

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum  
(aðgerðir í skattamálum, verðlagsbreytingar o.fl.).

Frá 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

### I. Forsendur fjárlaga 2011.

Forsendur fjárlaga hafa breyst nokkuð frá þjóðhagsspá Hagstofunnar sem gerð var 8. júlí síðastliðinn. Þannig er því spáð í nýrri þjóðhagsspá að hagvöxtur verði 0,7% minni á næsta ári en gert er ráð fyrir í forsendum fjárlaga. Helst má rekja samdráttinn til þess að ekki er spáð jafn miklum vexti einkaneyslu, samneyslu og útflutnings og í júlí. Þá er gert ráð fyrir að fjárfesting vaxi og þá sérstaklega opinber fjárfesting sem vegur að einhverju leyti upp samdráttinn í hinum liðunum. Í töflunni hér að neðan má sjá samanburð á spám Hagstofunnar í júlí og nóvember.

#### Forsendur fjárlagafrumvarps 2011

|                                    | Spá 24. nóv. | Spá 8. júlí | Munur        |
|------------------------------------|--------------|-------------|--------------|
| Einkaneysla                        | 3,0%         | 3,3%        | -0,3%        |
| Samneysla                          | -0,9%        | -0,8%       | -0,1%        |
| Fjármunamyndun                     | 16,3%        | 14,5%       | 1,8%         |
| Atvinnuvegafjárfesting             | 19,0%        | 17,6%       | 1,4%         |
| Fjárfesting í íbúðarhúsnæði        | 23,9%        | 26,8%       | -2,9%        |
| Fjárfesting hins opinbera          | -5,9%        | -15,5%      | 9,6%         |
| Útflutningur vöru og þjónustu      | 1,4%         | 3,3%        | -1,9%        |
| Innflutningur vöru og þjónustu     | 3,4%         | 4,9%        | -1,5%        |
| <b>Verg landsframléiðsla</b>       | <b>2,4%</b>  | <b>3,1%</b> | <b>-0,7%</b> |
| Verg landsframléiðsla án Kísilvers | 2,2%         | 3,1%        | -0,9%        |
| Atvinnuleysi                       | 6,4%         | 6,0%        | -0,4%        |

### Áhrif á fjárlög.

Gert er ráð fyrir því í nýrri spá að hagvöxtur verði 0,7% minni á næsta ári en gert var ráð fyrir í júlí. Ef sú þumalputtaregla er notuð að um 28% af hagvexti falli í hlut ríkisins má gera ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs vegna minni hagvaxtar minnki sem nemur rúmum 3,1 milljarði kr.

Í frumvarpi um ráðstafanir í ríkisfjármálum er kynntur til sögunnar nýr skattur, kolefna-skattur sem leggst á kol og koks en þau hráefni eru í rafskautum sem notuð eru við framleiðslu áls, járnblendis og kísilmálms. Hagsmunaaðilar og Íslandsstofa hafa lýst fyrir efnahags- og viðskiptanefnd áhrifum slíks skatts á fjárfestingarákvarðanir. Ljóst er að yfirgnæf-

andi líkur eru á að skatturinn muni verða til þess að ekki verið ráðist í byggingu kísilvera í Helguból eins og gert er ráð fyrir í nýrri þjóðhagssþá. Ef ekki verður ráðist í kísilver sem er fjárfesting upp á 17–18 milljarða kr. og dreifist á tvö ár má gera ráð fyrir því að hagvöxtur verði um 0,2 prósentustigum lægri hvert ár. Ef ekki verður af þessari framkvæmd má gera ráð fyrir að tekjur dragist saman um rúma 4 milljarða kr. frá fjárlagafrumvarpi.

Þá er gert ráð fyrir að aukinn kostnaður vegna aukins atvinnuleysis verði rúmir 1,2 milljarðar kr. Afkoma ríkissjóðs með kísilveri versnar því um samtals 4,3 milljarða kr. en um 5,6 milljarða kr. ef ekki verður af kísilveri.

