyrst víkja lítillega að mótun skattastefnu almennt og þeim vinnubrögðum, sem beitt er við breytingar í skattamálum hér á landi. Í öðru lagi mun ég víkja nokkuð að heildaryfirbragði skattkerfisins hér á landi, meginstöðum þess og þróun, m.a. í alþjóðlegum samanburði og líta á nýlegar breytingar á sköttum með tilliti til þess.

Í framhaldi af því mun ég víkja að nýlegum breytingum á skattalögum og fjalla um skatta á einstaklinga og lögaðila, skatta á vöru og þjónustu og breytingar á skattkerfinu sem snerta framkvæmd og fyrirkomulag. Ég mun ekki rekja einstakar laga-breytingar af nákvæmni en freista þess að meta þær með tilliti til þess hvernig þær falla að heildarmynd skattkerfisins og heildarstefnumörkun eftir því sem hún er fyrir hendi.

Að lokum mun ég reyna að gera grein fyrir þeim verkefnum sem framundan eru í almennri mótun skattkerfisins og sköttum á einstaklinga og lögaðila, sköttum á vöru og þjónustu og skattaframkvæmd.

Skattastefna, markmið og framkvæmd

Skattastefna er stórt orð og ég ætla mér ekki þá dul að skilgreina slíka stefnu til hlítar eða greina skattastefnu hér á landi svo að nokkra nemi. Ég ætla að láta nægja að draga fram nokkra þætti slíkrar stefnu og nota þá til að leggja mat á ástand, breytingar og horfur í skattamálu hér á landi.

Eins og hver annar þáttur í pólitískri stefnu ræðst skattastefna af þeim tilgangi sem henni er ætlað að þjóna auk þess sem stefnan mótast af viðhorfum í þeim málum sem næst liggja og öðrum pólitískum markmiðum, sem ætlað er að skattkerfið geti sinnt og ýmsum skilyrðum, sem þjóðfélagið hefur sett. Segja má að skattastefnan mótist fyrst og fremst af skattheimtuhlutverki, jafnræðissjónarmiðum, hlutleysiskröfum og félagspólitískum markmiðum.

Tilgangur skattheimtu er sá að aflla fjár til samneyslu. Æskilegt er að það sé gert með þeim hætti sem best samrymist efnahagslegum og félagslegum markmiðum sem þjóðfélagið hefur sett sér. Af meginmarkmiðum og skilyrðum sem skattkefinu hafa verið sett má nefna þessi:

- Skattkerfið á að færa fjármuni úr höndum einstaklinga í hendur opinberra aðila til ráðstöfunar í þau verkefni sem ákveðin hafa verið með lögum.
- Skattkerfið á að dreifa kostnaði af opinberri starfsemi á viðunandi hátt á þegnana.
- Skattkerfið að sinna þessum verkefnum þannig að stuðlað verði að hagvexti, stöðugleika og skilvirkni efnahagslífsins.
- Að auki er að nefna að skattkefinu hér á landi eins og í flestum löndum er ætlað að auka tekjujöfnuð í þjóðfélaginu.

Til þess að geta sinnt þessum markmiðum með viðunandi hætti þurfa skattlagningarreglur að uppfylla ýmis grundvallarskilyrði, sem eru byggðar á efnahagslegum, lagalegum og siðferðilegum eða pólitískum rökum. Þau helstu eru að tryggt sé jafnræði þegnanna í þeim skilningi að einstaklingar sem eins er ástatt fyrir verði skattlagðir með sama hætti, að skattkerfið sé sem hlutlausast með tilliti til ákvarðana einstaklinga og fyrirtækja um framleiðslu, neyslu og fjárfestingar. Sé skattkefinu sett önnur markmið en þau að aflla fjár til opinberra útgjalda þarf að gæta þess að þau gangi ekki þvert á meginmarkmiðin og sniðgangi ekki framangreind skilyrði.

Meginmarkmið skattkerfisins endurspeglast með einum eða öðrum hætti í skattalögum og einstökum ákvæðum þeirra. Sem dæmi um þetta má nefna í tekjuskattslögum þá meginreglu að skattleggja allar tekjur eins, sem þjónar jafnræðis- og hlutleysissjónarmiðum og persónuafslátt, sem raungerir það fé-

lagslega sjónarmið að laga skattheimtu að greiðslugetu. Eins má tiltaka það grundvallaratriði laga um virðisaukaskatt að skattskylda sé sem víðtækust og undanþágur sem fæstar.

Ekki er þó svo að alitaf hafi tekist svo til að þessi meginmarkmið skattastefnunnar náist. Á það sér stundum þær eðlilegu skýringar að tæknilegar ástæður hamla eða að markmið eru innbyrðis andstæð og krefjast málamíðlunar. Í öðrum tilvikum skortir verulega á að skattalög uppfylli þær kröfur sem meginmarkmiðin setja þeim án þess að á því verði fundnar viðunandi efnislegar skýringar. Virðist helst að skrifa verði þetta á reikning mistaka, sem oft má rekja til ónógs undirbúnings og lítillar athugunar, eða villuljósa sem leitt hafa löggjafann inn á vafasamar brautir gjarnan fyrir tilstuðlan sérhagsmunahópa.

Í þessu samhengi get ég ekki látið hjá líða að minnst á fyrirbæri, sem ég tel ærna ástæðu til að hafa áhyggjur af. Efnahagsráðstafanir eru fyrirbæri sem ganga núorðið yfir landið með reglulegum hætti ekki síður en lægðirnar sem flytja okkur ýmist hlýja loftstrauma og regnskúri sunnan úr Mexíkóflóa eða köld hríðarél norðan úr Dumbshafi. Tíðni þessara fyrirbæra virðist fara vaxandi og sýnist sem að oft þurfi ekki mikið til að koma slíkum lægðangangi af stað. Pólitísk skjálftavirkni, forystukreppa á vinnumarkaði og óstjórn í atvinnurekstri virðist leita út í ráðstafanagleði þar sem stundum er skotið langt yfir markið og þá oft gripið til ráðstafana, sem hafa lítil tengsl við þann vanda sem raunverulega er við að glíma, eru oftar en ekki vanhugsaðar og illa undirbúnar, missa marks eða valda meira tjóni en bót þegar upp er staðið. Þá er og orðið svo að það má ætla að óhugsandi sé að afgreiða hér fjárlög eða gera kjarasamninga án þess að slíku tengist einhverjar stórfelldar efnahagsráðstafanir.

