

## Nefndarálit

um frv. til l. um tekjuöflun ríkisins.

Frá 1. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Með frumvarpinu er ríkisstjórnin að leggja til grundvallarbreytingar á íslensku skattkerfi. Nái þær fram að ganga óbreyttar verður það mesta breyting sem orðið hefur á skattkerfinu í áratugi. Fyrirvarinn við breytinguna er sex virkir dagar sem er algjörlega óviðunandi að mati 1. minni hluta. Breytingarnar sem boðaðar eru fela í sér mikla afturför og óvissu í skattfrankvæmd og ekki liggur fyrir hverju þær munu skila í auknum tekjum til ríkissjóðs.

Í kjölfar hrunsins skruppu skattstofnar ríkisins gríðarlega saman vegna lækkunar launa, minni hagnaðar, eignahruns, samdráttar í fjárfestingu og minni neyslu. Á sama tíma jukust útgjöld ríkisins vegna kostnaðar við hrúnið, aukins atvinnuleysis og aukins vaxtakostnaðar. Augljóst er að til margvíslegra aðgerða þarf að grípa til að leiðrétta þessa stöðu. Ríkisstjórnin hefur kosið þá leið að skera niður útgjöld og hækka skatta.

### *Staðan í ríkisfjármálum.*

Í samstarfsáætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og íslenskra stjórnvalda frá því í nóvember 2008 er gert ráð fyrir að ríkissjóður verði rekinn með 150 milljarða kr. halla á árinu 2009. Gert er ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóðs verði jákvæður á árinu 2011 og tekjufjöfnuður verði jákvæður árið 2013. Nú liggur fyrir að halli ársins 2009 er mun meiri en gert er ráð fyrir í samstarfsáætlun sjóðsins og stjórnvalda. Þannig er nú gert ráð fyrir að hallinn á þjóðhagsgrunni verði 253 milljarðar kr. á árinu. Stafar hækkunin af því að stjórnvöld hafa látið undir höfuð leggjast að framfylgja fjárlögum ársins af nægjanlegri festu eins og Ríkisendurskoðun hefur bent á. Þá eru verðbætur á lán ríkisins hjá Seðlabanka miklar, um 23 milljarðar kr., og áfallnir vextir af Icesave-lánunum um 40 milljarðar kr., auk gengishækkunar sem nemur um 100 milljörðum kr. Agaleysi við framkvæmd fjárlaga hefur því myndað 40 milljarða kr. umframhalla á tekjugrunni.

Ríkisstjórnin hefur kosið að mæta verkefninu með því að hækka þá skatta sem fyrir eru og kynna til sögunnar nýja, svo sem umhverfis- og auðlindaskatta. Þá eru jafnframt í frumvarpi um tekjuöflun ríkisins lagðar til mjög viðamiklar breytingar á tekjuskattkerfinu, bæði því sem snýr að fyrirtækjum og heimilum. Þá er áður aflagður skattur, eignarskattur, endurvakinn og nefndur auðlegðarskattur og sjómannaafslátturinn felldur niður á fjórum árum.

### *Þjóðhagsforsendur.*

Ljóst er að þjóðhagsforsendur fjárlagafrumvarpsins, eins og þær birtast í fyrri hluta þess, eru óraunhæfar enda voru þær settar fram áður en fyrir lá hvernig tekjuöflun ríkisins yrði endanlega háttáð og vekur það furðu 1. minni hluta. Gert er ráð fyrir að eftirspurn muni dragast verulega saman á næsta ári. Þó er því spáð að einkaneysla dragast einungis saman um 6,1%, þrátt fyrir að ráðstöfunartekjur á mann muni dragast saman um 7% og kaupmáttur um 11,4%. Þá er gert ráð fyrir að samneysla muni dragast saman um 3,6%. Á hinn bóginn er gert

ráð fyrir að fjárfesting muni vaxa um 4,8%, en sú spá virðist ekki eiga sér neina stoð í raunveruleikanum eins og hann lífur út um þessar mundir. Þá er gert ráð fyrir að þjóðarútgjöld muni dragast saman um 3%.

Gert er ráð fyrir því að beinir og óbeinir skattar muni hækka um rúma 44 milljarða kr. á næsta ári og telur 1. minni hluti ljóst að það muni hafa neikvæðari eftirspurnaráhrif en gert er ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu vegna eðlis þeirra skatta sem lagðir verða á ef tillögur ríkisstjórnarinnar ná fram að ganga. Samdráttur í eftirspurn mun minnka skattstofna. Því er það álit 1. minni hluta að forsendur tekjuhlutans séu byggðar á afar ótraustum grunni og tekjur muni aukast minna en að er stefnt.

