

Alþingi
Erindi nr. P 139/567
komudagur 1.12.2010

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
b/t. Eiríks Áka Eggertssonar
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 30. nóvember 2010.

Efni: Frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (200. mál)

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp, sem heilt yfir felur í sér áframhaldandi röskun á skattkerfinu.

Viðskiptaráð Íslands hefur síðustu 93 ár látið sig varða aðgerðir stjórnvalda á sviði ríkisfjármála. Í þeim efnum hefur ráðið talað fyrir samkeppnishæfara skattkerfi fyrir atvinnulíf og almenning og um leið vakið athygli á mikilvægi þess opinber útgjöld vaxi ekki úr hófi. Veigamikill hluti af samkeppnishæfni skattkerfa felst í hóflegum álögum á tekjur og annan ávinning einstaklinga og fyrirtækja. Því miður felur frumvarp þetta í sér áframhaldandi brotthvarf frá samkeppnishæfni íslensks skattkerfisins í alþjóðlegu tilliti og er með frumvarpinu haldið áfram frá því sem var horfið nú um síðustu áramót þegar nýtt skattkerfi var innleitt hér á landi á örfáum dögum.

Vandi ríkissjóðsins er vissulega mikill um þessar mundir og ekki má vanmeta vilja stjórnvalda, né heldur vinnusemi starfsmanna ráðuneytisins, til að mæta umtalsverðum tekjusamdrætti og útgjaldaþrýstingi. Eins og ráðið hefur hins vegar bent á í nýlegri útgáfu þá er ljóst af aðgerðum stjórnvalda síðustu misseri að aðlögunargerðirnar ríkisfjármála hafa grundvallast á þremur meginþáttum fram til þessa: umtalsverðar skattahækkningar, frestun útgjalda og nýtingu uppsafnaðra fjárheimilda fyrri ára. Þannig hefur lítið verið tekið til í eiginlegum rekstri ríkissjóðs.

Þessari stefnu, þar sem verja á útgjöld ríkisins á kostnað almenns vinnumarkaðar og einkafyrirtækja, hefur Viðskiptaráð mótmælt, enda gengur hún gegn markmiðum um endurreisn hagkerfisins, auknu atvinnustigi og uppbyggingu sterks og sjálfbærs velferðarkerfis. Stjórnvöld þurfa nú að fara að skera niður en fyrst og fremst að ýta undir vöxt hagkerfisins og verður það ekki gert með sífelldum hræringum í skattkerfinu. Af lestri fjárlagafrumvarpsins má ætla að stjórnvöld séu full meðvituð um mikilvægi stefnubreytingar, en þar segir m.a.

„Hagvöxtur sem leiðir af traustum og arðbærum fjárfestingum og batnandi rekstrarskilyrðum atvinnu lífsins er ein meginforsendan fyrir því að það takist að ná jafnvægi í fjármálum ríkisins á næstu árum. Markmiðið er sjálfbær vöxtur hagkerfisins, byggður á raunverulegri verðmætasköpun en ekki skuldsetningu og sem leiðir ekki til þess að efnahagslegt jafnvægi raskist. Þannig eflist tekjugrunnur ríkissjóðs og sveitarfélaga, þörfin fyrir aðhald og niðurskurð á útgjaldahlíð verður minni og í framhaldinu verður hægt að hefja uppgreiðslu skulda og snúa vörn í sókn í veiferðarmálum“

Áður en farið er nánar í athugasemdir Viðskiptaráðs við einstök ákvæði þá telur ráðið að frumvarpið skorti nánari greiningu á áhrifum ákvæða þess. Það hefur vissulega að geyma áætlanir um áhrif skattahækkanna á verðlag og kaupmátt en auk þess hefði verið rétt að meta áhrif þess á umsvif í hagkerfinu og þá þróun einstakra skattstofna.

Tillögur Viðskiptaráðs vegna frumvarpsins þessa eru eftirfarandi en þær miða allar að því að koma fjárfestingu af stað, auka neyslu, skapa vinnu og ýta undir vöxt hagkerfisins:

1. að fallið verði frá hækkun tekjuskatts fyrirtækja í 20% og í ljósi áhrifa hans á hagvöxt að hlutfallið verði lækkað í 15%.
2. að fjármagnstekjuskattur verði ákveðinn á bilinu 12-14% í stað 20% eins og frumvarpið kveður á um.
3. að fallið verði frá hækkun erfðaffjárskatts úr 5% í 10% og að það verði skoðað að fella skattinn alfarið niður.
4. að krónutöluskattar verði ekki hækkaðir og skoðað verði frekar að lækka þá frá því sem nú er. Sé ekki vilji til þess leggur ráðið til hækkun um 2-2,5% í samræmi við spár Seðlabankans og Hagstofunnar um verðlagsbreytingar og að það sama verði látið gilda um tóbaksgjald. Slík hækkun myndi draga úr verðlagsáhrifum og úr samdrætti tekna ríkissjóðs ásamt því að vera frekar til þess líkleg að minnka svarta hagkerfið og neikvæð áhrif á ferðaþjónustu.
5. að fallið verði frá upptöku áfengis- og tóbaksgjalda í frihöfninni verði afleiðingin sú að umhverfi flugfélaga hérlendis verði lakara fyrir vikið vegna hækkana hjá ISAVIA.
6. að fallið verði frá auðlegðarskattinum. Sé ekki vilji til þess leggur Viðskiptaráð að tillaga AGS í þeim efnum verði skoðuð nánar.
7. að hugsanlegum tekjumissi vegna ofangreindra tillaga verði mætt með niðurskurði útgjalda.