Því get ég þessara vinnubrögða hér að í vaxandi mæli eru skattamál orðinn efniviður í efnahagsráðstafanir. Krísupakkasmiðir úti um allan bæ sitja með sveittan skallann dag og nótt í nokkrar vikur við það að yfirbjóða hver annan með hugmyndum um skattabreytingar. Þær enda svo á borði ríkisstjórnar og Alþingis nánast sem úrslitakostir sem framkvæmdavaldinu er gert að taka eða hafna og lítt hirt um löggjafavaldið, sem fær það hlutverk eitt að lögfesta ákvörðun þeirra sem valdið hafa. Vegna skorts á öguðum vinnubrögðum í stjórnsýslu og ómarkvissrar stefnumótunar pólitísku flokkanna hljóta þessar tillögur líta sem enga efnislega meðferð og má þakka fyrir ef takast má að skera úr þökkunum verstu ambögurnar.

Engan þarf að undra að með þessum vinnubrögðum gangi seint að móta heilsteypt og markvisst skattkerfi. Niðurstaða þeirra getur ekki orðið annað en illa bætt flik. Það er auðvelt að líta til baka og

benda á þær mislitu bætur sem settar hafa verið á skattkerfið með þessum eða áþekkingum hætti á undanförunum árum þó sem betur fer hafi einnig ýmislegt jákvætt áunnist. Ég ætla þó ekki að gera það hér en mun síðar í máli mínu benda á eitt og annað af þessu tagi. Það sem ég vil undirstrika er það að við erum á hálum ís í þessu efni. Skilyrði þess að hér verði haldið áfram að þróa vitrænt skattkerfi er að við gefum okkur tíma og leggjum á okkur það ómak að hugsa og undirbúa þær breytingar sem gera þarf á skattkerfinu til að það standist þær kröfur sem gera verður til þess og uppfylli þau markmið sem því eru sett. Til þess að svo verði er óhjákvæmilegt að losa umfjöllun um skattamál úr herkví krísupakka, dægurmálalausna, fjárlagagerðar og kjarasamninga. Það liggur við að banna ætti að gera breytingar á skattamálum frá haustmánuðum og fram á þorra. En á þeim tíma virðist hættan á skyndilausnum og hvers konar þjóðfélagsfrelsum mest.

Heildarmynd skattkerfisins

Nokkrar af þeim breytingum sem gerðar voru í skattamálum í lok síðasta árs og reyndar hinar stórfelldustu þeirra snerta atriði, sem ekki hefur verið mikið til umræðu í skattamálum á síðustu árum þ.e. uppbyggingu skattkerfisins í heild og hverjar eigi að vera meginstoðir þess í þeim skilningi á hvað eigi að leggja skattana, tekjur einstaklinga eða neyslu þeirra, atvinnureksturinn, tekjur hans eða framleiðsluþætti.

Til þess að bregða ljósi á forsendur í þessu efni er fróðlegt að rifja upp í grófum dráttum þá þróun sem orðið hefur í þessum efnum hér á landi og bera okkur lítillega saman við það sem gerist í þessum efnum í nálægum löndum. Íslenska skattkerfið hefur á undanförunum árum í vaxandi mæli þróast í þá átt að meginhluti teknanna fæst af fáum stórum skattstofnum. Skattar á vörur og þjónustu eru hér á landi langstærsti tekjustofn opinberra aðila og er meira nýttur hér en í nokkru öðru Evrópuríki. Munar þar mest um virðisaukaskatt en auk hans er hér um að ræða tolla, almenn vörugjöld og sérstök vörugjöld á bíla, bensín, áfengi og tóbak. Annar stærsti tekjustofn opinberra aðila er tekjuskattur einstaklinga. Þegar allt er talið skattur til ríkisins, til sveitarfélaga og tekjumillifærslur, sem ekki eru tekju- og gjaldfærðar, er tekjuskatturinn nærri 20 % af tekjum einstaklinga.

Aðrir tekjustofnar opinberra aðila hér eru tiltölulega smáir í samanburði við þessa tvo og að tiltölu langtum minni en að jafnaði gerist í Evrópulöndum. Á það einkum við um skatta af fyrirtækjum bæði tekjutengda skatta og skatta á framleiðslukostnað eða þætti hans.

Í tengslum við Evrópuumræðu á undanförunum árum hefur því gjarnan verið slegið fram eins og sjálfsögðu máli að okkur beri nauðsyn til að samræma skattkerfi okkar því sem gerist í Evrópu. Tilvísun í það sem er í Evrópu er þó býsna óljós þar sem ekkert er til sem hægt er að kalla samræmt evrópskt skattkerfi og eins hefur lítt verið rökstutt af hverju við þurfum að samræma. Ég held að í þessu efni hafi umræðan verið á nokkrum villigötum. Staðreyndin er sú að engin formleg kvöð hvílir á okkur á samræma eða breyta skattkerfi okkar á einn eða annan hátt vegna samninga okkar við Evrópuríki um viðskipta- og efnahagsmál. Og það sem meira er, engin efnisleg þörf er á samræmingu skatta ef frá eru taldir skattar á tekjur af fjármagni í víðustu merkingu þar á meðal skattar á rekstrartekjur þar sem viss aðlögun er æskileg.

Segja má að í skattamálum séum við sjálfráðir og getum innan víðra marka mótað skattkerfi okkar að eigin vild og þannig reynt að framfylgja þeim markmiðum í skattamálum, sem við sjálfir setjum. Og er það vel því að þrátt fyrir allt er skattkerfi okkar í mörgum atriðum að minnsta kosti jafngott því sem skást gerist í Evrópu. Samræming yrði oft til þess að skemma skattkerfið í stað þess að bæta það. Við eigum því að láta tal um samræmingu ráðast af efnislegu mati á hvað er til bóta og hvað ekki en láta ekki stjórnað af blindri samræmingarhvöt.

Tvær af þeim breytingum sem gerðar voru á sköttum nú fyrir áramót snerta þetta atriði, þ.e. uppbyggingu skattkerfisins, sérstaklega þar sem er afnám aðstöðugjalds og lækkun á tekjuskatti fyrirtækja og tekjuöflun í staðinn með auknum sköttum á tekjur einstaklinga og neyslu þeirra. Um rökinn fyrir þeim ráðstöfunum verður rætt nánar síðar en hér skal aðeins vakin athygli á hugsanlegum afleiðingum sem varða uppbyggingu skattkerfisins.