#### *Skattlagning atvinnu.*

Fyrsti minni hluti áréttar að í eðli sínu er tryggingagjald skattur á atvinnu þar sem hann leggst á laun allra starfsmanna. Sú mikla hækkun sem boðuð er á tryggingagjaldi veldur því að dýrara verður fyrir fyrirtæki að hafa fólk í vinnu sem leiðir til þess að minna verður ráðið af fólki og meiri hætta er á uppsögnum. Hjá illa stöddum fyrirtækjum kann þessi skattahækkun að verða kornið sem fyllir mælinn. Enn fremur eru margvíslegir skattar á áhættufé hækkaðir. Áhættufé er nauðsynlegt fyrir nýsköpun og fjárfestingar í atvinnulífi og mikilvægt að standa vörð um það, sérstaklega þegar lánardrottinnar eru áhættufælnir eins og nú um stundir vegna hrunsins, en talið er að allt að 70 þúsund manns á öllum aldri hafi tapað um 5 millj. kr. hver að meðaltali. Mikilvægt er að skapa aftur traust á áhættufé þannig að fjárfesting örvist og störf skapist.

Aðgangur fyrirtækja að áhættufé er forsenda þess að ný störf skapist. Að mati 1. minni hluta beinast frumvörpin, að því er virðist, gegn tilkomu nýrra starfa þótt það hafi eflaust ekki verið tilgangurinn. Þetta gæti aukið atvinnuleysi sem aftur skaðar afkomu ríkissjóðs því að sérhver maður sem missir starf sitt breytist úr skattgreiðanda í bótaþega – tekjur ríkissjóðs minnka og gjöld hækka. Hvert starf sem glatast mun auka hallann um 4 millj. kr. Þá leiða nýir skattar á kolefni og orku til aukins kostnaðar fyrir heimili og fyrirtæki sem kemur fram í minni eftirspurn og rýrnandi skattstofnum, auk þess sem tilviljanakennd og fyrirvaralaus upptaka skattanna kann að skaða ímynd Íslands sem lands með stöðugt stjórnarfar.

#### *Flækjustig.*

Fyrsti minni hluti geldur varhug við því flækjustigi sem fjölþrepaskattkerfi hefur í för með sér. Nái breytingar frumvarpsins fram að ganga er ljóst að staðgreiðsluframkvæmd mun verða flóknari og ónákvæmari. Sér í lagi þegar það verður jafnframt á ábyrgð launþega að upplýsa atvinnurekanda um það í hvaða skattþrepi hann skuli skattlagður. Fyrir hinn almenna launþega getur verið erfitt að átta sig á hvaða skatta hann skuli raunverulega greiða, enda eru heimilar ákveðnar tilfærslur á milli skattþrepa. Enn fremur bendir 1. minni hluti á að fyrirsjáanlegt er að staðgreiðsluskil versni og að eftirgreiðslur aukist mikið.

#### *Önnur leið.*

Á heildina litið virðast forsendur tekjuhliðar fjárlagafrumvarpsins óraunhæfar enda voru þær gefnar áður en fyrir lá hvernig skattheimtu yrði háttáð á næsta ári. Telur 1. minni hluti slík vinnubrögð bæði ófagleg og furðuleg í meira lagi.

Nú liggja fyrir frumvörp ríkisstjórnarinnar um hvernig skattheimtu verður háttáð á næsta ári. Tillögurnar setja allar forsendur sem gefnar eru í fjárlagafrumvarpi í algjört uppnám. 1. minni hluti efnahags- og skattanefndar gerir það því að tillögu sinni að þjóðhagsspá sem myndar grunninn að tekjuáætlun ríkissjóðs verði endurgerð með nýjar forsendur um skatt-

lagningu að leiðarljósi. Jafnframt bendir 1. minni hluti fjárlaganefndar á að breytingar á skattlagningu séreignarsparnaðar, sbr. þskj. 255, 230. mál, getur frestað og komið í veg fyrir boðaðar skattahækkunarir. Þá gæfist betra tóm til að vinna að tillögunum en hraðinn á þessum flóknu skattabreytingum er hættulega mikill. Skattlagning séreignarsparnaðar snýr eingöngu að mjög fáum skattgreiðendum og er vel afmörkuð og einföld. Mundi sú ráðstöfun leiða til mun minni eftirspurnaráhrifa en boðuð leið ríkisstjórnarinnar og um leið tryggari skattgrunna og raunhæfari fjárlaga.

#### **Athugasemdir við einstakar greinar.**

Í meginatriðum má skipta frumvarpinu í breytingar á skattkerfinu sem snúa að fyrirtækjum, sbr. 3.–11. gr. og 39. gr., og breytingar sem snúa að heimilum, sbr. 2. gr. og 12.–38. gr. Nú verður fjallað um hverja grein fyrir sig og síðan almennt um frumvarpið.

#### *Gengishagnaður innlánsreikninga.*

Í 2. gr. er lögð til breyting á 8. gr. tekjuskattslaganna að því er varðar skattlagningu gengishagnaðar af innlánsreikningum. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að verið sé að kveða skýrar að orði án þess að um efnisbreytingu sé að ræða. Það orðalag sem lagt er til í frumvarpinu er, að mati 1. minni hluta, hins vegar ekki skýrt og tæpast til bóta. Á sínum tíma, þegar þetta ákvæði var sett inn í tekjuskattlögin, var Seðlabanka Íslands falið að gera tillögu að framkvæmd greinarinnar. Það er skemmst frá því að segja að eftir 13 ára vinnu Seðlabankans hafa reglurnar ekki litið dagsins ljós. Skýringin á þessum drætti er að svo til ómögulegt er að reikna gengishagnað af úttekt af bankareikningi hjá einstaklingum.