Frekari rökstuðning fyrir tillögum Viðskiptaráðs, og aðrar tillögur þess í skattamálum, má finna í þessum skýrslum:

Skattkerfi atvinnulífsins: fjárfesting, atvinna, lífskjör (2010)

Fjármál hins opinbera: aðrar leiðir færar (2009)

Útbensla hins opinbera: orsakir, afleiðingar og úrbætur (2008)

Athugasemdir við einstök ákvæði

a) Tekjuskattur lögaðila (5. gr.)

Í frumvarpinu er lagt til að tekjuskattur lögaðila, sem nýverið var hækkaður úr 15% í 18%, verði hækkaður í 20%. Ráðið lagðist ekki gegn hækkun tekjuskattsins í fyrra vegna augljóss vanda ríkissjóðs og þeirrar staðreyndar að skatturinn leggst eingöngu á þau fyrirtæki sem skila hagnaði. Að mati ráðsins var svigrúmið hvað þennan skattstofn hins vegar fullnýtt með þeirri hækkun og leggst ráðið því gegn frekari fyrirætlunum um að hækka skattinn á ný.

Eins og iðulega er haldið á lofti þegar þessi skattur er ræddur þá er skatthlutfallið vissulega enn tiltölulega hagstætt í alþjóðlegum samanburði, jafnvel þó frumvarp þetta verði að lögum. Hvað þetta varðar verður þó að hafa nokkra þætti í huga. Fyrir það fyrsta þá hefur hröð lækkun skatthlutfallsins frá byrjun 8. áratugarins fyrst og fremst falist í aðlögun að lægri verðbólgu – í henni hefur því falist lítil raunlækkun.

Í annan stað þá gefur alþjóðlegur samanburður á hlutfallinu takmarkaða mynd af þeirri skattbyrði sem leggst á skattstofninn. Skattbyrðin ræðst af skilgreiningu skattstofnsins, svo sem skattfrestunarheimildum, afskriftarreglum, hvað gjaldfæra má sem kostnað og hvað ekki.

Í þriðja lagi þá er ekkert samband á milli þess hversu hátt skatthlutfallið er og hversu miklar skatttekjur eru af tekjuskatti fyrirtækja. Tölfræðileg fylgni er nálægt núlli. Þetta má sjá ef OECD löndin eru skoðuð og yfirlit yfir hversu miklum skatttekjum tekjuskattur á fyrirtæki skilar í hlutfalli við landsframleiðslu.¹ Þar sem tekjuskattshlutföllin eru hvað hæst eins og í Bandaríkjunum, Þýskalandi og Frakklandi eru skatttekjur langt undir meðaltali OECD ríkjanna mælt sem hlutfall af

¹ Sjá töflu á bls. 23 í skýrslu VÍ og SA *Skattkerfi atvinnulífsins*, frá því í september 2010.

vergi landsframleiðslu. Þar sem hlutföllin eru lægst, í Írlandi og Tékklandi, eru hins vegar skatttekjur yfir meðaltali ríkjanna.

Í fjórða lagi þá benda rannsóknir til að hár virkur tekjuskattur (greiddur tekjuskattur í hlutfalli við rekstrarafgang) hafi mjög neikvæð áhrif á fjárfestingar, sérstaklega í iðnaði, erlendar fjárfestingar og nýsköpun. Þá leiðir hár virkur tekjuskattur fyrirtækja til mikllar svartrar atvinnustarfsemi og meiri áherslu á lánsfjármögnun í stað eiginfjármögnun.² Það kemur því vart á óvart að í nýlegri skýrslu OECD komi fram að tekjuskattur fyrirtækja sé sá skattur sem hafi hvað neikvæðust áhrif á hagvöxt.³

Í fimmta lagi þá er hlutfall tekjuskatts fyrirtækja héraendis í samræmi við það sem gengur og gerist í smáum opnum Evrópulöndum, líkt og kemur fram í skattaskýrslu AGS. Leggur sjóðurinn til að skattstofninn verði, líkt og tíðkast í flestum OECD ríkjum, skilgreindur á grundvelli ársreikninga fyrirtækja. Tekur Viðskiptaráð undir það með sjóðnum.

Í sjötta lagi þá er hækkun tekjuskatts fyrirtækja ekki í samræmi við skattatillögur AGS frá því í sumar. Sjóðurinn nefndi vissulega að unnt væri að hækka hlutfallið í 20% en þó aðeins ef þörf er á auknum tekjum. Að mati ráðsins væri sú þörf ekki til staðar ef ráðist væri í að taka til í ríkisrekstrinum umfram það að fresta útgjöldum og nýta uppsafnaðar fjárheimildir.