Eins og að framan var greint eru tekjuskattar einstaklinga og skattar á neyslu mjög stór hluti allrar skattheimtu. Skattstofnar þessir eru þegar mikið nýttir og líklega fremur ofnýttir en vannýttir þegar lítið er til áhrifa á skattskil, starfsskilyrði og samkeppnisaðstöðu. Af þeim ástæðum hefur verið talið æskilegt að lækka skatthlutföll bæði í tekjuskatti og virðisaukaskatti og að draga úr eða afnema brenglandi skatta eins og tolla og vörugjöld. Ljóst er að sú ákvörðun að færa þá skattheimtu sem að framan greinir frá framleiðsluhliðinni yfir á einstaklinga leiðir til verulegs misvægis í skattkerfinu og gerir það erfitt eða útilokað að koma við ýmsum breytingum á beinum og óbeinum sköttum á einstaklinga, sem brýn þörf hefði verið á.

Æskilegur undanfari jafn viðamikillar breytingar og gerð var hefði verið gaumgæfileg, fagleg athugun á nauðsyn hennar og afleiðingum hennar og því hvernig skattatilfærslunni yrði mætt.

Skattar á einstaklinga og lögaðila

Aðstöðugjald

Mesta breytingin sem gerð var í skattamálum á síðasta ári er vafalítið sú ákvörðun að fella niður innheimtu aðstöðugjalds, sem eins og kunnugt er fellur til sveitarfélaga. Breytingu þessari er þó ekki lokið, þar sem enn er óráðið hvaða tekjustofn sveitarfélög fá í stað aðstöðugjaldsins. Til bráðabirgða er sveitarfélögunum bættur tekjumissirinn með því að láta hluta tekjuskatts renna til þeirra og var skatt-hlutfallið hækkað af þeim sökum og aðrir skattar hækkaðir þar sem hækkun skatt-hlutfallsins ein dugði ekki til.

Ekki þarf að draga í efa þá nauðsyn sem var á að bæta starfsskilyrði atvinnurekstrar, einkum útflutningsgreina, sem komnar voru í ógöngur vegna ytri þróunar og skorts á innri aðlögun að breyttum aðstæðum. Sú leið sem jafnan hefur verið farin við þessar aðstæður, næg gengisfelling, þótti ekki fýsilegur kostur vegna ætlaðra verðlagsáhrifa og afleiðinga þeirra á tiltrú manna á stöðugleika. Var niðurstaðan því sú að fara að dæmi Svía og framkvæma innri gengisfellingu með því að færa kostnað af fyrirtækjum yfir á einstaklinga. Með afnámi aðstöðugjaldsins nást þau áhrif gengisfellingar að raungengi lækkar og bætir það samkeppnisaðstöðu fyrirtækja. Kaupmáttur tekna einstaklinga minnkar vegna aukinnar skattheimtu og dregur það úr halla á þjóðarþúskapnum.

Vafalaust má deila um þessar ráðstafanir. Annars vegar má draga í efa að þær nái þeim tilgangi sem þeim var ætlað. Einungis lítill hluti kostnaðarlækkunar féll útflutningsgreinunum og samkeppnisiðnaði í skaut en meirihlutinn skilaði sér til verslunar- og þjónustugreina. Hins vegar hefur verið talið óljóst hvort lækkun aðstöðugjalds skilaði sér í lækkun verðlagi eins og reiknað hafði verið með.

Við mat á þessari aðgerð er nauðsynlegt að hafa í huga að hér er um að ræða skammtímaaðgerð, sem á flestan hátt er eins og gengisfelling. Hún leysir ekki þann vanda framleiðslugreinanna sem stafar af vunnýtingu framleiðslugetu og óhagræði en frestar því að á honum sé tekið. Hún breytir einnig ekki samkeppnisaðstöðu innlendrar framleiðslu gagnvart erlendri þegar til lengri tíma er litið. Eðli kostnaðarskatta og samverkan þeirra við gengismyndun í frjálsum viðskiptum er með þeim hætti að þessir skattar geta verið mjög misjafnir milli landa án þess að brengla samkeppnisaðstöðu. Hitt skiptir meira máli að kostnaðarskattar mismuni ekki atvinnugreinum innbyrðis og í því liggur veikleiki skattheimtu eins og aðstöðugjalds. Afnáam þess er tví-mælalaust jákvætt frá þessu sjónarmiði.

Það mun væntanlega koma í ljós á næstu mánuðum og misserum hvort þessar aðgerðir hafa í för

með sé þær breytingar í atvinnu- og efnahagsmálum sem til var stofnað. Hin hlið málsins snýr að skattheimtunni, þ.e. því hvornig þeim sköttum sem létt var af atvinnuvegunum verður komið fyrir hjá einstaklingunum. Um er að ræða rúmlega fjóra milljarða króna, sem koma þarf fyrir til frambúðar í skattlagningu einstaklinga. Gera má ráð fyrir að slíkt reynist torvelt án þess að um leið verði horfið frá ýmsum þeim stefnumiðum við skattlagningu tekna einstaklinga og neyslu þeirra, sem reynt hefur verið að halda á lofti.

Tekjuskattur lögaðila

Á tekjuskattlagningu lögaðila voru gerðar þær breytingar að skatt-hlutfall er lækkað í tveimur áföngum niður í 33 % hjá hlutafélögum og samvinnufélögum en hjá öðrum lögaðilum er skatt-hlutfallið 41 %. Jafnframt eru heimildir til að leggja skattfrjálst fé í fjárfestingarsjóð felldar niður og heimild til að draga útgreiddan arð frá skattskyldum tekjum lækkuð úr 15 í 10 % af nafnverði hlutafjár. Auk þess að aðlaga með þessu skattlagningu fyrirtækja að því sem æskilegt er talið var það von manna að í lækkuninni gæti falist hvati til aukinnar fjárfestingar, umsvifa og fjölgunar atvinnutækifæra. Er það þó óvíst eins og flest í heimi hér, m.a. vegna þess að tekjuskattsgreiðslur fyrirtækja hafa verið lágar vegna hagstæðra skattreglna og tapresturs og að því marki sem þær eru fyrir hendi eiga í hlut verslunar-, olíu- þjónustu-, og fjármálafyrirtæki, sem óvíst er hvornig munu bregðast við auknum hagnaði eftir skatt.

