



Alþingi  
Efnahags- og skattanefnd  
Austurstræti 8 - 10

150 REYKJAVÍK

25.6.2009

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, 118. mál**

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um tekjuöflun ríkissjóðs og greiðslum úr ríkissjóði sem nauðsynlegar eru taldar til þess að ná markmiðum um jöfnuð í ríkisfjármálum. Umsögn þessi fjallar einkum um tekjuöflunarþáttinn. Í frumvarpinu eru nánar tiltekið lögðar til eftirfarandi breytingar sem Samtök atvinnulífsins sjá ástæðu til að fjalla um:

1. Atvinnuþryggingagjald hækki úr 0,65% í 2,21% og gjald í Ábyrgðarsjóð launa hækki úr 0,1% í 0,2%. Í frumvarpinu felst að tryggingagjald og önnur gjöld sem leggjast á sama skattstofn hækki úr 5,34% í 7%.
2. Virðisaukaskattur á matvæli verði hækkaður á ný og tekið upp það fyrirkomulag sem var fyrir 1. mars 2007, þegar tiltekna neysluvörur báru 24,5% virðisaukaskatt þó svo að önnur matvara væri í lægra þrepi virðisaukaskatts.
3. Tímabundinn 8% hátekjuskattur, sem innheimtur verði í staðgreiðslu frá og með 1. júlí 2009, af launum hvers einstaklings umfram 700 þús. kr. á mánuði.
4. Skil á afdreginni staðgreiðslu fjármagnstekna verði ársfjórðungslega í stað árlega frá 1. júlí 2009.
5. Tímabundin hækkun skatts á fjármagnstekjur úr 10% í 15% á tímabilinu 1. júlí til 31. desember 2009 á fjármagnstekjur umfram 250.000 kr. á hverju tímabili og verði þessi hækkun innheimt í staðgreiðslu.
6. Skattlagning verði tekin upp á vaxtatekjum aðila sem ekki hafa heimilisfesti hér á landi og bera takmarkaða skattskyldu.

Frumvarpið felur í sér gróðarlega aukningu skattaálaga og vegur þar hækkun tryggingagjaldsins þyngst, sem leggst með fullum þunga á launagreiðslur fyrirtækja, sem flest eru í afleitri stöðu fyrir.

Frumvarp þetta verður engu að síður að skoðast í samhengi við aðra viðleitni atvinnulífs og stjórnvalda til að takast á við gríðarlega erfiðleika í efnahags- og atvinnumálum sem bitna hart á heimilum og atvinnulífi. Risavaxin áskorun í ríkisfjármálum er þar eitt erfiðasta viðfangsefnið. Í þessu ljósi hafa aðilar vinnumarkaðarins unnið að því hörðum höndum undanfarnar vikur í samstarfi við stjórnvöld að reyna að ná breiðu þríhliða samstarfi um stöðugleikasáttmála með það að markmiði að stuðla að endurreisn atvinnulífsins. Er þar lögð áhersla á að koma á jafnvægi í rekstri hins opinbera, stöðugu verðlagi, lægri vöxtum, stöðugu og hærra gengi krónunnar og skapa þannig skilyrði fyrir nýrri sókn í atvinnumálum.



Frumvarp þetta fjallar um ráðstafanir sem snúa að aðlögunarvanda ríkissjóðs á þessu ári og því næsta og er þar mikil áhersla á aukna tekjuöflun. Meðal þess sem á strandar, þegar þetta er ritað, til þess að samkomulag takist um stöðugleikasáttmála er hins vegar bindandi aðgerðaáætlun í ríkisfjármálum 2009-2013. Samtök atvinnulífsins hafa lagt áherslu á að jöfnuði í ríkisfjármálum verði náð sem allra fyrst og þá mögulega fyrr en gert er ráð fyrir í sameiginlegri áætlun stjórnvalda og AGS. Mælir flest með því að tekið verði á vandanum öllum í einu lagi og öllum aðilum þannig gert ljóst hvers er að vænta og hvernig þjóðin mun vinna sig út úr miklum efnahagsvanda. Jafnframt verður að hafa hugfast að tekjustofnar ríkisins dragast mikið saman og er því mikilvægt að hlutdeild tekjuöflunar í aðgerðunum verði ekki of mikil. Þarf því að ganga út frá því að takmarkaðar skattahækkningar verði eftir árið 2010 og að skattar verði lækkandi hlutfall aðlögunaraðgerða eftir yfirstandandi ár. Er stuðningur Samtaka atvinnulífsins við tiltekin ákvæði frumvarps þessa með þeim fyrirvara að stjórnvöld sjái til þess að þannig verði staðið að málum.