Fyrir frekari umfjöllun um hlutfallið sjálf og önnur skattaleg atriði má benda á ummæli hollensks skattasérfræðings, sem birtust nýverið í Viðskiptablaðinu, þar sem hann lýsir íslenska skattaumhverfinu þannig að hann myndi líklegast síst lenda flugvél sinni hér á landi væri hann að leita að staðsetningu fyrir nýtt fyrirtæki.

Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá hækkun tekjuskatts fyrirtækja í 20% og í ljósi áhrifa hans á hagvöxt að hlutfallið verði iækkað aftur í 15%.

b) Hækkun fjármagnstekjuskatts (1. og 7-8. gr.)

Síðastliðinn áratug, að síðasta ári undanskildu, hefur skattlagning fjármagnstekna tekið miklum breytingum í átt til aukinnar einföldunar, en með upptöku fjármagnstekjuskatts var skattlagning vaxtatekna, arðs, söluhagnaðar og leigutekna samræmd eins og eðlilegt hlýtur að teljast. Skatthlutfall fjármagnstekna hefur að auki verið með því hagstæðara í alþjóðlegum samanburði, þar til fyrir ári síðan þegar það var hækkað um 80% frá því sem það var. Nú er lagt til að skatturinn verði hækkaður enn á ný eða í 20% - nemur hækkunin því 100% á einu ári.

Að mati ráðsins væri álitlegra að lækka fjármagnstekjuskattinn og er það vegna ýmissa ástæðna. Í fyrsta lagi eru fjármagnstekjur mjög kvikur skattstofn og breytt fjárfestingaumhverfi, s.s. vegna hærri fjármagnstekjuskatts, getur því dregið snögglega úr erlendri fjárfestingu héraendis auk þess sem innlendir fjármagnseigendur gætu kosið að ávaxta fjármuni sína í öðrum hagkerfum. Vissulega eru höft á fjármagnsflutningum í dag en það hefur slaknað á þeim og vonandi verður þeim aflétt í náinni framtíð. Þá viljum við að sú fjárfestingin sem er þegar hér haldi því áfram og ný komi til.

Í öðru lagi ytir lægri fjármagnstekjuskattur undir sparnaðarstig í hagkerfinu og uppbyggingu fjármagnsstofna. Endurreisn atvinnulífs og hruninna fjármagnsstofna getur eingöngu átt sér stað með tvennum hætti. Annars vegar má nýta innlandan sparnað til fjárfestinga og hins vegar má leita eftir erlendu lánsfé. Hvort tveggja verður fyrir áhrifum af hækkandi fjármagnstekjuskatti.

² Simeon Djankov, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho, Andrei Shleifer. The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship. Mars 2009. <http://www.doingbusiness.org/documents/AEJ-Manuscript.pdf>

³ Ása Johansson, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys og Laura Vartia. Taxation and Economic Growth. OECD, Júlí 2008.

Í þriðja lagi er ekki gerður greinarmunur á nafn- og raunávöxtun við útreikning fjármagnstekna og því er oft um eiginlegan eignaskatt að ræða, fremur en tekjuskatt. Sem dæmi má nefna ef nafnávöxtun fjárfestingar er 15% á sama tíma og verðbólga er 15% er ljóst að fjárfestir hefur ekki hagnast á fjárfestingu sinni. Engu að síður þarf hann að greiða fjármagnstekjuskatt af nafnávöxtuninni og endar því með neikvæða raunávöxtun, sem segja má að sé ígildi eignaskatts.

Í fjórða lagi er heimilt að draga vaxtagjöld frá tekjum við útreikningu skattsins víðast hvar erlendis, sem er ekki hér. Að teknu tilliti til alls þessa er raunskattlagning fjármagnstekna hérlendis iðulega mun hærrí en annars staðar og ansi nálægt skattlagningu launatekna. Þar verður jafnframt að huga að áhrifum persónuafsláttarins, sem gerir það að verkum að raunskattlagning launatekna er lægri en lögbundið hlutfall gefur til kynna.

Í fimmta lagi þá má benda á varðandi fjármagnstekjuskatt af arðgreiðslum, að af þeim hefur þegar verið innheimtur skattur í form tekjuskatts fyrirtækja. Áður en fyrirtæki greiða arð þurfa þau að skila hagnaði og greiða af honum tekjuskatt. Eiginlegur skattur á fjármagnstekjur vegna arðs er því fjármagnstekjuskattur að viðbættum áhrifum vegna tekjuskatts lögaðila, eða sem nemur um 32,8% en það er mun nær skatti á launatekjur en oft er haldið fram. Í því sambandi má horfa til þess að eiginlegt skatthlutfall (tekjuskattur+útsvar) starfsmanns með kr. 500.000 í mánaðarlaun er 28,5% sem er nokkuð lægra en heildarskattlagning arðs til hluthafa. Þrátt fyrir að nafnprósentan sé hærrí af launatekjum en fjármagnstekjum þá er hlutfall greidds skatts af launum oftast nær lægra en af fjármagnstekjum sökum persónuafsláttar.