Skattur á rekstrarhagnað er í eðli sínu skattur á tekjur af fjármagni. Þeir skattar eru eiginlega þeir einu þar sem nauðsyn er að gæta ákveðins samræmis við aðrar þjóðir eftir að afnumdar hafa verið hömlur á viðskipti með fjármagn. Skattareglur fyrirtækja í heild hafa þó ekki verið óhagstæðar hér á landi eins og sjá má af samanburði t.d. við ríki OECD, þar sem tekjuskattgreiðslur fyrirtæki hér á landi eru innan við 1 % af vergri landsframleiðslu en að jafnaði um 3 % í öðrum ríkjum OECD. Það kann að hluta að stafa af lélegri afkomu fyrirtækja hér á landi en einnig af hagstæðum skattareglum. Þó að nafnhlutfall tekjuskatts hafi verið í hærri kantinum eða 45 % á síðasta ári var raunverulegt skatt-hlutfall, þ.e. skattur sem hlutfall af hagnaði að jafnaði mikið lægri eða um 35 %.

Vegna áhrifa út á við og vegna jaðaráhrifa skatt-hlutfallsins er mikilvægt að lækka það til samræmis við það sem almennt gerist og breikka jafnframt stofninn þannig að raunveruleg skattlagning haldist einnig í viðunandi horfi. Lækkun tekjuskatt-hlutfalls lögaðila kann m.a. að verða hvati til aukinna beinna fjárfestinga og er lækkunin einnig mikilvæg með tilliti til erlendra fjárfesta, sem kynnu að vera

reiðubúnir til að ávaxta fé sitt með því að leggja það í fyrirtæki hér á landi. Skortur er á áhættufjármagni og eiginfjárstaða fyrirtækja hér er of lág. Samtímis lækkun hlutfallsins þarf að huga að afnámi þeirra annmarka sem eru á núverandi kerfi sem fela í sér mismunun milli rekstrarforma, milli arðs sem greiddur er út og hagnaðar sem varið er til fjárfestingar og milli innlendra aðila og erlendra aðila.

Breyting sú sem nú var gerð er skref í þá átt. Að einu leyti er henni þó verulega áfátt þar sem ekki var gengið til fulls það skref að afnema að fullu heimild til frádráttar á útborguðum arði frá hagnaði og taka í staðinn upp reglu sem kæmi í veg fyrir tvísköttun á arði með skynsamlegum hætti, annað hvort með því að móttækinn arður verði að hluta frádráttarbær hjá hluthafa eða með svokallaðri ígildis- aðferð. Þau eru í reynd dálítið einkennileg viðbrögðin sem ýmsir aðilar hafa sýnt öllum tillögum um breytingar frá þessari undarlegu og nær einstæðu reglu sem við höfum í þessu efni. Eftir þeim að dæma mætti ætla að um meiri háttar trúarsetningu sé að ræða eða sérstaklega harðvítuga hagsmunagæslu.

Núverandi kerfi hefur m.a. þann galla að það kemur best ábatasömum rekstri, sem er þess umkominn að greiða umtalsverðan arð til hluthafa. Hins vegar eru hlutafélög, sem verja hagnaði til fjárfestinga vegna þess t.d. að þau eru að byggja upp starfsemi sína, skattlögð þyngra en hin, sem greiða hagnaðinn eða verulegan hluta hans til eigendanna. Kerfið hvetur þannig til útborgunar á arði og hindrar uppbyggingu eigin fjár í fyrirtækjum. Einnig njóta lögaðilar aðrir en hlutafélög ekki þess hagræðis, sem felst í frádráttarbærni útborgaðs arðs.

Þessi aðferð sem beitt er til að komast hjá tvísköttun arðs er afar ófullkomin og ómarkviss. Hún hefur ennfremur þann ókost að hún ívilnar erlendum hluthöfum umfram innlenda og færir erlendum ríkissjóðum tekjur, sem ella gætu lent í ríkissjóði hér á landi. Stafar það m.a. af því hvernig tvísköttunarsamningar virka m.t.t. skattareglna hér á landi.

Í tímaritinu Tax Notes International var fyrir skömmu grein þar sem rakin voru áhrif þýskra skattalaga á arð af fjárfestingu bandarískra aðila í Þýskalandi. Er þau áhrif dæmigerð fyrir það sem almennt er í Evrópu í þessum málum, þó hlutföll séu eitthvað misjöfn milli landa. Fróðlegt er að bera saman við þetta áhrif íslenskra skattalaga á arð bandarískrar fjárfestingar hér á landi. Í stuttu máli er niðurstaða þessa samanburðar sú að af 100 kr. arði bandarískrar fjárfestingar í Þýskalandi verða 50 - 60 kr. eftir hjá opinberum aðilum þar í landi í formi skatta en 40 - 50 kr. fara til Bandaríkjanna, og sleppa líklega að fullu við skattlagningu þar vegna tvísköttunarsamninga.

Af 100 kr. arði bandarískrar fjárfestingar á

Íslandi verða 5 - 40 kr. eftir hjá opinberum aðilum hér á landi í formi skatta en 60 - 95 kr. fara til Bandaríkjanna. Þar af taka bandarísk yfirvöld allt að 30 kr., en þau skattleggja hagnaðinn með 34 % en veita það sem greitt er hér á landi sem afslátt. Hin sérstaka ívilnun skattalaga okkar kemur þannig ekki fyrst og fremst hinum erlenda fjárfesti til góða heldur ríkissjóði heimalands hans. Það er vafalaust allra góðra gjalda vert að styrkja fjárhag ríkissjóðs Bandaríkjanna og annarra vinþjóða okkar en við megum ekki gleyma alveg greyinu honum Katli, okkar eigin ríkissjóði.

Annað atriði breyttrar skattlagningar lögaðila, sem vert er að hugleiða vel með tilliti til þess hvort farið sé út á rétta braut er það að rekstrarformum verður gert skattalega mishátt undir höfði með því að mismunandi skatthlutföll munu gilda um hlutafélög, sameignarfélög og rekstur einstaklinga. Hin raunverulega ástæða þessarar mismununar liggur ekki í mismunandi hlutföllum heldur í skorti á samræmdu kerfi, sem tryggt gæti einsköttun hagnaðar í hvaða formi sem er. Væri slíkt kerfi fyrir hendi og því sjónarmiði framfylgt að skattleggja allar tekjur eins myndi mismunur skatthlutfalla hjá rekstraraðilum jafnast út að mestu.

