Alþingi
Erindi nr. Þ 140/280
komudagur 18.11.2011

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
b/t. Eiríks Áka Eggertssonar
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Reykjavík, 18. nóvember 2011.

Efni: Frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (195.mál).
Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér breytingar á fjölmörgum sköttum, í samræmi við þá skattastefnu sem mörkuð var árið 2009.

Undanfarin fjögur ár hafa ríflega 100 breytingar verið gerðar á skattkerfi atvinnulífs og heimila.[1] Yfirlýst rök þar að baki eru að miklu leyti skiljanleg enda brýn þörf að draga úr halla á rekstri ríkissjóðs og tekjuöflun ein tveggja leiða til þess. Þegar rýnt er hins vegar í heildarmynd tekjuhliðar ríkisfjármála síðastliðin ár má m.a. sjá fjögur varhugaverð þemu:

- **Í fyrsta lagi** eru það skattabreytingar sem ekki er beint að bráðavanda ríkissjóðs heldur eru umfram allt hugmyndafræðilegs eðlis. Má þar t.d. vísa í upptöku þrepaskipts skattkerfis, en raunhækkun skatttekna vegna þess árið 2010 samanborið við árið 2009 nam aðeins 0,4% skv. ríkisreikningi ársins 2010.

- **Í öðru lagi** tekjuöflun í skjóli gjaldeyrishafta en höftin draga verulega úr svigrúmi samkeppnishæfra fyrirtækja og fjárfesta til að leita í hagstæðari lögsögur með sína starfsemi og skattgreiðslur. Munar þar helst um tekjur vegna fjármagnstekjuskatt annars vegar og auðlegðaskatt hins vegar.

- **Í þriðja lagi** má finna fjölmargar skattahækkanir sem ekki eru að skila þeim tekjum sem stefnt var að vegna áhrifa þeirra til samdráttar á tekjuskattsstofnum. Má hér nefna bensíngjald og áfengisgjald, sem ítrekað hafa verið hækkuð til að vega upp á móti samdrætti skatttekna.

- **Í fjórða lagi** hafa fjölmargar aðrar skattkerfisbreytingar hvatt til ákvarðanatöku meðal fyrirtækja og heimila sem gengur þvert á hagsmuni hagkerfisins í heild af hallalausum fjárlögum, en dæmi þar um eru reifuð hér að neðan.

Af þessum ástæðum og fjölmörgum öðrum hefur Viðskiptaráð ítrekað lýst þeirri skoðun sinni að núverandi skattastefna sé skaðleg atvinnulífi og heimilum og þar með rekstri ríkissjóðs[2]. Ef eingöngu er horft á áhrif stefnunnar á stöðu ríkissjóðs má segja að niðurstaða ríkisreiknings fyrir árið 2010 renni stoðum þar undir. Samkvæmt reikningnum var frumjöfnuður neikvæður um rúma 84 ma. kr., sem er 45 mö. kr. meiri halli en fjárlög og fjáraukalög gerðu ráð fyrir. Þar spilar eiginfjárframlag ríkissjóðs til Íbúðalánasjóðs stóran þátt, eins og gjarnan er bent á að hálfu stjórnvalda. En ef tekið er tillit til sambærilegs óreglulegs liðar á tekjulið fjárlaga, Avens samkomulagsins, má sjá að frumjöfnuður er eigi að síður neikvæður um 68,7 ma. kr. á sama tímabil og heildartekjur ríkissjóðs 3,5% undir áætlunum í stað 0,2% yfir. Skattastefnan bar því ekki þann árangur sem stefnt var að árið 2010 fyrir rekstur ríkissjóðs.