Fyrsti minni hluti bendir á að hægt er að reikna gengishagnað af viðskiptum einstaklinga með hvers konar verðbréf (skráð sem óskráð) og afleiðusamninga, en hið sama á ekki við um bankareikninga. Bankareikningar eru ekki verðbréf. Innstæður bankareikninga eru í raun annað form á peningum, að því frátöldu að innlánseigandi tekur kreditáhættu á innlánsstofnun þá sem hann ávaxtar fjármuni sína hjá. Þegar fólk tekur peninga út af bankareikningi, er það einfaldlega að breyta formi peningaeignar úr innláni í seðla eða tékka. Það myndast enginn gengishagnaður við þá aðgerð.

Þeir sem komnir eru á miðjan aldur hafa margir átt bankareikninga í erlendum gjaldeyri í nokkra áratugi, innan lands og utan. Á þeim tíma hafa hundruð eða jafnvel þúsundir inn og útfærslur átt sér stað. 1. minni hluti spyr af hvaða stofni eigi að reikna áfallinn gengishagnað? Er ætlunin að fólk haldi nákvæmt bókhald um allar inn- og útfærslur í fjölda áratuga og skrái samtímis gengi viðkomandi gjaldmiðils miðað við íslensku krónuna til þess að geta reiknað út vegið verðmæti viðkomandi bankareikninga í hvert sinn sem það hreyfir innstæðu?

Fyrsti minni hluti leggur til að þetta ákvæði verði felld út úr frumvarpinu þar sem það er nær óframkvæmanlegt.

#### *Skattur af arðgreiðslum.*

Í 3. gr. er lögð til breyting á skattlagningu manna við tiltekna aðstæður. Nánar tiltekið af arðgreiðslum sem þeir fá á grundvelli hlutareignar sinnar í félögum með takmarkaðri ábyrgð. Þetta ákvæði er ekki nægilega skýrt að mati 1. minni hluta. Það er nokkuð ljóst að ætlunin er að koma því svo við að þeir sem þiggja laun hjá eigin fyrirtækjum komist ekki undan því að greiða fullan skatt af vinnuframlagi sínu. Ekki er hægt að gera athugasemd við það markmið. Það þarf hins vegar að vera mun skýrar að aðrir eigendur hlutafjár séu ekki settir í sömu stöðu, þ.e. að þeir sem fjárfesta í hlutafélagi, en starfa ekki hjá því, séu ekki skattlagðir umfram fjármagnstekjuskatt.

Aðstæður þær sem breyttri skattlagningu er ætlað að taka til eru tvíþættar. Annars vegar þær að félag úthlutar arði til eigenda sem er umfram 20% af skattalegu bókfærðu eigin fé félags og hins vegar þær að hluthafi sem arðinn fær starfar fyrir félag og ber þess vegna að reikna sér endurgjald fyrir vinnuframlag sitt. Breytingin felst í að við þessar aðstæður skuli helmingur arðsins skattlagður sem launatekjur og helmingur sem tekjur af arði.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun í skattfrákvæmd enn frekar reyna á hið óljósa hugtak „ráðandi aðili“ en gert hefur hingað til. Telur 1. minni hluti að nær væri að kveða skýrar á um hverjir skuli reikna sér endurgjald. Þá er í tillögunni ekkert horft til þess hvað það var sem skapaði hagnað til arðsúthlutunar né á hve löngum tíma eigið fé félags hefur byggst upp. Sem dæmi gæti hagnaður verið kominn til vegna söluhagnaðar á atvinnuhúsnæði. Í ákvæðinu felst að þyngri álögur verða lagðar á aðila sem hafa byggt upp fyrirtæki sitt með eigin fé en ekki lánsfé og fer það augljóslega gegn mikilvægum jafnræðissjónarmiðum.

Með hliðsjón af framangreindu leggst 1. minni hluti gegn þessu ákvæði og mælir með því að reglur um reiknað endurgjald verði fremur endurskoðaðar.

#### *Afleiðusamningar með hlutabréf.*

Í 4. gr. er lagt til að orðin „og afleiðusamningar sem seldir eru á skipulegum verðbréfa-mörkuðum, þar sem undirliggjandi verðbréf eru eingöngu hlutabréf“ verði felld brott. Til að varðveita hagkvæmni er mikilvægt að hlutabréf og hvers konar afleiður af þeim verði skattlögð með sama hætti. Að öðrum kosti er skilvirkni og uppbyggingu markaða með hlutabréfaafleiður stefnt í voða að mati 1. minni hluta.

#### *Skattlagning lífeyrisréttinda.*

Með 5. gr. er lagt til að framlag launagreiðenda til öflunar lífeyrisréttinda umfram 2 millj. kr. verði skattlagt sem tekjur en þó ekki ef framlagið er samkvæmt kjarasamningi. Við þessa grein gerir 1. minni hluti tvær athugasemdir. Fyrir einstakling með 1 millj. kr. í mánaðarlaun jafngildir þetta 16,7% lífeyrissjóðsframlagi launagreiðanda. Það er ekki nægilega mikið til þess að einstaklingur með stutta starfsævi geti byggt upp viðeigandi lífeyri. Þá kveður frumvarpið á um að mismuna skuli fólki eftir því hvort það á aðild að stéttarfélagi og þiggur laun samkvæmt kjarasamningum eða semji sjálf um laun sín. Ekki er ólíklegt að slíkt brjóti í bága við jafnréttisákvæði stjórnarskrárinnar og að hér geti orðið um tvísköttun á lífeyrisframlagi að ræða.

