Fjárlaganefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

12. maí 2022

Efni: Umsögn BHM um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2023-2027

Samantekt

Í umsögn BHM um fjármálaáætlun 2023-2027 eru stjórnvöld hvött til að gera betur grein fyrir því hver langtímasjónarmið þeirra eru um þróun samfélagsins og hvernig áætlanir þeirra á útgjalda- og tekjuhlið ríma við þá framtíðarsýn. Fjallað er um mikilvægi þess að skattar á fjármagn og eignir verði hækkaðir til að vinna gegn undirliggjandi afkomuhalla og gera stjórnvöldum kleift að létta undir með heimilum í aðdraganda kjarasamninga, á tímum aukinnar verðbólgu og efnahagsóvissu. Að mati bandalagsins er það ekki eingöngu **samfélagslega sanngjarnt heldur samfélagslega ábyrgt.** Horfa ætti þar sérstaklega til aukins ójafnaðar í kjölfar heimsfaraldurs og mismunandi stöðu atvinnugreina en hagtölur um rekstrarafgang leiða í ljós að **margar atvinnugreinar skiluðu sögulega háum rekstrarafgangi** á árunum 2020-2021 m.a. heild- og smásöluverslun og fasteignaviðskipti. Á sama tíma stefnir í 1.000 milljarða uppsafnaðan halla í fjármálum hins opinbera á árunum 2020 til 2027 en að óbreyttu verður sú skuld borin hlutfallslega meira af launafólki en fjármagnseigendum. **Að mati BHM er það óásættanleg staða.**

1.000 milljarða skuld en vöxtur í mörgum atvinnugreinum

Í umsögn bandalagsins um fjármálastefnu 2022-2026 fyrr á árinu var fjallað um samfélagslegar áskoranir næstu áratuga og þann vanda sem stjórnvöld horfa fram á ef viðhalda á núverandi velferðarstigi að óbreyttu skattkerfi m.a. vegna stóraukinna heilbrigðisútgjalda tengt öldrun þjóðar, áframhaldandi aukningar í tilfærsluútgjöldum, skuldbindinga ríkisins gagnvart LSR og Íbúðalánasjóði og hægari framleiðnivaxtar.[1] **Stjórnvöld virðast gefa þeim vanda lítinn gaum í fyrstu fjármálaáætlun nýrrar ríkisstjórnar** enda útgjaldaukning á tímabilinu lítil í sögulegu tilliti og þá eru heldur ekki boðaðar breytingar í tekjuöflun umfram það sem lýtur að endurskoðun skattlagningar á ökutækjum í umferð. Í ljósi þess að fjármálaáætlun leggur grunn fjárlaga og ekki má víkja frá römmum áætlunarinnar nema málefnalegar forsendur liggi að baki **hefur ríkisstjórnin því boðað ákveðna stöðnun enda munu ný eða aukin verkefni verða fjármögnuð með breyttri forgangsröðun og/eða bættri nýtingu fjármuna eingöngu. Ætla má að ríkisstjórnin hafi lýst sig afhuga frekari tekjuöflun** samhliða m.a. þeirri sem leiðir af fjármagnstekjum og eignum og því mun óhjákvæmilega koma til niðurskurðar í opinberri þjónustu, tilfærslum og fjárfestingum ef útgjaldaáætlanir rætast ekki. **Þessi framtíðarsýn veldur BHM nokkrum vonbrigðum** og sérstaklega í ljósi undirliggjandi afkomuhalla í opinberum fjármálum og COVID-skuldarinnar sem safnast hefur upp í kjölfar heimsfaraldurs. **Af hagtölum má ráða að skattstofnar fjármagnstekna og eigna eru vannýttir í kjölfar heimsfaraldurs** en líta ber til áhrifa K-hagvaxtarins á árunum 2020 og 2021 í því samhengi og góðrar afkomu í nokkrum atvinnugreinum.

