



SAMBAND ÍSLENSKRA VIÐSKIPTABANKA

Isländska Bankföreningen · Bankers' Association of Iceland

Reykjavík, 30. apríl 1996

Alþingi

Erindi nr. Þ 120/1843

komudagur 215 1996

Alþingi,
efnahags- og viðskiptanefnd,
Þórshamri v. Templarasund,
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frv. um samræmda skattlagningu fjármagnstekna (stj.frv.).

Vísað er til bréfa yðar frá 19. apríl 1996, þar sem óskað er eftir umsögn Sambands íslenskra viðskiptabanka (SÍV) um stjórnarfrumvarp til laga um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum (421. mál) og fylgifrúvarp þess um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur (422. mál).

Í frumvörpunum er lagt til að skattlagning fjármagnstekna verði samræmd. Í þessu felst að lagður verði 10% skattur á vaxtatekjur og að skattur á arði, söluhagnað og leigutekjur verði lækkaður í 10%. Skattur af innlendum vaxtatekjum og arði verður innheimtur í staðgreiðslu en skattur af öðrum fjármagnstekjum verður lagður á samkvæmt framtali. Fjármagnstekjur lífeyrissjóða verða undanþegnar skattinum. Frumvörpin eru byggð á álitni og tillögum nefndar um samræmda skattlagningu fjármagnstekna frá febrúar 1996. Skýrsla nefndarinnar er birt sem fylgiskjal með tekjuskattsfrumvarpinu.

SÍV mun í þessari umsögn fjalla almennt um efni frumvarpanna en ekki einstakar greinar þeirra.

1. Áhrif á sparnað og vexti í bankakerfinu.

Sem fyrr segir er gert ráð fyrir að skattlagning fjármagnstekna verði samræmd þannig að tekinn verði upp 10% staðgreiðsluskattur af vaxtatekjum og skattur af arði, söluhagnaði og leigutekjum lækkaður úr sama hlutfalli og gildir um aðrar tekjur í 10%. Vegna þessa samspils nýrrar skattlagningar og lækkunar núgildandi fjármagnstekjuskatta svo og skorti á traustum upplýsingum um núverandi dreifingu fjármagnstekna og peningalegra eigna er erfitt að segja til um heildaráhrif af þessum áformum á sparnað, vexti og tekjudreifingu. Þá skiptir einnig máli hvort tekjum af skattinum verður varið til að greiða niður skuldir ríkissjóðs eða til að fjármagna frekari útgjöld hans.

Þótt óvissa ríki um heildaráhrif skattlagningarinnar má hins vegar telja nær öruggt að sparnaður einstaklinga muni minnka fyrst í stað eftir að skatturinn er lagður á og að sparnaður muni flytjast til þegar til lengri tíma er litið, þ.e. frá eignum sem gefa af sér vaxtatekjur og verða skattlagðar og yfir í eignir þar sem skattar verða lækk-



aðir.¹ Að mati SÍV mun skatturinn því leiða til þess að sparnaður í bankakerfinu minnkar enn frekar en orðið er.²

2. Fjármagnsflótti.

Í II. kafla á bls. 11-17 í skýrslu nefndarinnar er að finna athyglisverðar upplýsingar um alþjóðlega þróun í skattlagningu fjármagnstekna. Þar kemur m.a. fram að á undanfórnum misserum hefur skattur á vaxtatekjur lækkað talsvert í ýmsum aðildarríkjum OECD. Þetta hafa stjórnvöld neyðst til að gera í því skyni að reyna að stemma stigu við flæði fjármagns úr landi og versnandi skattskilum því þróunin hefur orðið sú að fjármagn leitar til þeirra landa sem hvorki leggja á staðgreiðsluskatt né veita öðrum ríkjum upplýsingar um bankainnstæður erlendra aðila.

Á sama tíma og önnur OECD-ríki draga úr skattlagningu vaxtatekna vegna fjármagnsflóttá og versnandi skattskila hyggjast stjórnvöld á Íslandi hefja slíka skattheimtu. Skatturinn verður innheimtur í staðgreiðslu af vaxtatekjum í íslenskum krónum en samkvæmt framtali af vaxtatekjum af eignum í erlendri mynt. Fyllsta ástæða er til að óttast að skattlagning fjármagnstekna hér á landi leiði til hins sama og lýst er sem vandamáli í öðrum OECD-ríkjum, þ.e. að einstaklingar munu koma sér hjá því að greiða skattinn með því að flytja fé til útlanda og telja hvorki fram hér á landi þá eign né tekjur af henni. Þeim mun meiri ástæða er til að óttast viðbrögð af þessu tagi sem skatthlutfallið er hærra.