Ekki liggur fyrir hvort ráðist verður í gerð Vaðlaheiðarganga en ef ekki verður af þeim má gera ráð fyrir að afkomuspáin versni enn.

### Endurmat Hagstofunnar.

Vegna breytinga í þjóðhagssþá endurmat Hagstofan tekjuáætlun fjárlagafrumvarpsins að beiðni fjármálaráðuneytisins. Í minnisblaði frá fjármálaráðuneytinu til efnahags- og viðskiptanefndar kemur fram að áætlaðar tekjur af tekjuskatti einstaklinga aukist um 1,5 milljarða kr. vegna meiri hækkunar verðlags og launa en gert var ráð fyrir í júlispánni. Þá er gert ráð fyrir að hækkun launavísitölu hækki stofn til tryggingagjalds sem leiði til 850 millj. kr. aukinna tekna og að aukin verðbólga leiði til 500 millj. kr. hærri tekna vegna virðisaukaskatts. Samtals er því gert ráð fyrir auknum tekjum upp á 2.850 milljarða kr. en ekki 3.100 milljarða kr. minni tekjum eins og 1. minni hluta telst til (að gefnum fjárfestingum í kísilveri). Hvernig má það vera?

Í forsendum Hagstofunnar fyrir spá í nóvember er gert ráð fyrir að launavísitala hækki um 1,5 prósentustigum meira en í júlí. Jafnframt er gert ráð fyrir að verðbólga verði 0,5 prósentustigum hærri. Jafnframt er gert ráð fyrir því að unnin ársverk og mannfjöldi á vinnufærum aldri breytist ekki en aftur á móti að atvinnuleysi aukist um 0,4%.

Heildarskatttekjur ríkissjóðs vegna tekjuskatts launamanna má skrifa þannig:

$$T = t \times (v - u) \times w \times M$$

þar sem:

$T$  eru heildarskatttekjur,

$t$  er tekjuskattsprósenta,

$v$  er hlutfallsleg vinnumarkaðspáttaka,

$u$  er hlutfallslegt atvinnuleysi,

$w$  eru laun á vinnumarkaði,

$M$  er mannfjöldi á vinnufærum aldri.

Augljóst er að ef atvinnuleysi eykst þá lækka skatttekjur ríkissjóðs, þ.e.:

$$\frac{\partial T}{\partial u} = -t \times w \times M < 0,$$

og að ef vinnulaun hækka þá hækka skatttekjurnar, þ.e.:

$$\frac{\partial T}{\partial W} = t \times (v - u) \times M > 0.$$

Þegar meta á heildaráhrifin af auknu atvinnuleysi og hærri launavísitölu er nauðsynlegt að vita hvor áhrifanna tveggja eru sterkari, ef:

$$-t \times w \times M < t \times (v - u) \times M$$

eins og Hagstofan virðist telja þá verða nettóáhrifin jákvæð, þ.e. tekjur ríkissjóðs aukast (að nafnvirði).

Ef launahluti landsframleiðslunnar er 700 milljarðar kr. þá leiðir hækkan launavísitölu til um 1 milljarðs kr. aukinna tekna fyrir ríkissjóð. Ef hins vegar um 650 manns fara á atvinnuleysisskrá tapar ríkið allt að 1,5 milljörðum kr. í skatttekjur. Þessir lauslegu útreikningar sýna að yfirgnæfandi líkur eru á því að ríkið verði af tekjum vegna breyttra forsendna. Hér hefur ekki verið tekið neitt tillit til annarra liða en launa (svo sem óbeinna skatta) sem leiða til minni tekna fyrir ríkissjóð.

Hagstofan gerði þann 4. desember grein fyrir sjónarmiðum sínum en 1. minni hluti verður að játa að hann skilur ekki útskýringar Hagstofunnar. 1. minni hluti heldur sig því við útreikninga þá sem fram koma hér að framan.