Samtökin vilja benda á að frumvarpið er lagt fram á Alþingi án þess að farið hafi fram sá undirbúningur og samráð sem mælt er fyrir um í leiðbeiningum um undirbúning og gerð stjórnarfrumvarpa sem forsætisráðuneytið hefur gefið út og er umsagnaraðilum gefinn afar skammur umsagnarfræstur. Einnig í þessu ljósi er lagt til að horfið verði frá fyrirhuguðum breytingum á skattalögum sem fela í sér flókin álitaefni en ekki er gert ráð fyrir að skili ríkissjóði umtalsverðri tekjuaukningu, sbr. nánari umfjöllun um 6. gr. frumvarpsins um að taka upp skattlagningu á vaxtatekjum aðila með takmarkaða skattskyldu.

Samtök atvinnulífsins telja að eftirfarandi þættir frumvarpsins þarfnist nánari umfjöllunar.

### **1. Hækkun tryggingagjalds**

Eins og fram hefur komið vegur fyrirhuguð hækkun atvinnuþryggingagjalds og gjalds í Ábyrgðasjóð launa mjög þungt í aukinni skattlagningu eða 7 ma.kr. á þessu ári af um 10,4 ma.kr. tekjuáhrifum samtals. Er ljóst að í þessu felst gríðarleg aukning álaga á atvinnulífið. Vegna stóraukins atvinnuleysis á undanförunum mánuðum blasir þó við þörfin á auknum framlögum til Atvinnuleysisþryggingasjóðs og er því í frumvarpinu lagt til að hækka atvinnuþryggingagjald úr 0,65% í 2,21%. Sama gildir um aukin útgjöld Ábyrgðasjóðs launa vegna fjölgunar gjaldþrota fyrirtækja, en lagt er til að gjald til hans hækki úr 0,1% í 0,2%.

Atvinnulífið hefur löngum að fullu axlað þessar byrðar með framlögum í sjóðina. Samtök atvinnulífsins gera í meginatriðum ekki athugasemdir við hækkun þessara gjalda. Á hinn bóginn er ljóst að með auknu atvinnuleysi vex misnotkun á atvinnuleysisbótum og öðrum opinberum bótakerfum hröðum skrefum. Er því nauðsynlegt að taka upp mun virkara eftirlit en hingað til hefur tíðkast jafnframt því sem hugað verði að lagabreytingum til að fyrirbyggja slíka misnotkun.

Með hækkun tryggingagjalds hækkar launahlutfall útgerðar af brúttótekjum útgerða í herra hlutfalli af tekjum þeirra vegna gildandi hlutaskiptakerfis sjómanna og útgerða en sambærileg áhrif verða ekki hjá öðrum atvinnufyrirtækjum sem greiða kaup sem ekki er tekjutengt atvinnustarfseminni. Í ljósi þessa er lagt til að sú breyting verði gerð að umrædd hækkun dragist frá óskiptu skiptaverðmæti afla, sbr. 1. gr. laga nr. 24/1986 um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins.

### **2. „Sykurskattur“**

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að virðisaukaskattur á tiltekin matvæli verði hækkaður í herra þrep skattsins og er slíkri ráðstöfun oft gefið rangnefnið „sykurskattur“. Samtök atvinnulífsins voru mjög fylgjandi þeirri breytingu sem var gerð á skattlagningu matvæla og tók gildi 1. mars 2007, enda fól hún í sér að dregið var úr óskynsamlegri neyslustýringu, vægi vörugjalds



var minnkað og stuðlað að heilbrigðari verðmyndun á matvælum og lækkun verðs í átt að verðlagi í nálægum löndum. Öll tilraun stjórnvalda til þess að skattleggja gos og sætindi umfram önnur matvæli var mjög gagnrýniverð vegna grófrar mismununar sem hún fól í sér. Af því leiðir að Samtök atvinnulífsins eru í raun mótfallin þeirri breytingu sem felst í 4. gr. frumvarpsins um hækkun virðisaukaskatts á tilteknar matvörur til samræmis við eldra fyrirkomulag.

