

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála.
Dagsetning: 11.05.2016
Málsnúmer: FJR16020111
Bréfalykill: 3.6

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld (tryggingagjald, samsköttun milli skattþrepa o.fl.).

Að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið tekið saman eftirfarandi svör við athugasemdum umsagnaraðila við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld (þskj. 1095 - 667. mál). Nefndinni bærust tíu umsagnir vegna frumvarpsins frá Alþýðusambandi Íslands, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, Félagi atvinnurekenda, Isavia, KPMG, ríkisskattstjóra, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Seðlabanka Íslands og Viðskiptaráði Íslands. Í minnisblaði þessu er að finna umfjöllun um athugasemdir umsagnaraðila sem ráðuneytið telur rétt að bregðast við ásamt tillögur að breytingum sem lagðar eru til við frumvarpið.

1. Lækkun á almennu tryggingagjaldi.

Umsagnaraðilar fagna lækkun á almennu tryggingagjaldi en leggja flestir til að fyrirhuguð lækkun á árunum 2017 og 2018 verði tekin inn í meðförum efnahags- og viðskiptanefndar á frumvarpinu og lögfest. Alþýðusamband Íslands tekur fram í umsögn sinni að það skilyrði samþykki sitt fyrir lækkun tryggingagjalds við að sú lækkun komi ekki niður á hlutdeild Fæðingarorlofsjóns af tryggingagjaldi.

Eins og fram kemur í frumvarpinu hyggjast stjórnvöld beita sér fyrir frekari lækkun tryggingagjalds á komandi árum. Ekkert hefur hins vegar verið útfært í þeim efnunum. Líta þarf til stöðu opinberra fjármála og að hún verði með þeim hætti að slík áform raski ekki settum afkomumarkmiðum og ýti ekki undir eftirspurnarþenslu vegna aukins slaka í afkomu hins opinbera. Þá þarf að taka til skoðunar hvort gera þurfi viðeigandi gagnráðstafanir í fjármálaáætlun enda getur lækkun tryggingagjalds að öðrum kosti ekki talist vera mótvægisáðgerð til að stuðla að efnahagsstöðugleika.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að almennt tryggingagjald verði lækkað úr 5,90% í 5,40% frá 1. júlí 2016, í samræmi við samkomulag stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins, en slík lækkun samsvarar um 3 ma.kr. tekjutapi fyrir ríkissjóð eða 6 ma.kr. tekjutapi árlega. Gera má ráð fyrir því að sú lækkun muni hafa jákvæð áhrif á gang efnahagslífsins. Engar breytingar eru lagðar til í frumvarpinu á ráðstöfun tekna af almennu tryggingagjaldi skv. 3. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald.

2. Samsköttun milli skattþrepa felld brott.

Í umsögn KPMG kemur fram að brottfall heimildar til samsköttunar milli skattþrepa muni leiða til þess að munur á heildarskattbyrði samskattaðs fólks muni aukast eftir því hvort tekjuöflun þeirra er jöfn eða ójöfn innbyrðis. Alþýðusamband Íslands tekur hins vegar undir afnám heimildar til samsköttunar hjóna milli skattþrepa og kveðst áður hafa gagnrýnt þá ívilnun sem í reglunni felst gagnvart hátekjufólki.

Þegar þriggja þrepa tekjuskattskerfið var tekið upp árið 2010 var um leið tekin upp sérstök ívilnandi regla sem nýtist hjónum í þeim tilvikum þegar annað hjóna eða samskattaðs fólks er í efsta tekjuskattþrepi en hitt nær á sama tíma ekki að fullnýta miðþrepið. Gert hafði verið ráð fyrir að þessi

samsköttunarregla myndi falla niður með fækkun skattþrepa 1. janúar 2017. Sú breyting var þó gerð í meðförum Alþingis að reglunni var viðhaldið. Ástæða þykir hins vegar nú til þess að endurskoða þá breytingu með hliðsjón af nánari greiningu á þeim miklu áhrifum sem reglan hefur í tveggja þrepa skattkerfi miðað við núverandi kerfi. Einsýnt þykir að með því að hverfa frá því að viðhalda reglunni náist fram réttlátari tekjudreifing, einstaklingsmiðaðri skattlagning og æskileg kynjaáhrif auk einföldunar á tekjuskattkerfinu. Því er gert ráð fyrir að haldið verði þeirri upphaflegu fyrirætlan að samsköttunarreglan einskorðist við þriggja þrepa kerfi og falli því brott um næstu áramót.