1.000 milljarða COVID-skuldin

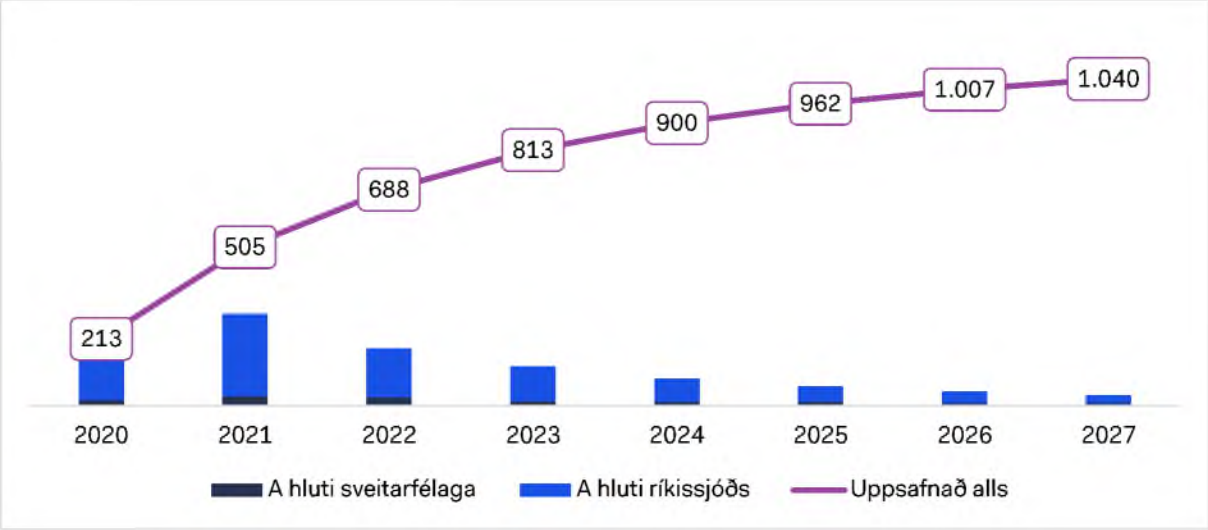
Undirliggjandi afkomuhalli var orðinn 2,2% af VLF strax á árinu 2019 og hefur verið metinn um 1,9% af VLF fyrir árið 2021 eða um 70 milljarðar króna fyrir það ár. Í nýlegri umsögn

[1] Sjá: https://www.bhm.is/frettir/vandanum-frestad-fram-a-naesta-kjortimabil

fjármálaráðs er bent á að slíkur undirliggjandi halli, verði hann varanlegur, uppfyllir hvorki grunngildi laga um opinber fjármál varðandi varfærni né sjálfbærni.

Undirliggjandi afkomuhalli og ráðstafanir á tímum heimsfaraldurs hafa gert að verkum að uppsafnaður halli hins opinbera í kjölfar heimsfaraldurs á árunum 2020 og 2021 mældist um 500 milljarðar króna. Samkvæmt núverandi horfum lítur út fyrir að hallareksturinn nái alls rúmlega **1.000 milljörðum króna á árunum 2020-2027** þegar fjármál hins opinbera eru talin munu ná jafnvægi á nýjan leik. Stjórnvöld þurfa að marka stefnu varðandi það hver skuli bera þær byrðar til framtíðar. **Þar verður að horfa til annarra skattstofna en þeirra sem leiða af atvinnutekjum og líta til fjármagnstekna og eigna að mati bandalagsins.** Hafa ber hér í huga að tími heimsfaraldurs skilaði afar góðri afkomu í ýmsum atvinnugreinum og sögulegri hækkun eignaverða og þar liggja því vannýtt tækifæri í frekari skattheimtu.