Telji stjórnvöld engu að síður óhjákvæmilegt að skattleggja slíkar vörur sérstaklega hvetja SA til að notuð verði illskársta leiðin í samræmi við tillögur þeirra sem gerst þekkja til. Í þessu efni vísa Samtök atvinnulífsins til tillagna Samtaka iðnaðarins um þetta efni.

### **3. Hátekjuskattur í staðgreiðslu**

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I er lagt til að tekinn verði upp 8% hátekjuskattur, sem innheimtur verði í staðgreiðslu frá og með 1. júlí 2009, af launum hvers einstaklings umfram 700 þús. kr. á mánuði. Samtök atvinnulífsins gera þá athugasemd við þessa tillögu að þessi skattahækkun er óframkvæmanleg með svo skömmum fyrirvara. Rétt eins og tíðkast í opinberum rekstri eru sum fyrirtæki á almennum markaði með fyrirframgreidd laun. Í báðum tilvikum ráða aðilar ekki við slíka fyrirvaralausá breytingu, enda kallar hún á kostnaðarsamar breytingar á launakerfum. Óeðlilegar kröfur sem þannig eru gerðar til launagreiðenda verður auk þess að skoða í ljósi þeirra ströngu viðurlaga sem liggja við því ef launagreiðendum tekst ekki að fara rétt að fyrirmælum skattalaga.

Samtök atvinnulífsins leggja því til að umrædd skattahækkun taki ekki gildi fyrr en í fyrsta lagi 1. ágúst 2009 sem og að slakað verði tímabundið á viðurlögum vegna hugsanlegra mistaka launagreiðenda sem rekja má til upplýsingaskorts og síðbúinnar upplýsingagjafar skattyfirvalda.

### **4. Tíðari skil fjármagnstekjuskatts**

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að uppgjörstímabil fjármagnstekjuskatts verði stytzt úr almanaksári í 3 mánuði. Slík framkvæmd flækir skattframkvæmdina og gerir hana mun kostnaðarsamari fyrir skilaskyld fyrirtæki. Þótt hún sé almennt framkvæmanleg er fyrirvarinn óeðlilega lítill að ætla skilaskyldum fyrirtækjum að taka slíkt upp með fáeinna daga fyrirvara.

### **5. Viðbótarfjármagnstekjuskattur**

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði III er lögð til tímabundin hækkun fjármagnstekjuskatts úr 10% í 15% á tímabilinu 1. júlí til 31. desember 2009 á fjármagnstekjur umfram 250.000 kr. á hverju tímabili og verði þessi hækkun innheimt í staðgreiðslu. Að mati Samtaka atvinnulífsins er tillaga þessi alltof flókin og kostnaðarsöm fyrir skilaskyld fyrirtæki, auk þess að vera óframkvæmanleg með svo skömmum fyrirvara.

Samtök atvinnulífsins leggja þess í stað til að viðbótarskattheimtan verði utan staðgreiðslu og innheimt með álagningu að skattárinu liðnu, þannig að staðgreiðsluframkvæmd verði óbreytt. Hinn möguleikinn væri að leggja á síðari helmingi þessa árs 15% fjármagnstekjuskatt í staðgreiðslu, en leiðréttá síðan við álagningu vegna fjármagnstekna sem eru undir 250 þús. krónum. Fyrri kosturinn er mun heppilegri, þar sem með því yrði komist hjá verulegri aukningu kostnaðar hjá skilaskyldum aðilum vegna kostnaðarsamra kerfisbreytinga í tengslum við tímabundna ráðstöfun.

### **6. Skattlagning vaxtatekna sem greiddar eru úr landi**

Samkvæmt 6. gr. frumvarpsins er lagt til að tekin verði upp skattlagning vaxtatekna sem verða til hér á landi hjá aðilum sem ekki eru heimilisfastir hér á landi en bera takmarkaða skattskyldu skv. 3. gr. tekjuskattslaga. Minnt skal á að hliðstæð breyting var lögð til í



frumvarpi sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi (þingmál 366). Er vísað til umsagnar Samtaka atvinnulífsins um það mál dags. 12.3.2009 sem og til umsagnar Samtaka fjármálafyrirtækja um sama mál dags. 11.3.2009. Umrædd lagabreyting var þá ekki lögfest, enda höfðu Samtök atvinnulífsins beint því til stjórnvalda að slík breyting yrði ekki gerð nema að vandlega yfirlögðu ráði og lagt til að löggjafinn beindi því til stjórnvalda að gerð yrði úttekt á löggjöf nálæggra ríkja um þetta efni og kostir og gallar ólíkra leiða vegnir og metnir. Hliðstæðar ábendingar komu frá fleiri umsagnaraðilum. Niðurstaða efnahags- og skattanefndar í því máli, sem fram kom í framhaldsálitu dags. 6. apríl, þskj. 922, var að leggja til að ákvæði frumvarpsins um þetta efni (1. gr.) skyldu felld brott, en áhrif 1. gr. skyldu skoðuð betur. Ekki verður séð að slík skoðun hafi ennþá verið gerð og ekkert samráð hefur verið haft við sérfræðinga og hagsmunaaðila í atvinnulífinu, sem þó má sjálfsgagt telja m.a. í ljósi fyrrnefndrar handbókar stjórnvalda og Alþingis um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Þá liggur fyrir að þess er ekki vænst að umrædd lagabreyting skili ríkissjóði umtalsverðri tekjuaukningu samkvæmt tekjuáætlun frumvarpsins og er breyting því ekki aðkallandi frá því sjónarmiði. Í ljósi þessa leggja Samtök atvinnulífsins til að umrætt ákvæði verði felld brott, en málið hugsanlega tekið upp á ný verði það niðurstaðan að þess sé þörf, þegar stjórnvöldum og hagsmunaaðilum hefur gefist nauðsynlegt ráðrúm til skoðunar á ólíkum kostum.

Í athugasemdum við frumvarpið er því haldið fram að eðlilegt sé að vextir séu skattlagðir með sama hætti og aðrar tekjur erlendra aðila með takmarkaða skattskyldu hér á landi. Á hinn bóginn liggur fyrir að málum þessum er skipað með ólíkum hætti í nálægum ríkjum og nægir þar að benda á að rétt eins og hér á landi er í Noregi og Svíþjóð ekki lagðir afdráttarskattar á vaxtatekjur og sama almenna reglan gildir í Danmörku, þótt viss frávik séu þar frá.

Þá ber að hafa í huga að ólíkar leiðir eru til þess að skattleggja vexti sem greiddir eru úr landi. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæðið um skattlagningu eigi ekki við í þeim tilvikum þar sem um er að ræða tvísköttunarsamning milli Íslands og heimilisfesturíkis móttanda vaxtanna þar sem kveðið er á um að ekki skuli draga afdráttarskatt af vaxtatekjum. Komi til þess að síðar verði ákveðið að taka upp umrædda skattlagningu skal á það bent að tvísköttunarsamningar sem íslensk stjórnvöld hafa gert og hafa öðlast gildi eru tiltölulega fáir miðað við nálæg lönd. Er algengt að íslensk fjármálafyrirtæki og önnur fyrirtæki hafi gert lánasamninga við aðila í ríkjum utan þessa hóps. Teldu Samtök atvinnulífsins því mun eðlilegra að skattlagning vaxta beinist að aðilum með heimilisfesti í lágskattaríkjum samkvæmt viðtekinni skilgreiningu, sbr. t.d. 9. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Þá er rétt að vekja athygli á því að frumvarpið gerir ráð fyrir því að skattur á vaxtatekjur erlendra aðila verði innheimtur í staðgreiðslu samkvæmt lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Mun rökréttara væri að þessari skattheimtu, ef af yrði, væri skipað undir lög nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, sem almennt gilda um staðgreiðslu af vöxtum. Lögin um staðgreiðslu opinberra gjalda gera ráð fyrir mánaðarlegum skilum á skatti og kveða raunar á um að andlag staðgreiðslunnar sé tekjuskattsstofn en ekki brúttógreiðslan sbr. A-lið 2. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sem vísar yfir í 70. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Það liggur í hlutarins eðli að eðlilegt er að öll staðgreiðsluframkvæmd vegna innheimtu staðgreiðslu á vaxtagreiðslur sé samkvæmt sömu lögnum, þ.e. lögum nr. 94/1996, enda engin haldbær rök fyrir annarri framkvæmd.