Það er því rökrétt að sú breyting sem lögð er til í frumvarpinu á fækkun skattþrepa í tekjuskatti einstaklinga á árinu 2017 úr þremur í tvö hafi í för með sér brottfall á færslu tekna milli sambúðaraðila, enda tilfærsla einungis milli tveggja efri þrepanna í gildandi kerfi. Þá horfir brottfall tilfærslunnar til einföldunar og skilvirkni skattkerfisins á sama hátt og fækkun skattþrepa, jafnframt því að hún styður við það meginmarkmið kerfisbreytingarinnar að gagnast best þeim einstaklingum sem eru með millitekjur.

Með brottfalli samsköttunarreglunnar verður komist hjá eftirfarandi neikvæðum áhrifum sem hún mun ella hafa í för með sér á árinu 2017:

- **Tekjur ríkissjóðs.** Áætluð tekjuáhrif á árinu 2018 eru neikvæð um 3 ma.kr. Matið er miðað við framreiknaðar forsendur um laun, þrepamörk og tekjuskattkerfisbreytinguna eins og hún var lögfest í desember 2015. Samsköttunarreglan er því tilslökun í skatttekjum og gengur gegn markmiðum hagstjórnarinnar um aðhald í fjármálum hins opinbera á næstu árum.
- **Grunngerð og flækjustig tekjuskattkerfisins.** Samsköttunarreglan miðar að því að viðhalda því fráviki frá einstaklingsskattlagningu sem tekið var inn í grunngerð tekjuskattkerfisins sem hluti af þriggja þrepa kerfinu, og að hætta við þá einföldun sem afnám reglunnar myndi hafa í för með sér.
- **Tekjudreifing ráðstöfunartekna heimila landsins.** Samsköttunarreglan eykur ráðstöfunartekjur tekjuhærrí heimila, að langmestu leyti heimila í hæstu tekjutiund. Þau heimili sem munu hljóta ábatann eru jafnframt með mjög stóran hlut fjármagnstekna heimila. Hún gengur því gegn því almenna hlutverki hins opinbera að stuðla fremur að því að jafna tekjudreifinguna en auka hana. Tekjuhærrí heimili geta að auki nýtt sér samsköttunarregluna til fulls ef annar aðilinn hefur tök á að taka allar tekjur sínar í gegnum samlagsfélag eða einkahlutafélag. Samsköttunarreglan setur enn fremur í uppnám það yfirlýsta markmið með kerfisbreytingunni í tekjuskatti 2016-2017 að bæta fyrst og fremst hag millitekjuhópa.
- **Hvatar á vinnumarkaði og efnahagur fólks eftir kynjum.** Gera má ráð fyrir því að samsköttunarreglan auki kynjamisrétti, þar sem konur hafa að jafnaði lægri laun en karlar og bera að auki meiri ábyrgð á ólaunuðum heimilis- og umönnunarstörfum. Þar sem karlar eru tekjuhærrí í u.þ.b. $\frac{3}{4}$ sambanda þá er þetta aðgerð sem gagnast körlum í meira mæli en konum. Ráðstöfunartekjur tekjuhærrí einstaklingsins, í flestum tilvikum karlsins, aukast en tekjur tekjulægri einstaklingsins, þ.e. í flestum tilvikum konunnar, haldast óbreyttar. Þetta þýðir að karlar fá skattaávilnun sem byggist á vinnu og launum kvenna, ráðstöfunartekjur þeirra aukast og launabil á milli kynja eykst sem er þvert á markmið um efnahagslegt jafnræði á milli karla og kvenna. Út frá jafnréttissjónarmiðum skiptir máli að skattkerfi séu ekki með innbyggðan hvata sem getur dregið úr atvinnuþátttöku eða fjárhagslegu sjálfstæði. Samsköttun sem þessi felur í sér hvata fyrir konur að taka á sig í meiri mæli en karlar ólaunuð heimilis- og umönnunarstörf sem birtist t.a.m. í háu hlutfalli kvenna í hlutastarfi. Samsköttun sem þessi dregur því úr efnahagslegu jafnrétti á milli kynja og fjárhagslegu sjálfstæði kvenna ásamt því að stuðla að hefðbundinni verkaskiptingu inni á heimilum þar sem þær skyldur lenda í meira mæli á konum en körlum. Áhrif millifæranleika á milli skattþrepa eru því til þess fallin að auka kynjamisrétti.