Í sjötta lagi þá er hækkun fjármagnstekjuskatts ekki í samræmi við skattatillögur AGS frá því í sumar. Sjóðurinn nefndi vissulega að unnt væri að hækka skatta á fjármagnstekjur í 20% en þó aðeins ef þörf er á auknum tekjum. Að mati ráðsins væri sú þörf ekki til staðar ef ráðist væri í að taka til í ríkisrekstrinum umfram það að fresta útgjöldum.

Vegna ólíks eðlis fjármagnstekna og launatekna eru gildir ástæður fyrir því að fjármagnstekjuskattur eigi að vera lægri en skattur á launatekjur, þó sá munur sé mun minni en látið hefur verið í veðri vaka undanfarna mánuði vegna verðlagðsáhrifa og persónuafsláttar. Hækkun fjármagnstekjuskatts mun hins vegar mögulega skila auknum tekjum meðan vaxtastig er tiltöluega hátt og höft ríkja í fjármagnsflutningum. Það verður þó að flokkast undir ótrúlega skammsýni ef stjórnvöld leyfa sér að taka ákvörðun útfra þeim forsendum, enda hlýtur meginmarkmiðið að felast í uppbyggingu varanlegra og sterkra skattstofna.

Viðskiptaráð leggur til að fjármagnstekjuskattur verði ákveðinn á bilinu 12-14% í stað 20% eins og ákvæðið kveður á um.

c) Erfðafjárskattur (10. gr.)

Þó ekki sé unnt að taka afstöðu gegn hækkun erfðafjárskatts á grunni hagfræðilegra rannsókna um áhrif hans á hagvöxt þá er það hægt á grunni sanngirnissjónarmiða. Það fjármagn sem þarna um ræðir hefur þegar verið skattlagt áður en því er ráðstafað úr dánarbúum, sem liggur væntanlega til grundvallar lágu hlutfalli skattsins eins og hann er í dag. Á þetta er hins vegar hvergi minnst í frumvarpinu heldur byggt á því að þessi munur í skattlagningu gæti „... ýtt undir skattasniðgöngu, ekki sist í tilviki fyrirframgreiðslu.“ Þarna er virðing fyrir skattgreiðendum fortíðar ekki beint í hávegum höfð.

Viðskiptaráð hefur áður lagt til að erfðafjárskattur verði lagður af í heild sinni og byggir afstaða ráðsins fyrst og fremst á tvísköttunarsjónarmiðum. Að auki liggja þar til grundvallar þeir hvatar sem

skattlagning af þessu tagi felur í sér, sérstaklega ef hlutfallið er ekki hagstætt. Þá verður ekki undan því litið að arfgreiðslur eru til þess fallnar að auka kaupmátt móttakenda þeirra, sem ekki veitir af á þessum tímum.

Standi vilji stjórnvalda ekki til að fella skattinn niður telur ráðið rétt að núverandi hlutfalli verði viðhaldið.

Viðskiptaráð leggur til að falið verði frá því að hækka erfðafjárskatt úr 5% í 10% og að það verði skoðað að fella skattinn alfarið niður.

d) Áfengis- og tóbaksgjald (11-14. gr.)

Í frumvarpi þessu eru áfengis- og tóbaksgjöld hækkuð enn og aftur, en að mati Viðskiptaráðs má tína til þó nokkur rök gegn hækkunum á þessum gjöldum:

1. Frekari hækkanir á áfengi og tóbaki leiða til hækunar á vísitölu neysluverðs og eykur þannig á skuldavanda heimilanna.
2. Frekari hækkanir á áfengi og tóbaki skerða enn frekar kaupmátt.
3. Frekari hækkanir á áfengi og tóbaki örva svarta hagkerfið (smygl og brugg) og örvun á svarta hagkerfinu leiðir til aukins aðgengis ungmenna að áfengi og tóbaki.

Hér að neðan er rætt nánar um þessi rök og önnur gegn frekari hækkunum á áfengis- og tóbaksgjaldi.

i) Hækkun m.v. verðlag um 4%

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að krónutöluskattar hækki um 4% í samræmi við spár ráðuneytisins um þróun verðlags á næsta ári. Af einhverjum ástæðum virðist ráðuneytið gera ráð fyrir talsvert lakari þróun verðlags en t.a.m. Seðlabankinn og Hagstofan. Í nýjasta hefti Peningamála Seðlabankans er t.a.m. gert ráð fyrir að verðbólga verði um 1,9% og í nýjustu Þjóðhagsspá Hagstofunnar er gert ráð fyrir 2,3% verðbólgu á tímabilinu. Ástæðan getur ef til vill legið í þeirri staðreynd að fjárlagafrumvarpið tók mið af Þjóðhagsspánni frá því í ágúst, en þar var þó gert ráð fyrir heldur minni verðbólgu eða 3,5% á næsta ári.