Tekjur ríkissjóðs minnka um 3,1 milljarð kr. vegna minni hagvaxtar ef kísilver verður að veruleika en 4,4 milljarða kr. ef ekki verður af því.

## II. Um einstakar greinar.

### 4. gr. og b-liður 10. gr. Fjárhæðarmörk tekjuskattsstofna eru hækkuð um 3,5% í stað 8%.

Reglur kveða á um að fjárhæðarmörk skattþrepa fylgi þróun launavísitölu. Á þessu ári hefur launavísitalan hækkað um 8% en einungis er gert ráð fyrir að tekjumörkin hækka um 3,5% í frumvarpinu. Þetta leiðir til hækkanar tekjuskatts allra laun- og bótaþega sem hafa hærri tekjur en 217.000 kr. Öryrkjabandalagið bendir t.a.m. á að minni hækkan verður til þess að viðmiðunarmörk fyrir 2. skattþrep verða of lág og ráðstöfunartekjur lágtekjufólks með heildartekjur undir 210.000 kr. rýrna.

### 8., 9. gr. og a-liður 10. gr. Auðlegðarskattur framlengdur um þrjú ár og nýtt skattþrep.

Fæst nálæg lönd leggja á eignarskatta. Álagning skatts á tekjur sem ekki ná að bera arð umfram verðbólgu er eignaupptaka. Bent var til Þýskalands í þessu sambandi en fyrir nokkrum árum var eignarskattur afnuminn þar eftir dómsmál með þeim rökum að hann væri skerðing á eignarrétti. Fram kom í máli endurskoðenda sem komu á fund nefndarinnar að afleiðingar af framlengingunni og þrepaskiptingu skattsins séu þær að efnafólk muni flytja úr landi til að losna undan skattinum. Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu hafa 28 efnamenn flutt úr landi það sem af er ári. Þetta fólk greiddi 51 millj. kr. í auðlegðarskatt sem reiknaður er af 3.400 millj. kr. hreinni eign sem nú tilheyrir fólki sem er með skattafesti fyrir utan Ísland.

Þá komu fram áhyggjur af greiðslugetu þeirra sem ekki hafa tekjur af eignum sínum og lágan tekjuskattsstofn. Um 657 einstaklingar sem greiddu skattinn vegna ársins 2009 voru

án launatekna. Embætti ríkisskattstjóra gagnrýndi skattinn og sagði nýtt skattþrep flækja skattframkvæmd og hafa í för með sér viðbótarkostnað.

#### **C-liður 10. gr. Frádráttur lífeyrissparnaðar verði lækkaður úr 4% í 2%.**

Fjármálaeftirlitið bendir á að ráðstöfunin dragi úr sparnaði og það sé óæskilegt. Jafnframt heldur eftirlitið því fram að slík ráðstöfun kunni að hafa skaðleg áhrif á fjármálakerfið og að ekki virðist hafa verið kannað hvaða áhrif breytingin hafi á lífeyrissjóðina.

Landssamtök lífeyrissjóða benda á að það fyrirkomulag sem nú gildir stafi af kjarasamningum en að ekkert samráð hafi verið haft um breytingar á því. Ef marka má Landssamtök lífeyrissjóða virðist því að um sé að ræða brot á kjarasamningum. Þá benda samtökin á að áhrifin séu neikvæð til lengri tíma og að ráðstöfunin beri vott um skammsýni stjórnvalda. Trú á reglufestu bíður alvarlegan hnekki, ráðstöfunin dregur úr tiltrú almennings á kerfinu og eyðileggur samfellu í sparnaði og markaðssetningu sem hvatti almenning til að spara er kastað á glæ. Ákvæðið feli í raun í sér þvingun til breytinga á fyrirliggjandi samningum. Samtökin segja að ráðstöfunin sé kostnaðarsöm fyrir þjóðfélagið í heild þar sem hún kæmi til með að fela í sér minni skatttekjur í framtíðinni og mundi auka skerf ríkissjóðs við greiðslu lífeyris almannatrygginga.