Í skýrslu nefndarinnar kemur réttilega fram að Lúxemborg sé gjarnan nefnd sem dæmi um land þar sem ekki er lagður staðgreiðsluskattur á vaxtatekjur og bankaleynd mjög rík. Það er alkunna að einstaklingar í nágrennaríkjum Lúxemborgar notfæra sér óspart þennan möguleika á skattaskjól. Vegna sterkra tengsla Íslands og Lúxemborgar og tíðra ferða Íslendinga til Lúxemborgar ber að taka alvarlega þær áhyggjur að íslensku sparifé verði fundið þar skattaskjól. Flestir af stærstu bönkum heims hafa afgreiðslustaði í Lúxemborg og þar í landi eru bankainnstæður tryggðar með líkum hætti og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Með því að skipta sparifénu á reikninga í þremur til fjórum mikilvægustu myntunum í íslensku gengiskráningarvoginni má draga nánast alveg úr gengisáhættu. Það er því lítil áhætta því samfara að flytja spariféð úr landi og í raun hægðarleikur fyrir hvern sem er.

Að mati SÍV er víst að einhverjir Íslendingar munu flytja sparifé sitt úr landi ef ákveðið verður að skattleggja vaxtatekjur hér á landi vegna andstöðu sinnar við þessa skattlagningu. Ef opinber umræða um fyrirhugaða skattlagningu einkennist af tilfinningahita og ákafa má hins vegar búast við að skattaskjól í líkingu við bankana í Lúxemborg höfði til fleiri. Bresti raunverulegur fjárflótti á, mun það að sjálfsögðu hafa hörmulegar afleiðingar í för með sér fyrir íslenskt efnahagslíf. Enn meiri ástæða er til að óttast harkaleg viðbrögð almennings við fjármagnstekjuskatti og fjárflóttá eftir að fram komu á Alþingi frumvörp um skattlagningu vaxtatekna (428. og 429. mál) þar sem gert er ráð fyrir hærra skatthlutfalli en samkvæmt stjórnarfrumvörpunum sem hér eru til umfjöllunar og voru talin byggjast á málamiðlun fulltrúa allra stjórn-

¹ Þetta er í samræmi við niðurstöðu nefndarinnar sem samdi frumvörpin, sjá bls. 45 í skýrslu hennar.

² Innstæður í bankakerfinu námu 29% af innlendum fjársparnaði í árslok 1995 samanborið við 36% í árslok 1990.

málaflokka á Alþingi. Fyrirnefnd þingmannafrumvörp sýna að þrír stjórnmalaflokkar vilja ganga lengra í skattlagningu fjármagnstekna en gert er ráð fyrir í stjórnarfrumvörpunum og því er fyllsta ástæða fyrir almenning til að óttast hækkun skattsins síðar.

3. Samspil við eignarskatt og tekjutengingu bóta.

Eignarskattar eru hærri hér á landi en í öðrum aðildarríkjum OECD. Þetta kann að einhverju leyti að stafa af því að vaxtatekjur hafa verið skattfrjálssar. Á þetta er bent á bls. 4 í skýrslu nefndarinnar. Jafnframt kemur fram á bls. 33 að nefndin hafi talið að umfjöllun um eignarskatta væri utan verksviðs hennar. Hún hefur þó talið rétt að birta upplýsingar um samanlögð áhrif af eignarskatti og fjármagnstekjutekjuskatti verði hann lagður á. Sé gengið út frá 2% verðbólgu, 4% raunávöxtun eignar, 10% fjármagnstekjuskatti, 1,2% almennum eignarskatti og 0,25% sérstökum eignarskatti kemur í ljós að til samans tækju fjármagnstekjuskattur og eignarskattur 44,5% af raunávöxtun eignarinnar þegar um almennan eignarskatt er að ræða og 50,7% þegar um sérstakan eignarskatt er að ræða. Að mati SÍV er hér um að ræða svo mikla skattlagningu að við hana verður ekki unað. Því verður að gera þá kröfu að samhliða frumvörpum um fjármagnstekjuskatt séu kynntar breytingar á eignarskattinum.