Líkt og með aðrar forsendur fjárlaga, og þessa frumvarps, eins og hagvöxt, fjárfestingu og einkaneyslu hlýtur það að standa til að færa hækkun umræddra krónutöluskatta niður í um 2-2,5%. Allt umfram það væri hrein og klár tekjuöflun sett fram á fölskum forsendum.

Þá vekur það athygli undirritaðs að tóbaksgjald, sem er krónutöluskattur, á að hækka samkvæmt frumvarpinu um 7% en ekki um 4% eins og aðrir krónutöluskattar. Eins og rætt verður hér að neðan þá hefur tóbak hækkað um tæp 125% frá árinu 2001 (139% m.v. frumvarpið) á meðan vísitala neysluverðs hefur hækkað á sama tíma um u.þ.b. 91%. (94% m.v. frumvarpið) Þessar hækkanir hafa haft beinlínis leitt til þess að ríkið hefur orðið af tekjum, líkt og rætt verður nánar hér að neðan.

Viðskiptaráð leggur til að krónutöluskattar verði ekki hækkaðir og skoðað verði frekar að lækka gjöldin frá því sem nú er. Sé ekki vilji til þess leggur ráðið til hækkun um 2-2,5% í samræmi við spár Seðlabankans og Hagstofunnar og að það sama verði látið gilda um tóbaksgjald. Slík hækkun myndi draga úr verðlagsáhrifum og úr samdrætti tekna ríkissjóðs ásamt því að vera frekar til þess líkleg að minnka svarta hagkerfið og dempa neikvæð áhrif á ferðaþjónustu.

ii) Áhrif á verðlag – frekari skýringar vanta

Eins og rætt er um í frumvarpinu þá hafa hækkanir skatta á borð við áfengis- og tóbaksgjald áhrif til hækunar á vísitölu neysluverðs og samdráttar í kaupmætti. Þar er þess hins vegar ekki getið að

hækkun á vísitölunni leiðir til hækkana á verðtryggðum lánum heimila og fyrirtækja, né heldur er reynt að meta hver sú hækkun yrði í krónum tallð fyrir alla greiðendur slíkra lána. Þá er ekki að finna frekar gögn eða útreikninga til stuðnings þeirri niðurstöðu frumvarpshöfunda að áhrif til hækkana á vísitölunni verði um 0,2%. Viðskiptaráð telur að ráðuneytið hefði þurft að gera betur í þessum efnum, sérstaklega í því árferði sem nú ríkir í efnahagsmálum þar sem skuldamál heimila og fyrirtækja hafa verið í háumæli.

iii) Tapaðar tekjur – rúmar 400 mkr.

Við síðustu hækkun þessara vöruliða, þann 1. janúar 2010, var t.a.m. ákveðið að hækka tóbaksskatt um 10%. Helstu rökin fyrir þessari hækkun voru þau að það þyrfti að stoppa í fjárlagagatið, sem er sjónarmið sem unnt var að hafa samúð með þar sem ljóst var að fjárlagahallinn yrði mikill. Hins vegar voruðu margir við skarpri hækkun gjaldsins þar sem slíkt gæti leitt til tekjutaps fyrir ríkissjóð. Þau varnaðarorð voru hunsuð og niðurstaðan varð eftirfarandi:

Tóbaksgjaldið var s.s. hækkað um 10% en það sem af er ári er sígarettusala niður um 12,24%. Þetta hefur haft eftirfarandi fjárhagsleg áhrif fyrir ríkissjóð skv. útreikningum sem VÍ voru fengnir:

1. Innheimt tóbaksgjald lækkar um 155,1 mkr.
2. Álagning ÁTVR á tóbak lækkar um 76,5 mkr.
3. Virðisaukaskattur af heildsölunni hjá ÁTVR lækkar um 127,8 mkr.
4. Virðisaukaskattur af smásölu lækkar um 35,8 mkr.
5. Hagnaður innflytjenda lækkar um 41 mkr. sem leiðir til lægri tekjuskatts sem þeir aðilar greiða til ríkissjóðs (18% = 7,4 mkr.)
6. Hagnaður smásala lækkar um 140,4 mkr. sem leiðir til lægri tekjuskatts sem þeir aðilar greiða til ríkissjóðs (18% = 25,3 mkr.)

Samtals er þetta því tap fyrir ríkissjóð upp á tæplega 428 mkr. Þá á auðvitað eftir að reikna út áhrif vísitöluhækkunar á skuldastöðu heimilanna. Tekjuöflunarsjónarmið geta því tæpast réttlætt frekari hækkanir á tóbaksgjaldinu.

Þá telur Viðskiptaráð að talsvert hafi vantað uppá að samráð við hagsmunaaðila á þessu sviði og leggur ráðið til að við allar fyrirhugaðar breytingar á tóbaksgjaldi í framtíðinni verði innflytjendum tóbaks og öðrum boðið að koma fram með sín sjónarmið áður en slíkar breytingar eru innleiddar. Þessir aðilar geta stutt stjórnvöld í sinni viðleitni með því að leggja fram tillögur hvernig megí ná sömu markmiðum með öðrum leiðum.