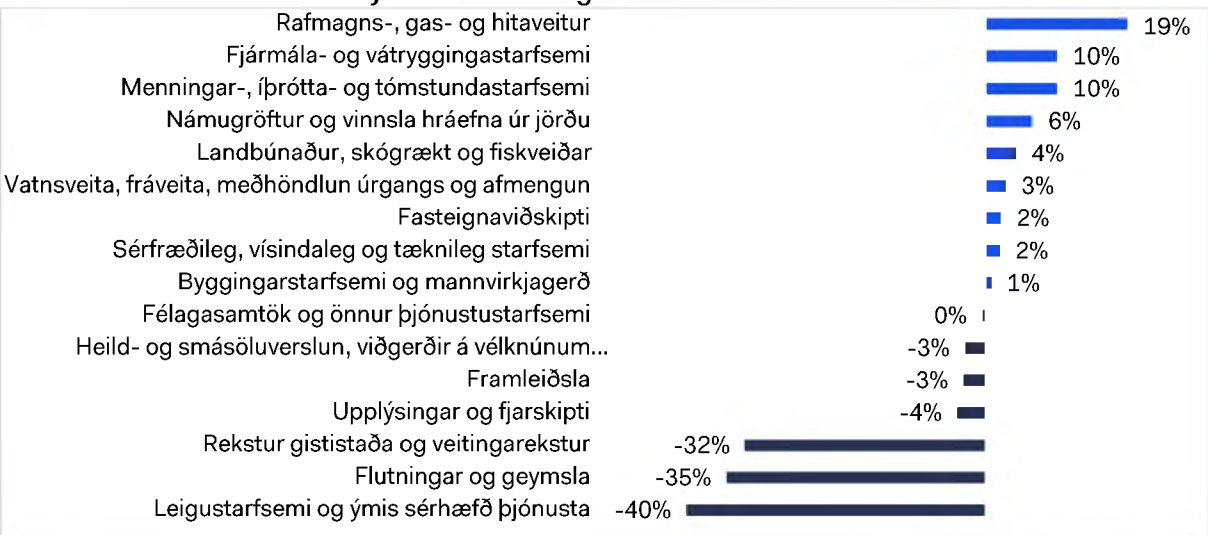
Mynd 1. Halli í heildarjöfnuði hins opinbera 2020-2027, milljarðar króna.



Besta afkoma aldarinnar í mörgum atvinnugreinum

Á tímabilinu 2019-2021 mældist hagvöxtur á almennum markaði á bilinu -40% (samdráttur) til 19%. Þessi ólíka þróun hefur verið kennd við K-hagvöxt. Mestur samdráttur var í þeim greinum sem lægst laun greiða þ.e. ferðaþjónustugreinunum eða á bilinu 32-40% meðan aðrar greinar voru í vexti m.a. fjármála- og vátryggingastarfsemi en hagvöxtur í þeirri grein mældist 10% á árunum 2019-2021. Þetta má sjá að neðan.

Mynd 2. COVID-hagvöxturinn 2019-2021.



Ljóst er að sumir geirar efnahagslífsins geta borið þyngri byrðar en aðrir til framtíðar og því eru töluverð sóknarfæri í tekjuöflun fyrir ríkissjóð. Ef aðeins er horft til rekstrarafgangs fyrirtækja þ.e. **þess hluta verðmætasköpunar sem rennur til fyrirtækja kemur t.a.m. í ljós að afkoma í mörgum greinum var sögulega há á tíma heimsfaraldurs.**[2] Samanlagður rekstrarafgangur í sjávarútvegi, byggingastarfsemi, fjármálastarfsemi, fasteignaviðskiptum og heild- og smásöluverslun var t.a.m. rúmlega 900 milljarðar króna á árunum 2020-2021 á verðlagi ársins 2021 (hér eftir „tími heimsfaraldurs) sem er um **120 milljarða aukning frá árunum 2018 og 2019 eða 15% aukning að raunvirði. Sjá töflu að neðan.**

Tafla 1. Rekstrarafgangur atvinnugreina á almennum markaði, 2021 verðlag, milljarðar króna.