Samtök atvinnulífsins benda á að þriðju stoðinni í lífeyriskerfinu hafi verið ætlað að minnka bilið milli fyrri atvinnutekna og lífeyrisgreiðslna en að ráðstöfunin skemmi það markmið. Þá benda samtökin á að lífeyrisgreiðslur Tryggingastofnunar verði hærri en ella þegar til lengri tíma er lítið.

#### **D-liður 11. gr. Kolefnisgjald.**

Uptaka kolefnisgjalds á aðföng til stóriðju (kol og koks) gengur í berhögg við ákvæði laga nr. 18/1977, um járnblendiverksmiðju í Hvalfirði, og sameiginlega yfirlýsingu fjármálaráðherra, iðnaðarráðherra og hagsmunaaðila 7. des. 2009. Í lögum frá 1997 eru hráefni og rekstrarvörur sem notaðar eru í framleiðslu á útflutningsvörum fyrirtækisins undanþegin tollum á innflutningi og útflutningi og söluskatti á Íslandi. Ákvæði laganna eru áréttuð í samningi milli aðila frá árinu 1984 og öðrum samningum auk þess sem gert er ráð fyrir bótaskyldu ríkisins ef vikið er frá samningum. Í samkomulaginu frá 7. des. 2009 féllust Norðurál, RioTinto Alcan, Alcoa á Íslandi og Elkem Ísland á að greiða tiltekinn skatt umfram lagaskyldu til að styrkja stöðu ríkissjóðs. Þar var skýrt tekið fram að skattarnir skyldu standa í þrjú ár og falla niður í lok árs 2012. Þessi skattlagning gengur í bága við þetta samkomulag.

#### *Evrópska viðskiptakerfið með mengunarkvóta.*

Í byrjun árs 2013 mun evrópska viðskiptakerfið með mengunarkvóta (e. Emission Trading System) verða innleitt á Íslandi. Er það gert sem hluti af skuldbindingum sem Íslendingar hafa undirgengist í tengslum við EES-samninginn í þeim tilgangi að minnka losun stórra iðnfyrirtækja á gróðurhúsalofttegundum.

Í stuttu máli miðar kerfið að því að þau fyrirtæki sem menga mikið í einhverjum skilningi borgi fyrir þá mengun. Með tímanum er áætlað að fyrirtækin muni keppast við að draga sem mest úr mengun til að þurfa að kaupa sem minnst mengunarleyfi. Þeir sem menga hlutfallslega lítið, svo sem heimili og smáfyrirtæki munu hins vegar tilheyra öðru kerfi (e. Effort Sharing) og greiða fyrir mengun í hlutfalli við það sem þau nota af eldsneytisgjöfum.

*Kolefnaskattur á eldsneyti.*

Í byrjun þessa árs voru hækkaðir svokallaðir kolefnisskattar á fljótandi eldsneyti á Íslandi í þeirri viðleitni að aðlaga Ísland að stefnu Evrópusambandsins. Sagt var að gjaldið væri um 75% af því sem tíðkaðist í Evrópu árið 2009. Boðað er að nú skuli innheimta gjaldið að fullu líkt og gert er í Evrópu og er í frumvarpi til laga lagt til að gjaldið verði hækkað um 32%.

Nú er það svo að þegar gjaldið var upphaflega lagt á var verð á kolefnakvóta um 30% hærra en það er nú. Lækkunin stafar af minni eftirspurn eftir mengunarkvótum í kjölfar efnahagslæggðarinnar sem nú herjar á Evrópu. Á næsta ári mun fljótandi eldsneyti á Íslandi því bera rúmlega 30% hærra mengunarskatta en tíðkast í Evrópusambandinu.