Ein sú leið sem athygli Viðskiptaráðs hefur verið vakin á er sú að taka upp aftur fasta smásöluálagningu á tóbak og auka með því svigrúm til hækkana á tóbaksgjaldinu innan þess ramma sem nú er. Sé vilji til að skoða þá leið meðal nefndarmanna getur undirritaður útvegað frekari upplýsingar um áhrif hennar.

iv) Svarta hagkerfið – hefur aukist til muna

Í skýrslu samgönguráðuneytisins frá árinu 2004 kemur fram að áfengisgjald var það hæsta hér á landi í allri Evrópu, en í skýrslunni má sjá að áfengisgjald á sterku áfengi var þá rúmlega 300% hærra hér á landi en í Danmörku. Þó gera megí ráð fyrir að efni skýrslunnar sé að einhverju leyti úrelt þá er áfengisgjald hér á landi enn langtum hærra en í flestum Evrópuríkjum. Ef aðeins er litið á þróun þess frá bankahruni þá hefur gjaldið hækkað um rúm 40% og þá er ekki tekið tillit til þeirrar tillögu sem frumvarp þetta hefur að geyma.

Það kemur því eflaust ekki á óvart, samfara rýrnanði kaupmætti almennt, að seldir lítrar af áfengi hjá ÁTVR hafi dregist talsvert saman og að umfang neyslu á sterku heimabruddu áfengis hafi aukist

frá bankahruni. Þessa þróun má m.a. merkja í nýlegri könnun sem Félag atvinnurekenda stóð fyrir en samkvæmt henni hafa 43% ungmenna á aldrinum 16-24 ára neytt sterks heimabriggaðs áfengis á síðustu 12 mánuðum og þrjár af hverjum fjórum í sama aldurshópi neytt eða orðið varir við neyslu heimabriggs. En ef allir aldurshópar eru teknir saman eru það tæpar 40% landsmanna sem annað hvort hafa neytt heimabriggs eða orðið varir við slíka neyslu.

Þessi aukning í neyslu heimabriggaðs áfengis kemur heim og saman við sölutölur ÁTVR, en þar varð samdráttur í sölu sterkra drykkja 20% árið 2009 og enn meiri á fyrstu fimm mánuðum þessa árs eða rétt um 25%. Einkasöluaðili ríkisins virðist skv. þessu hafa orðið undir í „samkeppninni“ undanfarna mánuði enda er hinn svokallaði landi seldur á 2.000 til 2.500 kr. lítrinn í heimsendingu á meðan vodkalítrinn er verðlagður á 6.000-7.000 kr í ÁTVR. Einkasöluinni virðist jafnframt ekki hafa tekist nægilega vel til að takmarka aðgengi að áfengi og draga úr neyslu ungmenna ef marka má nýlega rannsókn sem birt er á vefsvæði ÁTVR.

Tekur Viðskiptaráð því undir með FA og telur að skattastefna stjórnvalda í málefnum áfengis sé komin út fyrir öll velsæmismörk. Stefnan vinnur gegn tekjuöflun ríkisins og lýðheilsusjónarmiðum með því að færa neyslu áfengis í heimabriggaðar afurðir – sem ekkert eftirlit er með hvort heldur hvað varðar hollustuhætti né aðgengi ungmenna. Þá vinnur sífellt hækkun gjaldsins gegn hagsmunum ferðaþjónustunnar, en um það er m.a. rætt í skýrslu Ferðamálastofu fyrir samgönguráðuneytið frá árinu 2007 þar sem sagði m.a.: „Áfengi er hluti neyslu í ferðaþjónustu og áfengisverð getur jafnvel haft áhrif á það hvert skal haldið. Einnig getur áfengisverð haft áhrif á ímynd landsins og hugarfar manna til þess. Norðurlönd hafa hlutfallslega há áfengisgjöld miðað við aðra heimshluta og á Íslandi er hæsta verð á áfengi en íslenska ríkið leggur hæstu gjöld á áfengi af Norðurlöndunum.“

Standi vilji stjórnvalda til að færa tekjuöflunarpáttinn til betra horfs væri nær að huga að skattlagningu staðgönguvara þess áfengis sem fæst keypt út úr ÁTVR, þ.e. grunnefni til heimabriggs. Með núverandi fyrirkomulagi er verið að skekkja stórflega samkeppnisstöðu þeirra sem hafa heimild til að flytja inn og framleiða áfengi.

Sjá nánar skoðun VÍ – Breytingar á áfengislöggjöf tímabærar.

v) Fríhöfnin – mótsögn við áherslurnar stjórnvalda hingað til

Samkvæmt frumvarpinu stendur til að endurvekja gamalt fyrirkomulag með því að leggja ofan á selt áfengi og tóbak sambærilegt gjald og gildir almennt um þær vörur. Telur ráðið að þetta útspil skjóti skökku við, sérstaklega í ljósi áherslna stjórnvalda á aukna ferðaþjónustu. Sú áhersla birtist ágætlega í nýlegu átaki, Inspired By Iceland, þar sem hundruðum milljóna var varið í að efla ímynd Íslands í kjölfar eldgosins m.a. til að ekki myndi hægja á ferðamannastraumnum hingað til lands.