Tekjuskattar einstaklinga

Tekjuskattlagningu einstaklinga var breytt í nokkrum veigamiklum atriðum. Skatthlutfallið var hækkað og persónuafsláttur lækkaður. Leiðir það alls til um 3000 kr. lækkunar á skattleysismörkunum. Þá verður lagður á tímabundinn hátekjuskattur á tekjur yfir 200.000 kr. á mánuði. Ástæða þessara breytinga var eins og áður sagði nauðsyn þess að afla fjár til að bæta sveitarfélögum upp tekjumissi vegna afnáms aðstöðugjaldsins. Svo verulegur tilflutningur skatta yfir á einstaklinga er ekki gerlegur án þess að fara á svig við ýmis megin sjónarmið í skattlagningu þeirra, sem reynt hefur verið að halda á lofti. Þannig er nú í einu lagi hækkaður jaðarskattur, skattleysismörk lækkuð og tekið upp annað tekjuskattsþrep. Þó breytingar þessar séu hugsaðar til bráðabirgða þar til sveitarfélögum hefur verið fundinn annar tekjustofn í stað aðstöðugjalds verður ekki séð að hann finnist á öðrum vettvangi en í tekjuskatti þannig að síðari breyting í þessu efni kann fremur að verða formbreyting en efnisbreyting.

Þegar litið er til þeirra sjónarmiða sem einkennt hafa mótun tekjuskattkerfisins og þeirra markmiða, sem talið hefur verið æskilegt að stefna að, breiður skattstofn, eitt skatthlutfall, lágur jaðarskattur og há skattleysismörk verður ekki hjá því komist að telja tekjuskattkerfið verra en áður og fjarlægara markmiðunum.

Auk þeirra breytinga sem þegar hafa verið taldar

voru gerðar breytingar á þremur atriðum, sem ekki koma til með að hafa áhrif við álagningu fyrr en síðar. Vaxtabætur eru lækkaðar og skattahlunnindi vegna fjárfestingar í atvinnurekstri og svonefndra húsnæðissparnaðarreikninga verða afnumin í áföngum. Þessar breytingar eru allar til bóta og nauðsynlegar vegna síðari áforma um samræmda skattlagningu eignatekna, þó æskilegt hefði verið að taka þessi skref nokkuð rösklegar og að skera verstu agnúana af meingölluðu vaxtabótakerfi um leið og segl eru dregin þar saman. Sú breyting sem lögin kveða á um er fyrst og fremst hugsuð sem stefnumörkun og ákvörðun um lækkun. Gert er ráð fyrir frekari útfærslu áður en breytingin kemur til framkvæmda. Gefst þá vonandi tóm til að bæta vaxtabótakerfið.

Skattar á vöru og þjónustu

Breytingar á virðisaukaskatti settu mjög svip á umræðu um skattamál á þessu hausti. Er það að vonum. Bæði er það að skattur þessi er mjög mikilvægur tekjustofn ríkisins og tiltölulega litlar breytingar hafa stórfelld áhrif á afkomu ríkissjóðs og hið að undirbúningur og aðdragandi breytinganna var ekki nægilega traustur og markviss.

Þau sjónarmið, sem upphaflega lágu til grundvallar breytingartillögum voru þau að með breikkun skattstofnsins með afnámi undanþága ætti að vera unnt að lækka skatthlutfallið nokkuð. Slík lækkun er talin hafa sér ýmislegt til ágætis svo sem lækkun vöruverðs og minni skattsvikahneigð. Með afnámi aðstöðugjaldsins og þörf á tekjuöflun í staðinn varð einnig að fórua þessu markmiði og breytingarnar sniðnar við tekjuöflun.

Þær breytingar sem gerðar voru á virðisaukaskattslögunum voru þær að tekið var upp sérstakt skattþrep og í það sett sala á vöru og þjónustu, sem annað hvort hafði verið utan kerfisins eins og fólksflutningar eða í 0-skatti eins og íslenskar bækur, blöð og tímarit, orkusala til húshitunar og hótalgisting. Þá var ákveðið að lækka endurgreiðslu vegna vinnu iðnaðarmanna á byggingarstað í 60 % af greiddum skatti. Alls var áætlað að tekjur ríkissjóðs hækkuðu um 1.300 m.kr. með þessum ráðstöfunum. Eins og kunnugt er hefur orðið að ráði að hverfa frá breytingum á endurgreiðslu skattsins, þannig að tekjuáhrifin eru eitthvað innan við einn milljarður króna.

Breikkun skattstofns virðisaukaskatts er í flestum tilvikum af hinu góða og þau skref sem hér hafa verið stigin eru þróun í rétta átt ef áfram verður haldið en þessi breyting ekki notuð sem stökkpallur til frekari uppdeilingar á kerfinu. Þær breytingar sem nú voru gerðar fela í sér frávik frá meginreglu skattlagningarinnar sem ætíð eru umdeilanleg og leitt geta til framkvæmdaörðugleika.

Ef nánar er að gætt er það einungis skattlagning fjölmiðlunar, bóka og hótalgistingar, sem tekin er með heildstæðum hætti inn í kerfið ef litið er í bili fram hjá því að notað er lægra þrep. Skattur á orku til húshitunar er endurgreiddur að hluta og með þeim hætti að réttara væri að tala um orkuskatt í formi fastrar krónutölu á orkueiningu en virðisaukaskatt. Skattur á fólksflutninga nær ekki til leigubílaaksturs og ljóst er að verulegum erfiðleikum verður háð að skattleggja almenningsamgöngur og annan fólksflutning á vegum sveitarfélaga a.m.k. með þeim hætti að ríkissjóður hafi einhvern hag af.

Stærsti óvissuþáttur breytinganna er það að innleiða tveggja þrepa skattkerfi. Um ókosti slíks kerfis í samanburði við kerfi með einu þrepi þarf ekki að fjölyrða. Sú reynsla sem fengin er hér með einföldu kerfi undirstrikar þá kosti mjög glögg. Stór hætta er á því að það fordæmi sem gefið hefur verið muni opna leiðir fyrir fleiri og fleiri undanþágur frá almenna hlutfallinu. Enginn efi er á því að hagsmunahópar munu þrýsta fast á stjórnvöld og Alþingi og knýja á um breytingar. Verði undan þeim látið mun ekki taka langan tíma að missa með beinum hætti margfaldan þann tekjuauka, sem breytingin nú gaf af sér og því til viðbótar kæmi tap af verri skattskilum og auknum undanbrögðum. Íslenska virðisaukaskattkerfið er þrátt fyrir nokkra ágalla eitt hið besta og skilvirkasta í heimi. Það væri illt ef okkur tækist að eyðileggja það á fáum árum með breytingum sem fela í sér lítinn ávinning en mikla áhættu.

