

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

Reykjavík, 25. júní 2009.

Efni: Frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (118. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér tiltekna ráðstafanir í ríkisfjármálum

Viðskiptaráð hefur líkt og fleiri kallað ítrekað eftir skýrum línum í ríkisfjármálum á komandi misserum, en töluverður skortur hefur verið á markvissum vinnubrögðum í þeim efnum. Fulltrúar Viðskiptaráðs gera sér grein fyrir að stærð og umfang vandans krefst vandaðra vinnubragða og umtalsverðs tíma til úrlausnar. Engu að síður er tíminn dýrkeyptur, jafnt fyrir hið opinbera sem og fyrirtæki og heimili. Mikilvægi skjótra viðbragða og lengri tíma áætlanagerða af hálfu hins opinbera er hins vegar ótvírætt, sér í lagi nú þegar frekari vaxtalækkanir virðast alfarið undir þeim komið. Sá kostnaður sem fylgir frekari töfum er of mikill til að hægt sé að skýla sér á bakvið umfang og flækjustig vandans.

Vandi ríkissjóðs er vissulega risavaxinn og rétt er sem segir í greinargerð frumvarpsins að víðtækar aðgerðir á sviði ríkisfjármála eru nauðsynlegar. Af þeim sökum ber að fagna frumvarpi þessu, þó deildar meiningar séu um innihald þess. Hér verður fjallað um helstu athugasemdir Viðskiptaráðs og verður þar einkum fjallað um tekjuhlíð frumvarpsins, en aðeins tæpt á niðurskurðarhlíðinni.

Skortur á langtímastefnumörkun

Að mati ráðsins skortir töluvert upp á að frumvarp þetta og aðrar aðgerðir stjórnvalda beri með sér stefnumörkun til lengri tíma. Stjórnvöld hafa vissulega málað þá framtíðarsýn sem þau telja ákjósanlega, t.a.m. að útgjöld hins opinbera sem hlutfall af þjóðarframleiðslu verði í kringum 30% og rekstur ríkissjóðs verði hallalaus innan fárra ára. Án skýrrar stefnumörkunar, sem erfitt er að sjá í frumvarpi, þessu verður sú framtíðarsýn frekar tálsýn. Íslenskt atvinnulíf og heimilin taka á sig enn frekari byrðar, verði frumvarpið að lögum, með hækkun tryggingargjalds (sem er um helmingur tekjuauka þessa frumvarps), tekjuskatts og virðisaukaskatts (sem hækkar svo verðtryggð lán). Með því er tvímælaust sýndur frekari vilji í verki til að stuðla að skjótri endurreisn, sem hlýtur að kalla á viðbrögð af hálfu hins opinbera og þá sérstaklega í formi niðurskurðar opinberra útgjalda.

Skammtímaáherslur og skjótar lausnir, líkt og tekjutilfærslur, munu gera stjórnvöldum erfiðara um vik síðar meir og auka enn frekar á það óöryggi sem hefur hreiðrað um sig í samfélaginu. Viðskiptaráð leggur mikla áherslu á að sú víðtæka áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum, sem vitnað er til í greinargerð frumvarpsins, liggi fyrir sem allra fyrst. Að henni lokinni er mikilvægt að stjórnvöld

og löggjafinn leggi allt kapp á að gera allar nauðsynlegar lagabreytingar henni tengdri strax á næsta löggjafarþingi í víðtæku samráði við heimilin og fyrirtækin í landinu.

Tæpast blönduð leið

Að mati Viðskiptaráðs er lögð of mikil áhersla á hækkun skatta og gjalda en lítil á niðurskurð opinberra útgjalda. Fjárhagsstaða einstaklinga og heimila er nú þegar í molum og ekki á það bætandi með hækkun skatta. Þrátt fyrir góða afkomu hins opinbera síðustu ár hafa útgjöld vaxið með miklum hraða og því ljóst að umtalsvert svigrúm er til hagræðingar í rekstri þess. Um þetta hefur Viðskiptaráð ítrekað fjallað á undanförunum árum.