Það átak, óháð framkvæmd þess, var góðra gjalda vert en ekki verður betur séð en að stjórnvöld vinni nú með hinni hendinni á móti því. Að mati Viðskiptaráðs eru líkur til að sala þessara vara muni lækka talsvert enda vel unnt að versla þær utan Fríhafnarinnar séu verð sambærileg. Er það einmitt tilgangur þessa ákvæði samkvæmt frumvarpinu en hinn tilgangurinn er tekjuöflun. Ljóst er að tekjuöflun verður lítil ef eftirspurn dregst saman og því er gert ráð fyrir að ISAVIA dragi saman seglin til að mæta tekjuskerðingunni sem hlýst af þessari hækkun.

Lítið á ársreikninga Flugstoða (forvera ISAVIA) þá má í fljótu bragði sjá að grunnreksturinn hefur ekki beint gefið ríkulega af sér. Það má því ætla að svigrúm til frekari hagræðingar sé a.m.k. ekki ríflegt, sem aftur ýtir undir það álit að stofnunin þurfi að afla sér annarra tekna til að bæta upp fyrir tekjutap vegna upptöku áfengis- og tóbaksgjalda. Þar undir eru atriði á borð við lendingar- og

stæðisgjöld, sem hafa umtalsverð áhrif á flugfélögin og þar með bein áhrif á ferðaþjónustuna. Eins og komið hefur margtoft fram í umsögnum Samtaka ferðaþjónustunnar hafa allir verðsamningar þegar verið gerðir og taka þeir til alra þátta ferðaþjónustunnar, því verður engum verðhækkunum komið inn í þá samninga – hvort heldur vegna hækkana á áfengisgjöldum eða flugvallargjöldum.

Viðskiptaráð leggur til að failið verði frá upptöku áfengis- og tóbaksgjald í friðhöfninni sé afleiðingin sú að umhverfi flugfélaga hérlendis verði lakara fyrir vikið.

e) Auðlegðarskattur (6. gr.)

Viðskiptaráð var mótfallið upptöku gamla eignarskattsins, þó það hafi verið gert undir öðru heiti þetta skiptið. Að mati Viðskiptaráðs eru eignarskattar sem þessir almennt óheppilegir, hvort sem þeir eru lagðir á til skamms eða langs tíma. Skattlagning eigna vegur enn frekar að fjárfestingumhverfi á Íslandi auk þess sem það er vel kunn staðreynd að með eignasköttum er sama fjármagn margskattlagt. Þetta letur fólk til sparnaðar, dregur úr virkni fjármagnsmarkaða og dregur úr vilja frumkvöðla til áhættufjárfestinga. Allir umræddir þættir eru til þess fallnir að draga úr aðgengi atvinnulífs að fjármagni og hægir því á endurreisnarferli hagkerfisins.

Í **annan stað** þá eru núverandi ákvæði í lögum um auðlegðarskatt eru óskýr um margt og viðbúið að ágreiningur rísi um túlkun þeirra. Einnig eru fyrirmæli í lögnum ómöguleg í framkvæmd. Hér má taka sem dæmi hvernig einstaklingar eiga að telja fram skattalegt bókfært eigin fé óskráðs félags sem það á eignarhlut í og hvernig eigi að telja fram markaðsverð skráðra eignarhluta sem eru jafnvel í eigu óskráðs félags sem svo aftur er í eigu viðkomandi einstaklings. Fram til þess hefur verið miðað við að framtal byggi á nafnvirði slíkra hluta, sem óneitanlega hefur einfaldað ferlið til muna. Í flestum tilvikum eru þessar upplýsingar sem ákvæðið fer fram á að miðað sé við ekki aðgengilegar, nema um sé að ræða félag skráð á skipulegan verðbréfamarkað. Þá telja einstaklingar fram í mars-apríl en fyrirtæki í fyrsta lagi í maí og allt fram til september. Þessar upplýsingar liggja því ekki fyrir þegar einstaklingurinn telur fram. Kannski er undirritaður að misskilja á einhvern hátt virkni ákvæðsins en frumvarpið veitir því miður afar takmarkaðar leiðbeiningar í þessum efnunum.

Þá virðist ekki vera gert ráð fyrir frádrætti ef eignarhluturinn er í neikvæðri stöðu, sem hlýtur að teljast stílbrot sem skattfyrivöldum er iðulega annað um að koma í veg fyrir.

