



Alþingi
Erindi nr. P 127/100
komudagur 12.11.2001

9. nóvember 2001

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um tekjuskatt og eignarskatt o.fl., 114. mál, skatthlutföll, verðbólguleiðréttingar, einstaklingar í atvinnurekstri o.fl.

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, verðbólguleiðréttingar, 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 löggin eru að fullu komin í framkvæmd er lýst í eftirfarandi töflu:

<i>Boðaðar skattabreytingar</i>	<i>Áætlað tekjutap m.kr.</i>
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 (Þjóðarbókhöðuskattur) 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 verðbólgu-eikningsskila	lítið

SEÐLABANKI ÍSLANDS

KALKOFNSVEGI 1 · 150 REYKJAVÍK

SÍMI: 569 9600 · NETFANG: sedlabanki@sedlabanki.is · BRÉFASÍMI: 569 9605

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 efnahagsumsvif 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 þjóðar-búskapnum 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 skatta-aðgerðum 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 verðbólgu markmiði 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. Tekju-missirinn 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 einka-hlutafélög sem gæti leitt til frekara tekjutaps fyrir ríkissjóð. Ástæða kann að vera til bregðast við þeirri. Skoða þarf hvort setja megí 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 ríkis-sjóðs minnkar einnig skylduframlag hans til Jöfnunarsjóðs sveitar-félaga. Lauslega áætlað 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 sveitar-félögunum viðbótarkostnaði en jafnframt skapa þeim öllu meiri tekjur

Þannig að ekki er víst að afkoma þeirra breytist mikið til lengri tíma lítið.

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 lítið að stuðla að meiri fjármagnsnotkun á mann og auka framleiðslugetu. 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 framboðshlið hagkerfisins, þ.e. auka framboð framleiðsluþátta (vinnuafls og fjármagns), auka framleiðni og efla sparnað myndu hins vegar samtímis skapa forsendur varanlegs hagvaxtar og styðja við verðból gumarkmið 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 undanförmu. 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 vinnuafls 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 fyrirtækja, sem verður með því lægsta sem þekkest í samkeppnislöndum, væntanlega laða fjármagn til landsins og/eða hamlar gegn fjármagnsústreymi. Að því marki sem breytingarnar hafa jákvæð áhrif á beina fjárfestingu styrkist gengi krónunnar. Í þriðja lagi er lækkun stimpilgjalds jákvætt skref, en um er að ræða skatt sem ekki tíðkast í sama mæli og hér í helstu sam-

keppnislöndum og virkar hamlandi á framþróun og virkni fjármagns-
markaðar.

Skattalækkunarir 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 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 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 æski-
legra 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 þjóðar-
búskapnum fremur en uppsveifla. Sem stendur gætir enn umtals-
verðrar framleiðsluspennu í þjóðarbúskapnum. Á meðan hún er fyrir
hendi eru aðgerðir sem tafið gætu óhjákvæmilega aðlögun þjóðar-
útgjalda 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 skatt-
frjálsra verðbréfa, lífeyrissjóðsinn eignar 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 skattabreyt-
inganna 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 álitum Seðlabanka Íslands frá apríl 1997 var mælt gegn því að hverfa
frá verðbólgu-reikningsskilum. Þar var bent á að þrátt fyrir litla verð-
bólgu 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.

Verðbólgu-leiðrétt reikningsskil gefa betri mynd af raunverulegri
verðmætasköpun og eiginfjárstöðu fyrirtækja en nafnvirðisreiknings-
skil. Þau rök að bókhald verði einfaldara með afnámi verðbólgu-
leiðréttinga eru ekki einhlít. Fyrirtæki og eigendur fyrirtækja kunna að
sjá sér hag í að halda verðbólgu-leiðrétt bókhald samhliða opinberu

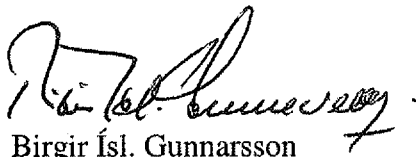
nafnvirðisbókhalði til að fylgjast með raunverulegum efnahag og tengja hann rekstrarstærðum.

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 nafnvirðisbókhalði. 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