Minni umsvif hins opinbera myndu einnig draga úr fjárþörf þess og skapa mikilvægt athafnarými fyrir einkaaðila. Að lokum er ekki fyrirséð hver áhrif skattahækkana yrðu við þær viðkvæmu aðstæður sem ríkja í efnagslífinu. Hætt er við að skattahækkningar leiði til enn frekari samdráttar sem myndi þrengja skattstofna og mögulega draga úr heildarskatttekjum á endanum. Í ljósi þess er skynsamlegt að forðast skattahækkningar eftir fremsta megni við aðstæður líkt og nú ríkja.

Stjórnvöld eru milli steins og sleggju þegar kemur að óumflýjanlegum niðurskurði útgjalda. Ákvarðanir undanfarna daga líkt og flatur niðurskurður fjárveitinga til Vegagerðarinnar og lágmörkun á kaupum á utanaðkomandi ráðgjafarþjónustu bera hins vegar frekar með sér illa ígrundaða, en vissulega auðvelda, ákvarðanatöku. Að flytja verkefni frá einkaaðilum til ríkisstarfsmanna þarf ekki að leiða til sparnaðar fyrir hið opinbera, heldur getur það þvert á móti aukið kostnað og dregið úr gæðum þeirrar vinnu sem fram fer í stjórnslunni. Þessar ákvarðanir ganga, að því er virðist, gegn þeim vinnubrögðum sem stjórnarsáttmálinn bar með sér. Þar sagði að áhættumat ætti að vera lagt til grundvallar ákvörðunum um niðurskurð, að árangursmat ætti að nýta við forgangsröðun og að markvissar ákvarðanir um hagræðingu yrðu teknar í stað þess að beita flötum niðurskurði. Að mati ráðsins ættu stjórnvöld að huga nánar að afleiðingum þessara ákvarðana og þá hvort tilteknar framkvæmdir, með tilheyrandi hækkun atvinnustigs og skatttekjum fyrir ríkissjóð, sem og nýting utanaðkomandi sérfræðiþjónustu geti ekki verið þjóðhagslega hagkvæmt til skemmri og lengri tíma.

Viðhorf gagnvart atvinnulífinu

Einkafyrirtæki og starfsmenn þeirra hafa að mestu tekið á sig byrðar núverandi efnahagsástands, með tilheyrandi hagræðingu, aukinni skatt- og gjaldheimtu og atvinnuleysi. Þessir aðilar eru grundvöllur tekjustreymis hins opinbera og sem slíkir bakbein hinnar efnahagslegu endurreisnar. Af þeim sökum er afar miður það viðhorf sem bersýnilegt er í almennum athugsemdum greinargerðar frumvarpsins. Þar sem segir að fjöldi fyrirtækja, sem hafa dregist niður með falli bankanna, hafi “ánétjast [...] áhættusækinni fjármálastarfsemi og sett ábatasama og heiðbrigða starfsemi að veði fyrir skammtíma gróðavon.”

Órökstuddar og gildishlaðnar fullyrðingar og alhæfingar af þessu tagi sæma ekki störfum löggjafans og eru betur settar annars staðar en í löggjöf. Á fyrstu þremur mánuðum ársins hafa 347 fyrirtæki farið í greiðsluþrot og gert er ráð fyrir að ríflega 3.300 fyrirtæki fari sömu leið á næstu 12 mánuðum, m.v. óbreyttar aðstæður.¹ Færa má fyrir því gild rök að framangreind fullyrðing eigi við um afar lítinn hluta þessara fyrirtækja og þeirra starfsmanna sem þar unnu, en eru nú atvinnulausir. Ekki er úr vegi að rífa upp bága stöðu ríkissjóðs um þessar mundir og velta því upp hvort löggjafinn telji framangreinda fullyrðinga eiga þar við líka?

¹ Samkvæmt tölum Lánstrausts, dags. 7. apríl 2009

Alhæfingar af þessu tagi draga úr kjarki og þori einstaklinga til að láta ermar standa fram úr ermum og halda áfram starfsemi sinnig eða hefja nýja með tilheyrandi atvinnusköpun og tekjum fyrir ríkissjóð – eitthvað sem tæpast má við um þessar mundir.

