

## Nefndarálit

um frv. til l. um ráðstafanir í ríkisfjármálum (í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við undirritun kjarasamninga o.fl.).

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin fékk á fund sinn Maríönnu Jónasdóttur, Ingibjörgu Helgu Helgadóttur, Guðrúnu Þorleifsdóttur, Hlyn Ingason, Lilju Sturludóttur og Hafðisi Ólafsdóttur frá fjármálaráðuneyti, Ingvar Rögnvaldsson, Elínu Arthúrsdóttur og Guðrúnu Jennýju Jónsdóttur frá ríkisskattstjóra, Halldór Árnason og Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Gylfa Arnbjörns-son og Henný Hinz frá Alþýðusambandi Íslands, Þóreyju Þórðardóttur, Arnar Sigurmundsson, Hrafn Bragason og Þorbjörn Guðmundsson frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Ólaf E. Friðriksson og Gunnar Þór Ásgeirsson frá Fjármálaeftirlitinu, Guðmund Magnússon og Lilju Þorgeirsdóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands, Vigdísu Jónsdóttur frá VIRK – Starfsendurhæfingarsjóði, Guðjón Rúnarsson og Jónu Björk Guðnadóttur frá Samtökum fjármála-fyrirtækja, Símon Þór Jónsson frá Deloitte, Friðgeir Sigurðsson frá PwC, Sigurjón P. Högnason frá KPMG, Alexander Eðvardsson, Finn Oddsson og Þórdísi Bjarnadóttur frá Viðskiptaráði, Karl Björnsson og Gunnlaug Júlíusson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Elínu Björgu Jónsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Stefán Baldursson frá Bandalagi háskólamanna, Almar Guðmundsson frá Félagi atvinnurekenda, Rögnu Haraldsdóttur frá Tryggingastofnun ríkisins. Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Deloitte hf., Félagi löggiltra endurskoðenda, meiri hluta, 1. minni hluta og 2. minni hluta fjárlaganefndar, Fjármálaeftirlitinu, Hagsmunasamtökum heimilanna, KPMG hf., Landssamtökum lífeyrissjóða, Lögmannafélagi Íslands, MP banka, PwC hf., ríkisskattstjóra, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjárfesta, Samtökum fjármálafyrirtækja, Seðlabanka Íslands, VIRK – Starfsendurhæfingarsjóði, tollstjóra, Tryggingastofnun ríkisins, Viðskiptaráði og Öryrkjabandalagi Íslands.

Í 1.–6., 8. og 16. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar sem standa í tengslum við ný-undirritaða kjarasamninga aðila vinnumarkaðarins. Tillögurnar lúta aðallega að rekstrar-umhverfi fyrirtækja en jafnframt er lagt til að persónuafsláttur verði vísitölutryggður og að viðmiðun við ákvörðun auðlegðarskatts verði breytt. Á fundum nefndarinnar kom fram almenn ánægja með gerð samninganna og það mikilvæga markmið að tryggja stöðugleika á vinnumarkaði til næstu ára. Talsverðar efasemdir komu þó fram um skynsemi þess að stjórnvöld gæfu aðilum vinnumarkaðarins loforð um að eiga frumkvæði að útfærðum laga-breytingum í þeim tilgangi að liðka fyrir samningum. Nefndin stæði þá e.t.v. frammi fyrir tveimur vandasömum kostum, þ.e. að samþykka fljótunnar tillögur eða eiga á hættu að tefla kjarasamningum í tvísýnu. Þá væri það umhugsunarvert að stuttu fyrir þingfrestun væru lagðar til í frumvarpi sem þessu breytingar sem ekki væru jafn aðkallandi frá efnahagslegu sjónarmiði.

### **Breytingar sem standa í tengslum við gerð kjarasamninga.**

Í 6. gr. *frumvarpsins* er lagt til að frá og með 1. janúar 2012 muni persónuafsláttur taka árlegum breytingum í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs, þ.e. miðað við verðlagsbreytingar á undangengnum 12 mánuðum frá desember árið áður, fyrst í ársbyrjun 2012. Tillagan er samin á grundvelli yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar sem gefin var út í tengslum við undirritun kjarasamninga.