	Rekstrarafgangur		Breyting á tíma heimsfaraldurs	
	2018+19	2020+21	Ma.kr.	%
Heild- og smásöluverslun	85	120	35	41%
Sjávarútvegur	99	116	17	17%
Fasteignaviðskipti	339	392	53	16%
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	148	162	14	9%
Fjármála- og vátryggingastarfsemi	129	129	0	0%
Aðrar atvinnugreinar á almennum markaði	275	93	-182	-66%

Mest var aukningin í rekstrarafgangi í heild- og smásöluverslun eða 41% aukning á tíma heimsfaraldurs. Áhugavert er þá að samdráttur í rekstrarafgangi í fjármála- og vátryggingastarfsemi mældist enginn á árunum 2020 og 2021 og því mætti draga þá ályktun að **bankarnir hafi verið í vari gagnvart áhrifum heimsfaraldurs á árunum 2020 og 2021 m.a. vegna þess ríkulega stuðnings sem skattgreiðendur veittu launafólki og fyrirtækjum landsins.** Velta má jafnvel fyrir sér hvort skattgreiðendur hafi óbeint niðurgreitt hagnað bankanna á þessum tíma.

Horft til lengri tíma kemur í ljós að rekstrarafgangur í heild- og smásöluverslun, fasteignaviðskiptum og byggingastarfsemi- og mannvirkjagerð á tíma heimsfaraldurs **var sá mesti á öldinni mælt í milljörðum króna á föstu verðlagi. Rekstrarafgangur í fasteignaviðskiptum mældist t.a.m. 392 ma.kr. á verðlagi ársins 2021 eða 6,2% af vergri landsframleiðslu sem er það langhæsta á öldinni.** Hagtölur benda þá til að hagvöxturinn í þessum greinum hafi haldið áfram á árinu 2022 en velta í fyrrgreindum atvinnugreinum hefur aukist töluvert á árinu 2022 en mest í fjármálastarfsemi- og vátryggingum eða um 34%. Þetta má sjá í töflum 2 og 3 og á mynd 3 á næstu síðu.

Tafla 2. Rekstrarafgangur í völdum atvinnugreinum 2000-2021, milljarðar króna, 2021 verðlag.

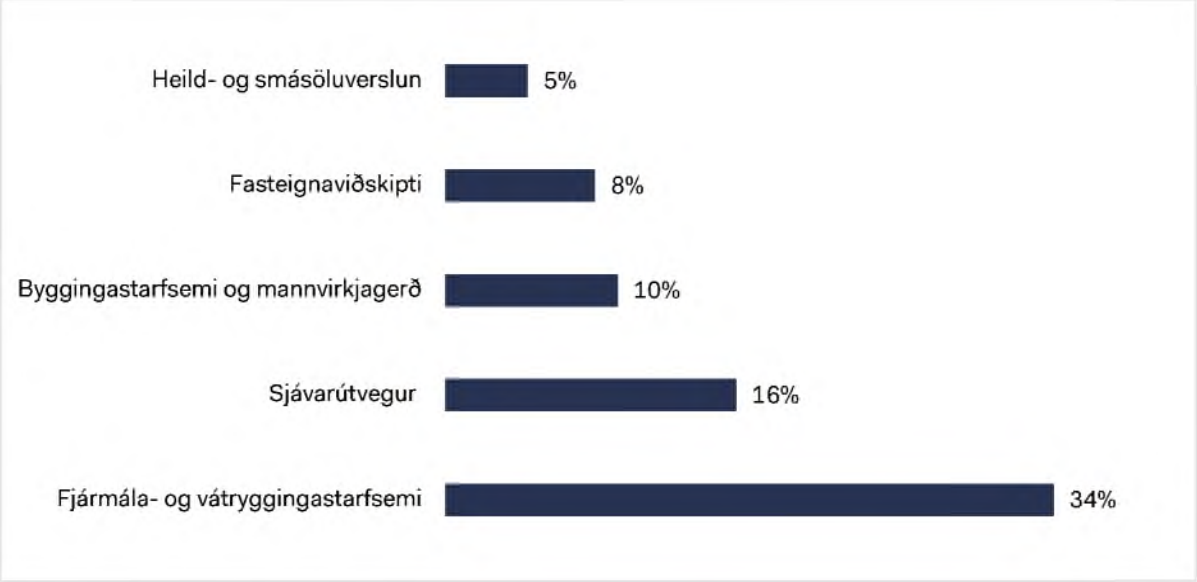
	Sjávarútv.	Byggingastarfs.	Heild- og smásöluverslun	Fasteignaviðsk.	Fjármála- og vátr.starfsemi
2000-01	99	104	54	100	25
2002-03	60	102	56	125	31
2004-05	13	112	53	137	97
2006-07	27	95	36	141	243
2008-09	121	82	7	244	252
2010-11	153	53	30	254	127
2012-13	139	65	66	260	135
2014-15	121	88	96	279	69
2016-17	75	120	111	309	128
2018-19	99	148	85	339	129
2020-21	116	162	120	392	129