Einnig er rétt að benda á að í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um úrbætur á tekjuskattkerfi einstaklinga og barna- og vaxtabótum, sem unnin var að beiðni ráðherra fjármála- og efnahagsmála og birt á heimasíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, 27. nóvember 2015, er samsköttunarreglan gagnrýnd og lagt til að hún verði felld brott. Markmið hennar er talið óljóst þegar litið sé til grunngerðar skattkerfisins og stefnu í skattamálum, hún gagnist aðeins allra tekjuhæstu heimilunum og ábatinn sem hún færir úr ríkissjóði til hvers heimilis í þessum hópi ákvarðist af tekjudreifingu hjónanna í hverju tilvik.

3. Sala áfengis í tollfrjálsum verslunum.

Í umsögn Isavia ohf. um frumvarpið kemur fram að e.t.v. sé rétt að taka af allan vafa um heimildir til sölu áfengis í komuverslunum. Í þessu skyni leggur fyrirtækið til breytingu á 104. gr. tollalaga, nr. 88/2005. Af þessu tilefni vill ráðuneytið taka fram að það telur engan vafa ríkja um heimildir tollfrjálsra verslana, *brottfararverslana* sem *komuverslana*, til að selja áfengi. Slíkar heimildir er að finna í ákvæðum 101–104. gr. tollalaga.

Heimild tollstjóra til að veita leyfi til reksturs tollfrjálsrar verslunar í flugstöðvum og höfnum kemur fram 101. gr. tollalaga en þar er kveðið á um að slíkt leyfi nái einnig til reksturs tollfrjálsrar birgðageymslu fyrir vörur sem eru selda í slíkum verslunum. Í 103. gr. tollalaga er kveðið á um hvaða vörur er heimilt að flytja í tollfrjálsa verslun en þeirra á meðal eru ótollafgreiddar vörur, tollafgreiddar vörur þegar endurgreiðsla tolls er heimil og innlendar framleiðsluvörur. Inntak hugtaksins *vara* er skýrt á þann hátt í lögnum að undir það falli hverjir þeir hlutir sem hlotið geta tollmeðferð samkvæmt tollskrá. Ljóst er að það áfengi sem selt er í tollfrjálsum verslunum fellur undir tollskrárnúmer sem koma fram í tollskrá í viðauka I við tollalög.

Í 1. mgr. 104. gr. tollalaga kemur sú meginregla fram að eingöngu sé heimilt að selja vörur úr tollfrjálsri verslun til farþega og áhafna millilandafara á leið úr landi. Frá meginregluinni er hins vegar vikið í 2. mgr. lagagreinarinnar þar sem efnislega kemur fram að tollstjóri geti heimilað þeim sem hafa leyfi til að reka tollfrjálsa verslun að selja vörur úr slíkri verslun til farþega og áhafna millilandafara við komu til landsins. Sérstaklega er tekið fram að slík verslun eigi að vera sérstaklega afmörkuð og eingöngu aðgengileg fyrir farþega og áhafnir sem koma til landsins. Í daglegu tali er þessi afmarkaða verslun kölluð *komuverslun*. Af innra samhengi ákvæða tollalaga má ráða að *komuverslun* er tollfrjáls verslun. Í því ljósi sætir vöruúrval *komuverslunar* í grunninn sömu takmörkunum og annarra tollfrjálsra verslana, þ.e. þeirra sem í daglegu tali eru kallaðar *brottfararverslanir*. Hins vegar er gert ráð fyrir því að ráðherra ákveði sérstaklega með reglugerð hvaða vörur er heimilt að selja í *komuverslunum* en af lögskýringargögnum verður ráðið að gert er ráð fyrir því að vöruúrval slíkra verslana verði takmarkað, þ.e. takmarkaðra en vöruúrval *brottfararverslana*. Inntak reglugerðarheimildarinnar verður því að ákvarðast í samhengi við heimilt vöruúrval í tollfrjálsum verslunum yfirleitt. Með slíkri reglugerð takmarkar ráðherra því það vöruúrval sem kveðið er á um í lögnum að megi selja í tollfrjálsum verslunum í tilvik tiltekinnna tollfrjálsra verslana, þ.e. *komuverslana*. Að takmörkunum á aðgengi og vöruvali *komuverslana* slepptu gilda því sömu reglur um *brottfararverslanir* og *komuverslanir*.

