

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um breytingu á lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, með síðari breytingum (verðlagsuppfærsla).

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Minni hlutinn gagnrýnir það fyrirkomulag sem haft hefur verið á aukatekjum ríkissjóðs undanfarna áratugi, að gjöld séu stillt af í samræmi við tekjuþarfir ríkissjóðs á hverjum tíma, en þar með er horfið frá þeirri reglu að gjöld endurspegli kostnað ríkisins við að veita þjónustu sem ekki er talin óhjákvæmileg og nauðsynleg.

Vandamálin við þetta eru margvísleg og snúa að raunskattaálagi á almenning, einkum tekjulægstu einstaklingana, letjandi efnahagslegum hvötum sem hafa áhrif á atvinnuvegina, tækifæriskostnaði sem rýrir hagkerfið, sem og stjórnskipulegum álitamálum um hvort nota megi gjöld til að afla tekna fyrir ríkissjóð.

#### Efnahagslegir hvatar og áhrif á almenning.

Með hækkandi gjöldum skapast neikvæðir efnahagslegir hvatar þar sem almenningur og fyrirtæki leitast við að komast hjá því að þurfa að greiða þjónustugjöld sem eru oft mun hærrí en góðu hófi gegnir. Í einhverjum tilfellum mun það vera með sniðgöngu laganna, en í öðrum tilfellum hreinlega með því að sleppa framkvæmdum sem gætu kallað á aukakostnað. Hefðbundin hagfræðileg greining gefur til kynna að verðteygni gagnvart neytendum þjónustuþátta á vegum ríkisins er í einhverjum tilfellum veruleg (í þeim þáttum sem eru svo til óhjákvæmilegir, á borð við vínveitingaleyfi), en í öðrum tilfellum lítil sem engin. Tækifæriskostnaðurinn fyrir íslenskt hagkerfi verður seint metinn til fjár, en jafnframt þarf að hugsa um samkeppnisstöðu Íslands í alþjóðasamhenginu, þar sem bæði erlendum og innlendum aðilum gefst í auknum mæli tækifæri til að sækja þjónustu af ýmsu tagi út fyrir landsteinana.

Þá má einnig líta til þess að kostnaður vegna þjónustu á vegum ríkisins lendir jafnt á þeim sem nýta sér þjónustuna óháð aðstæðum þeirra. Á þeim grunni hafa ýmis þjónustugjöld verið gagnrýnd áður, með hliðsjón af því að meginþorri kostnaðar af nauðsynlegri þjónustu eigi að vera greiddur af skatttekjum ríkissjóðs, og er það tilfellið víða. En tilhneigingin undanfarna áratugi hefur verið að lækka skatta smám saman, einkum á tekjuhæstu einstaklingana í samfélaginu, ásamt því að halda persónuafsláttarhækkunum undir verðbólgu og velta samhliða því auknum gjöldum yfir á borgarana í gegnum þjónustugjöld. Samspil þessara aðgerða hefur dregið verulega úr eiginlegri kaupgetu flestra Íslendinga, jafnvel á þeim tímum þegar kaupmáttur hefur farið vaxandi. Það fyrirkomulag hárra gjalda sem mælt er fyrir um í lögum um aukatekjur ríkissjóðs veldur bæði efnahagslegum og samfélagslegum skaða. Því er nauðsynlegt að Alþingi endurskoði allar aukatekjur ríkissjóðs með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum markmiðum ríkisins.

### Nýskráning fyrirtækja.

Þó svo að margir kostnaðarliðir séu gagnrýnisverðir er ágætt að líta sérstaklega á raunhæft dæmi um það hvernig núverandi fyrirkomulag veldur tækifæriskostnaði á hagkerfið. Kostnaður við nýskráningu fyrirtækja er allverulegur, það virkar letjandi og jafnvel hamlandi á ýmsa sem gætu hugsað sér að fara út í rekstur. Þó svo að upphæðin sé í raun lítil í samhengi reksturs, þá eykur þetta óhóflega það fjármagn sem þarf að hafa undir höndum þegar fyrirtæki eru stofnuð. Ef rétt er að staðið ætti enginn að veigra sér við því að skrá fyrirtæki vegna kostnaðar. Þetta fyrirkomulag leiðir af sér ýmsar aukaverkanir, t.d. skapar það tilhneigingu til að starfa óskráð lengur áður en fyrirtæki er stofnsett. Það dregur úr líkum á því að sprotafyrirtæki séu skráð á frumstigum starfseminnar sem aftur dregur úr getu ríkisins til að fylgjast með þróun atvinnu og nýsköpunar og það letur lítil fyrirtæki, sem mörg hver samantanda af 1–3 einstaklingum með góða hugmynd og engin aðföng önnur en kannski nokkrar fartölvur, frá því að fara út í rekstur. Gallað fyrirkomulagið skapar einnig markað fyrir „notuð“ fyrirtæki sem ganga kaupum og sölum, jafnvel með ógreidd opinber gjöld viðhengd, sem dregur úr gagnsæi og getur skapað vandamál tengt kennitölulakki.