Auk virðisaukaskattsins voru vöruskattar auknir með hækkun bensínjalds og þungaskatts. Samtals munu tekjur ríkissjóðs hækka um tæpan milljarð þannig að í heild hækka skattar á vöru og þjónust um nálægt tvo milljarða milli ára.

Skatteftirlit og skattrannsóknir

Í þeim lögum sem samþykkt voru á Alþingi í desember s.l. voru auk breytinga á tekjuöflun ákvæði sem snerta skatteftirlit og skattrannsóknir. Samkvæmt þeim ákvæðum verður nú á sú breyting að stofnað er embætti Skattrannsóknastjóra ríkisins, sem verður sjálfstætt embætti og óháð embætti Ríkisskattstjóra en eins og kunnugt er voru skattrannsóknir í sérstakri deild innan þess embættis og tilheyrði því stjórnunarlega og rekstrarlega þótt hún hefði sjálfstæði í ákvörðunum sem lutu að eftirliti og rannsóknnum.

Fjármálaráðuneytið hefur á undanförunum misserum lagt aukna áherslu á skipulagsmál skattkerfisins í þeim tilgangi að auka skilvirkni þess. Má í því sambandi minna á breytingar sem gerðar voru á síðasta ári með stofnun yfirkattaneftndar í stað ríkisskattaneftndar. Í þessum breytingum hefur að undan-

fömu verið lögð sérstök áhersla á að efla skatteftirlit og skattrannsóknir og er lagabreytingin liður í því. Auk þess að gera skattrannsóknir óháðar þeim aðilum, sem annast framkvæmd skattamála er verksvið embættisins þrengt og mun fyrst og fremst taka til rannsókna á meintum brotum á skattalögu og bókhaldslögum.

Reglulegt skatteftirlit verður fært til og komið fyrir hjá skattstofunum undir yfirstjórn Ríkisskattstjóra, sem annast mun samræmingu og leggja til almenn verkfyrirmæli og annast það séreftirlit sem þurfa þykir. Hefur embættið þegar að hluta verið skipulagt með tilliti til þessa verkefnis með stofnun sérstakrar eftirlitsdeildar. Ennfremur er unnið að því að koma upp og skipuleggja starfsemi sérstakra eftirlitsdeilda við stærri skattstofurnar en við hinar munu einstakir starfsmenn sinna eftirlitshlutverkinu með aðstoð frá embætti ríkisskattstjóra. Ljóst er að þessar breytingar munu kosta nokkuð aukin umsvif þessara stofnana og auka rekstrarkostnað. Hitt er jafnljóst að bætt skattheimta með auknu eftirliti skilar þeim kostnaði margföldum til baka. Til dæmis má taka það að í því sérstaka eftirlitsátaki, sem unnið var á síðasta ári á skattstofunum, er dæmi þess að endurálagning skatta í framhaldi af því var meiri en allur árlegur rekstrarkostnaður viðkomandi embættis.

Tvö nýleg dæmi um aukið eftirlit með sköttum vil ég og nefna. Það fyrra er að frá síðustu áramótum er skylt að sérmerkja sendibifreiðar og minni vörubifreiðar, sem rekstraraðilar kaupa og fá endurgreiddan innskatt. Mun þessi breyting auðvelda eftirlit með undandrætti sem orðið hefur vart á þessum vettvangi og veita aðhald. Ber þegar á því og dæmi eru þess að menn hafa komið og endurgreitt áður fenginn innskatt til þess að komast hjá skyldu til að setja á bíl sinn hin sérstöku einkennismerki, sem eru þó afskaplega snotur og áferðarfallæg.

Síðara atriðið er breyting á reglum um skilyrði þess að fá rekstrarkostnað bifreiðar til frádráttar á móti bifreiðastyrk. Frá og með þessu ári verður þeim sem gera kröfu um slíkan frádrátt gert skylt að halda akstursdagbók og færa í hana allan akstur fyrir vinnuveitanda. Akstur umfram það sem fram kemur í aksturdagbók verður ekki tekinn til greina við ákvörðun frádráttar.

Hvað er framundan

Stefnumörkun í skattamálum af hálfu pólitískra flokka hér á landi er ekki sérlega greinileg. Þó er ljóst að mikil samstaða er um ýmis grundvallaratriði og ekki að vænta mikilla sviptinga þegar forysta í landsmálum færir úr einni hendi í aðra eins og reynslan hefur sýnt. Skortur á útfærðri stefnumörkun gerir það hins vegar að verkum að erfiðara er en

ella að gera sér grein fyrir hvað framundan kann að vera. Ég ætla mér ekki þá dul að draga upp mynd af framtíðinni í þessum málum. Eg vil hins vegar drepa á einstök verkefni sem þörf og nauðsyn er að vinna að á næstu árum í þeirri von að unnt verði að koma á nokkrum umbótum í hléum á milli efnahagsráðstafana.

Í fyrsta lagi er nauðsynlegt að leggja vinnu í stefnumörkun í skattamálum. Frá því að grunnur var lagður að stórum kerfisbreytingum í skattamálum um miðjan síðasta áratug með breytingu tollalaga, upptöku staðgreiðslu og virðisaukaskatts hafa skattabreytingar að frátalinni upptöku tryggingargjalds verið brotakenndar og ekki í samræmi við neina heildstæða stefnu en ráðist af því sem hentugt þótti á hverjum tíma. Þegar til lengdar lætur brjóta þau vinnubrögð niður skynsamlega stefnumótun og tæra skattkerfið. Þessu þarf að snúa við og móta skattastefnu á faglegum og fræðilegum grundvelli. Stefnumörkun í skattamálum þarf að taka til þess sem ég vil kalla heildarstefnumörkun annars vegar og stefnumörkunar á einstökum sviðum skattamála hins vegar. Stefnuna þarf ekki aðeins að marka heldur þarf að hrinda henni í framkvæmd og er mikilvægt að þær breytingar í skattamálum sem gerðar eru á hverjum tíma séu í samræmi við heildstæða stefnumótun sem liggja á fyrir.