Því hefur verið haldið fram í almennri umræðu að þar sem kveðið hafi verið á um það skýrum orðum í 10. gr. áfengislaga, nr. 75/1998, sbr. 7. gr. laga nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak, að áfengis- og tóbaksverslun ríkisins hafi einkaleyfi til smásölu áfengis þá geti tollfrjálsum verslunum ekki verið heimil slík sala. Með áfengislögum urðu verulegar breytingar á framsetningu heimilda til sölu áfengis en í eldri lögum voru slíkar heimildir taldar upp í einni lagagrein og sérstaklega kveðið á um að öðrum en þeim sem þar væru taldir upp væri óheimil slík sala. Nú er fyrirkomulagið annað, ekkert tæmandi ákvæði er að finna í lögnum um hverjum sé heimilt að selja áfengi innanlands en innflutningur, heildsala, smásala og framleiðsla áfengis er bundin leyfum. Þá er til þess að líta að í athugasemdum þess frumvarps sem varð að gildandi áfengislögum kemur fram að vilji löggjafans hafi við setningu áfengislaga staðið til þess að viðhalda þeim einkarétti ÁTVR til smásölu á áfengi sem var í gildi við lagasetninguna. Í gildistíð eldri áfengislaga var tollfrjálsum verslunum beinlínis heimilað að selja áfengi með pósitífu ákvæði. Þær breytingar sem urðu með nýjum áfengislögum verður hins vegar að skoða með það í huga að í 6. gr. laganna er sérstaklega kveðið á um leyfi til að

framleiða áfengi og 8. og 9. gr. er efnislega kveðið á um að tilteknum aðilum sé heimilt að flytja inn og selja áfengi m.a. í tollfrjálsar verslanir. Í framangreindum lagagreinum er einnig sérstaklega tekið fram að þessum tilteknu aðilum, leyfishöfum innflutningsleyfa og heilðsöluleyfa, sé óheimilt að selja áfengi í smásölu. Ekkert slíkt smásölubann má leiða af lögnum þegar kemur að tollfrjálsum verslunum þrátt fyrir að gert hafi verið ráð fyrir að selja mætti áfengi til þeirra. Þá verður einnig að líta til þess að frá setningu áfengislaga hefur löggjafinn kveðið á um niðurfellingu og endurgreiðslu áfengisgjalds þegar áfengi er selt í tollfrjálsa verslun í 15. gr. laga nr. 104/2000 og álagningu áfengisgjalds á áfengi sem selt er í komuverslunum í 11. gr. laga nr. 164/2011. Ef ætlun löggjafanshefði verið sú við setningu gildandi áfengislaga að afnema rétt tollfrjálsra verslana til að selja áfengi væru ákvæði 8. og 9. gr. gildandi áfengislaga tilgangslaus en í þeim er beinlínis gert ráð fyrir því að áfengi sé selt til slíkra verslana. Sama á við um ákvæði 15. gr. laga nr. 104/2000 og 11. gr. laga nr. 164/2011 að breyttu breytanda.

Rétt er að taka fram að ekki verður betur séð en að í hinni almennu umræðu um heimildir tollfrjálsra verslana til sölu áfengis hafi sú breyting sem gerð var með setningu 1. gr. laga nr. 167/2008 verið talin skipta máli. Með þeirri breytingu var kveðið á um heimildir ferðamanna til að hafa meðferðis til landsins vörur að ákveðnu hámarksverðmæti án þess að skylda til greiðslu tolla myndist og sérstaklega tekið fram að heimildin nái til vara sem keyptar eru í tollfrjálsri verslun hér á landi. Með lagagreininni var m.a. felld brott úr tollalögum sérstök árétting á því að ferðamönnum væri heimilt að flytja *áfengi og tóbak* til landsins að tilteknu hámarki án þess að tollskylda yrði virk. Þá er hins vegar til þess að líta að tilgangur breytingarinnar var að færa í lög verðmætahámark varnings sem ferðamönnum og farmönnum væri heimilt að flytja til landsins án greiðslu aðflutningsgjalda. Eftir breytinguna er verðmætahámarkið eftir sem áður bundið við samanlagt verðmæti vara sem ferðamaður hefur með sér en skilgreiningar hugtaksins *vara* í tollalögum var getið hér að framan. Í þessu samhengi er einnig rétt að geta þess að með 9. gr. þessara sömu laga var ákvæðum 6. gr. laga um gjald á áfengi og tóbaki breytt hvað varðar magn áfengis sem ferðamönnum er heimilt að taka með til landsins án þess að gjaldskylda stofnist. Af lögskýringargögnum verður ráðið að 1. gr. frumvarpsins verður að skoða í nánú samhengi við 9. gr. þess enda tilgangur þeirra nátengdur. Á þeim tíma þegar breytingin tók gildi var kveðið á um að fella skyldi niður eða endurgreiða áfengisgjald af áfengi sem selt væri í tollfrjálsa verslun í 2. tölul. 6. gr. laga um gjald á áfengi og tóbak. Það ákvæði stendur enn og virðist löggjafinn ekki hafa talið tilefni til að gera breytingar á því fyrirkomulagi við samþykkt laga nr. 167/2008. Engin orð er heldur um það að finna í lögskýringargögnum laga nr. 167/2008 að löggjafinn hafi ætlað sér að afnema heimildir tollfrjálsra verslana með setningu þeirra.