Í 1. gr. *frumvarpsins* er lögð til breyting á 8. tölul. 3. gr. tekjuskattslaga sem felur í sér að skattlagning vaxta sem erlendir aðilar fá greidda frá íslenskum aðilum vegna lánasamninga skuli ekki eiga við í viðskiptum ótengdra aðila. Þegar umræddur skattur var lagður á með lögum nr. 70/2009 voruðu talsmenn atvinnulífs við neikvæðum áhrifum reglunnar á lána-möguleika íslenskra fyrirtækja erlendis. Voru þau sjónarmið ítrekuð á fundum nefndarinnar en auk þess komu fram ábendingar um að skilyrði undanþágunnar væru ekki nægilega skýr og gætu þess vegna valdið vandkvæðum í skattframkvæmd. Meiri hlutinn telur í ljósi þeirra ábendinga og að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið ekki tímabært að lögfesta ákvæðið og leggur til að það falli brott. Breytingunni var ekki ætlað að taka gildi fyrr en við upphaf næsta árs og því er enn tími til stefnu. Meiri hlutinn er reiðubúinn til að taka málið upp á haustþingi með tilliti til mikilvægis málsins fyrir nýgerða kjarasamninga.

Í 3. gr. *frumvarpsins* er lögð til breyting 9. tölul. og 9. tölul. a 31. gr. tekjuskattslaga þar sem fjallað er um heimildir lögaðila til þess að draga arð og söluhagnað frá rekstrartekjum. Í liðunum koma fram samhljóða skilyrði sem annars vegar lúta að eignarhaldi og hins vegar jöfnun yfirfæranlegs taps. Breytingin felur í sér að í stað þess að gerð sé krafa um 10% eignarhlut verði miðað við 5% og að skilyrðið um jöfnun taps verði fellt brott. Meiri hlutinn fellst á það og leggur einnig til að skilyrði um eignarhald verði fellt brott. Er það m.a. gert með tilliti til sjónarmiða um dreift eignarhald.

Í 2., 4. og 5. gr. *frumvarpsins* er lagt til að inntak lokamálsliðar 1. mgr. 11. gr. laga um tekjuskatt verði skýrt nánar. Í lagagreininni, sem lögfest var með lögum nr. 128/2009, kemur fram að þegar heimil arðsúthlutun hlutafélaga og einkahlutafélaga er samtals yfir 20% af skattalegu bókfærðu eigin fé og viðtakanda arðsins ber stöðu sinnar vegna að reikna sér endurgjald skuli reikna til tekna sem laun 50% af þeim arði sem umfram er. Breytingarnar sem lagðar eru til felast í tvennu, í fyrsta lagi að lögfesta viðmið um hverjum ber að reikna sér endurgjald og í annan stað er mælt fyrir um að sá hluti úthlutaðs arðs sem telst vera laun verði eingöngu skattlagður í lægsta skattþrepi tekjuskattsins.

Tilgangur reglunnar er að meginstefnu sá að stemma stigu við misnotkun einkahlutafélagaformsins og styðja við reglur um reiknað endurgjald og áréttuðu talsmenn atvinnulífsins fyrri athugasemdir um að reglan mundi eiga síður við í þeim fyrirtækjum þar sem fjöldi hluthafa væri að störfum og enginn einn ráðandi og jafnframt þegar hagnaður verður ekki rakinn til vinnuframlags. Annar yfirlýstur tilgangur reglunnar er sá að bæta sveitarfélögum upp tekjumissi liðinna ára vegna yfirfærslu einstaklingsrekstrar yfir í einkahlutafélög. Til að mæta framangreindum sjónarmiðum leggur meiri hlutinn til þá breytingu á 4. og 5. gr. að viðmið um lágmarkseignarhald við mat á því hver sé ráðandi aðili verði hækkað úr 2% í 20%. Til að mæta áhrifum þessa á tekjur ríkis og sveitarfélaga er lagt til að sá hluti arðsins sem skattleggst sem laun verði skattlagður í hærra þrepi en samkvæmt frumvarpinu. Breytingin á ekki að hafa nein áhrif á heimild til millifærslu skv. 4. tölul. 1. mgr. 66. gr.