Svipuð sjónarmið eiga við um tekjutengingu í almannatryggingakerfinu. Með 28. gr. laga nr. 144/1995, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, var 10. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, breytt þannig að almenna reglan er nú sú að allar fjármagnstekjur teljast til tekna við ákvörðun tekjutengdra bóta en vextir, verðbætur, afföll og gengishagnaður þó aðeins að hálfu. Því er ástæða til að benda á samspil bóta í almannatryggingakerfinu, vaxtatekna og skatts á vaxtatekjur. Sem dæmi má nefna að fáir ellilífeyrisþegi, sem hefur rúmlega 800 þús.kr. í tekjur utan almannatryggingakerfisins, að auki 100 þús.kr. í vaxtatekjur á ári þá heldur hann eingöngu eftir 68 þús.kr. af þessari viðbót. Mismuninum tapar hann við skerðingu bóta og skattlagningu vaxtateknanna. Í þessu tilviki er jaðarskatturinn 32%. Það er því mikilvægt að ekki verði tekin ákvörðun um skattlagningu vaxtatekna nema samtímis verði endurskoðuð tekjutenging í almannatryggingakerfinu. Á bls. 10 í skýrslu nefndarinnar er bent á að þennan þátt þurfi að skoða í kjölfar þess að vaxtatekjur verði skattlagðar. Að mati SÍV er hins vegar brýnt réttlætismál gagnvart ellilífeyrisþegum að þetta verði gert samtímis í stað þess að íþyngja þeim frekar en orðið er og leiðrétt það hugsanlega síðar. Í þessu sambandi skal sérstaklega bent á að ellilífeyrisþegar eiga tæpan helming alls sparifjár í eigu einstaklinga í bankakerfinu og því leggur SÍV ríka áherslu á að hagsmunir þessa stóra hóps viðskiptavina banka og sparisjóða verði ekki fyrir borð bornir.³

4. Áhrif verðbólgu á skattlagningu raunvaxta.

Á bls. 19-20 í skýrslu nefndarinnar er réttilega bent á að skattur á nafnvexti hafi þann galla að skattlagning raunávöxtunar er háð verðbólgu. Einnig er bent á að skattlagning raunávöxtunar aukist eftir því sem raunvextir lækki og verðbólguþáttur

³ 67 ára og eldri áttu um sl. áramót 49% alls sparifjár í eigu einstaklinga í bankakerfinu, 60-66 ára áttu 13% og börn og unglingar yngri en 16 ára áttu 2%. Til samans áttu þessir hópar því 64% af öllu sparifé í eigu einstaklinga í bankakerfinu.



nafnvaxta verði stærri. Eru nefnd dæmi um þetta. Þrátt fyrir þennan augljósa annmarka á skattlagningu nafnvaxta er þessi leið engu að síður farin í frumvörpunum.⁴

Vegna eðlis fjölmargra bankareikninga bera þeir tiltölulega lága raunvexti. Verðbólga má því ekki hækka mikið til að skattlagning raunvaxtanna verði hærrí en við verður unað. Þannig verður skattlagning raunvaxta 80% ef raunvextir af bankareikningi eru 1,3% og verðbólga fer í 10% og 110% fari verðbólgan í 15%. Þessi áhrif verða enn sterkari þegar um er að ræða bankareikninga sem bera lægri raunvexti. Þótt verðbólga sé lág um þessar mundir er tiltölulega skammt síðan verðbólga náðist niður fyrir 10% og ófriður á vinnumarkaði í byrjun næsta árs gæti hæglega stefnt markmiðum stjórnvalda um lága verðbólgu í voða. Að mati SÍV er augljóst að við þær aðstæður yrði um að ræða óhóflega skattþíningu á raunvöxtum af sparifé almennings í bankakerfinu. Það myndi leiða til þess að sparifé leitaði út úr bankakerfinu og viðbrögð bankanna yrðu þau að hækka raunvextina þannig að skattlagning þeirra yrði mildari. Það myndi síðan valda hækkun útlánsvaxta og þannig íþyngja atvinnulífinu.

5. Skattleysi lífeyrissjóða.

Í frumvörpunum er lagt til að fjármagnstekjur lífeyrissjóða verði undanþegnar skattinum. Þetta á bæði við um sameignarsjóði og séreignarsjóði. Fyrir þessari tillögu eru færð fern rök í skýrslu nefndarinnar sem fyllsta ástæða hefði verið til að útlista nánar því rökin eru umdeilanleg. Þetta er þeim mun mikilvægara þar sem meginmarkmiðið með frumvörpunum er að samræma skattlagningu fjármagnstekna. Undanþága lífeyrissjóðanna þýðir hins vegar samkvæmt upplýsingum á bls. 37 í skýrslu nefndarinnar að skattstofninn rýrnar um 17½ milljarð króna og verður aðeins 13 milljarðar króna.⁵ Hér er því augljóslega ekki um samræmda skattlagningu fjármagnstekna að ræða.

