

135. löggjafarþing 2007–2008.
Þskj. 0 — 1. mál.

Alþingi
Erindi nr. P 135/301
komudagur 15.11.2007

Álit

um 1. gr. frv. til fjárlaga fyrir árið 2008, sbr. sundurliðun 1, og áhrif skattalagabreytinga á tekjur ríkissjóðs.

Frá 3. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að heildartekjur ríkissjóðs verði um 461 milljarðar kr., þar af nemi skatttekjur um 422 milljörðum kr. Samkvæmt því er gert ráð fyrir að tekjur verði 85 milljörðum kr. meiri en er í fjárlögum 2007, en um 13 milljörðum kr. meiri ef miðað er við endurskoðaða tekjuáætlun 2007. Fulltrúar fjármálaráðuneytisins gerðu nefndinni grein fyrir forsendum tekjuáætlunarinnar og kynntu þjóðhagsspá ráðuneytisins. Hjá fulltrúum ráðuneytisins kom m.a. fram að mikið hefur verið lagt upp úr því að bæta áætlanagerð undanfarin ár, enda mikilvægt að sá þáttur fjárlagagerðarinnar sé eins markviss og frekast er kostur. Engu að síður er mjög athyglisvert að veruleg frávik eru í endurskoðaðri tekjuáætlun ársins 2007 frá fjárlögum ársins. Samkvæmt endurskoðaðri áætlun eru heildartekjur ríkissjóðs áætlaðar tæplega 72 milljörðum kr. meiri en fjárlögin gera ráð fyrir og eru það rúmlega 19% frávik. Um er að ræða það mikla skekkju að efast má um að finna megi neitt fordæmi um svipað í öðrum löndum Vestur-Evrópu. Þótt ekki sé eingöngu við ráðuneytið að sakast varðandi þessi miklu frávik er ljóst að þau gefa tilefni til að gagnrýna áætlanagerðina og kalla fram ýmsar spurningar um hana. Helstu skýringar sem gefnar hafa verið á frávikunum eru að um hafi verið að ræða verulegt vanmat í hagspá og á hagrænum þáttum. Mikill og viðvarandi þróttur efnahagslífsins sé meginskýring á meiri tekjum en fjárlög 2007 gera ráð fyrir, einkaneysla hafi verið mun meiri en gert var ráð fyrir og atvinnuleysi hafi minnkað á þessu ári.

Helstu forsendur frumvarpsins eru að hagvöxtur ársins 2008 verði um 1,2%, samdráttur í þjóðarútgjöldum verði rúmlega 4%, en viðsnúningur verði í utanríkisviðskiptum sem beri uppi hagvöxtinn. Gert er ráð fyrir að verulega dragi úr viðskiptahalla og hann verði tæplega 9% af landsframleiðslu og atvinnuleysi aukist og verði um 2,9% af vinnuafli. Loks er gert ráð fyrir að verðbólga minnki niður í um 3,3% á árinu 2008 og að það dragi úr einkaneyslu. Helstu óvissuþættir frumvarpsins eru áform um frekari stóriðjuframkvæmdir, ástand á alþjóðamörkuðum, gengi íslensku krónunnar og komandi kjarasamningar. Hér er ekki um að ræða neina smávægilega óvissuþætti og þeir veikja verulega tiltrú á að tekjuáætlunin sé raunhæf og að hún sé trúverðug. Í raun á það við um fjárlagafrumvarpið í heild.

Nefndin fékk til fundar við sig nokkra aðila til að gefa álit sitt á helstu forsendum frumvarpsins. Álit þeirra voru nokkuð misvísandi varðandi einstaka liði og heildarmyndina en ljóst er að gagnrýna megi ýmsar forsendur frumvarpsins. Gera má ráð fyrir að áfram verði mikill þróttur í efnahagslífinu og miðað við nýjustu tíðindi er vart hægt að gera ráð fyrir því að úr þeim þrótti dragi eins fljótt og frumvarpið gerir ráð fyrir. Mikil þensla er á vinnumarkaði og engin merki um að úr henni dragi í bráð, þvert á móti er vinnumarkaðurinn í vexti og hálaunastörfum er að fjölga. Framleiðniaukning á sér stað, hvergi eru nein merki um samdrátt í framleiðni og kaupmáttur er almennt að aukast mikið. Forsendur frumvarpsins

um 1,2% hagvöxt eru ekki í takti við það sem flestir álitsgjafar nefndarinnar gera ráð fyrir, þeir spá því að hagvöxtur verði allt frá því að vera vel innan við 1% og upp undir 4%. Að áliti ýmissa aðila má gera ráð fyrir áframhaldandi miklum umsvifum í byggingariðnaði þar sem aukin fólksfjölgun og mikill kaupmáttur muni áfram halda uppi eftirspurn eftir húsnæði. Þá sé óvissa í fjárfestingum frekar hve miklar þær verði en ekki hve mikið dragi úr þeim. Fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir mun meiri samdrætti þjódarútgjalda, þ.e. einkaneyslu, samneyslu og fjármunamyndun, en þeir aðilar sem gáfu nefndinni álit varðandi forsendur frumvarpsins. Því má gera ráð fyrir að t.d. einkaneyslan verði meiri en forsendur frumvarpsins gera ráð fyrir.

