

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2016.

Frá 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Umræða um skattamál er í eðli sínu háþólitísk og heimspekileg enda snýst hún um hvers konar samfélag við viljum byggja og hvernig við viljum búa að almennum borgurum. Stundum er gefið í skyn að umræða um skattamál sé fyrst og fremst tæknilegs eðlis en það er villandi því skattar eru ekki aðeins nauðsynlegt tæki til að afla tekna til samfélagslegra verkefna heldur hefur uppbygging skattkerfisins áhrif á samfélagið allt, skiptingu skattbyrðar, eignamyndun og tekjudreifingu.

Núverandi ríkisstjórn ræðst í þessu frumvarpi í enn frekari breytingar á skattkerfinu sem allar ganga í þá átt að létta byrðar efnasta hluta landsmanna og láta hina efnaminni kosta æ stærra hluta sameiginlegra útgjalda. Ríkisstjórnin rangnefnir þetta einföldun skattkerfisins. Í fjárlögum fyrir árið 2015 var áherslan fyrst og fremst lögð á breytingar á virðisaukaskattkerfinu og var þá lægra skattþrepið hækkað úr 7% í 11%. Hugur fjármálaráðherrans stóð þó til enn frekari hækkunar neðra þrepsins, þ.e. úr 7% í 14% en andstaða stjórnarandstöðu og verkalýðshreyfingar kom í veg fyrir þá hækkun. Í lægra virðisaukaskattþrepinu eru matvörur sem eru nauðsynjar sem vega þyngst í innkaupakörfu þeirra sem lægst hafa tekjurnar. Þungi hækkunarinnar kom því niður á tekjulægstu hópunum. Skattar á bækur og tónlist hækkuðu einnig við þessa aðgerð. Það er kúnstugt, svo ekki sé meira sagt, að á sama tíma og ríkisstjórnin áætla að verja 1 milljarði kr. í lestrarátak næstu fimm árin skuli ætlunin fyrst og fremst vera sú að byggja upp sérstaka ríkisstofnun, Menntamálastofnun, á meðan virðisaukaskattur á bækur er hækkaður. Ætlunin er greinilega ekki að íslensk ungmenni fái nýtt og spennandi lesefni í þessu lestrarátaki en innlend bókaútgáfa er mikilvæg undirstaða þess að halda tungumálinu lifandi. Því má segja að hvorki menningunni né þeim sem búa við lakastan efnahag hafi verið hlíft í þessum breytingum á virðisaukaskattkerfinu.

Nú hyggst ríkisstjórnin ráðast í enn frekari skattkerfisbreytingar og virðist markmiðið vera að reyna að snúa til baka allri þeirri tekjujöfnun sem skattabreytingar síðustu ríkisstjórnar miðuðu að. Ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna 2009-2013 kom á þrepaskiptu tekju-skattkerfi en slíkt kerfi er öflugt tæki til tekjujöfnunar. Skattabreytingar og skattahækkanir sem nauðsynlegar voru eftir efnahagshrunið og niðurníðslu skattkerfisins fyrir hrun voru hannaðar á þann veg að þeim tekjulægstu var hlíft eftir því sem unnt var en byrðar þeirra tekjuhærri voru þyngri.

Á árunum fyrir efnahagshrunið jókst ójöfnuður í þjóðfélaginu en minnkaði í hruninu, bæði vegna þess að mikill auður tapaðist í hruninu en einnig vegna þess að aðgerðir síðustu ríkisstjórnar beindust að því að vernda þá sem lægri höfðu tekjurnar. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD), hinn óháði sérfræðingur Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna sem gerði úttekt á aðgerðum stjórnvalda eftir hrun og fleiri aðilar hafa reyndar lofað það hvernig tókst að dreifa byrðum hrunsins með sanngjörnum hætti á Íslandi. Nú hefur sú þróun

sem varð fyrir efnahagshrunið hins vegar hafist aftur og aðgerðir ríkisstjórnarinnar ýta undir þennan ójöfnuð.