Með heildarstefnumörkun á ég við það að taka afstöðu til þess hvaða skattstofna á að nota, að hvaða marki og í hvaða hlutföllum. Í þessu efni þarf að ákveða að hvaða marki á að nota beina skatta eða óbeina, að hve miklu leyti á að leggja skatta á einstaklinga og að hve miklu leyti á lögaðila. Einnig þarf að meta hvaða álag tilteknir tekjustofnar þola áður en skatturinn fer að hafa alvarleg hamlandi áhrif á virkni skattþolans eða leiðir til verulegra undanskota.

Þá er nauðsynlegt að gera hrein skil á milli ríkis og sveitarfélaga í skattamálum. Einkum þarf að taka til athugunar að hve miklu leyti ríkisvaldið á að skammta sveitarfélögum tekjur eða tekjumöguleika. Ég tel fyllilega koma til álita að afnema að mestu afskipti ríkisins af tekjuöflun sveitarfélaganna umfram það að ákveða skiptingu tekjustofna milli þess og þeirra og þá e.t.v. með þeim hætti að ríkið fengi tiltekna stofna, sem sveitarfélögum væri óheimilt að ganga í en láta þau að öðru leyti vera sjálfráð um tekjuöflun. Ég held t.d. að í stað þess að afnema aðstöðugjaldið í einu lagi og ætla síðan að úthluta sveitarfélögum öðrum tekjum í staðinn hefði verið affarasælla að afnema það í áföngum t.d. á fimm árum og láta sveitarfélögin ekkert hafa í staðinn nema aukið frjálsræði til að ákveða sína eigin tekjuöflun.

Þá þarf á næstunni að gera breytingar á skattlagningarreglum sem snerta erlenda fjárfesta. Þær þurfa að vera þannig að hvort heldur er um að ræða beinar fjárfestingar, þ.e. eignaraðild að hérlendum fyrirtækjum, eða verðbréfaeign sé ekki nauðsyn á sérreglum eða að setja þurfi sérstök lagaákvæði um skattamál fyrirtækja í eigu útlendinga. Í þessu efni ætti það að vera haft að leiðarljósi að innlendir og erlendir aðilar sitji að sama borði í skattamálum.

Hvað varðar beina skatta eða skatta á einstaklinga og lögaðila þarf að leggja aukna áherslu á almenn sjónarmið. Þar þarf að festa í sessi það grundvallaratriði að skattleggja eigi allar tekjur eins og þá óháð því hvort skattlagningin fer fram hjá lögaðila eða einstaklingi. Slík regla er ekki aðeins sú eina sem er forsvaranleg frá skattafræðilegu, hagfræðilegu og félagslegu sjónarmiði, heldur mun hún ef henni er staðfastlega fylgt eftir, leysa mörg þeirra vandamála mismununar og misræmis sem fyrir eru og hún kemur í veg fyrir eða torveldar mjög skattundanskot.

Með tilliti til þessa sjónarmiðs er samræmd skattlagning eignatekna stærsta og brýnasta verkefni við tekjuskattlagningu einstaklinga. Ég drap í upphafi máls míns á nokkur grundvallaratriði skattlagningar almenn, sem að sjálfsögðu eiga einnig við um skattlagningu eignatekna en hana má einnig skoða með tilliti til tekjuskattlagningar sérstaklega. Eignatekjur eru aðeins ein tegund tekna og eðlilegt að um skattlagningu þeirra gildi sömu reglur og um skattlagningu annarra tekna. Eigi þær eða hluti þeirra t.d. vaxtatekjur að vera skattfrjálsar eða eigi á annan hátt að gilda um þær sérreglur hljóta til þess að standa sérstök rök, sem gera þarf grein fyrir.

Megintilgangur skattkerfisins sá að að afla fjár til samneyslu eins og bent var á hér að framan. Sú fjáröflun hefur óhjákvæmilega í för með sér að einkaneyslu verður að takmarka. Tekjur manna eru mælikvarði á neyslumöguleika þeirra og skerðing þeirra með skattlagningu er nærtæk og eðlileg leið til að draga úr einkaneyslu. Auk þess býður skattlagning tekna upp á það öðrum formun skattlagningar fremur að breyta dreifingu tekna í þjóðfélaginu.

Skattlagning tekna gerir það kleyft að jafna niður byrði af samneyslu með tilliti til greiðslugetu borgaranna. Greiðslugeta birtist í tekjum, þ.e. neyslumöguleikum og tekjuskattlagningu má haga þannig að framlag borgaranna til samfélagsins ráðist af greiðslugetu þeirra. Hér á landi er það gert á þann hátt að notuð eru tiltölulega há skattleysismörk. Tekjulægstu skattborgarar borga engan eða lítinn tekjuskatt en eftir því sem ofar dregur í tekjuskalanum eykst skattbyrðin. Auk þess að greiðslugeta er látin ráða skattgreiðslum er tekjudreifingu í þjóðfélaginu einnig breytt með því að hluta skatt-

tekna er varið til þess að færa tekjur á milli manna með millifærslum, sem taka mið af framfærslubyrði og tekjum eins og sjá má í barnabótum, vaxtabótum o.fl. Eins er að nefna að ýmsar bætur og félagsleg fyrirgreiðsla er í vaxandi mæli tengd skattskyldum tekjum.

Eignatekjur og þar með vaxtatekjur eru tekjur í venjulegum skilningi þess orðs og samkvæmt þeirri skilgreiningu sem skattalög nota. Þessar tekjur skapa neyslumöguleika engu síður en aðrar tekjur og eru mælikvarði á greiðslugetu þeirra sem þær hafa með sama hætti og aðrar tekjur. Það er því fullljóst að það að undanþiggja þessar tekjur skattlagningu brýtur í bága við það meginatriði tekjuskattlagningar að þegnarnir séu skattlagðir í samræmi við eða með hliðsjón af greiðslugetu. Það þýðir einfaldlega að þeir, sem slíkar tekjur hafa, leggja ekki til þjóðfélagsins í samræmi við greiðslugetu sína með sama hætti og aðrir borgarar, þeir axla ekki byrðar af sameiginlegum verkefnum og greiða ekki fyrir þá samfélagslegu þjónustu, sem þeir njóta, með sama hætti og jafningar þeirra. Þeir verða jafnvel aðnjótendur sérstakra ívilnana og bóta, sem ætlaðar eru hinum tekjulægstu, í stað þess að vera meðal þeirra sem leggja í þann sjóð sem ráðstafað er með þessum hætti.