Tekjuskattur lögaðila hefur aukist jafnt og þétt undanfarin ár og miðað við nýlegar upplýsingar úr álagningarskrá er tekjuskattur lögaðila verulega vanáætlaður í tekjuáætlun frumvarpsins. Á sama hátt eru áætlaðar tekjur af tryggingagjaldi vanáætlaðar í frumvarpinu. Ef gengið er út frá því að umsvif efnahagslífsins verði meiri en forsendur frumvarpsins gera ráð fyrir, líkt og ýmsir álitsgjafar telja, þá liggur fyrir að tekjur af virðisaukaskatti eru vanáætlaðar í frumvarpinu. Fjármagnstekjuskattur hefur aukist mjög mikið á undanförunum árum og í frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjur af honum aukist á næsta ári. Fjármagnstekjuskattur er mjög kvikur tekjustofn sem endurspeglar m.a. þróun hlutabréfamarkaðar. Álit sumra álitsgjafa er að fjármagnstekjuskattur sé vanáætlaður í frumvarpinu.

Atvinnuleysi hefur verið um eða undir 1% mestan hluta árs 2007. Rök fyrir því að atvinnuleysi muni aukast hratt á næsta ári og verða 2,9% á ársgrundvelli eru ekki haldbær. Allt útlit er fyrir að umsvif í atvinnulífínu verði áfram mikil á næsta ári, enda engin sérstök merki um samdrátt á vinnumarkaði. Í því sambandi er m.a. vísað til þess sem kom fram á fundi nefndarinnar af hálfu atvinnulífsins.

Forsendur frumvarpsins um að verðbólga minnki í 3,3% árið 2008 eru ekki trúverðugar, m.a. miðað við álit ýmissa greiningaraðila og útlit varðandi ýmsa áhrifaþætti hagkerfisins. Miðað við síðustu ákvarðanir Seðlabanka um hækkun stýrivaxta verður að telja forsendur frumvarpsins lýsa bjartsýni, 12 mánaða verðbólga mælist nú yfir 5%. Við ákvörðun um stýrivexti leitast Seðlabanki við að spá um ástand efnahagsmála meira en ár fram í tímann og við nýjustu ákvörðun um hækkun stýrivaxta hlýtur Seðlabanki að gera ráð fyrir að verðbólguþrýstingur sé meiri en áður var gert ráð fyrir. Það er að mörgu leyti rökrétt að gera ráð fyrir meiri verðbólgu árið 2008 en gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Draga má þá ályktun að við ákvörðun um hækkun stýrivaxta nú geri Seðlabanki ráð fyrir meiri einkaneyslu og fjárfestingum en forsendur frumvarpsins miðast við. Háir stýrivextir Seðlabanka hafa þau áhrif að gengi krónunnar helst hátt áfram, það heldur m.a. uppi eftirspurn eftir erlendu lánsfé með lægri vöxtum en bjóðast á innlendum fjármagnsmarkaði og heldur uppi eftirspurn eftir innfluttri vörn. Þannig hefur hávaxtastefna Seðlabanka minni áhrif en til er stofnað til þess að slá á þenslu og eftirspurn í hagkerfinu.

3. minni hluti efnahags- og skattanefndar telur að tekjuáætlun fjárlagafrumvarpsins byggist ekki á traustum forsendum. Það liggur fyrir að óvissuþættir eru það veigamiklir að gera má ráð fyrir miklum frávikum frá áætluninni og að heildartekjur ríkissjóðs verði mun meiri en frumvarpið gerir ráð fyrir. Ráðaleysi ríkisstjórnarinnar í stjórn efnahagsmála gefur heldur ekki tilefni til að ætla að draga muni úr þenslu í hagkerfinu eins og þjóðhagsspá fjármálaráðuneytisins gerir ráð fyrir. Því eru öll tekin á lofti um að því miður sé um að ræða verulegt vanmat í hagspá og á hagrænum þáttum í forsendum tekjuáætlunar frumvarpsins. Niðurstaða 3. minni hluta er sú að tekjur séu verulega vanáætlaðar í frumvarpi til fjárlaga

fyrir árið 2008.

Magnús Stefánsson.