Í **þriðja lagi** leggja einungis þrjú lönd utan Íslands á eignarskatta og hefur þróunin verið í þá átt að afnema þessa skatta. Upptaka auðlegðarskatts gengur því þvert á alþjóðlega þróun. Hætt er við því að þetta skattalega ósamræmi ýti enn frekar undir það að nýjar fjárfestingar aðila sem fyrir skattlagningunni verða verði á erlendri grundu. Einnig getur þetta leitt til þess að æðstu stjórnendur fyrirtækja verði frekar staðsettir erlendis og umfang erlendra starfsemi fer hlutfallslega vaxandi.

Í **fjórdða lagi** geta einstaklingar sem eru í þeirri stöðu að eiga fastafjármuni eða eignarhluti í félögum lent í erfiðleikum með að greiða skattinn vegna erfiðrar lausafjárstöðu þótt eignastaðan sé góð. Þar að auki er langstærsti hluti hlutfjáreignar efnafólks í óskráðum eignum sem erfitt er að verðmeta eða selja. Í mörgum tilfellum er ekki hægt að greiða út arð vegna lánasamninga og skuldsetningar eða þar sem bókfært eigið fé heimilar ekki arðgreiðslur. Í þeim fjölmörgu tilvikum þar sem ekkert sjóðstreymi er frá eignum til eigenda þarf að selja allt að 2% eigna árlega til að standa undir skattgreiðslu ársins. Sala eigna er í sumum tilvikum jafnvel ekki heimil án uppgjors við banka samkvæmt ákvæðum lánasamninga og ekki er víst að markaður sé fyrir slíka eignarhluti.

Hér vísast m.a. til nýlegrar fyrirspurnar á Alþingi um auðlegðarskattinn þar sem m.a. kom fram að 657 fjölskyldur, sem greiddu 1,1 ma. í auðlegðarskatt árið 2009, væru ekki með launatekjur. Þessir

aðilar stóðu, með einhverjum ráðum líkt og eignasölu, undir fjórðungi heildartekna ríkissjóðs af auðlegðarskattinum.

Loks skal minnt á umfjöllun AGS sem telur auðlegðarskattinn meingallaðan. Álagning hans hafi sömu áhrif og upptaka viðbótar 18% skattþreps á háar fjármagnstekjur. AGS mælir með því að auðlegðarskatturinn verði einfaldaður með því að eignir verði metnar eins og í ársreikningum fyrirtækja og hlutabréf talin fram á nafnvirði.

Ítarlega er fjallað um auðlegaðarskattinn og áhrif hans í skýrslu VÍ og SA um skattkerfi atvinnulífsins frá því í september síðastliðnum.

Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá auðlegðarskattinum. Sé ekki vilji til þess leggur Viðskiptaráð að tillaga AGS verði skoðuð nánar.

Samantekt

Eins og ofangreind umfjöllun ber með sér eru athugasemdir Viðskiptaráðs fjölþættar. Eftir stendur hins vegar það örðuga verkefni sem framundan er, en það er ljóst að ekki verður komist hjá því að brúa stórt gat í fjárlögum ríkisins. Að mati ráðsins felur þetta frumvarp í sér leið sem er síður greiðfær en margar aðrar sem í boði eru. Þar munar mestu um frekari niðurskurð útgjalda, þar sem stigið hefur verið varlega niður fæti síðustu misseri.

Í ofangreindum ákvæðum er að finna stórauknar álögur á atvinnustarfsemi hérlendis. Líkt og Viðskiptaráð hefur ítrekað bent á þá virðast sem svo að stjórnvöld geri sér ekki fyllilega grein fyrir þeim gjörbreyttu aðstæðum sem Íslenskt viðskiptalíf býr við í kjölfar þeirrar fjármála- og gjaldeyriskreppu sem nú stendur yfir. Hrun krónunnar, viðvarandi verðbólga og háir stýrivextir hafa lagt efnahagsreikninga stórs hluta viðskiptalífsins í rúst. Á sama tíma hafa rekstraraðstæður hríðversnað, t.a.m. með gjörbreyttu skattkerfi frá og með síðustu áramótum, sem sést best á þeirri staðreynd að einkaneysla hefur dregist saman um tugi prósentu frá því hámarki hennar var náð árið 2007, fjárfesting einkaaðila hefur hrunið um ríflega 60% á sama tíma og umtalsverður fjöldi fyrirtækja hefur orðið gjaldþrota. Þannig hefur veruleg aðlögun þegar átt sér stað hjá fyrirtækjum landsins og því erfitt að sjá hvernig stjórnvöld geta komist að þeirri niðurstöðu að frekari skattlagning á atvinnurekstur sé vænleg til árangurs.

Að lokum er rétt að geta þess að Seðlabankinn gerir ráð fyrir því að vöxtur einkaneyslu og fjárfestinga leiði hagvöxtinn á næsta ári, ekki utanríkisviðskipti – lítið gert í þessum frumvörpum að hjálpa þar til.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga og hvetur til heildarendurskoðunar á fyrirhuguðum skattabreytingum í virku samráði við fulltrúa atvinnulífs og launamanna og aðra hagsmunaaðila.

Virðingarfyllt,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson

Aðstoðarframkvæmdastjóri Viðskiptaráðs