Fyrsti minni hluti leggur til að í stað 2 millj. kr. hámarks verði hámarkið 2 millj. kr., eftir að lögbundið lágmarksframlag, nú 12%, hefur verið greitt. Þá er lagt til að í stað kjarasamnings verði miðað við ráðningarsamning.

#### *Frádráttarbærni arðs.*

Í 7. gr. er lagt til að heimild félaga til þess að færa frádrátt, sem nemur fengnum arði og hagnaði af sölu hlutabréfa, verði takmörkuð við að félag eigi minnst 10% í félagi sem arðinn greiðir. Í athugasemdum er tillagan sögð vera samræming við tilskipun 90/435/EBE um móður- og dótturfélög frá Evrópusambandinu. Skilyrðið um 10% eignarhald er lágmark sem ríki EES verða að undanþiggja hvað varðar arð ef um 10% eignarhald er að ræða. Samkvæmt sömu tilskipun er óheimilt að takmarka frádrátt með því að ganga fyrst á yfirferanlegt tap félags.

Áréttar 1. minni hluti að þessi breyting mun hafa neikvæð áhrif á uppbyggingu efnahagslífs landsins auk þess sem hún mun að öllum líkindum skila ríkissjóði óverulegum viðbótartekjum, nema ef til vill fyrsta árið. Með því að innheimta skatt af tekjum af arði og

gengishagnaði af sölu hlutabréfa í eigu hlutafélaga er gerð tilraun til þess að tvískattleggja þessar tekjur: fyrst þegar viðkomandi hlutafélag greiðir skatt af tekjum og síðan þegar þessi hagnaður er greiddur til eigenda félagsins í formi arðs. Afleiðingin verður sú að menn munu leysa upp íslensk eignarhalds- og fjárfestingarfélög eða flytja fjárfestingar sínar úr landi. Þessu fylgir viðskiptakostnaður sem myndar engan virðisauka fyrir samfélagið og hefur því neikvæð efnahagsleg áhrif. Þá heftir ákvæðið dreifða eignaraðild ef það nær fram að ganga.

*Frádráttarbærni vaxtagjalda við skuldsettar yfirtökur.*

Með ákvæði 8. gr. er lagt til að við samruna félaga falli niður réttur sameinaðs félags til þess að telja til frádráttarbærra gjalda vexti af lánnum sem sameinað félag hefur tekið til fjármögnunar kaupa á hlutum í félagi sem sameinast er.

Sé ætlunin að stuðla að takmörkun á hversu mikið af vaxtagjöldum fyrirtækja sé hægt að draga frá skattskyldum rekstrartekjum með það að markmiði að draga úr hvata fyrirtækja til þess að fjármagna sig um of með lánsfé í stað eigin fjár þá er sú leið sem lagt er til að fara illa til þess fallin að mati 1. minni hluta. Verði tillagan að lögum er líklegt að hún verði erfið í framkvæmd. Hún mun skila litlum tekjum fyrir ríkissjóð en efnahagslegt tjón af henni kann að verða þónokkuð. Áréttar 1. minni hluti að það væri mun æskilegra að vinna faglega úttekt á því hvort æskilegt sé að innleiða takmarkanir á hlutfalli lánsfjár í fjármögnun fyrirtækja við útreikning á heimild til frádráttar á skattskyldum rekstrartekjum (e. thin capitalisation rules), líkt og tíðkast í ýmsum löndum. Verði niðurstaðan sú að slíkt sé æskilegt væri eðlilegt að leggja í kjölfarið fram vandað frumvarp þess efnis fremur en að samþykkja illa ígrundaða og mögulega skaðlega breytingu sem þessa.

Hugmynd sú sem sett er fram í frumvarpinu er að mörgu leyti gölluð. Gengið er út frá því að bókfært eignavirði fyrirtækja endurspegli raunverulegt verðmæti rekstrar og að í viðskiptavild felist engin verðmæti, að viðskiptavild nýtist ekki til tekjuöflunar. Nú er það svo að rekstrarvirði fyrirtækja getur verið mun hærra eða lægra en bókfært virði. Það er ranghugmynd að aðeins sérstök fjárfestingarfélög noti þá aðferð sem er útlistuð í athugasemdum við frumvarpið. Rekstrarfélög kaupa iðulega önnur fyrirtæki og það yfirverð sem þau greiða umfram bókfært virði eigna (viðskiptavild) er oftast sannarlega tekjuberandi og því verðmætaskapandi fyrir sameinað félag. Það er óraunsætt að halda að það sé hægt að aðgreina lántökur sem notaðar eru til yfirtöku frá öðru fjármagni sem fyrirtæki kann að nota í rekstri sínum og til annarra fjárfestinga, sérstaklega þegar horft er til lengri tíma. Að aðgreina tiltekna lántökur eftir tilgangi er afar erfitt vegna ólíkra endurgreiðsluferla lána, endurfjármögnunar, sölu eigna o.s.frv. Gert er ráð fyrir að skuldsettum yfirtökum fylgi ávallt ofurskuldsetning. Breytingin skaðar því eðlileg og hóflega skuldsett kaup á fyrirtækjum, án þess að hafa minnstu áhrif á fyrirtæki sem yfirskuldsetja sig með öðrum aðferðum í öðrum tilgangi.

Tillagan um að vextir af lánnum sem tekin eru til þess að greiða út arð skuli ekki vera frádráttarbærir frá skatti er furðuleg og ber að fella út úr frumvarpinu að mati 1. minni hluta. Í henni felast óeðlileg afskipti af eðlilegri fjármagnsskipan og fjárstýringu fyrirtækja. Hvers vegna ætti fyrirtæki sem er komið með of hátt eiginfjárhlutfall ekki að taka lán til þess að greiða út arð? Hvernig eiga skattyfirvöld að greina lántökur fyrirtækja í sundur eftir því hvort hluti lánanna kunni að hafa verið notaður til þess að greiða út arð eða annars? Vel rekin fyrirtæki sitja sjaldan á vannýttu lausu fjármagni og því er ekkert athugasvert við að þau fjármagni útborgun arðs til hluthafa að hluta með lántökum. Ríkissjóður hefur tekjur af vaxtatekjum þess sem lánar fyrirtæki sama hvort lánið er notað til fjárfestinga, til þess að fjármagna veltufjármuni, greiða upp eldri lántökur eða greiða arð til hluthafa. Hvers vegna ætti lán sem að

hluta eða öllu leyti er notað til þess að hægt sé að standa við arðgreiðslu ekki að vera meðhöndlað á sama hátt og aðrar lántökur viðkomandi fyrirtækis? Fyrir hendi eru skýr lög um takmarkanir á arðgreiðslum og áréttar 1. minni hluti að engin ástæða er til að skapa réttaróvissu með vanhugsaðri tillögu eins og þessari.

Verði tillagan að lögum mun hún koma í veg fyrir eðlilega endurnýjun eignarhalds á fyrirtækjum landsins, en slík endurnýjun er nauðsynleg fyrir efnahagslífið. Að svo miklu leyti sem slík viðskipti munu eiga sér stað mun þessi breyting leiða til lækkunar á verðmati fyrirtækja.

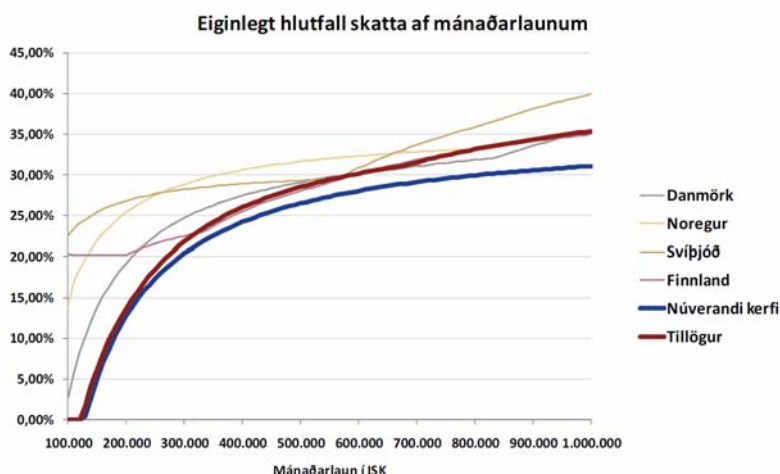
Verði greinin að lögum mun hún að sjálfsögðu ekki verða afturvirk, enda stangast slíkt á við stjórnarskrána. Hún kann engu síður að veikja fjárhag fjölda fyrirtækja sem hafa sam einstast á undanfönum árum með kröfum um hærri skatta í framtíðinni en þau gerðu ráð fyrir í áætlunum sínum. Þessi tillaga mun því ganga þvert á áætlanir um endurreisn atvinnulífsins.

Rétt er að vekja athygli á því að einhverjir starfsmenn ríkisskattstjóra telja að ekki sé um neina efnisbreytingu að ræða frá núgildandi lögum. Einungis sé verið að skýra núgildandi lög. Þá er til þess að taka að engir dómur hafa fallið í þessa átt þrátt fyrir að athæfið hafi verið stundað undanfarin ár.

Fyrsti minni hluti leggur til að þetta ákvæði verði fellt út og að hugað verði að því að taka upp svipaðar reglur og tíðkast í helstu viðskiptalöndum Íslands ef vilji er til að hamla gegn ofurskuldsettum yfirtökum.

#### *Prepaskipt skattkerfi einstaklinga.*

Í 14. gr. er lögð til umbylting á núverandi tekjuskattkerfi einstaklinga. Lagt er til að innleitt verði prepaskipt skattkerfi og að horfið verið frá samsköttun hjóna að nokkru leyti. Ljóst er að þessi ráðstöfun gerir skattkerfið flókið og alla skattframkvæmd erfðari og kostnaðarsamari. Undanskot verða auðveldari og eftirágreiðslur aukast í kerfinu. Þetta eru helstu gallar á nýju kerfi en aðalmarkmiðið er aukin tekjujöfnun sem talin er vera kostur. Stjórnarliðar hafa sagt að hér sé verið að taka upp kerfi svipað því sem tíðkast á Norðurlöndunum og er það sagt vera í þeim tilgangi að innleiða hér „norrænt velferðarkerfi“. Því er ekki úr vegi að skoða nánar hverjir eiginleikar nýs kerfis eru og bera saman við Norðurlöndin. Á meðfylgjandi mynd eru jaðaráhrif í kerfinu sýnd.



Eins og sést á myndinni mun nýtt kerfi ekki breyta eðli tekjuskattkerfisins. Í íslenska kerfinu er mun hærri persónufrádráttur en annars staðar á Norðurlöndum, bæði fyrir og eftir skattkerfisbreytinguna. Íbúar hinna norrænu ríkjanna greiða skatt af mun lægri tekjum en Íslendingar. Skattbyrði er lægri hér á landi í öllum tekjuhópum sem sýndir eru á myndinni. Ef tillögur sem hér eru kynntar ná fram að ganga eykst skattbyrðin í millitekju- og hátekjuhópunum og verður við um 800 þús. kr. mánaðarlaun næsthæst á Norðurlöndunum, á eftir Svíþjóð. Ef markmiðið með breytingunum er að færa skattbyrði tekjulægstu hópanna á svip- að stig og annars staðar á Norðurlöndunum hefur röng leið verið valin. Ef ná hefði átt því markmiði hefði þurft að lækka frítekjumarkið til muna og auka skattbyrðina á tekjulægstu hópana. Í töflunni má sjá frítekjumark í hlutfalli við meðallaun í þjónustu og iðnaði.

Frítekjumark í hlutfalli við meðallaun í þjónustu og iðnað 2007

Ísland		28%
Finnland	Neðri	2%
	Efri	3%
Danmörk	Neðri	12%
	Efri	14%
Noregur	Neðri	16%
	Efri	24%
Svíþjóð	Neðri	4%
	Efri	9%

Heimild: OECD

Eins og sjá má er frítekjumarkið á Íslandi um 28% af meðallaunum í þjónustu og iðnaði sem er mun hærri en annars staðar á Norðurlöndum. Þessi staðreynd sýnir að einstaklingurinn byrjar mun seinna að greiða skatt af tekjum sínum á Íslandi og því þarf að lækka persónufrádrátt mikið á Íslandi ef taka á upp „norrænt velferðarkefi“ hvað varðar skattlagningu á Íslandi. Það er ekki nóg að taka upp þrepaskipt skattkerfi. Skattleysismörkin eru líkt og girðing sem skapar hindrun í tekjujöfnun. Há mörk, líkt og eru hér á landi, kalla fram háa jaðarskatta. Hins vegar er hægt að hafa áhrif á tekjudreifinguna með lágum skattleysismörkum og fjölþrepaskattkerfi með lágum jaðarsköttum á lægstu tekjuhópana. Þegar jaðarskattar eru orðnir 46%, framlag í lífeyrissjóð er 12% með framlagi vinnuveitanda og tryggingagjaldið er orðið 8% – samtals 66% – þá er ekki mikið eftir af síðustu krónum launa í efsta þrepinu.

Fyrir nefndinni kom fram að gestir voru allir sammála um að eftirágreiðslur mundu aukast í kerfinu. Dæmi um það er einstaklingur sem er með 270 þús. kr. hjá vinnuveitanda A og 250 þús. kr. hjá vinnuveitanda B. Vinnuveitandi A á að draga 24,1% í staðgreiðslu að viðbættu útsvari af launþeganum og vinnuveitandi B á með réttu auk útsvars að draga 27% af 200 þús. kr. og 33% af 50 þús. kr. Það er sett í hendur launþegans að tilkynna vinnuveitendum A og B hvaða skattþrepi hann er í (sjá nánar 28. gr., b-lið). Nú er það svo að margir launþegar hirða ekki um reglur sem þessar. Skattlagningin er þá leiðrétt eftir á og til álagningar kemur með 2,5% álagi ári síðar. Fyrrverandi ríkisskattstjóri, Garðar Valdimarsson, setti þær upplýsingar fram á fundum efnahags- og skattanefndar að við upptöku staðgreiðslukerfisins hér á landi hefði reynslan sýnt að um 95% tekna innheimtust í staðgreiðslukerfinu og um 50% í eftirágreiddu kerfi. Það er því ekki ólíklegt að tekjuáætlun vegna þessa sé ofmetin og skattstofnar verði ekki jafnsterkir og nú er.

Nú eru mörg lönd með fjölþrepaskattkerfi og virðast ekki glíma við þetta vandamál. Þá er til þess að taka að Íslendingar eru óvenjulegir að því leyti til að þeir vinna margir á fleiri en einum vinnustað. Þá er í öðrum löndum búið að girða fyrir vandamálið eins og til dæmis Danir hafa gert með því að veita vinnuveitendum aðgang að upplýsingum um hvar einstaklingurinn vinnur annars staðar. Þannig er hægt að leggja ábyrgðina á herðar vinnuveitendum en ekki er víst að allir væru ánægðir með slíka upplýsingagjöf.

Þá er í tillögunni sett fram það nýmæli að ekki er litið á hjón og sambúðaraðila sem eina einingu við skattlagningu. Þannig gætu hjón þar sem annað er heimavinnandi og hitt með háar tekjur borgað hærri skatta en hjón sem bæði eru útivinnandi, þrátt fyrir að tekjur heimilanna væru þær sömu. Það er álit 1. minni hluta að þetta sé óréttlátt og óskiljanlegt af hverju þessi agnúi er ekki sniðinn af nýju kerfi.

Gestir nefndarinnar sýndu jafnframt fram á að upptaka þrepaskattkerfis kallaði á að uppfæra þyrfti launakerfi fyrirtækja. Núverandi kerfi réðu ekki við þrepaskatt. Áætlað er að uppfærsla á launakerfi geti kostað um 100 þús. kr. á fyrirtæki. Kostnaður 1.000 fyrirtækja er því um 1 milljarður kr. auk þjálfunarkostnaðar sem gæti verið annað eins.

Við almenna skattframkvæmd þykir mikill kostur að tekjuskattkerfið sé einfalt og gagnsætt. Það tryggi skilvirkni. Benda má á að Danir hafa nýlega fækkað þrepum úr þremur í tvö og Svíar glíma við að lækka jaðarskatta hjá hæstu tekjuhópunum. Þá leikur þrepaskattkerfi starfsstéttir með sveiflukennð laun, til að mynda sjómenn, grátt.

Í b-lið greinarinnar er lagt til að hlutfall skatts á fjármagnstekjur verði hækkað úr 10% í 18%. 1. minni hluti bendir á að þetta geti leitt til fjárflóttu, en fjármagn leitar þangað sem skattar eru lægstir. Þá er hér um skattlagningu nafnvaxta að ræða en ekki raunvaxta. Vegna verðbólgu eru nafnvextir mun hærri og er því í mörgum tilfellum verið að skattleggja höfuðstól, sem er í meira lagi ósanngjarnt.

Fyrsti minni hluti leggur til að upptöku þrepaskatts verði frestað um eitt ár, ef vilji stjórnarmeirihlutans er einbeittur, þannig að ráðrúm gefist til að sníða af augljósa agnúa og er bent á skattlagningu séreignarsparnaðar sem leið til tekjuöflunar í stað hækkunar tekjuskatts einstaklinga.

#### *Persónuafsláttur.*

Í 15. og 24. gr. frumvarpsins eru gerðar verulegar breytingar á persónuafslætti. Í 15. gr. er lagt til að afnema vísitölutengingu persónuafsláttar. Í 24. gr. eru lagðar til breytingar á bráðabirgðaákvæði tekjuskattlaganna og felldar úr gildi lögbundnar hækkunir sem taka áttu gildi í upphafi árs 2010 og 2011. Ekki liggur fyrir neysliverðsvísitala í desember en spár ganga út frá 8,6% ársvexti, sem gæfi 358,7. Persónuafslátturinn á samkvæmt gildandi lögum að hækka 1. janúar 2010 í hlutfalli við hækkun neysliverðsvísitölu frá desember 2008 til desember 2009 og ætti því að hækka úr 42.205 kr. í 45.471 kr. Að auki á persónuafslátturinn að hækka um 2.000 kr. og ætti því að verða 47.471 kr. að óbreyttum lögum. Ef staðgreiðslu-prósentan yrði óbreytt, 37,2% (sem er háð meðalútsvari), yrðu frítekjumörk að óbreyttu 138.707 kr. fyrir þann sem sparar 4% í séreignarsparnað. Hér á eftir fylgir tafla yfir samanturð á tekjusköttum miðað við gildandi lög og frumvarpið:



	<b>Gildandi lög</b>	<b>Frumvarp</b>		
Persónuafsláttur	47.471	44.206		
Staðgreiðsluprósentu	37,20%	37,20%	<b>Mismunur á lögum og frumvarpi</b>	
Iðgjald	8%	8%	kr.	%
Frítekjumark	138.707	129.165		
120.000	0	0	0	0,0%
125.000	0	0	0	0,0%
130.000	0	286	286	0,2%
135.000	0	1.997	1.997	1,5%
140.000	443	3.708	3.266	2,3%
145.000	2.154	5.419	3.266	2,3%
150.000	3.865	7.131	3.266	2,2%
160.000	7.287	10.553	3.266	2,0%
170.000	10.710	13.975	3.266	1,9%
180.000	14.132	17.398	3.266	1,8%
190.000	17.555	20.820	3.266	1,7%
200.000	20.977	24.243	3.266	1,6%
250.000	38.089	42.225	4.136	1,7%
300.000	55.201	60.671	5.470	1,8%
350.000	72.313	79.117	6.804	1,9%
400.000	89.425	97.563	8.138	2,0%
500.000	123.649	134.455	10.806	2,2%
600.000	157.873	171.347	13.474	2,2%
700.000	192.097	208.239	16.142	2,3%
800.000	226.321	250.291	23.970	3,0%
900.000	260.545	292.703	32.158	3,6%
1.000.000	294.769	335.115	40.346	4,0%
1.100.000	328.993	377.527	48.534	4,4%
1.200.000	363.217	419.939	56.722	4,7%

#### *Tekjuskattur aðila með takmarkaða skattskyldu.*

Í 17. gr. er að finna tillögur sem færa fjölda tekjuflokka aðila með takmarkaða skattskyldu hérlendis í brúttóskattlagningu. Tekjur þeirra verða þá skattlagðar í 15% hlutfalli án frádráttar. Hér er meðal annars um að ræða greiðslur fyrir þjónustu, tekjur af leigu, afnot af einkaleyfum, lausafé, arð og söluhagnað og vaxtatekjur, en þær voru undanþegnar skatti þar til í september á þessu ári.

Nái tillagan fram að ganga munu erlendir aðilar bera þyngrri skatta en innlendir þar sem þeim verður óheimilt að draga kostnað frá tekjum. Erlendum lánveitendum verður fyrir- munað, þrátt fyrir tvísköttunarsamninga, að fá skattlagninguna bættu. Því getur heildarskattlagning vegna vaxtagreiðslna orðið hærri en nettótekjur lánveitandans vegna lánsins. Augljóst er að þetta mun gera fjármögnun íslenskra fyrirtækja erfiðari og dýrari. Það er því álit 1. minni hluta að breyta eigi greininni þannig að um nettóskattlagningu verði að ræða í stað brúttóskattlagningar.

#### *Tekjuskattur lögaðila.*

Hvað varðar 18. gr. frumvarpsins varar 1. minni hluti enn og aftur við því að leið skattlagningar verði farin við að vinna Ísland út úr núverandi efnahagsörðugleikum eins og þessi

tillaga felur í sér. Enn og aftur er minnt á skattlagningu séreignarsparnaðar sem valkost við tekjuöflun ríkissjóðs.

#### *Auðlegðarskattur.*

Í d-lið 25. gr. frumvarpsins er að finna tillögu sem gengur út á að vekja til lífsins aflagða eignarskatta og endurnefna þá auðlegðarskatta. Skattstofn mynda nettóeignir einstaklinga sem eru umfram 90 millj. kr. og hjá hjónum 120 millj. kr.

Fyrsti minni hluti gerir alvarlegar athugasemdir við að hjón og sambúðarfólk séu skattlögð á annan hátt en einstaklingar. Það er óréttlátt og ekki í anda jafnræðis.

Þá gerir 1. minni hluti alvarlegar athugasemdir við hvernig skattstofn er ákvarðaður. Best er að taka dæmi af óhagræðinu sem felst í auðlegðarskattinum til að undirstrika afleiðingarnar. Hugsum okkur einstaklinga sem eiga saman fyrirtæki og vinna í því. Þessir einstaklingar hafa aldrei tekið út arð, greitt sér eðlileg laun og alltaf rekið fyrirtækið með hagnaði. Eigið fé hefur byggst upp í fyrirtækinu og myndar nú skattstofn fyrir auðlegðarskatt. Eftir að auðlegðarskattur hefur verið lagður á er engin leið önnur en að hefja útgreiðslu arðs til að standa undir skattgreiðslum. Það veikir eiginfjárgrunn fyrirtækisins og þar með rekstrargrunn þess til lengri tíma. Þessum einstaklingum er refsað fyrir að hafa lagt allt sitt í fyrirtækið í stað þess að greiða sér arð og skuldsetja það.

Skattframkvæmdin á tillögunni er einnig vanhugsuð að mati 1. minni hluta. Samkvæmt tillögunni er það *skattalega bókfært eigið fé* sem myndar skattstofn í fyrirtækjum. Í fyrsta lagi er framtalsdagsetning fyrirtækja mörgum mánuðum á eftir dagsetningu einstaklinga. Hvernig á einstaklingur að geta talið fram mörgum mánuðum áður en fyrirtækið telur fram skattalegt bókfært eigið fé? Hvernig á einstaklingurinn að fá upplýsingar um skattalegt bókfært eigið fé í erlendum fyrirtækjum, þar sem hann á lítinn hlut í óskráðum félögum o.s.frv.? Hver er skattstofn manns sem á í mörgum fyrirtækjum þar sem sum eru með neikvætt eigið fé en önnur með jákvætt? Á að mismuna slíkum einstaklingi og þeim sem á eitt félag með röð fyrirtækja undir sér sem eru í sömu stöðu?

Erfitt er að sjá fyrir sér skattframkvæmd varðandi þetta ákvæði og bendir 1. minni hluti á að þessi grein verði hugsuð til enda, eins og reyndar gildir um öll lög sem Alþingi samþykkir.

#### *Upplýsingaskylda launamanns.*

Fyrsti minni hluti gerir alvarlegar athugasemdir við b-lið 28. gr. en þar er lagaskylda sett á launamann að upplýsa vinnuveitanda um hvaða skatthlutfall skuli innheimta. Vísast hér til umfjöllunar 14. gr. frumvarpsins um nánari umfjöllun um vandamál sem þessari grein eru fylgjandi.

Almennt má af þessari umfjöllun sjá að frumvarpið er varla nema ófullburða drög og leggur 1. minni hluti til að því verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**.

Alþingi, 19. des. 2009.

Tryggvi Þór Herbertsson,  
frsm.

Pétur H. Blöndal.