Að mati SÍV hefði verið ástæða til að kanna mun betur hvort ekki væri rétt að skattleggja fjármagnstekjur lífeyrissjóðanna í stað þess að undanþiggja þær.⁶ Undanþága af þessu tagi gefur til kynna að sparnaður í lífeyrissjóðakerfinu standi öðrum sparnaði framur. Ennfremur er hún til þess fallin að ýta enn frekar undir þá vafasömu skoðun að lífeyrissjóðakerfið sé svo sérstakt að um það geti ekki gilt almennar reglur. Í þessu sambandi er ástæða til að rifja upp að enn hafa ekki verið sett almenn lög um starfsemi lífeyrissjóða og er það í hrópandi andstöðu við það sem gildir um aðra aðila á fjármagnsmarkaði.

Fari svo að fjármagnstekjur lífeyrissjóða verði undanþegnar skattinum leggur SÍV höfuðáherslu á og gengur reyndar út frá því sem gefnu að slík undanþága muni einnig ná til lífeyrissparnaðar í bönkum og sparissjóðum þegar að því kemur að slíkur sparnaður verður heimilaður samhliða núverandi lífeyrissjóðakerfi. Að öðrum kosti yrði um óþolandi mismunun að ræða.

⁴ Rökin fyrir skattlagningu nafnvaxta eru þau að framkvæmdin verður mun einfaldari en þegar raunvextir eru skattlagðir. Engu að síður lagði nefnd á vegum fjármálaráðherra, sem lauk störfum í maí 1992, til að raunvextir en ekki nafnvextir yrðu skattlagðir.

⁵ Að frátöldum vaxtatekjum ríkis og sveitarfélaga lækkar skattstofninn í 11 milljarða króna.

⁶ Með því að fella niður almenna tekjuskattskyldu af þeim hluta lífeyrissgreiðslna sem samsvara uppsöfnuðum fjármagnstekjum má koma í veg fyrir tvísköttun.



6. Kostnaður við framkvæmd.

Talið er að það muni kosta 15-20 m.kr. að breyta forritum Reiknistofu bankanna til að bankar og sparisjóðir geti annast innheimtu fjármagnstekjuskatts, bæði sem innlánsstofnanir og sem fjárvörsluaðilar með fjölskrúðugt safn verðbréfa fyrir einstaklinga og fyrirtækja. Auk þessa mun umsýslukostnaður í bankakerfinu aukast. Annars vegar vegna þess að almenningur mun án efa leita þangað í verulegum mæli eftir upplýsingum um skattinn. Hins vegar vegna þess að afgreiðsla mun taka lengri tíma en áður því nauðsynlegt verður að afla upplýsinga um og skrá söluverð þeirra verðbréfa sem tekin eru í fjárvörslu. Fyrir utan Reiknistofu bankanna og banka og sparisjóði mun umtalsverður kostnaður lenda á verðbréfafyrirtækjum og öðrum fjármálafyrirtækjum, lögmönnum, endurskoðendum og öðrum fjárvörsluaðilum. Því vaknar sú spurning hvort kostnaður þjóðfélagsins af þessari skattheimtu verði ekki óeðlilega hár samanborið við þær tekjur sem áætlað er að hann skili ríkissjóði.

7. Niðurlag.

Eins og komið hefur fram hér að framan telur SÍV að skattlagning vaxta muni draga úr sparnaði í bankakerfinu og skapa hættu á fjármagnsflóttu. Þessi áhrif eru þeim mun líklegri eftir að fram komu á Alþingi frumvörp sem sýna að þrír stjórnsmálaflokkar vilja ganga lengra í skattlagningu fjármagnstekna en gert er ráð fyrir í stjórnarfrumvörpunum sem hér eru til umfjöllunar. Þá skulu ítrekuð þau sjónarmið SÍV að núverandi skattlagningu fjármagnstekna verði ekki breytt nema samtímis verði eignarskattur lækkaður og tekjutenging bóta í almannatryggingakerfinu endurskoðuð.

Virðingarfyllst,

Finnur Sveinbjörnsson,
framkvæmdastjóri