Árið 2007 voru ráðstöfunartekjur þess einstaklings sem hafði hærri tekjur en nákvæmlega 99% þjóðarinnar um níu sinnum hærri tekjur en ráðstöfunartekjur þess einstaklings sem stóð í miðju tekjudreifingarinnar. Þessi munur dróst saman í hruninu og var um fimmfaldur árið 2010. Síðan hefur bilið aukist aftur og á síðasta ári hafði sá einstaklingur sem hafði hærri tekjur en 99% þjóðarinnar um 5,6 sinnum hærri tekjur en meðalmaðurinn. (Viðskiptablaðið 01.10.2014.)

Eftir seinni heimsstyrjöld var þrepaskiptu skattkerfi víða komið á og tengdist það uppbyggingu velferðarkerfisins á Vesturlöndum. Þetta breyttist eftir að kenningar nýfrjálshyggjunnar ruddu sér til rúms á níunda áratug síðusta aldar en þær fela m.a. í sér að allir eigi að borga hlutfallslega jafnháa skatta. Sú hugmyndafræði leiðir til aukinna efnahagslegra umsvifa og aukins hagvaxtar. Hugmyndin er að kakan stækki og allir hagnist. Þessar kenningar leiddu til þess að skattprósenta var keyrð niður. Kenningar brauðmolahagfræðinnar hafa hins vegar ekki staðist tímans tönn auk þess sem litið hefur verið fram hjá þeirri staðreynd að óbeinir skattar leggjast þyngra á tekjulága en tekjuháa og vægi þeirra er svo mikið að heildarskattbyrði fólks með lágar meðaltekjur er meiri en þeirra sem hærri tekjur hafa.

OECD birti í desember 2014 tímamótaskýrslu þar sem vitnað var til rannsókna sem sýna að aukinn ójöfnuður dregur úr hagvexti. Á vegum Cambridge-háskóla hafa einnig birst rannsóknir sem sýna m.a. að breska hagkerfið hefur vaxið hlutfallslega minna en ella vegna hagstjórnarstefnu nýfrjálshyggjunnar. Í stuttu máli sagt sýna þessar rannsóknir að meiri jöfnuður leiðir til sanngjarnari þjóðfélaga og styrkir hagkerfin.

Í þrjátíu ár hefur bilið milli ríkra og fátækra í löndum OECD aldrei verið meira en nú. Ríkustu 10 prósentin þéna 9,5 sinnum meira en þau 20 prósent sem lægst eru í tekjustiganum. Á níunda áratugnum þénuðu þau sjö sinnum meira. Á uppgangstímum hækkuðu tekjur þeirra 10 prósentu sem lægst hafa tekjurnar mun hægar en annarra og lækkuðu meira í niðursveiflu. Greiningar OECD benda til að tekjujöfnuður hafi mælanleg áhrif til að draga úr hagvexti. Efnahagsstefna sem dregur úr ójöfnuði leiðir því ekki einungis til réttlátara þjóðfélags heldur verða þjóðfélögin einnig auðugri, með öðrum orðum kakan stækkar.¹

Franski hagfræðingurinn Thomas Piketty kemst að sömu niðurstöðu í metsölubók um einstæðar hagrannsóknir og leggur til að komið verði á þrepaskiptum fjármagnsskatti til að auka jöfnuð í heiminum. Hann telur að skattkerfið sé langáhrifamesta tæki samfélagsins til að ná því markmiði að jafna kjör fólks.

Það er vægast sagt undarlegt að ríkisstjórnin skuli nú, í ljósi þessara nýlegu rannsókna, fara út á þá braut að draga úr tekjujöfnunaráhrifum skattkerfisins. Breytingar síðustu ára á virðisaukaskatti og tekjuskatti sem og afnám auðlegðarskatts hafa allar þegar haft neikvæð áhrif á tekjujöfnun. Þá þýðir ekki að benda á gamlar tölur um jöfnuð eins og fulltrúar stjórnarflokkanna hafa stundað. Þær tölur sýna vissulega með skýrum hætti árangursríkar tekjujöfnunaraðgerðir síðustu ríkisstjórnar og ættu frekar að vera mönnum rök fyrir að halda áfram á sömu braut en að hverfa frá þeirri stefnu og róa aftur á mið vaxandi misskiptingar.