Meiri hlutinn leggur enn fremur til þá breytingu á 2. gr. að sá hluti arðsins sem skattleggst sem laun myndi hvorki stofn til tryggingagjalds né lífeyrisiðgjalds og ekki myndi hann heldur frádráttarbæran rekstrarkostnað hjá greiðanda. Nefndin ræddi með hliðsjón af þessari breytingu hvert eðli þess hluta arðsins sem skattleggst sem laun væri. Sjónarmið komu fram

um að þetta gæti ráðist af því hvort til skoðunar væri móttakandi greiðslunnar eða greiðandinn.

Í 8. gr. *frumvarpsins* er lagt til að í stað þess að miða ákvörðun auðlegðarskattsstofns við raunvirði hlutabréfa (hlutdeild í skattalegu bókfærðu eigin fé) verði miðað við stofnverð, þ.e. kostnaðarverð hlutabréfa við kaup þeirra eða stofnun félagsins. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að ástæða þessarar breytingartillögu séu vandkvæði á því að meta raunvirði bréfanna en í umsögn ríkisskattstjóra var ekki fallist á að það sjónarmið gæti réttlætt svo róttæka breytingu.

Að fengnum tillögum fjármálaráðuneytisins leggur meiri hlutinn til breytingar á frumvarpsgreininni. Lagt er til að auðlegðarskattur verði ekki lagður á í tvennu lagi, þ.e. á nettóeignir aðrar en eigið fé/hlutafé á 1. ári og síðan eigið fé/hlutafé á 2. ári, heldur í einu lagi. Það mun hafa í för með sér að matið á nettóeignum í formi eigin fjár/hlutafjár byggist á skattalegu uppgjöri fyrirtækja einu ári fyrr. Þannig verður mat á skattalegu eigin fé við álagningu 2012 byggt á skattalegu uppgjöri fyrirtækja vegna rekstrarársins 2010 og skattlagt með annarri nettóeign aðila eins og hún stóð í árslok 2011. Endurreikningur auðlegðarskattsstofns og álagning auðlegðarskatts á árinu 2013 fellur niður. Breytingin kemur til framkvæmda við álagningu opinbera gjalda árið 2012.

Í 16. gr. *frumvarpsins* er lagt til að lögfest verði skylda allra launagreiðenda til greiðslu 0,13% iðgjalds til VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs og einnig skylda lífeyrissjóða til greiðslu 0,13% af sama stofni. Iðgjald launagreiðenda reiknast í fyrsta sinn eigi síðar en 1. september 2011 en fyrsta greiðsla sjóðanna skal reiknast af iðgjaldastofni janúarmánaðar 2012. Gildistími 16. gr. er til næstu áramóta samkvæmt frumvarpinu en ákvæðið gerir ráð fyrir að fyrir þann tíma, þ.e. 1. nóvember 2011, hafi sérstök samráðsnefnd stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins mótað tillögur að lagalegri umgjörð Starfsendurhæfingarsjóðs.

Umsagnaraðilar voru sammála um gildi starfsendurhæfingar og var á það bent að vísbendingar væru um að starfsemin væri þegar farin að skila ríki og lífeyrissjóðum ávinningi vegna minnkandi tíðni örorku. Óvenjuleg framsetning frumvarpsgreinarinnar endurspegladi hins vegar áherslur þeirra sem vilja að verksvið og umgjörð sjóðsins verði skilgreind í lögum og að ávinningur af starfi hans verði kannaður ítarlega áður en greiðsluskylda lífeyrissjóðanna samkvæmt frumvarpinu verður virk. Miðað við greidd iðgjöld á árinu 2010 telur Fjármálaeftirlitið að framlög sjóðanna nemi um einum milljarði.

Sami fyrirvari er ekki gerður í frumvarpinu varðandi almenna launagreiðendur heldur er miðað við að greiðsluskylda þeirra geti orðið virk áður en nefndin skilar tillögum. Greiðsluskyldan mun því einnig taka til þeirra sem ekki hafa fram til þessa innt af hendi framlög til VIRK á grundvelli kjarasamninga. Réttlætingin fyrir því að láta gjaldskylduna taka til allra launagreiðenda helgast fyrst og fremst af því að öllu launafólki er boðið að nýta sér þjónustu VIRK.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar sem eiga að gera ákvæðið skýrara en án efnisbreytinga. Einnig er lagt til að Landssamtök lífeyrissjóða eigi fulltrúa í samráðsnefndinni.