Þrátt fyrir framangreint álit er það hins vegar mat ráðuneytisins að nefndinni væri rétt að bregðast við athugasemdum Isavia ohf. og leggja til þá breytingu á lokamálsgrein 104. gr. tollalaga að þar verði tekið fram að *áfengi og tóbak* teljist meðal þeirra vara sem ráðherra getur heimilað að verði seldar í komuverslun. Sú breyting ætti hið minnsta að koma í veg fyrir að nokkur þurfi lengur að velkjast í vafa um að tollfrjálsum verslunum, og þar með talið komuverslunum, er heimilt að selja áfengi í smásölu.

4. Einföldun á viðmiðum um gjaldfrjálsan innflutning ferðamanna, skipverja og flugverja á áfengi.

Í umsögn ÁTVR er vakin athygli á því að ákveðið ósamræmi sé milli skilgreininga á öli í 3. tölul. d-liðar 10. gr. frumvarpsins að teknu tilliti til sérstakra skýringa við frumvarpsgreinina í athugasemdakafli frumvarpsins. Að mati ráðuneytisins á athugasemd ÁTVR rétt á sér og því leggur ráðuneytið til breytingu á töluliðnum.

Í umsögn Isavia ohf. er sú breyting lögð til á d-lið 10. gr. frumvarpsins að þar verði sk. *síderum* og *gosblöndum* bætt við skilgreiningu á einingu áfengis sem ferðamönnum, skipverjum og flugverjum verður heimilað að hafa meðferðis til landsins án þess að skylda til greiðslu áfengisgjalds verði virk. Er tillagan rökstudd með þeim hætti að mikil eftirspurn sé eftir slíkri vöru í fríhöfninni og mismunandi sé hvar slíkar blöndur eru flokkaðar í dag.

Ráðuneytið leggst ekki gegn tillögunni en kjósi nefndin að verða við henni væri æskilegt að orðalag og uppsetning hennar yrði með öðrum hætti en fram kemur í umsögn Isavia ohf. Þannig færi

betur á því að við d-lið 10. gr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Hverja 3 lítra af gosvíni, gerjaðri drykkjarvöru eða blöndu gerjaðra drykkjarvara og óáfengra drykkja sem flokkast undir vöruliði 2208 og 2206 enda sé varan hámarki 6% að styrkleika.

5. Tillögur að breytingum.

Ráðuneytið leggur til eftirfarandi breytingartillögur við frumvarpið:

5.1. Breyting á 9. gr. frumvarpsins - Sala á áfengi í tollfrjálsum verslunum.

9. gr. orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 104. gr. laganna:

a. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Óheimilt er að bjóða öðrum vörur verslunarinnar til sölu.

b. Á eftir orðunum „skv. 2. mgr.“ í 3. mgr. kemur: þ.á m. áfengi og tóbak.

5.2. Breyting á 10. gr. frumvarpsins - Skilgreining á öli.

Á eftir orðunum „af öli“ í 3. tölul. d-liðar 10. gr. komi: sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr.

5.3. Breyting á 11. gr. frumvarpsins sem fjallar um gildistöku.

11. gr. frumvarpsins orðist svo:

11. gr.

Lög þessi öðlast gildi og koma til framkvæmda sem hér segir:

Ákvæði 1. gr. öðlast gildi og kemur til framkvæmda 1. júlí 2016.

Ákvæði 2., 4. og 8.–10. gr. öðlast gildi og koma til framkvæmda nú þegar.

Ákvæði 3. og 5. gr. öðlast gildi 1. janúar 2017 og koma til framkvæmda við staðgreiðslu á árinu 2017 og álagningu opinberra gjalda árið 2018.

Ákvæði 6. og 7. gr. öðlast gildi og koma til framkvæmda 1. janúar 2016.