Skattlagning vaxtagreiðslna úr landi

Í 6. og 7. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem kveður á um skattlagningu vaxtagreiðslna til erlendra aðila, sem bera takmarkaða skattskyldu á Íslandi. Er hér um að ræða nær óbreytt ákvæði frá frumvarpi sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi (366. mál). Efnahags- og skattanefnd ákvað fella það ákvæði brott eftir ítrekaðar athugasemdir Viðskiptaráðs og fjölda annarra aðila, sem færðu gild rök fyrir því að skattlagning sem þessi gæti haft víðtæk áhrif á íslenskt atvinnulíf.² Nefndin taldi tilefni til að skoða betur þessi áhrif, eitthvað sem ráðuneytið virðist ekki hafa tekið undir.

Við fyrra frumvarp sama efnis gerði Viðskiptaráð margvíslegar athugasemdir og verða þær reifaðar hér, en að öðru leyti er vísað til fyrri umsagnar ráðsins og minnisblaði henni tengdri sem eru meðfylgjandi.

Í **fyrsta lagi** segir í greinargerð frumvarpsins að skattlagning vaxta sé „nær almenn regla í skattalöggjöf í okkar heimshluta“.Ef við lítum einungis til helstu samanburðarlanda okkar, Norðurlandanna, þá innheimtir ekkert þeirra almennt skatt af vaxtagreiðslum til aðila sem eru með takmarkaða skattskyldu. Ef litið er til Evrópusambandsins þá er þar í gildi tilskipun, vaxta og þóknanatilskipunin nr. 2003/49/EC, sem hefur það beinlínisað markmiði að afnema afdráttarskatta á vaxtagreiðslur milli félaga innan sambandsins. Þessi fullyrðing greinargerðar frumvarpsins virðist því vera úr lausu lofti gripin.

Í **öðru lagi** er það ekki rétt sem segir í greinargerð frumvarpsins að verið sé að skattleggja móttakanda vaxtagreiðslna, þó það sé vissulega tilgangur ákvæðisins. Það verða í raun íslensk fyrirtæki og einstaklingar sem bera afdráttarskattinn af vaxtagreiðslunum. Ástæðan fyrir þessu er sú að lánveitandi leggur upp með að fá visst endurgjald af lánsfjármagninu og ef kostnaður eykst við lánveitingu, t.a.m. vegna afdráttarskatts á vaxtagreiðslur til lánveitenda, þá er þeim kostnaði velt á lántakann. Í skuldabréfum útgefnum á alþjóðlegum fjármálamarkaði og almennum lánasamningum eru t.a.m. stöðluð ákvæði í þessa veru, svonefnd „gross-up“ ákvæði. Þau fela það í sér að ef eigandi skuldabréfsins, þ.e. lánveitandi, þarf að greiða afdráttarskatta af vaxtagreiðslum þá skuldbindur útgefandi bréfsins, þ.e. lántaki, sig til að greiða hærri vexti svo lánveitandi verði jafn settur og ef engum skatti væri haldið eftir. Hærra vaxtaálag leiðir eðli málsins samkvæmt til aukins fjármögnunarkostnaðar hjá lántakanda. Meðfylgjandi er minnisblað þar sem greint er nánar frá þessu.

Í **þriðja lagi** er mikilvægt að leiðrétta ummæli í greinargerð frumvarpsins þar sem segir að í þeim tilfellum þar sem tvísköttunarsamningar eru í gildi þá ætti skattbyrði móttakanda vaxtanna ekki að aukast því þeir eiga „rétt á endurgreiðslu/frádrætti í sínu heimaríki“. Raunin er sú að veruleg hætt er á tvísköttun vaxtatekna þrátt fyrir tvísköttunarsamninga þar sem Ísland innheimtir afdráttarskattinn af brúttó vaxtagreiðslu á meðan heimaríki miðar aftur á móti endurgreiðsluna eða frádráttinn yfirleitt við nettó vaxtatekjur. Vegna þessa getur heildarskattlagning vegna vaxtagreiðslna jafnvel orðið hærri en nettótekjur lánveitandans voru vegna lánsins. Afar ólíklegt er að lánveitendur myndu sætta sig við slíkt.