[2] Með rekstrarafgangi er átt við hreina hlutdeild fjármagns að viðbættum eigendalaunum í einstaklingsfyrirtækjum. Með öðrum orðum nær rekstrarafgangur til þess sem eftir er til greiðslu tekju- og eignarskatta og ávöxtunar þess fjármagns sem bundið er í starfseminni hvort heldur það er eigið fé eða lánsfé.

Tafla 3. Rekstrarafgangur í völdum atvinnugreinum 2000-2021, %VLF

	Sjávarútv.	Byggingastarfs.	Heild- og smásöluverslun	Fasteignaviðsk	Fjármála- og vátr.starfsemi
2000-01	2,7%	2,8%	1,5%	2,7%	0,7%
2002-03	1,5%	2,6%	1,4%	3,2%	0,8%
2004-05	0,3%	2,6%	1,2%	3,2%	2,3%
2006-07	0,5%	1,9%	0,7%	2,9%	5,0%
2008-09	2,5%	1,6%	0,2%	4,9%	5,1%
2010-11	3,3%	1,1%	0,7%	5,4%	2,7%
2012-13	2,9%	1,4%	1,4%	5,5%	2,8%
2014-15	2,3%	1,7%	1,8%	5,4%	1,3%
2016-17	1,3%	2,0%	1,9%	5,2%	2,2%
2018-19	1,6%	2,3%	1,3%	5,3%	2,0%
2020-21	1,8%	2,6%	1,9%	6,2%	2,1%

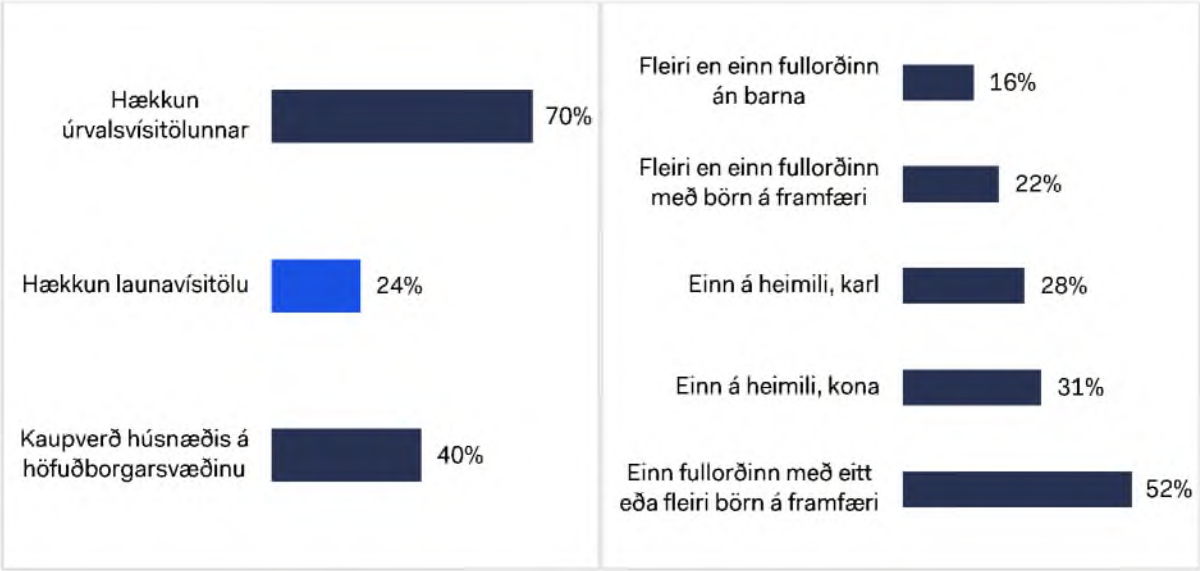
Mynd 3. Hversu mikið jókst veltan milli 2021 og 2022 (janúar – febrúar), 2022 verðlag.