Af þessu má ljóst vera að skattleysi vaxtatekna eða annarra tekna brýtur gegn einu stærsta grundvallaratriði tekjuskattlagningar þ.e. því að jafna skattbyrði á milli borgaranna eftir greiðslugetu þeirra. Undanþágan brýtur þannig einnig gegn jafnræðisreglunni, sem minnst var á hér að framan.

Sú ákvörðun að jafna skattgreiðslum niður eftir greiðslugetu manna felur í sér ákvörðun um tekjujöfnun. Hinir tekjuhærra eru látnir greiða þjónustu sem er til staðar jafnt fyrir alla eða jafnvel sérstaklega fyrir hina efna- og tekjuminni. Sé hins vegar litið til þeirra staðreyndar að þær tekjur, sem nú eru undanþegnar skatti, eru að stærstum hluta að finna hjá hinum tekjuhærra borgurum verður ljóst að í stað þess að leiða til nokkurrar jöfnunar á tekjum eins og skattkerfinu er ætlað flytja þessar undanþágur skattbyrðina frá hinu tekjuhærra og efnameiri til hinna sem úr minnu hafa að spila.

Samræmd skattlagning eignatekna er ekki bara eðlileg og æskileg breyting frá skattalegu og efna- hagslegu sjónarmiði heldur réttlætismál, sem ekki er vansalaust að láta liggja óhreyft.

Í tengslum við þetta mál verður og að nefna þá nauðsynlegu breytingu að koma á upplýsingaskyldu fjármálastofnana um viðskipti með fjármagn og verðbréf með sama hætti og nú er um önnur viðskipti hjá öðrum aðilum. Þessi upplýsingaskylda er ekki bara nauðsynleg forsenda samræmdrar skattlagningar eigna og eignatekna. Hún er einnig í reynd ein mikilvægasta forsenda þess að unnt verði

að koma á virku skatteftirliti, sem ekki lætur sér nægja að eltast við sjoppueigendur og bílskúskarla.

Varðandi skattlagningu lögaðila vil ég aðeins nefna tvö atriði, sem huga þarf sérstaklega að. Annað er innra samræmi í skattlagningu mismunandi rekstrarforma. Hæpið er að sá mismunur skatthlutfalla sem nú hefur verið settur í skattalöggjöfina geti haldist án þess að hafa veruleg áhrif á val á rekstrarformi og draga verður í efa hversu heppilegt það getur talist að stýra þeim málum í gegnum skattkerfið. Þetta atriði þarf hins vegar einnig að athuga í tengslum við þær reglur sem gilda eiga um tengsl skatta á tekjur lögaðila og á tekjur eigenda þeirra. Skynsamlegar reglur í því efni geta leyst þennan vanda að mestu.

Hið atriðið er athugun á kostnaðarsköttum. Áður hefur verið vikið að spurningunni um hvort kostnaðarskattar eigi rétt á sér. Einnig þarf að haga vali skattstofns og ákveða skatthlutföll þannig að skattlagningin valdi sem minnstri mismunun á milli atvinnugreina og framleiðsluþátta. Tryggingagjald samkvæmt núverandi reglum stenst augljóslega ekki þær hlutleysiskröfur, sem gera þarf til skatts af þessari tegund. Samræming í þessu efni er nauðsynleg og þessi skattstofn er af ýmsum sökum vel til þess fallinn að þjóna tekjuöflun fyrir tryggingakerfið.

Hvað skatta á vöru og þjónustu snertir vil ég aðeins drepa á fáein atriði. Vonandi verða ekki gerðar frekari breytingar á lögum um virðisaukaskatt í bráð. Vegna þeirrar opinunar sem gerð var á lögum um með því að taka upp annað skattþrep er hins vegar hætt á að fram komi kröfur um breytingar í þá átt að lægra þrepinu verði beitt í meira mæli en nú er. Ætla má að slíkar kröfur, einkum að því er matvæli varða, hljóti nokkurn hljómgrunn. Það sem mælir á móti því að breytingar verði gerðar er að

þær eru afskaplega dýrar fyrir ríkissjóð. Sú tilfærsla skatta af atvinnurekstri yfir á einstaklinga, sem gerð hefur verið, veldur því að svigrúm til lækkunar á sköttum er enn minna en áður og líklegra að grípa þurfi til þess að hækka virðisaukaskatt en lækka.

Af öðrum vörusköttum má nefna það að vegna sammingsins um EES er þörf á því að breyta nokkuð gjaldtöku af innflutningi og liggja nú fyrir Alþingi tvö frumvörp um þau mál. Annars vegar er frumvarp um breytingar á lögum um tolla og vörugjald og hins vegar frumvarp um vörugjald á ökutæki og eldsneyti. Fyrirnefnda frumvarpið felur í sér að tollar á vörur frá EES-löndunum verða felldir niður en í stað þeirra verða tekin upp vörugjöld, sem einnig verður að leggja á tilsvareandi innlenda framleiðslu ef hún er fyrir hendi. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að gjaldtaka ríkissjóðs í heild breytist að jafnaði þó dæmi séu um slíkt í einstaka vöruflokkum.

Aðalálitamálið í þessu frumvarpi eru svokallaðir ytri tollar þ.e. tollar á vörur frá löndum utan EES-svæðisins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessi tollar verði a.m.k. 7,5 %. Tollur þessi mun að sjálf-sögðu valda verðmun á innflutningi, ríkjum utan svæðisins í óhag. Mun það m.a. taka til innflutnings frá Bandaríkjunum, Japan og öðrum Asíuríkjum. Rétt er að láta þess getið í þessu samhengi að stjórnvöld hafa nýverið ákveðið að kanna til hlítar möguleika á einhvers konar fríverslunarsamningi við Bandaríkin eða NAFTA, sem er fríverslunarbandalag Norður-Ameríku með aðild Bandaríkjanna, Kanada og Mexíkó.

Í frumvarpi um vörugjöld á ökutæki og eldsneyti er þeirri gjaldtöku sem nú er fyrir hendi á þessar vörur breytt að formi til en ekki að því er álögur varðar. Ólíkt fyrirnefnda frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir ytri tollum á þessar vörur.