### **Aðrar breytingar.**

Í 9. og 15. gr. *frumvarpsins* eru lagðar til breytingar er varða upptöku sérstaks tímabundins skatts á lífeyrissjóði, annars vegar, og tímabundins viðbótarskatts á fjármálafyrirtæki, hins vegar. Lagt er til að skatturinn nemi 0,0972% af hreinni eign til greiðslu lífeyris en að hinn skatturinn nemi 0,0795 af skattstofni eins og hann er ákvarðaður í lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki. Frumvarpið gerir ráð fyrir að þessir skattar leggist á við álagningu þessa árs vegna tekjuársins 2010 og jafnframt að skatttekjunum skuli varið til þess að fjár-

magna sérstaka vaxtaniðurgreiðslu (ígildi vaxtabóta) vegna 2011 og 2012. Vísað er í athugasemdum frumvarpsins til þess að sjóðirnir og fjármálafyrirtækin hafi skuldbundið sig til þess að fjármagna útgjöld vegna þessara aðgerða sem taldar eru kosta um 6 milljarða kr. á ári. Frumvarpið gerir ráð fyrir að heildartekjur vegna þessara skatta verði 3,5 milljarðar kr. á þessu ári og að kostnaðarskipting sjóðanna og viðskiptabankanna verði jöfn.

Landssamtök lífeyrissjóða, Samtök fjármálafyrirtækja, aðilar vinnumarkaðarins og fleiri mótmæltu umræddum skattlagningaráformum. Hvorki sjóðirnir né fjármálafyrirtækin gengust við því á fundum nefndarinnar að hafa samþykkt að bera umræddan kostnað með þeim hætti sem að framan greinir. Aðilarnir hefðu fallist á að leita leiða við fjármögnun verkefnisins og hafi þeir kostir sem skoðaðir hafi verið byggst á gagnkvæmu samkomulagi við ríkið en ekki einhliða ákvörðun þess um töku skatts. Lífeyrissjóðirnir hefðu með þeim hætti boðist til þess að standa undir sem nemur ¼ af umræddum sex milljörðum eða um 1.500 millj. kr. Með hliðsjón af gildistökuákvæði frumvarpsins og banni stjórnarskrár við afturvirkni skattalaga var því haldið fram að skattlagningin væri ólögleg.

Skattlagningin er af mörgum talin ganga gegn grundvallarhugsun í starfsemi lífeyrissjóðanna um að skattlagning frestist þar til að útgreiðslu kemur. Þá gagnrýndu aðilar vinnumarkaðarins það harðlega að hún kæmi harðar niður á almennu sjóðunum en hinum opinberu. Fyrirnefndu sjóðirnir byggðust á fullri sjóðssöfnun en hinir síðarnefndu á föstum réttindum sem væru tryggð með ábyrgð ríkissjóðs. Fjármálaeftirlitið gagnrýndi að ekki lægju fyrir útreikningar á hvaða áhrif skattlagningin mundi hafa á tryggingafræðilega stöðu sjóðanna og hið sama gerði Samband íslenskra sveitarfélaga með tilliti til fjárhags sveitarfélaganna. Á móti var því sjónarmiði haldið til haga að vaxtaniðurgreiðslurnar gætu hafa dregið úr þörf fjármálafyrirtækja og lífeyrissjóða fyrir afskriftir íbúðalána.

Við meðferð málsins lagði fjármálaráðuneytið til við efnahags- og skattanefnd þá breytingu að álagning umræddra skatta yrði frestað til ársins 2012 og ákvörðun stofnsins miðuð við árið 2011. Hinir skattskyldu aðilar yrðu þess í stað krafðir um fyrirframgreiðslu á þessu ári þar sem ákvörðun stofnsins væri miðuð við árslok 2010. Þá væri lagt til að hlutdeild sjóðanna í heildarkostnaðinum verði lækkuð í 40% en hlutur fjármálafyrirtækjanna hækki samsvarandi.