Kjaragliðnun milli launafólks, fjármagnseigenda og kynslóðanna

Nokkur kjaragliðnun hefur átt sér stað milli launafólks og fjármagnseigenda annars vegar og kynslóðanna hins vegar á tíma heimsfaraldurs. Hækkun úrvalsvísitölunnar á kjarasamningstímabilinu (mars 2019 – mars 2022) var enda um 3-föld á við hækkun launavísitölunnar og kaupmáttur launafóks gagnvart húsnæði á höfuðborgarsvæðinu hefur minnkað um nær 12% í kjarasamningslotunni.* Ný lífskjararannsókn Hagstofunnar sýnir þá einnig að allt að helmingur heimila telur sig eiga erfitt með að ná endum saman. Ungt fólk og efnaminna hefur hér borið skarðastan hlut frá borði.

Mynd 4. Hækkanir á kjarasamningstímabili mars 2019-mars 2022 (t.v) og hlutdeild heimila í fjárhagsvandræðum árið 2021 skv. rannsókn Hagstofu (t.h).[3]

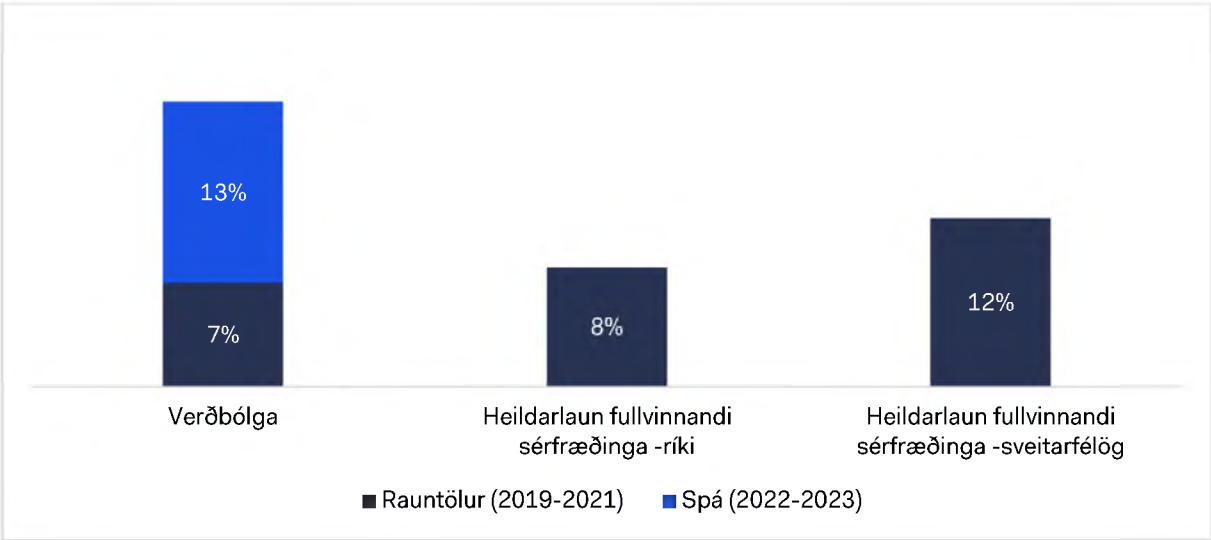


*lækkun vaxta og breyting í lántökuskilyrðum er ekki tekin inn í myndina hér

Stjórnvöld verði að hækka skatta á fjármagnstekjur og eignir

Framundan er ár kjarasamninga í kjölfar fordæmalauss efnahagssamdráttar. Rætist spár um verðbólgu (sem **teljast varfærnar á þessu stigi**) munu háskólamenntaðir sérfræðingar hjá ríkinu t.a.m. að öllum líkindum verða verr sett á árinu 2023 en árið 2019, sjá mynd að neðan.

Mynd 5. Verðbólga, verðbólguspá og þróun heildarlauna sérfræðinga hjá ríkinu



[3] Hafa ber þó í huga að þessi hlutföll hafa lækkað stöðugt frá 2011 og er það vel.