Ef önnur Evrópulönd eru skoðuð í þessu samhengi kostar t.d. allt niður í 12 sterlingspund að skrá fyrirtæki í Bretlandi og 10 evrur í Þýskalandi, þó háð magni hlutafjár. Beinn samanturður við önnur lönd er örlítið flókinn, þar sem ekki öll lönd eru með sambærileg kerfi, og stundum leynast ákveðnar flækjur. Hér er miðað við meðalskráningarverð fyrirtækja eftir því sem við verður komið, og þá alltaf einhverskonar ígildi einkahlutafélaga, á borð við LTD, LLC, og álíka.

Land	Skráning einkahlutafélags <sup>1</sup>
Ungverjaland	0 kr.
Danmörk	100 kr.
Kína	100 kr.
Bretland	2.200 kr.
Holland	5.600 kr.
Tyrkland	8.300 kr.
Slóvakía	8.900 kr.
Bandaríkin (Delaware)	9.500 kr.
Noregur	11.100 kr.
Rúmenía	12.200 kr.
Eistland	16.500 kr.
Búlgaría	22.200 kr.
Þýskaland	22.200 kr.
Svíþjóð	24.000 kr.
Pólland	31.080 kr.
Austurríki	33.300 kr.
Portúgal	39.960 kr.
Finnland	44.400 kr.
<b>Ísland</b>	<b>131.000 kr.</b>
Sviss	333.000 kr.

<sup>1</sup> Tölurnar hér eru lítillaga rúnnaðar, enda teknar úr EUR eða USD eftir atvikum.

### Um heimildir til gjaldtöku og meðferð þeirra heimilda.

Upphæðir þjónustugjalda eru ekki aðeins áhyggjuefni út frá samkeppnislegum- og markaðsforsendum. Samkvæmt skýrslu nefndar um heimildir til töku skatta og þjónustugjalda frá febrúar 1999, liggur munurinn á sköttum og þjónustugjöldum í þeim kröfum sem telja verður að til þeirra séu gerðar. Þar segir: „Skattamálum skal samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjksl. nr. 97/1995, skipað með lögum og má ekki fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann,“ en svo er vísað í 40. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að ekki megi leggja á skatt nema með lögum.

Síðar í sömu skýrslu segir að skattar hafi verið skilgreindir þannig að þeir séu „greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum, efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera,“ en að „gjöld eru hins vegar tekin fyrir opinbera þjónustu af ýmsu tagi. Þegar tiltekin þjónusta er veitt á móti, þ.e.a.s. að sérgreint endurgjald fæst gegn greiðslu gjaldsins, teljast slík gjöld ekki skattar, heldur þjónustugjöld, og miðast að fjárhæð við þann kostnað sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu er í hlut á eða hluta af honum.“ Af þessum orðum kemst nefndin svo að niðurstöðu sinni um að „ef gjaldtökuheimild geymir aðeins heimild til töku þjónustugjalds, en ekki skattlagningarheimild, leiðir af lögmatísreglunni að með gjaldtökunni má ekki afla tekna umfram það sem starfsemin eða þjónustan almennt kostar.“

Þessi niðurstaða nefndarinnar byggist m.a. á áliti umboðsmanns Alþingis frá 1992, þar sem lögð var áhersla á að lagaheimild til skattlagningar umfram kostnað geti aðeins verið til staðar ef vilji löggjafans hefur verið til að í gjaldinu fælist skattlagning frekar en endurheimting á kostnaði ríkisstofnana vegna veitingar á þjónustu.