² Þskj. 922-366. mál, <http://www.althingi.is/altext/136/s/0922.html>

Í fjórða lagi þá er talsverður fjöldi lánveitanda á alþjóðlegum mörkuðum ekki skattskyldir í sínu heimaríki, t.d. erlendir lífeyrissjóðir og ýmsir fjárfestingasjóðir. Vegna þess þá er ekki um að ræða neinar skattgreiðslur þessara aðila í þeirra heimaríki og því enginn skattur í heimaríkinu sem hægt er að nota til að draga greiddan afdráttarskatt hérlendis frá. Afdráttarskatturinn hérlendis er því ófrádráttarbær/óendurgreiðsluhæfur kostnaður fyrir slíka aðila. Af þessum sökum leitast þeir við að veita lán í ríkjum þar sem enginn afdráttarskattur er lagður á vaxtagreiðslur þeim til handa. Ákvæði þetta væri því í raun að fækka þeim aðilum sem tilbúnir væru að fjármagna íslensk fyrirtæki og ekki eru þeir margir fyrir um þessar mundir.

Þrátt fyrir öll þessi álitamál og þrátt fyrir afstöðu efnahags- og skattanefndar þá hefur ákvæðið einungis tekið smávægilegum breytingum og það eftir „rækilega“ skoðun ráðuneytisins líkt og fjármálaráðherra fjallaði um í þingsal fyrir helgi. Sú breyting er hins vegar minniháttar og í reynd án tilgangs, en hún felur í sér að skattlagningin gildi ekki „í þeim tilvikum þar sem um er að ræða tvísköttunarsamning milli Íslands og heimilisfestisríkis móttakanda vaxtanna þar sem kveðið er á um að ekki skuli draga afdráttarskatt af vaxtatekjum.“ Taldi ráðherra að þessi „einfaldaða útgáfa ætti að vera án teljandi vandkvæða.“

Undir þetta álit ráðherra getur Viðskiptaráð ekki tekið. Þessi viðbót breytir í reynd afar litlu hvað endanlega skattlagningu þessara greiðslna varðar því þar segir einungis að ríkið ætli sér að virða þegar gerðar tvísköttunarsamninga. Það liggur í hlutarins eðli að ríkið hefði ekki getað skattlagt vaxtagreiðslur til erlendra aðila þegar gildandi tvísköttunarsamninga kveða sérstaklega á um að það sé óheimilt. Með því væri ríkið að ganga gegn þjóðréttarlegri skuldbindingu sinni, eitthvað sem móttakandi vaxtanna og viðkomandi samningsríki myndu seint sætta sig við. Þá skýtur jafnramt skökku við að ekki sé minnst á þessa breytingu og áhrif hennar í greinargerð frumvarpsins, hvorki í almennum athugasemdum né athugasemdum við ákvæðið sjálft. Er það sérstaklega einkennilegt í ljósi þess að þessi breyting er tilkomin vegna „rækilegrar“ skoðunar og á að vera án „teljandi vandkvæða“.

Óþarfi er að fjölyrða um slæmar afleiðingar þessa ákvæðis fyrir íslenskt atvinnulíf, verði frumvarpið að lögum þá mun aðgengi innlendra fyrirtækja að fjármagni á erlendum fjármagnsmörkuðum versna og það litla fjármagn sem stæði til boða yrði dýrara. Íslenskt atvinnulíf þarf nú, sem aldrei fyrr, á virku aðgengi að erlendu lánsfjármagni á viðunandi kjörum að halda og mun það skipta sköpum fyrir endurreisn þess. Ef markmiðið er að loka fyrir skattaundanskot, líkt og rætt er í athugasemdum frumvarpsins, er rétt að benda nefndinni á að íslensk skattayfirvöld hafa nú þegar heimildir til þess að líta framhjá viðskiptum sem fela í sér skattasniðgöngu.