Fyrirséð er að aukin verðbólga m.a. í húsnæðisliðnum og nauðsynjavörum muni koma verst niður á þeim sem minnst mega sín enda verja hópar í neðri hluta tekjudreifingar hlutfallslega meiru til þeirra vara sem vega meira í nytjum heimila en önnur neysla.

Í ljósi sögulegs hagnaðar í mörgum atvinnugreinum, kjaragliðnunar milli launþega og fjármagnseigenda, COVID-skuldarinnar og þeirra áskorana sem framundan eru á síðasta ári kjarasamninga endurtekur BHM ákall sitt frá umsögn um fjármálastefnu 2022-2026. **Hækka þarf skatta sem leiða af fjármagnstekjum og eignum á kjörtímabilinu og vinna gegn undirliggjandi afkomuhalla.** Tekjustofnar hins opinbera hafa enda verið veiktir nokkuð á síðustu árum en þar vegur þyngst breyting á tekjuskatti einstaklinga, lækkun bankaskatts og tryggingagjalds, hækkun á frítekjumarki fjármagnstekna og hækkun á skattfrelsismarki erfðafjárskatts. Af þeim er lækkun bankaskatts varanleg aðgerð og endurgreiðslur á virðisaukaskatti hafa verið framlengdar fram á haust 2022 og niðurfelling gistináttaskatts gildir út árið 2023.

Með hækkun skatta á fjármagnstekjur og eignir væri byrðum COVID-kreppunnar dreift jafnar á sama tíma og mörkuð yrði stefna um uppbyggingu félagslegra og efnislegra innviða til framtíðar. Að mati bandalagsins er það ekki **eingöngu samfélagslega sanngjarnt heldur samfélagslega ábyrgt**. Út frá hagrænu sjónarmiði gæti það jafnframt verið nauðsynlegt ef vinna á gegn síaukinni framleiðsluspennu og áhrifum verðbólgu á heimili landsins til skamms tíma. Margt kemur til greina í því samhengi:

1. **Hækkun fjármagnstekjuskatta:** Skattkerfið hér svipar til tvíþætts skattkerfis í skattlagningu launa og fjármagns. Líkt og tíðkast í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi eru hér flatir skattar á fjármagn en í kerfi launaskatts er þrepaskipt skattlagning á laun. Á hinum Norðurlöndunum er gætt að því að skattlagning á arð af rekstri standist hlutleysi í samanburði við skatt á laun í hæsta þrepi. Þetta er gert til að tryggja að aðilar í rekstri hafi ekki hagsmuni af því að telja sér arð fremur en laun. Hér á landi er þessu hlutleysi ekki fyrir að fara. Þegar tekið hefur verið tillit til skatts á hagnað lögaðila og síðan skatts á fjármagnstekjur er heildarskattlagning um 38% á móti 46% í kerfi tekjuskatts. Um leið er ekki greitt tryggingargjald af útgreiddum arði rekstrar. Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar segir: *„Skattmatsreglur verða endurskoðaðar og komið í veg fyrir óeðlilega og óheilbrigða hvata til stofnunar einkahlutafélaga. Enn fremur verður regluverk í kringum tekjutilflutning tekið til endurskoðunar til að tryggja að þau sem hafa eingöngu fjármagnstekjur reikni sér endurgjald og greiði þannig útsvar.“* Við þessa endurskoðun þarf að búa þannig um hnútana að girt verði fyrir þann hvata að aðilar í rekstri greiði sér arð fremur en laun. Hin norræna nálgun um tvíþætt skattkerfi með hlutleysi í skattlagningu fjármagns og vinnuafls á að vera leiðarljós í þessum efnum.
2. **Endurgreiðsla sértækra stuðningsráðstafana:** Bandalagið telur rétt að stjórnvöld geri grein fyrir því hvort og í hvaða mæli sértækum stuðningsráðstöfunum var beint til þeirra atvinnugreina sem mest högnuðust á tíma heimsfaraldurs. Að mati bandalagsins hlýtur að koma til greina að þær ráðstafanir verði endurgreiddar í sameiginlega sjóði.
3. **Varanleg lækkun bankaskatts ætti að draga til baka** enda erfitt að sjá að hagræn sjónarmið liggi að baki henni. Hér ber að hafa í huga að sjónarmið um samkeppnishæfni bankakerfisins í samhengi við bankaskatta hvíla á veikum grunni enda bankaþjónusta á Íslandi ekki á alþjóðlegum samkeppnismarkaði. „Bottom-line“ skattar á við bankaskatt hafa að öllum líkindum ekki teljanleg áhrif á verðlagningu greinarinnar.
4. **Hvalrekaskattar:** Ríkisstjórnin þyrfti að íhuga „hvalrekaskatt/glópalánsgjald“ á þær atvinnugreinar sem mest högnuðust á tíma heimsfaraldurs.

Að lokum

Stjórnvöld standa nú frammi fyrir tveimur stórum verkefnum framundan, annars vegar að koma opinberum fjármálum á réttan kjöl nú þegar faraldurinn virðist á undanhaldi og síðan hins vegar að takast á við verðbólguna sem fylgdi í kjölfar faraldursins vegna lækkunar vaxta, framleiðsluspennu í kjölfar heimsfaraldurs, aukins peningamagns og sviptinga í ytra umhverfi á árinu 2022.

Hvað verðbólguna snertir þurfa stjórnvöld að fara gætilega m.a. þegar kemur að áhrifum aukinna tilfærslna sem gætu skapað frekari verðbólguþrýsting. Að því leyti er þekkt að tilfærslur til hópa í lægri enda tekjudreifingarinnar hafa meiri áhrif á heildareftirspurn en tilfærslur til annarra hópa enda er jaðarneysluhneigð tekjuminni heimila meiri en annarra. Í því samhengi verða auknir skattar að koma á móti og þá í þeim anda sem hér hefur verið fjallað um.

En það er líka í verkahring stjórnvalda að fjalla um ábyrgð fyrirtækjaeigenda á verðlagi gegnum þá álagningu sem fyrirtækin viðhafa í ljósi fákeppnisaðstæðna. **Ljóst er að reynt getur á þanþol verkalýðshreyfingar gagnvart ónauðsynlegum verðhækkunum nú um stundir m.a. í heild- og smásöluverslun sem hefur hagnast mikið á tíma heimsfaraldurs. Á þetta mun reyna við næstu kjarasamningsgerð.**

Að endingu skyldi öll stefnumörkun stjórnvalda í kjölfar heimsfaraldurs hverfast um að uppfylla grunngildið **sjálfbærni** sem byggir á því að ekki séu lagðar ósanngjarnar byrðar á næstu kynslóðir. Skuldasöfnunin að undanförnu og K-hagvöxturinn kallar á að fjármálaáætlun 2023-2027 taki meira mið af því grunngildi.

Fyrir hönd BHM,

Vilhjálmur Hilmarsson	Friðrik Jónsson
Hagfræðingur BHM	Formaður BHM