*Kolefnaskattur á föst efni.*

Í nýjum skattatillögum ríkisstjórnarinnar er m.a. gert ráð fyrir því að hafin verði stighækkandi skattlagning kola og koks, en þau efni eru m.a. í rafskautum sem notuð eru til að framleiða t.d. ál, járnblendi og kísilmálm. Helsti rökstuðningurinn fyrir þessum skatti er að það sé verið að „aðlaga“ íslenska stóriðju að því sem tíðkast í Evrópu. En er það svo?

Í evrópska viðskiptakerfinu sem innleitt verður hér á landi 2013 er gert ráð fyrir að iðnfyrirtæki sem nær því að vera eitt 10% fyrirtækja sem mengar minnst fái án endurgjalds kvóta fyrir starfsemi sína. Þau fyrirtæki sem menga meira þurfa að kaupa viðbótarkvótann í evrópska viðskiptakerfinu. Þetta myndar hvata fyrir fyrirtækin til að minnka notkun á kolefni og menga minna. Þannig auka þau hagnað sinn. Jafnframt eru fyrir hendi ráðstafanir til að stöðva svokallaðan „kolefnaleka“ en hann felst í því að fyrirtæki sem menga mikið færi starfsemi sína einfaldlega til landsvæða þar sem reglur um mengun eru ekki jafn strangar og innan Evrópu. Til að koma í veg fyrir þetta hefur Evrópusambandið leyft tímabundnar niðurgreiðslur til slíkra fyrirtækja.

*Afleiðingar kolefnaskatta.*

Augljóst er hvaða afleiðingar kolefnaskattar á eldsneyti hafa á rekstur heimilisins. Hver lítri af bensíni verður um 6,3 kr. dýrari en ella og dísil verður 7,2 kr. dýrari. Verðlagsáhrifin af þessu eru talin verða um 0,2%.

Íslensku álfyrirtækin búa öll yfir nýjustu tækni og munu að öllum líkindum tilheyra 10% fyrirtækja sem mestum árangri ná í mengunarmálum í heiminum. En samkeppnisstaða þeirra mun samt verða lakari þar sem þau þurfa að greiða kolefnaskattinn íslenska sem ríkisstjórnin vill leiða í lög, a.m.k. til 2015.

Um 25% framleiðslukostnaðar járnblendiverksmiðjunnar á Grundartanga eru kol. Gert er ráð fyrir að verksmiðjan þurfi að kaupa kvóta fyrir allt að 25% losunar sinnar. Forstjóri fyrirtækisins hefur bent á að samkvæmt útreikningum muni kostnaður vegna kaupanna og skattsins sliga fyrirtækið og það muni hætta við öll áform um stækkun og með tímanum leggja af. Sennilega mun verksmiðjan verða flutt annað þar sem rýmri reglur gilda. Járnblendifélagið er gott dæmi um að ómarkviss álagning mengunargjalda getur leitt til kolefnaleka.

Kísilverksmiðjurnar sem fyrirhugað er að reisa í Helguvík og að Bakka við Húsavík munu vegna gjaldsins að öllum líkindum ekki verða reistar að sögn fjárfestingarsviðs Íslandsstofu og fjárfesta sem komið hafa fyrir nefndir Alþingis. Þar með er út um „eitthvað annað“ sem svo oft er boðað. Kolefnaskatturinn mun því leiða til minni fjárfestingar og lakari efnahagslegrar velferðar fyrir Íslendinga til frambúðar án þess að neinum umhverfismarkmiðum sé náð.

Þá bendir LIÚ á að í Noregi sé fiskiskipaflotinn undanþeginn kolefnisgjaldi. Samtök atvinnulífsins segja að innheimta kolefnisgjalds á flugsamgöngur sé fyrst og fremst skattur á flugsamgöngur innan lands. Samtök ferðaþjónustufyrirtækja segja að kolefnisskattur á innanlandsflug sé tvísköttun.