Meiri hlutinn telur að skattlagningin sé reist á málefnalegum forsendum þar sem henni er ætlað að standa undir almennri aðgerð til lausnar á skuldavanda heimila. Fjármögnun verkefnisins rúmist ekki endilega innan fjárfestingarheimilda lífeyrissjóða eða krafna um arðsemi í rekstri fjármálafyrirtækja. Samt sem áður má ætla að aðilarnir hafi haft ávinning af aðgerðunum og að ekki sé ósannjarnt að þeir taki á sig beinan kostnað vegna þeirra. Meiri hlutinn leggur til breytingar í samræmi við tillögur ráðuneytisins og telur að þar sé komið á móts við sjónarmið um bann við afturvirkni skattalaga.

Í 10. og 11. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um virðisaukaskatt. Í 10. gr. er lagt til að seljendur rafrænnar þjónustu sem eru með heimilisfesti eða fasta starfsstöð erlendis skuli vera ábyrgir fyrir innheimtu og skilum virðisaukaskatts þegar sá sem kaupir þjónustuna hefur heimilisfesti eða fasta starfsstöð hér á landi en er ekki skráður í virðisaukaskattsskrá. Umfjöllun um þennan þátt málsins hefur staðið nokkuð í skugganum af öðrum atriðum frumvarpsins en til greina kemur að fjalla um málið aftur á komandi haustþingi. Meiri hlutinn leggur til að 10. gr. falli brott.

Í 11. gr. er lagt til að framkvæmd d-liðar 10. tölul. 12. gr. laganna sem sett var fyrir tilstilli efnahags- og skattanefndar með lögum nr. 163/2010 verði frestað til 1. október nk. með tilliti til athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) sem borist hafa fjármálaráðuneytinu eftir óformlegum leiðum. Benda má á að lagagreinin tók gildi um síðustu áramót og kom til

framkvæmda 1. maí sl. Hluti nefndarmanna telur eðlilegt að gera breytingar á ákvæðinu ef þurfa þykir, ef og þegar formlegar athugasemdir hafa borist. Leggja þeir til að 11. gr. falli brott.

Í 7. gr. *frumvarpsins* er lögð til breyting á 3. mgr. 101. gr. tekjuskattslaga þess efnis að ríkisskattstjóra verði heimilt að leiðrétta álagningu skattaðila ef beinlínis er kveðið svo á um í lögum að fallið sé frá fyrri skattframkvæmd. Í umsögnum komu fram sjónarmið um að máli geti skipt við meðferð þessarar heimildar hvort leiðrétt álagning sé ívilnandi eða íþyngjandi fyrir skattaðila.

Í tilvitnuðu lagaákvæði er fjallað um heimildir ríkisskattstjóra til endurupptöku máls og hefur athygli nefndarinnar verið vakin á því að verði frumvarpsgreinin samþykkt óbreytt muni réttur skattaðila til þess að kæra synjun ríkisskattstjóra um breytingu til yfirskattanefndar falla brott. Fram kom af hálfu fjármálaráðuneytisins að ekki hafi staðið til að fella kæruheimildina brott og er þess vegna lögð til breyting þar að lútandi.

Í 12. gr. *frumvarpsins* eru lagðar til auknar heimildir til handa ferðamönnum til innflutnings gjaldfrjálsu áfengi. Í umsögn ÁTVR er breytingin gagnrýnd þar sem hún er talin draga úr vægi einkasölu á áfengi sem er grundvallaratriði í áfengisstefnu stjórnvalda. Meiri hlutinn leggur til tæknilegar breytingar á ákvæðinu að fengnum tillögum fjármálaráðuneytisins.

Í 13. og 14. gr. *frumvarpsins* sem varðar breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki er annars vegar lagt til að framsetning texta í 15. gr. laganna verði löguð án þess að í því felist efnisbreyting og í annan stað að lögnum verði markaður gildistími með hliðsjón af athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem lagðar eru til í sérstöku skjali.

Mörður Árnason, Þuríður Backman og Auður Lilja Erlingsdóttir gera fyrirvara við álitid.

Fyrirvari Þuríðar Backman og Auðar Lilju Erlingsdóttur varðar tillögur einstakra nefndarmanna um 11. gr. frumvarpsins.

Alþingi, 3. júní 2011.

Helgi Hjörvar,  
form., frsm.

Magnús Orri Schram.

Þuríður Backman,  
með fyrirvara.

Mörður Árnason,  
með fyrirvara.

Auður Lilja Erlingsdóttir,  
með fyrirvara.