Í ljósi þess að áhrif þessarar skattlagningar á tekjur ríkissjóðs eru talin óveruleg, skv. umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, er í besta falli ekki ljóst af hverju þetta mál ætti að tilheyra bráðabirgðaráðstöfunum í ríkisfjármálum. Að lokum er vert að gagnrýna vinnubrögð löggjafans, hvað þetta ákvæði varðar. Þeir aðilar sem komu fyrir efnahags- og skattanefnd þegar fyrra ákvæði sama efnis var til umræðna, líkt og orkufyrirtækin sem lögðu þar fram skýr gögn um áhrif þess á lánskjör og aðgengi þeirra að fjármagni, voru ekki beðnir að skila umsögn um frumvarp þetta. Í ljósi rökstuddrar andstöðu þessara aðila við fyrra ákvæði sama efnis hefði efnahags- og skattanefnd átt að leggja sig sérstaklega fram við að hafa samráð við þá.

Hátekjuskattur og hækkun fjármagnstekjuskatts

Samkvæmt bráðarbirgðarákvæðum frumvarpsins er ætlunin að hækka fjármagnstekjuskatt úr 10% í 15% og jafnframt að leggja 8% hátekjuskatt á tekjustofna einstaklings umfram 4,2 mkr. á ári fram til áramóta. Samkvæmt athugasemdum frumvarpsins er tekjuauki ríkissjóðs áætlaður 6 ma. kr. á ársgrundvelli, en eins og fjallað hefur verið um þá er töluvert hætt við að skattahækkanir leiði til enn frekari samdráttar sem myndi þrengja skattstofna og mögulega draga úr heildarskatttekjum á endanum. Að sama skapi er ljóst að þeir einstaklingar sem helst koma til með að greiða hátekjuskatt eru starfsmenn sem skila fyrirtæki sínu eða atvinnuveitanda miklum verðmætum. Sé vegið of harkalega að starfskjörum slíkra einstaklinga er hætt við að þeir leiti á önnur mið. Samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja er nú þegar veik og þau mega illa við að standa enn frekar halloka í alþjóðlegri baráttu um sérfræðinga og hámenntað starfsfólk. Miðað við þá tekjulegu hagsmuni sem eru í húfi fyrir hið opinbera er slíkur skattur því ekki líklegur til að skila langtímaábata fyrir hagkerfið.

Að auki er einkennilegt að hátekjuskatturinn leggst einungis á tekjur einstaklinga en ekki er tekið tillit til sambúðarfólks, líkt og almennt er gert nú. Slíkt fyrirkomulag tryggir meira réttlæti við skattlagningu og kemur í veg fyrir tekjudreifingu, t.d. þegar hjón vinna í fyrirtæki sem þau eiga saman eða hafa annars þau tók að ráða launum sínum sjálf.

Breyting á fjármagnstekjuskatti geta kallað á ýmis álitamál. Fyrir það fyrsta er hætt við að dregið sé úr sparnaði. Í öðru lagi orsakar það mismunum gagnvart öðrum tekjum og í þriðja lagi raskar hækkunin því jafnvægi sem ríkt hefur varðandi skattlagningu hinna einstöku félagaforma. Hvað hið síðastnefnda varðar þá hækkar heildarskattur af hlutafélagahagnaði úr 23,5% í 27,75% á meðan eigendur sameignarféлага greiða 23,5% heildarskatt af hagnaði sínum.

Breytingar á fjármagns- og hátekjuskatti skv. frumvarpi þessu eru vissulega aðeins tímabundnar, en stjórnvöld verða að huga að framangreindu við frekari áætlanagerð sína.

Breyting á fyrirkomulagi virðisaukaskatts

Óþarfi er að fjölyrða um áhrif þessara breytinga á vísitölu neysluverðs og þar með verðtryggð lán heimilanna og fyrirtækja, en aldrei er góð vísa of oft kveðin. Eins og ítrekað hefur verið fjallað um þá hefur efnahagsreikningar íslenskra heimila orðið fyrir miklu hnjaski og því er eiginfjárstaðan í mörgum tilfellum neikvæð, oft sem miklu nemur. Allar aðgerðir hins opinbera sem auka á þennan vanda eru því varhugaverðar og stjórnvöldum ber skylda til að leita allra annarra leiða. Að sama skapi eru ýmis atriði í tengslum við þessar breytingar sem auka á flækjustig í skattheimtu og önnur álitamál er vísast þar til umræðna á fundi nefndarinnar á mánudaginn síðasta og til umsagnar FÍS og SI.