#### **20.–22. gr. Hækkun á áfengi og tóbaki.**

ÁTVR gerir athugasemdir og kallar eftir einhverri heildarstefnumótun. Einkasalan biður um 7,5% hækkun tóbaksgjalds, 5% hækkun á bjór og létt vín en einungis 1% á sterk vín. Samtök ferðaþjónustu benda á að sala á áfengi hafi dregist saman vegna hækkana og þess vegna hafi áætlanir um auknar tekjur ekki skilað sér. Nær væri að lækka skattheimtu til að auka tekjur m.a. í veitingabransa og minnka brugg og aðra neðanjarðarstarfsemi.

#### **Um samráð við fjármögnun sérstakra vaxtabóta.**

Í athugasemdum við frumvarpið segir m.a.: „Í því samkomulagi sem ríkisstjórnin gerði við hagsmunaaðila (viðskiptabanka og lífeyrissjóði) í tengslum við framangreindar aðgerðir segir að aðilar muni í samstarfi leita leiða til að þeir síðarnefndu fjármagni þessi útgjöld. Fyrir liggur samkomulag þess efnis að heildargreiðslur þessara aðila í formi tímabundinnar skattlagningar verði 3,5 milljarðar kr. á árinu 2011. Þar af verði hlutur viðskiptabankanna 2,1 milljarður króna, en lífeyrissjóða um 1,4 milljarðar kr. Afgangurinn, eða 2,5 milljarðar kr., yrði fjármagnaður með öðrum hætti á árinu 2011.“

Landssamtök lífeyrissjóða mótmæla þessari staðhæfingu harðlega þar sem lífeyrissjóðirnir „hafa aldrei og munu aldrei semja um álagningu eignarskatta á lífeyrissjóðina.“ Í viljayfirlýsingunni var notað orðalagið „að leita leiða“ en sú leit hefur ekki skilað neinu. Skattlagning mun koma misjafnlega niður á sjóðfélögum eftir því hvort þeir eru á almennum markaði eða hjá ríkinu. Lífeyrissjóðir fara með fé almennings og sætta sig ekki við hótun ríkisvalds um skattlagningu.

Samtök atvinnulífsins segja að áformin um skattlagningu séu unnin í „fullkominni ósátt við lífeyrissjóðina og aðila almenna vinnumarkaðarins“... „Slík skattlagning á lífeyrissjóðina er í ósamræmi við þá almennu stefnumörkun sem mótað hefur verið til að samræma lífeyrisréttindi milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins.“

#### **Annað.**

Samband íslenskra sveitarfélaga vill fá hækkun á almennu tryggingagjaldi um 0,17 prósentur til að fjármagna stóraukin útgjöld vegna fjárhagsaðstoðar sem einkum er tilkomin vegna langvarandi atvinnuleysis. Sambandið vill meina að það sé verið að velta útgjöldum yfir á sveitarfélögin sem velferðarkerfið í heild sinni ætti að fjármagna.

#### **III. Niðurstaða.**

Ríkisstjórnin boðar með þessu frumvarpi að enn og aftur verði höggvið í sama knérunn. Nýir skattar eru boðaðir, flækjustig er aukið og gamlir skattar eru hækkaðir. Skattlagningarárátta ríkisstjórnarinnar og hringl í skattkerfinu hefur leitt til þess að nú er reglufesta hvað varðar skattframkvæmd orðin þannig að fjárfestar flokka Ísland með N-Afríkuríkjum, Rússlandi og Kína þegar kemur að pólitískri óvissu. Mikilvægt er að þessu linni og bendir 1. minni hluti á efnahagstillögur Sjálfstæðisflokksins sem leið út úr þeim vanda sem ríkisstjórnin er búin að koma sér í. Jafnframt vekur 1. minni hluti athygli á því að forsendur

fjárlaga eru afar brothættar og allt bendir til þess að halli á fjárlögum verði mun meiri en gert er ráð fyrir.

Alþingi, 12. desember 2011.

Tryggvi Þór Herbertsson,  
frsm.

Guðlaugur Þór Þórðarson.