Auk þess má sjá skýr merki um skaðsemi tekjuöflunaraðgerða stjórnvalda á atvinnulíf og heimili ef litið er til þess að atvinnuvegafjárfesting og einkaneysla, forsendur hagvaxtar og atvinnusköpunar, eru enn við söguleg lágmörk. Þá má nefna fjöldamargar aðrar birtingarmyndir núverandi skattastefnu, s.s. fjölgun erfðafjárskýrslna vegna fyrirframgreidds arfs, minni akstur einstaklinga um hringveginn, aukinn fjármögnunarkostnað fyrirtækja, aðgerðir eldri borgara til að tryggja hag sinn, brottflutning fyrirtækja, ráðgjöf erlendra skattasérfræðinga, aukna framleiðslu heimabruggs o.s.frv. Með fjárlagafrumvarpi næsta árs og því frumvarpi sem hér um ræðir er hoggið í sama knérunn að mati Viðskiptaráðs og ljóst ætti að

[1] Sjá yfirlit á heimasíðu Viðskiptaráðs, http://www.vi.is/utgafa-vi/skattkerfid/yfirlit-yfir-breytingar-a-skattkerfinu/
[2] Fréttir Viðskiptaráðs af skattamálum

vera að núverandi skattahækkunarstefna er gengin sér til húðar og meiri áhersla ætti að vera á frekari niðurskurð útgjalda til að samræma þau almennum umsvifum í hagkerfinu. Þar er ástæða til að minn á fyrri tillögur Viðskiptaráðs í ríkisfjármálum sem miða að því að hagræða í útgjöldum hins opinbera og skjóta styrkari stoðum undir tekjugrunn þess.

Hækkun auðlegðarskatts – 10. gr. a.
Ein af fjölmörgum breytingum frumvarpsins er framlenging á auðlegðarskatti um tvö ár auk þess sem tekið er upp nýtt skattþrep. Upphaflega var auðlegðarskatti ætlað að vera tímabundin ráðstöfum til þriggja ára, þ.e. frá og með álagningu 2010-2012, en mun nú ljúka við álagningu 2015. Auk augljósra skaðlegra áhrifa auðlegðarskatts stendur hér upp úr holur hljómur í loforðum stjórnvalda um tímabundnar skattaálögur enda ganga þau hér á bak fyrri orða sinna.

Fjöldi aðila hefur ítrekað komið á framfæri rökstuddri gagnrýni við upptöku auðlegðarskatts, en þar má nefna að skatturinn:

- Er bein eignaupptaka fyrir fjölmarga einstaklinga, en skv. svari fjármálaráðherra á Alþingi stóðu 657 einstaklingar með engar launtekjur árið 2009 undir 1,1 ma. af innheimtum auðlegðaskatti það árið.
- Vegur að fjárfestingaumhverfi á Íslandi og dregur úr virkni fjármagnsmarkaða og vilja frumkvöðla til áhættufjárfestinga með því að letja til sparnaðar og fjárfestinga.
- Leiðir til tvískattlagningar fjármagns sem hefur verið umbreytt í eignir, eftir að skattar hafa verið greiddir af sömu tekjum, sem aftur letur til fjárfestinga.
- Hvetur aðila sem eiga eignir eða fjármuni hér á landi til að flytja þá út fyrir landsteinana á sama tíma og fjárfesting er í sögulegu lágmarki, sem stjórnvöldum er mikið í mun að bæta úr.
- Samvirkni auðlegðarskatts, hás fjármagnstekjuskatts og væntinga um afnám gjaldeyrishafta hvetja frekar til skammtíma fjárfestinga (t.d. í stuttum skuldabréfum) en í verkefnum sem þurfa þolinmótt fjármagn (t.d. í sprotafyrirtækjum eða annari atvinnustarfsemi). Nauðsynlegt er hinsvegar að hvetja til langtímafjárfestinga til að byggja undir atvinnugreinar til framtíðar.

Gagnrýni á auðlegðarskattinn hefur ítrekað verið svarað á þann veg að eðlilegt sé að breiðu bökin beri aukna skatta, sem nauðsynlegt er að afla vegna bágrar stöðu ríkissjóðs. Þeim markmiðum var náð í eldra og einfaldara skattkerfinu með flötum tekjuskatti einstaklinga án eignarskatta, enda greiddi hátekjufólk fleiri krónur í skatta hvern mánuð og hærra hlutfall launa sinna en þeir sem höfðu lægri tekjur.

Gjarnan er jafnframt vísað til óska erlendra „auðjöfra“ um frekari skattlagningu þegar auðlegðarskattinn ber á góma hérlendis. Í þessu samhengi er áhugavert að skoða nýlegar fréttir um skattlagningu kaupsýslumannsins Warren Buffet. Heildartekjur Buffet á síðasta ári voru ríflega 7 ma. kr., en eignir hans eru í dag metnar á tæpa 6.000 ma. kr. Skattgreiðslur Buffet námu 800 mkr. það árið eða 17% af skattskyldum tekjum. Tæki íslenskt skattkerfi til Buffet og ef gert er ráð fyrir að hrein eign hans nemi aðeins um helmingi heildareigna (sem er varlega áætlað) hefði auðlegðarskattsgreiðsla hans fyrir síðasta ár verið um 58 ma. kr. Er það áttföld sú upphæð sem hann hafði í tekjur það árið eða sjötíufaldar skattgreiðslur hans skv. fréttinni. Þetta er örugglega ekki það sem Buffet og aðrir auðugir útlendingar hafa kallað eftir, heldur eru þeir væntanlega að horfa til þess sem sanngjarnt er, að þeir greiði sambærilegt hlutfall tekna sinna í skatta og aðrir skattgreiðendur. Íslenski auðlegðarskatturinn leggst hinsvegar ekki á tekjur, sem er sanngjarnara form skattheimtu, heldur eignir. Hér er um nokkuð grófan samanburð að ræða, en hann sýnir engu að síður með skýrum hætti þær villigötur sem skattheimta á Íslandi er nú á.

Viðskiptaráð ítrekar því þá afstöðu sína hér að neikvæð áhrif auðlegðaskattins vegi upp aukna skatttekjur ríkissjóðs og gott betur og eigi því að afnema hið fyrsta.

Hækkun á skattbyrði einstaklinga – 10. gr. b.
Frumvarpið felur í sér hækkun tekjuskatts einstaklinga með því að taka fyrir hækkun tekjuskattsþrepa í samræmi við núgildandi lög. Lögum samkvæmt skulu þrepin taka breytingum í samræmi við launavísitölu, sem hefur hækkað um 8%. Fyrirliggjandi frumvarp gerir á hinn bóginn aðeins ráð fyrir að þrepin hækki um 3,5% sem efnislega þýðir að einstaklingar skattleggjast fyrr í öðru og þriðja skattþrepinu en verið hefði.

Hér má velta upp hversu stór hluti nýlegra og ríflegra kjarasamningshækkana færist fyrr í efri skattþrep en verið hefði í óbreyttu kerfi.

Líkt og með fyrri yfirlýsingar stjórnvalda um álagningu auðlegðarskatts gengur þetta þvert á fullyrðingar fjármálaráðherra við upphaf yfirstandandi þings um að ekki kæmi til frekari almennra skattahækkana á næsta ári.

Viðskiptaráð leggur til að tekjuskattsþrep verði hækkuð líkt og lög gera ráð fyrir í samræmi við launavísitölu sem og að þrepaskipting tekjuskatts verði lögð af hið fyrsta.

Lækkun á frádráttarviðmiðun viðbótarlífeyrissparnaðar – 10. gr. c.
Í frumvarpinu er jafnframt lögð til lækkun á frádrættarbærni launþega vegna greiðslna viðbótariðgjalda í séreignarsparnað. Hámarksfrádráttur í gildandi lögum er 4% en frumvarpið kveður á um að hann lækki í 2%. Til að forðast tvískattlagningu verða þeir sem hafa greitt 4% af launum sínum í séreignarsparnað því að lækka iðgjald sitt í 2%. Það kemur því vart á óvart að fjöldi aðila, á borð við ASÍ, hafi gagnrýnt harðlega þetta ákvæði frumvarpsins.

Með þessu er verið að draga úr hvata til sparnaðar, en eins og fulltrúar nokkurra lífeyrissjóða bentu nýverið á er viðbótarlífeyrissparnaður eitt hagstæðasta sparnaðarform sem völ er á og líka eitt það einfaldasta. Áætlaður skammtímatekjuauki ríkissjóðs af þessari breytingu er að mati Viðskiptaráðs minni en neikvæðar afleiðingar á sparnað í hagkerfinu.

Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá því að lækka frádráttarbærni launþega vegna greiðslu í séreignarsjóði úr 4% í 2%.

Breytingar á afdráttarskatti – 6. gr.
Í frumvarpinu er lögð til leiðrétting á afdráttarskatti sem síðustu ár hefur verið lagður á vaxtagreiðslur innlendra aðila til erlendra lánadrottna. Breytingin er af hinu góða eða lækkun á skattinum í 10% úr 18% og 20%.

Afdráttarskatturinn hefur verið gagnrýndur harðlega frá því hann var fyrst lagður á, enda verulega íþyngjandi fyrir íslensk fyrirtæki og fælandi fyrir þá sem vilja veita fjármagni hingað til lands. Líkt og varað var við í skýrslu Viðskiptaráðs og Samtaka atvinnulífsins, *Skattkerfi atvinnulífsins*, þá gera alþjóðlegir lánasamningar ráð fyrir að sköttum af þessu tagi sé velt á lántakandann, þ.e. íslensk fyrirtæki. Ef litið er til nýlegs svars fjármálaráðherra á Alþingi kemur í ljós að innheimtar tekjur af þessum skatti námu rúmum 4 mö. kr. frá árinu 2009 til febrúar á þessu ári. Vegna fyrrgreinds fyrirkomulags alþjóðlegra lánasamninga má ætla að meginþorri þessara tekna hafi lagst ofan á fjármagnskostnað íslenskra fyrirtækja, í dýpstu efnahagslægð síðustu áratuga. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins er þetta ein ástæða þess að skattinum er breytt nú. Þeirri ákvörðun fjármálaráðuneytisins ber að fagna – þó talsverður skaði sé þegar skeður.

Í greinargerð frumvarpsins kemur einnig fram að það sé ætlun fjármálaráðherra að endurskoða skattlagninguna í samræmi við norrænan rétt, sérstaklega þá með tilvísun í danskar reglur. Sú breyting væri jafnframt af hinu góða og rétt að velta því hér upp hver sé ástæða þess að ekki sé gengið strax til verks og danska reglan innleidd hér frá og með næstu áramótum. Sú regla er um margt eðlilegri horfandi á hagsmuni atvinnulífsins af hagkvæmari lánskjörum og hagsmuni ríkissjóðs af því að koma í veg fyrir skattasniðgöngu. Samkvæmt dönsku reglunni leggst skatturinn aðeins á tengda aðila ef starfsemi móttakanda vaxtanna er skattlögð í mun lægri skatti en gildir í Danmörku og ef starfsemin er að mestu leyti fjármálalegs eðlis.

Viðskiptaráð leggur til að danska ákvæðið verði innleitt frá og með komandi áramótum.

Aðrar breytingar
Frumvarpið felur í sér margvíslegar aðrar breytingar sem varla gefst færi á að reifa hér. Meðal þeirra má nefna hækkanir á bifreiðargjaldi, útvarpsgjalds, áfengis- og tóbaksgjaldi, kolefnisgjaldi og vörugjaldi á ökutæki. Skattstofnar margra þessara gjalda hafa rýrnað ár frá ári og til að koma í veg fyrir tekjutap vegna

þess hafa stjórnvöld gripið til þess ráðs að hækka gjöldin með reglubundnum hætti. Hér má einna helst nefna áfengis- og tóbaksgjöld og gjöld á ökutæki, en tölur um áfengissölu og akstur sýna svart á hvítu þá þróun sem hefur orðið.

Viðskiptaráð leggur til að framlagðar gjaldahækkanir verði dregnar til baka og að áherslur stjórnvalda á þessu sviði verði endurskoðaðar frá grunni.

Rétt er þó í lokin að nefna helsta jákvæða atriði frumvarpsins, þ.e. lækkun tryggingargjalds. Þær hækkanir sem þar urðu á síðustu árum höfðu verulega íþyngjandi áhrif á atvinnurekendur og letjandi áhrif á frekari uppgang atvinnulífs, þó vissulega hafi þurft að bregðast við auknu atvinnuleysi. Þó aðeins sé verið að taka að hluta hækkananna til baka þá er þetta skref í rétta átt.

Samantekt

Mikilvægt er að þau skilaboð sem gefin eru með aðgerðum séu í samræmi við þau markmið sem æskilegt er að ná fram, um lífskjör og hagvöxt. Þegar horft er til raunverulegrar stefnu stjórnvalda nú eins og hún birtist í þessu frumvarpi og öðrum álíka þá virðist ljóst að orð og athafnir fara ekki saman. Meirihluti skattabreytinga undanfarinna missera vinnur í raun gegn þeim vinnubrögðum fólks og fyrirtækja sem stuðla að efnahagsbata (t.d. framtakssemi, neysla, fjárfesting, verðmæta- og atvinnusköpun) og stuðlar um leið að því að Íslendingar hliðri sér undan íslenskri skattheimtu, með því að telja tekjur ekki fram eða flytjast búferlum í aðra og hagfelldari skattalögsögur. Núverandi skattastefna gerir atvinnustarfsemi á Íslandi enn minna aðlaðandi og bætist þar við áhrif annara þátta, á borð við gjaldeyrishöft og almenna óvissu um stefnu í peninga- og efnahagsmálum.

Hér að ofan hafa birtingarmyndir skaðlegra áhrifa núverandi skattastefnu verið reifaðar, sem og helstu annmarka þess frumvarps sem hér er til umsagnar. Síðustu rúmlega 100 breytingar á skattkerfinu hafa flækt umhverfi atvinnurekstrar og fjárfesta til muna og leitt til þess að Ísland telst háskattaland í alþjóðlegu samhengi. Horfandi á greiðsluafkomu ríkissjóðs fyrir fyrstu átta mánuði ársins gætu einhverjir dregið þá ályktun að háskattastefnan sé að virka. Þróun tekna og útgjalda er grófum dráttum í samræmi við áætlanir og gætu það verið merki um að bati sé að færast yfir hagkerfið, sem ríkissjóður njóti nú góðs af. Sé það reyndin er kominn tími til að hverfa af braut skattahækkana sem ætlað var að taka á umfangsmiklum hallarekstri ríkissjóðs og einfalda skattkerfið til muna. Að auki skal ítrekað að nauðsynlegt að hagræða frekar á útgjaldahlið hins opinbera, en ábendingar Viðskiptaráðs í skýrslunni *Fjármál hins opinbera: aðrar leiðir færar* gætu reynst þar gott vegarnesti.

Hins vegar, ef horft er á að atvinnuvegafjárfesting er enn við söguleg lágmörk, gjaldþrot fyrirtækja hafa tvöfaldast milli ára, veruleg óvissa ríkir enn um hagvaxtarhorfur, fjölbreytileg hegðan einstaklinga og fyrirtækja hefur verið á skjön við hagsmuni ríkissjóðs og horfur um langtímaatvinnuleysi eru enn daprar er eðlilegt að álykta að ríkissjóður sé að taka til sín of stórt hlutfall kaupmáttar eintaklinga og hagnaðar fyrirtækja. Það mun draga efnahagslægðina á langinn og því nú er ástæða til að breyta áherslum.

Virðingarfyllst,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Aðstoðarframkvæmdastjóri Viðskiptaráð

Tengt efni:

- Fréttir Viðskiptaráðs af skattamálum
- Skattkerfi atvinnulífsins, skýrsla SA og Viðskiptaráðs.
- Fjármál hins opinbera: Aðrar leiðir færar, skýrsla Viðskiptaráðs
- Útþensla hins opinbera, skýrsla Viðskiptaráðs
- Sagan endalausa, skoðun Viðskiptaráðs
- Fjárlagafrumvarpið 2011, skoðun Viðskiptaráðs
- Samstaða um tæknilegar skattabreytingar, skoðun Viðskiptaráðs
- Skattalegar brotalamir, skoðun Viðskiptaráðs