Samtök atvinnulífsins vekja sérstaka athygli á því að við ríkjandi óvissuástand á fjármálamörkuðum er mikil hætt á því að breyting sú sem frumvarpið felur í sér muni hækka lánakostnað innlendra lántakenda, og er þar sannarlega ekki á bætandi. Í athugasemdum við frumvarpið er gefið til kynna að skattlagning vaxtatekna muni ekki hafa neikvæð áhrif á íslenska lántakendur heldur verði að öllu leyti borin af móttakendum vaxtanna. Þetta er á



misskilningi byggt. Í alþjóðlegum lánasamningum er oft að finna svonefnd „gross-up“ ákvæði sem fela í sér að þurfi lánveitandi að sæta afdráttarskatti skuldbindi lántakandi sig til að greiða hærri vexti þannig að lánveitandi verði jafnsettur og ef engum skatti væri haldið eftir. Almennt er ástæða til að óttast að sú breyting sem 6. grein frumvarpsins felur í sér gæti aukið enn óvissu um lánshæfismat íslenskra aðila á alþjóðlegum fjármálamörkuðum, jafnframt því sem erlendir lánveitendur geta möguleika nýtt sér slíka breytingu til að segja upp gildandi lánasamningum. Skilaboðin sem íslensk stjórnvöld sendu frá sér með skyndilegri breytingu af þessum toga yrðu því algjörlega röng við ríkjandi aðstæður. Einnig í þessu ljósi skora Samtök atvinnulífsins á Alþingi að falla frá fyrirhugaðri lagabreytingu. Um þetta efni skal einnig vísað til umsagnar SAMORKU – Samtaka orku- og veitufyrirtækja um þingmál þetta.

#### **7. Breytingar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof**

Í 18. og 19. gr. frumvarpsins er að finna tillögur um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof. Samtök atvinnulífsins gera alvarlega athugasemd við fyrirhugaða breytingu á 8. gr. fæðingarorlofslaga sem lengir það tímabil sem hægt er að taka fæðingarorlof á úr 18 mánuðum í 36 mánuði. Markmið þessarar breytingar er að dreifa greiðsluflæði úr Fæðingarorlofssjóði á lengra tímabil og veita um leið foreldrum frekari sveigjanleika varðandi það að taka út fæðingarorlof. Breyting þessi mun þó einnig hafa mjög mikil og alvarleg áhrif á vinnumarkaðinn að öðru leyti. Virðist sem frumvarpshöfundar hafi ekki áttað sig á því að fæðingarorlofslögin veita foreldrum sem tilkynnt hafa um töku fæðingarorlofs uppsagnarvernd og hefur sú vernd verið túlkuð af dómstólum á þann hátt að uppsagnarverndin gildi frá og með þeim tíma sem tilkynnt er um fæðingarorlof og fram til þess tíma sem starfsmaður kemur til baka til starfs síns úr fæðingarorlofi.

Fæðingarorlofslögin mæla einnig fyrir um að foreldri eigi ávallt rétt á að taka fæðingarorlof sitt samfelt í einu lagi. Hins vegar þarf vinnuveitandi að veita samþykki sitt ef foreldri vill skipta orlofi á fleiri tímabil. Þar sem konum er gert að taka a.m.k. tvær vikur í fæðingarorlof strax eftir fæðingu barns yrði það ætíð háð samþykki vinnuveitanda að konan tæki einnig fæðingarorlof við lok hins 36 mánaða tímabils. Hins vegar gætu karlmenn ákveðið að taka allt fæðingarorlof sitt í einu lagi í lok þessa tímabils án þess að vinnuveitandi þyrfti að samþykkja slíkt. Þar með myndu þeir hinir sömu njóta uppsagnarverndar í allan þann tíma, eða jafnvel í um þrjú og hálf ár. Uppsagnarvernd í þetta langan tíma er mjög íþyngjandi fyrir vinnuveitendur sem verða þá á sama tíma ef samdráttur verður að segja frekar upp hæfara starfsfólki eða starfsfólki með mun lengri starfsreynslu. Getur það ekki verið vilji löggjafans að veita öðru kyninu umfram hitt slíka uppsagnarvernd. Samtök atvinnulífsins leggja til að 18. gr. frumvarpsins verði felld brott.

Virðingarfyllst,

Guðlaugur Stefánsson hagfræðingur