Valdheimildir RSK auknar

Viðskiptaráð tekur undir mikilvægi þess að skatteftirlit sé skilvirkt og að RSK hafi yfir valdheimildum að ráða til að taka á þeim sem sannarlega sinna ekki lögbundinni skyldu sinni til greiðslu opinberra gjalda. Að mati ráðsins eiga valdheimildir opinberra stofnanna héraendis, líkt og löggjöf almennt, að vera í takt við það sem gerist annars staðar. Undirritaður hefur því miður ekki náð að bera saman valdheimildir RSK skv. frumvarpi þessu við það sem gerist erlendis, en það er eitthvað sem ráðuneytið hefði átt að skrifa inn í greinargerð frumvarpsins.

Fljótt á litið virðast breytingar frumvarpsins (8. - 10. gr.) hins vegar bera með sér að verið sé að kasta ansi stóru neti til að ná litlum afla. Valdheimildir RSK eru auknar umtalsvert og litlir varnaglar eru til staðar þegar um er að ræða markatilvik, þ.e. þegar ágreiningur er uppi milli RSK og viðkomandi aðila. Slíkur ágreiningur getur vissulega verið réttlætanlegur og tryggja verður að RSK

beiti ekki heimildum, sem ætlað gilda um tómlæti eða ásetning aðila til að virða óskir RSK að engu, að fullri hörku gegn öllum öðrum.

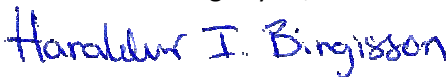
Hér þarf að skoða sérstaklega breytingar á nógildandi 96. gr. tekjuskattslaga sem hefur að geyma samskiptareglur skattyfirvalda og skattaðila þegar framtal, bókhald og reikningsskil eru véfengd. Þessar samskipta, eða málsmeðferðarreglur, hafa mótast um árabíl og eru að fullu í samræmi við stjórnsýslulög, sem hafa að geyma lágmarksreglur um rekstur stjórnsýslumála. Að mati ráðsins þurfa ríkar ástæður að vera fyrir hendi til að víkja frá þessum lögbundnu lágmarksreglum um góða stjórnsýsluhætti. Hvað það varðar er fyrirvari ákvæðisins um að ríkir hagsmunir þurfi að vera til staðar til bóta.

Að auki er síðari málsgrein 9. gr. að mörgu leyti óljós, en hún heimilar RSK að leggja á álagningu strax í stað þess að bíða endanlegrar rannsóknar skattransóknarstjóra. Líkt og um 1. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir að þetta sé undantekningarregla, sem er af hinu góða. Það er hins vegar óljóst hvernig fer með endurupptöku álagningar ef rannsókn leiðir í ljós að RSK hafi of- eða vanáætlað. Takmarkast þessi réttur við skattaðila eða hefur RSK slíka heimild og er hætt við að rannsókn dragist í langinn fyrst skattaðili hefur þegar greitt líkt og um brot hafi verið að ræða? Þetta ferli getur tekið talsverðan tíma og verið afar kostnaðarsamt. Er þessi breyting mögulega að einhverjum hluta til komin til að draga úr nauðsyn RSK að fara rannsóknarleiðina til að ákvarða endanlega álagningu og færa þannig umstang og kostnað henni tengdri yfir á einstaklinga og fyrirtæki?

Varðandi dagsektarákvæði frumvarpsins (8. gr.) þá er athygli nefndarmanna vakin á því að með lögum 42/2009 var bankastofnunum gert skylt að láta skattyfirvöldum í té margvíslegar upplýsingar. Rík ástæða er til að hinkra um stund og sjá hvort ekki sé hægt að ná þeim upplýsingum sem þarf með þeim hætti áður en farið er að leggja dagsektir á einstaklinga og fyrirtæki.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs