

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld.

Frá 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Með þessu frumvarpi eru lagðar til breytingar á fjölmörgum lögum er snerta hina ýmsu málaflokka. Frumvarpið er umfangsmikið, eða 58 greinar. Málið var lagt fram 30. nóvember sl. og hefur efnahags- og skattanefnd fengið mjög takmarkaðan tíma til að fara yfir það. Verklag þetta er alls ekki í takti við þau breyttu vinnubrögð sem þingmannanefndin, sem fór yfir skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, boðaði fyrir í haust. Fyrst ber að nefna tímaskortinn, það hversu seint framkvæmdarvaldið leggur frumvarpið fram, og í annan stað að í frumvarpinu er að finna umfangsmikla endurskoðun á stórum málaflokkum, stefnubreytingu, sem hefði átt að fá umfjöllun í viðkomandi fagnefndum þingsins. Jafnframt hafa komið í ljós meinbugir á lagasetningu síðasta árs sem snerta breytingar á skattkerfinu enda var tímaskortur og vinnubrögðin voru eftir því. Jafnframt er komið í ljós að sú stefnubreyting sem átti sér stað í lok síðasta árs hefur orðið þjóðfélaginu dýr. Flókið skattkerfi hefur fælt frá fjárfestingu í hagkerfinu, aukið flækjustig hefur gert eftirlit dýrara og jafnframt eru tekjur ríkissjóðs mun minni en áætlanir gerðu ráð fyrir sem má sjá á yfirliti sem fylgdi áli 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar til fjárlaganefndar um tekjugrein fjárlagafrumvarpsins (sjá fskj.)

Annar minni hluti áréttar gagnrýni á vinnubrögð öll er varða þetta viðamikla mál. Þá telur hann jafnframt mikilvægt að tiltaka ákveðin atriði sem honum þykja einstaklega ámælisverð.

Annar minni hluti telur það ámælisvert að leggja fram grundvallarbreytingar á umhverfi nýsköpunar í formi bandorms eins og hér er gert. Iðnaðarnefnd Alþingis hefði átt að fjalla um sérstakt frumvarp þess efnis á sínum vettvangi en í þessu frumvarpi er ávarðað um mikilvæga þætti sem snerta nýsköpun í landinu án aðkomu nefndarinnar sem fer með málefni nýsköpunar og þróunar. 2. minni hluti fagnar því að endurgreiðsluhlutfallið verður hækkað úr 15% í 20% en hins vegar er nauðsynlegt að horfa til annarra breytinga. Í nefndinni náðist samkomulag um að lágmarksupphæð rannsóknar- og þróunarkostnaðar færi úr 5 millj. kr. í 1. millj. kr. 2. minni hluti vonar að þessi breyting muni leiða af sér fleiri störf og meiri nýsköpun hjá smærri fyrirtækjum í landinu. Á hinn bóginn telur 2. minni hluti nauðsynlegt að skoða hvort ganga þurfi lengra varðandi hámark kostnaðar hjá hverju fyrirtæki, sbr. 43. gr. frumvarpsins. Ekki var mögulegt að framkvæma slíka skoðun sökum tímaskorts. Þótt vissulega sé jákvætt að hámarkið sé hækkað og endurgreiðsluhlutfallið fari úr 15% í 20% vegur þessi hækkun ekki þungt fyrir stærstu nýsköpunarfyrirtækin. Íslandi á í harðri samkeppni um starfsskilyrði við lönd sem sækjast markvisst eftir því að laða til sín tæknifyrirtæki, þar sem slík fyrirtæki nýta háskólamenntað fólki í meira mæli og greiða að jafnaði hærri laun. 2. minni hluti bendir á að skýr skilaboð íslenskra stjórnvalda í formi skattalegs hvata til nýsköpunarstarfs geta vegið þungt til að hvetja stærri íslensk tæknifyrirtæki til framfarvaxtar hér á landi.

Við umfjöllun frumvarpsins í nefndinni fengu hugmyndir um skattaflátt vegna tímabundinnar vinnu erlendis litla umfjöllun. Í verktakagreininni hefur orðið algert hrun sl. tvö ár og starfsmönnum fækkað um 50%–60%. Íslenskum fyrirtækjum og starfsmönnum í verktakastarfsemi er því nauðsynlegt að geta fengið verkefni við sitt hæfi erlendis. Þar keppa fyrirtækin um starfsmenn fyrirtækja með heimilsfesti í ríkjum sem flest hver hafa sett lög sem leyfa að innlendir skattur af erlendum tekjum sé dreginn frá heildarskattinum. Starfsmaðurinn greiðir þá ekki tekjuskatt í heimalandinu af erlendu tekjunum en á móti eru launin oft lægri erlendis þegar um er að ræða lönd utan Evrópu og N-Ameríku. Hér á landi er slíkur frádráttur ekki leyfður. Vill 2. minni hluti skoða möguleikann á því að í lög um tekjuskatt verði tekin inn sambærileg ákvæði og gilda á Norðurlöndunum um skattaávilnun fyrir þá sem starfa að verkefnum erlendis í sex mánuði eða lengur. Þannig eigi maður sem ber skattskyldu hér á landi en aflar tekna erlendis samfellt í sex mánuði eða lengur rétt á því að heildartekjuskattur hans sé lækkaður um þá skattfjárhæð sem reiknast af erlendu tekjunum. Dvelji maður erlendis við störf lengur en 12 mánuði haldi hann rétti sínum til lækkunar á tekjuskatti jafnvel þótt launin sæti ekki skattlagningu í vinnulandinu ef skattundanþágan byggist á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum þar. Ljóst er að allir hagnast af slíkri skattaávilnun, þ.e. starfsmaðurinn eykur tekjur sínar, fyrirtækið verður samkeppnisfært með eigin starfsmenn og ríkið sparar bótagreiðslur. Þessi skattaafsláttur vegna tímabundinnar vinnu erlendis mundi tvímælalaust auðvelda íslenskum fyrirtækjum sem taka að sér framkvæmdir erlendis að hafa með sér starfsfólk að heiman og stuðla að fækkun byggingarmanna á atvinnuleysissskrá.

Annar minni hluti vill einnig vekja athygli á mikilli hækkun á staðfestingargjaldi Fiskistofu á flutningi sóknardaga, aflahlutdeildar og krókaaflahlutdeildar milli skipa eða um 64 % hækkun. En kostnaður þessi greiðir eigandi þess skips sem flutt er frá. Lítið sem ekkert samráð hefur verið haft við atvinnugreinina um þessar breytingar enda kom tillagan um þessa hækkun fram tveimur dögum áður en málið var tekið út til 2. umræðu. Þessi hækkun mun á endanum bitna á kjörum sjómanna en þar við bætist sú stefna ríkisstjórnarinnar að afnema sjómannaafsláttinn.

Í frumvarpinu er lagt til að framlengdur verði gildistími bráðabirgðaákvæða sem heimila niðurfellingu stimpilgjalds af skilmálabreytingum fasteignveðskulda og nýrra bréfa sem gefin eru út af Íbúðalánasjóði til 1. júlí 2010, ásamt bílalanum einstaklinga til 31. desember 2011. 2. minni hluti styður þessa framlengingu en leggur það jafnframt til að þegar einstaklingar endurfjármagna skuldir sínar og flytja viðskipti sín frá einum banka til annars verði stimpilgjald einnig fellt niður. 2. minni hluti telur að nauðsynlegt sé að fella niður stimpilgjald í þessum tilvikum þar sem um sé að ræða samkeppnishamlandi gjald og í raun sé þetta skattur á eynd og erfiðleika einstaklinga sem eru að reyna að vinna sig út úr fjárhagslegum erfiðleikum.

Fram kemur í bráðabirgðaákvæði II í frumvarpinu að þeim rekstraraðilum sem fá eftirgefnar skuldir vegna greiðsluerfiðleika á árunum 2010 og 2011 sé ekki heimilt að úthluta arði vegna tekjuáranna 2010 til og með ársins 2014. 2. minni hluti telur að skoða þurfi betur þau áhrif sem þetta getur haft í för með sér. Mörg fyrirtæki mun endurskipuleggja rekstur sinn á næsta ári og ljóst er að gríðarlegur skuldavandi blasir við þorra íslensks atvinnulífs. Í þeirri endurreisn sem framundan er verður að telja varhugavert að setja leikreglur sem hamlar nýjum aðilum að koma að rekstri fyrirtækja sem lent hafa í greiðsluerfiðleikum. Sé miðað við þessa breytingu verður það síður eftirsóknarvert að fjárfesta í slíkum fyrirtækjum sem ekki mega greiða úr arð á næstu árum.

Annar minni hluti fagnar bráðabirgðaákvæði við lög um tekjuskatt sem fram kemur í a-lið 13. gr. frumvarpsins en með ákvæðinu er lagt til að þeim aðilum sem atvinnurekstur stunda

eða sjálfstæða starfsemi og selja þjónustu sé heimilt að færa til tekna á þremur árum uppsafnaða fjárhæð sem áður hafði verið frestað að færa til tekna, þ.e. á tekjuárunum 2010, 2011 og 2012. 2. minni hluti vill sérstaklega taka fram að þingmaður Framsóknarflokksins hefur lagt fram frumvarp um breytingu á lögum nr. 24/2010, um greiðsluuppgjör á opinberum gjöldum lögaðila og einstaklinga í atvinnurekstri, og eru um sambærilegar tillögu að ræða þar og lagðar eru fram hér í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins.

Annar minni hluti vill taka fram að undirritaður er annar tveggja þingmanna sem lagt hafa fram breytingartillögu sem fjallar um frádrátt manna frá tekjum utan atvinnurekstrar, en tillagan lýtur að því að draga megi frá tekjum einstakar gjafir til menningarmála, vísindalegra rannsóknarstarfa, viðurkenndrar líknarstarfsemi og kirkjufélaga, enda sé gjöfin ekki undir 50.000 kr., en nánari útfærsla verði í reglugerð.

Alþingi, 16. des. 2010.

Birkir Jón Jónsson.

### Fylgiskjal.

## Álit

um 1. gr. frv. til fjárlaga fyrir árið 2011, sbr. sundurliðun 1, og áhrif skattalagabreytinga á tekjur ríkissjóðs.

Frá 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Tekjuhlíð fjárlagafrumvarps ársins 2010 stenst því miður ekki miðað við þær forsendur sem frumvarpið fól í sér við framlagningu þess. Hagstofa Íslands, OECD, Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins hafa öll bent á verri efnahagshorfur á árinu 2011 sem helgast af rangri stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum. Hagstofan hefur lækkað spá sína um hagvöxt á næsta ári úr 3,2% í 1,9%. Slíkur samdráttur mun þýða hátt í 20 milljarða minni umsvif í efnahagskerfinu. Um helmingur þessarar upphæðar hefði átt að renna í formi tekna til ríkis og sveitarfélaga. Efnahags- og skattanefnd hefur langt í frá lokið sinni yfirferð yfir tekjuforsendur fjárlagaársins enda er umræðu um fyrri bandorm ríkisstjórnarinnar ekki lokið (þskj. 217, 200. mál) og seinni bandormurinn hefur ekki verið ræddur við 1. umræðu í þinginu. Þetta vinnufyrirkomulag er gagnrýnisvert – enda á efnahags- og skattanefnd að gegna veigamiklu hlutverki við ákvörðun fjárlaga ársins 2011.

Í nýlegri spá framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er athygli vakin á því að landsframleiðslan hafi dregist saman um 6,8% á árinu 2009 og að hún muni dragast saman um 3,5% á þessu ári. Ekki séu uppi skýr teikn um hvort efnahagsbatinn sé hafinn en í opinberri umræðu hefur því verið haldið fram að viðsnúningur hafi orðið á öðrum helmingi þessa árs. Sérstökum áhyggjum valdi mikil skuldsetning einkageirans sem komið hefur fram í miklum samdrætti einkaneyslu, fjárfestingu og atvinnuleysi. Vegna umfangs skuldavandans og flækjustigs við úrlausn hans býst framkvæmdastjórnin við því að efnahagsbatinn verði mun hægari en Hagstofan gerir ráð fyrir. Því má svo við bæta að síbreytilegt skattaumhverfi með

hækkandi sköttum hefur að mati framkvæmdastjórnarinnar haft verulega neikvæð áhrif á fjárfestingu sem mikil þörf er á við núverandi aðstæður.

Eftir yfirferð með nokkrum hagsmunaaðilum hefur komið í ljós að niðurskurður og skattahækkanir eru mun meiri en upphafleg kynning ríkisstjórnarinnar gaf í skyn. Áætlaðar skattahækkanir með fyrri bandormi gera ráð fyrir 10,3 milljörðum í auknar skatttekjur, þar af er gert ráð fyrir að skattlagning af úttekt séreignarlífeyrissparnaðar muni skila ríkissjóði 3 milljörðum króna aukalega vegna rýmri heimilda almennings til útgreiðslu séreignarsparnaðar. Sá rökstuðningur ríkisstjórnarinnar um að ekki megi skattleggja inngreiðslur af séreignarsparnaði, sem þýði í raun „lántöku inn í framtíðina“, fellur með þessari aðgerð þar sem almenningur er í dag að greiða fyrir áætlaðan tíma skatta af sínum sparnaði. Rétt er að benda á að hér er ekkert um neitt sérstakt góðverk ríkisstjórnarinnar að ræða þar sem almenningur gengur nú hratt á sinn sparnað. Því miður hafa mörg heimili nú þegar klárað allan sinn séreignarsparnað til að ná endum saman. Hver verður staða þeirra heimila á næsta ári?

Ofan á þessar skattahækkanir verða bótaflokkar almannatryggingakerfisins ekki uppfærðir í samræmi við verðlag. Einnig verða barna-, vaxta- og húsaleigubætur skertar. Auk þess verða skattleysismörkin ekki uppfærð skv. samkomulagi sem ríkisstjórnin gerði við launafólk og spara það útgjöld ríkissjóðs um 8 milljarða króna. Þessi frýsting veldur því að lágtekjufólk mun verða fyrir enn frekari kjaraskerðingu en ella. Þessi niðurskurður ásamt skattahækkunum vegur á milli 24–25 milljörðum kr. Að auki hækka skuldir heimilanna með gjalda- og skattahækkunum um 2,4 milljarða kr. Helmingur heimila hefur átt erfitt með að ná endum saman sl. 12 mánuði skv. könnun Hagstofunnar. Hver verður staða heimilanna á árinu 2011 ef enn á að hækka skatta, gjöld og skerða bætur um leið?

Stórfelldar skattahækkanir og blóðugur niðurskurður er ekki leiðin út úr kreppunni. Ríkisstjórnin heldur enn áfram á þeirri leið án þess að huga að því að breikka skattstofna. Ef fram heldur sem horfir mun kreppan dýpka til muna og stefnubreytingar er þörf. T.d. hefur ríkisstjórn Írlands gefið út að á næsta ári verður að taka erfiðar ákvarðanir í efnahagsmálum, þó kemur ekki til greina að hækka skatta á atvinnulífið. Í því atvinnuleysi sem ríkir í dag er ekki hægt að auka álögur á íslenskt atvinnulíf. Rúmlega 13.000 Íslendingar eru án atvinnu auk þess sem 10 Íslendingar flytja úr landi á hverjum degi. Frá hruni hafa 22.000 störf glatast í íslensku samfélagi. Meðfylgjandi álitinu er minnisblað frá Samtökum atvinnulífsins sem sýnir í raun hvað stjórnvöld áætluðu að hærri skattar myndu skila sér í auknum tekjum ríkissjóðs – en í raun hafa áætlaðar tekjur ekki skilað sér.

Í þessu ljósi er nauðsynlegt að skoða eftirtalda þætti til að auka tekjur ríkis, sveitarfélaga ásamt því að fjölga störfum í samfélaginu:

- Að inngreiðslur séreignarlífeyrissjóða verði skattlagðar.
- Að auka fiskveiðiheimildir.
- Að örva erlenda fjárfestingu í stað andúðar.
- Nýta orkuauðlindirnar til atvinnusköpunar.
- Að efla innlenda matvælaframleiðslu.

Með hærri sköttum og gjöldum munu lán heimilanna hækka enn frekar. Skuldavandi heimilanna er orðinn að alvarlegum greiðsluvanda sem hamlar innlendri eftirspurn. Það mun leiða til minni hagvaxtar og tekna ríkissjóðs og sveitarfélaga. Þannig hefur skuldavandi heimilanna þau áhrif á kreppuna að hún dýpkar og lengist til mun en ella þyrfti. Lækkun vaxtabóta, barnabóta, húsaleigubóta ásamt bóta í almannatryggingakerfinu mun leiða til enn minni eftirspurnar í hagkerfinu og enn meiri vanda þeirra heimila sem hvað lakast standa í dag.

Það sem sérstaka athygli vekur eru ólíkar forsendur um tekjuþróun næsta árs. Í tekjuhlið kemur fram að gert er ráð fyrir hækkun launa um rúm 5% sem eykur tekjur ríkissjóðs veru-

lega. Í útgjöldum er hins vegar gert ráð fyrir að launhækkningar opinberra starfsmanna verði engar. Hér er um að ræða ótrúverðuga spá og sýnir enn og aftur fram á óraunsæi í áætlanagerð ríkisstjórnarinnar.

Neðanjarðarkerfið blómstrar um þessar mundir. Með hækkandi sköttum og frekari tekjuþengingum eykst enn frekar hvatinn til að stunda svarta vinnu, slíkt færir verulega í aukana sem færir ríkissjóði engar tekjur. Enn á að hækka álögur á áfengi og tóbak sem hefur nú þegar sýnt að leiði til minni eftirspurnar eftir þeirri vöru á ÁTVR. Meira smygl og umfangsmikil bruggframleiðsla veldur því að umsvif ÁTVR minnka verulega og tekjur ríkissjóðs samsvarandi. Í framhaldinu þarf væntanlega að fækka útsölustöðum ÁTVR. Hér er um glórlausa stefnu að ræða sem mun verða ríkulegur áburður á neðanjarðarhagkerfið og vafalaust leiða til aukinnar notkunnar á ólöglegum vímuefnagjöfum sem nú þegar eru orðnir ódýrari í innkaupum. Fram hefur komið að afskipti lögreglunnar af landaframleiðslu hafi nær fjórfaldast í ár miðað við árið 2009. Þetta er skýr vísbending þess að stefna stjórnvalda er glórlaus.

Búið er að hækka skatta á almenning án þess að gripið sé til aðgerða til að leiðrétta skuldir þeirra. Stökkbreyttar skuldir er ekki sök hins venjulega Íslendinga – þvert á móti. Þeir aðilar sem buðu almenningi erlend lán, stóru bankarnir þrír, tóku á sama tíma stöðu gegn íslensku krónunni um leið og gengistryggðu lánin voru veitt. Er réttlætið það að heimilin verði að greiða allan þann reikning?

Síðan er vandséð hvernig hægt er að skila inn umsögn um tekjuhlíðina í ljósi þess að seinni bandormurinn er ekki kominn fram. Ekki er heldur búið að klára umfjöllun um bandorm hinn fyrri.

Alþingi, 2. des. 2010.

Birkir Jón Jónsson.

Eskj.

Samtök atvinnulífsins:

**Áætlun um skatttekjur ríkissjóðs árið 2010 samkvæmt fjárlögum 2010  
og fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011.  
(19. nóvember 2010.)**

Milljarðar kr.	Fjárlög 2010			Fjárlagafrumvarp 2011			
	Áætlun 2009	Fjárlög 2010	Mismunur Aukning	Reikn. 2009	Áætlun 2010	Mismunur Aukning	Ofmat
Skattar á einstaklinga	103,50	123,80	20,30	109,95	117,00	7,05	13,25
Skattar á lögaðila	20,80	17,70	-3,10	31,11	17,70	-13,41	10,31
Tryggingagjald	40,75	60,68	19,93	44,76	62,33	17,58	2,36
Eignarskattar	4,84	8,13	3,30	5,32	8,22	2,90	0,40
Virðisaukaskattur	119,60	124,70	5,10	121,25	126,90	5,65	-0,55
Aðrir skattar	69,07	79,61	10,54	72,72	82,67	9,95	0,59
Samtals	358,55	414,62	56,07	385,11	414,82	29,72	26,35