Í greinargerð með frumvarpi til nágildandi laga um aukatekjur ríkissjóðs frá 1991 (209. mál á 115. þingi) má sjá að nálgunin þar endurspeglar þennan skilning á greinarmun á sköttum og gjöldum, en þar segir m.a.: „varðandi hækkunir á ýmsum öðrum gjöldum, þ.e. hinum eiginlegu aukatekjum, má almennt segja að þjónustustofnunum sé ætlað að verðleggja og selja þjónustu sína í auknum mæli í samræmi við tilkostnað.“

Þróun gjaldliða í aukatekjum ríkissjóðs undanfarna áratugi frá setningu heildarlaganna 1991 hefur því byggst á hægu og jafnvel ómeðvituðu brotthvarfi frá þeirri ágætu viðmiðunarreglu að þjónustugjöld eigi að svara kostnaði fyrir þjónustu, en að aðrar tekjur ríkissjóðs eigi að koma í formi skatta.

### Áhrif tækniframfara og verðbólgu.

Í einhverjum tilfellum hefur tæknibyltingin náð inn í stjórnkerfið í nægilegu mæli til að raunkostnaður við veitingu á þjónustu hafi í raun minnkað (á föstu verðlagi) á undanförunum áratugum, en sá sparnaður hefur í öllum tilfellum orðið eftir hjá ríkinu. Efnahags- og viðskiptanefnd sendi fjármála- og efnahagsráðuneytinu fyrirspurn í nokkrum liðum um frumvarpið, en í svari ráðuneytisins kemur m.a. fram að ekki hafi farið fram greining á kostnaði við þjónustu og gjaldtöku hennar fyrir hvert einstakt gjald í lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Þá segir að „á hinn bóginn væri eðlilegt að fara í gegnum lögin á einhverju árabili með það í huga að leiðrétta tilteknar gjaldskrár fyrir augljósum kostnaðarlækkunum.“ Hvergi í svari ráðuneytisins er gefinn gaumur af mögulegum kostnaðarlækkunum, og það verður vart greint af svari ráðuneytisins að kostnaðarlækkunir séu yfir höfuð taldar mögulegar.

Minni hlutinn tekur undir með Samtökum atvinnulífsins sem segja í umsögn um frumvarpið að óheppilegt sé að „ráðast í slíka færibandahækkun á gjöldum með reglulegu millibili með vísan til verðlagshækkana enda felur það í sér sjálfvirka víxlverkan til lengri tíma.“ Þá

breytir litlu hvort verðlagshækkunarir eigi sér stað árlega eða með lengra millibili, enda áhrifin á verðlag jafnmikil til lengri tíma litið. Það ætti öllu fremur að líta svo á að aukatekjur ríkissjóðs eigi að breytast sem sjaldnast til hækkunar, og þá aðeins að því marki sem ekki hefur tekist að spara með tæknibreytingum á hverjum tíma, en að stöðug gjaldskrá sé á vissan hátt framlag ríkisins til efnahagslegs stöðugleika í víðara samhengi.

#### **Lokaorð.**

Minni hlutinn tekur undir með meiri hlutanum um að endurskoða þurfi lög um aukatekjur ríkissjóðs, en telur að endurskoðunin eigi að ná til allra þátta laganna með hliðsjón af framan-greindum rökum, ekki bara því sem snýr að skráningu fyrirtækja. Minni hlutinn er einnig sammála þeirri niðurstöðu meiri hlutans, sem leggst gegn vissum hækkunum með tilvísun til skorts á efnislegum rökum fyrir hækkunum og í vissum tilfellum eru sterk efnisleg rök gegn þeim. Hins vegar telur minni hlutinn að meiri hlutinn gangi engan veginn nógu langt með breytingartillögum sínum, enda eru aukatekjur ríkissjóðs, eins og hér hefur verið rakið, löngu komnar úr böndunum miðað við upprunalegt markmið, stjórnskipunarlegar takmark-anir á gjaldtöku, skynsamlega hagstjórn, hugmyndir um jákvæða hagræna hvata og sanngirni gagnvart borgurunum. Svo virðist sem markmið ríkisstjórnarinnar með tillögu sinni hafi verið að ná inn 500 millj. kr. í formi aukatekna til að stoppa upp í fjárstreymi ríkissjóðs, í stað þess að gera viðeigandi breytingar á skattkerfinu eða skera niður.

Í ljósi allra þessara þátta leggur minni hlutinn til að frumvarpinu verði **hafnað**.

Alþingi, 14. nóvember 2018.

Smári McCarthy,  
frsm.

Oddný G. Harðardóttir.

Þorsteinn Víglundsson.