Ríkisstjórnin hefur bent á að skattabreytingarnar séu liður í kjarasamningum sem gerðir voru á almenna vinnumarkaðinum sumarið 2015 og þar af leiðandi séu þær nánast hafnar yfir gagnrýni. Því er til að svara að hægt hefði verið að grípa til annarra skattalækkana í samningum við aðila vinnumarkaðarins sem hefðu stutt betur við tekjujöfnun og haft minni nei-

¹ <http://www.oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>

kvæð þensluáhrif. Ríkisstjórnin sá sér hins vegar leik á borði og læddi ójafnaðarstefnu sinni inn í samningagerðina, að öllum líkindum til þess að um hana yrði sem minnst umræða.

Ríkisstjórnin ætlar að leggja 11 milljarða kr. til kjarasamningsgerðarinnar á tveimur árum en spyrja má hvers vegna ekki var frekar farin sú leið að lækka tryggingagjaldið. Til lengri tíma lítið er tryggingagjaldið ígildi skatts á launatekjur. Lækkun þess hefði þannig haft áhrif á allan launatekjuskalann öfugt við lækkun skatthlutfallsins sem hefur engin áhrif á þá sem hafa lægstu launin.

Slík aðgerð hefði einnig hjálpað sveitarfélögum – og ríkinu sjálfu – að standa undir launa-hækkunum. 11 milljarðar kr. eru 12% af tryggingagjaldinu. Með einfaldri þríliðu má gróft reikna að þetta jafngildi 0,9 prósentustigum af tryggingagjaldinu. Gjaldið yrði þá 6,35% og yrði þá enn einu prósentustigi hærra en það var þegar það var fyrst hækkað eftir efnahags-hrunið.

Það er athyglisvert að ríkisstjórnin hefur ákveðið að halda lækkunum á tryggingagjaldinu í algjöru lágmarki. Þetta er enn eftirtektarverðara í ljósi þess að sá hluti gjaldsins sem rennur í Atvinnuleysistryggingasjóð hefur lækkað á undanförunum árum eða um 1,1 prósentustig frá 2012 (úr 2,45 í 1,34) en á sama tíma hefur tryggingagjaldið samtals einungis lækkað um 0,19 prósentustig (úr 7,44 í 7,25). Á sama tíma hefur hlutur tryggingagjalds sem rennur í Fæð-ingarorlofssjóð lækkað úr 1,28 prósentustigum í 0,65. Sífellt stærri hluti gjaldsins rennur því til annars en afmarkaðra verkefna.

Lækkun tryggingagjalds hefði því frá upphafi getað komið í stað lækkunar á tekjuskattin-um. Slíkt hefði falið í sér meiri tekjujöfnun og ætla má að það hefði þjónað markmiðum verkalyðshreyfingarinnar betur. Lækkun þess nú eins og Samtök atvinnulífsins hafa gert kröfu um án þess að henni verði mætt með annarri tekjuöflun mundi hins vegar leiða til frekari niðurskurðar á opinberri þjónustu eða skuldasöfnunar. Með því væri kostnaði af kjara-samningum velt yfir á launþega, allan almenning.

Það er líka umhugsunarefni að skattalækkunin nú er algerlega úr samræmi við ítrekaðar óskir Seðlabankans um að ríkisstjórnin styðji með ríkisfjármálastefnu við peningamálastefnu bankans. Skattalækkunin eykur þvert á móti líkur á að Seðlabankinn hækki í kjölfarið vexti til að draga úr eftirspurn. Ein skýrasta birtingarmynd stefnuleysis í efnahagsmálum í aðdrag-anda hruns var misræmið á milli aðhaldssamrar peningastefnu Seðlabankans og þenslu-hvetjandi skattbreytinga ríkisstjórnar eins og vel var rakið í skýrslu rannsóknarnefndar Al-þingis. Það er því sérstakt áhyggjuefni að svo skömmu eftir hrun skuli sömu sjúkdóms-einkenni gera vart við sig í hagstjórninni. Ljóst má vera að skattalækkanir á þessum tíma-punkti, óháð stjórnámálaskoðunum eða hugmyndafræðilegri sýn, eru í öllu falli þenslu-hvetjandi og geta skapað óþarfa vanda í hagstjórn. Svo virðist því sem trúin á gamlar kenni-setningar nýfrjálshyggjunnar byrgi ríkisstjórninni sýn í þessum efnunum.

Nauðsynlegt er að nefna stöðu sveitarfélaganna en þau hafa kallað eftir endurskoðun á tekjustofnum ríkis og sveitarfélaga. Ljóst má vera að gengi sveitarfélaganna hefur verið tals-vert síðra en ríkissjóðs og mikilvægt að á því misgengi sé tekið. Vissulega er úrlausnarefnið flókið en t.d. væri hægt að horfa til tekna af ferðaþjónustu – sem því miður hefur ekki náðst nein sátt um eftir alræmt náttúrupassafrumvarp iðnaðarráðherra. Tekjum af endurskoðuðu og herra gistináttgjaldi mætti skipta milli ríkis og sveitarfélaga eins og vel er þekkt víða er-lendis. Fleiri leiðir mætti skoða til að styrkja stöðu sveitarfélaga sem fara með æ mikilvægara hlutverk í grunnþjónustunni og bagalegt að ríkisstjórnin hafi ekki stigið nein skref með þessu frumvarpi til að bæta úr því.

Að lokum verður að nefna að íslenskt samfélag stendur frammi fyrir gríðarlegum áskorun-um sem felast í loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra á umhverfi og samfélag. Það er for-

gangsverkefni að setja hagstjórnina í samhengi við breyttar aðstæður í heiminum, endurskoða hagræna mælikvarða og koma á loftslagsbókhalda í ríkisrekstrinum. Nú stendur loftslagsráðstefnan í París yfir þar sem þjóðir heims reyna að koma sér saman um markmið þannig að unnt verði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og áhrifum loftslagsbreytinga. Hér ætti að nota tækifærið og skoða allan ríkisreksturinn út frá áhrifum hans á loftslagsbreytingar.

Fyrsti minni hluti leggst því gegn breytingum á þrepaskipta skattkerfinu og þeim skattalækkunum sem þær fela í sér. Fremur ætti að verja fjármunum til þess að efla samfélagslega innviði, t.d. heilbrigðisþjónustuna og menntakerfið. Ef vilji er til þess að lækka skatta hefði verið hyggilegast að lækka tryggingagjaldið í stað annarra skattalækkana, ná þannig fram kjarabótum og koma um leið til móts við atvinnulífið, ekki síst lítil og meðalstór fyrirtæki. Þá leggur 1. minni hluti til að orkuskattur verði framlengdur en hann fellur niður um áramót og bætist þar í hóp fjölmargra skattabreytinga ríkisstjórnarinnar sem allar miða að því að létta byrðum af stórfyrirtækjum á borð við stórútgerðina og stóriðjuna eða hina efnameiri og nægir þar að nefna aftur afnám auðlegðarskattsins. Nánar er fjallað um brýnustu verkefni á sviði útgjalda í breytingartillögum minni hluta fjárlaganefndar við fjárlagafrumvarpið en auk þess leggur 1. minni hluti til að skerðingarmörk barnabóta hækki um 35% þannig að þær skerðist við 270 þús. kr. á einstæð foreldri en ekki 200 þús. kr. eins og nú er og hjá hjónum og sambúðarfólki verði þessi mörk 540 þús. kr. en ekki 400 þús. kr. eins og nú er.

Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið leggur 1. minni hluti til eftirfarandi

BREYTINGU:

- a. Á eftir a-lið 2. gr. komi nýr stafliður, svohljóðandi: Í stað „4.800.000 kr.“ og „2.400.000 kr.“ í 3. másl. 4. mgr. kemur: 6.480.000 kr.; og: 3.240.000 kr.
- b. Á eftir 28. gr. komi ný grein, svohljóðandi: 2. másl. 13. gr. laganna fellur brott.

Alþingi, 4. desember 2015.

Valgerður Bjarnadóttir,
frsm.

Katrín Jakobsdóttir.