

Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd og Efnahags- og viðskiptanefnd
b/t. nefndarritara
101 Reykjavík

Reykjavík, 4. október 2019

Efni: Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020 (1. mál). Frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda (3. mál)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um fjárlög fyrir árið 2020. Fjárlögin endurspeglu og ráðast af stefnu stjórnvalda í ýmsum málefnum og mun því umsögnin ekki einungis fjalla um atriði er snúa beinlínis að ríkisfjármálum, heldur einnig stefnu stjórnvalda í víðara samhengi.

Umsögnin fjallar að mestu leyti um fjárlagafrumvarpið sjálft, en á þó einnig við breytingar á tekjuskatti. Einnig er vísað til nýlegra umsagna Viðskiptaráðs um ríkisfjármálin, sem eiga að mestu leyti enn við. Sjá hér: [Fjárlög 2019, frumvörp í tengslum við fjárlög 2019, fjármálaáætlun 2020-2024, breytingar á fjármálastefnu 2018-2020.](#)

Helstu atriðin sem Viðskiptaráð vill koma á framfæri eru:

1	Samkeppnishæfni í fyrsta sætið.....	1
1.1	Meiri lækkun tryggingagjalds væri jákvætt skref.....	2
1.2	Of skammt gengið í lækkun bankaskatts.....	4
2	Hagkerfið í járnum	4
3	Forgangsröðun fjárfestinga og grunnþjónustu.....	5
4	Tekjuskattsbreytingar ættu að stuðla að sátt.....	6
5	Tekjuhlutlausir grænir skattar.....	7
6	Leggjum áherslu á það sem mestu máli skiptir.....	8

1 Samkeppnishæfni í fyrsta sætið

Samkeppnishæfni Íslands og íslensks viðskiptalífs gengur eins og rauður þráður í gegnum málefnavarfar Viðskiptaráðs. Skiljanlega þurfa stjórnvöld að huga að fleiri þáttum, en það er hafið yfir allan vafa að öflugt og samkeppnishæft atvinnulíf er ein af lykilforsendum hagsældar og ríkisútgjalda.

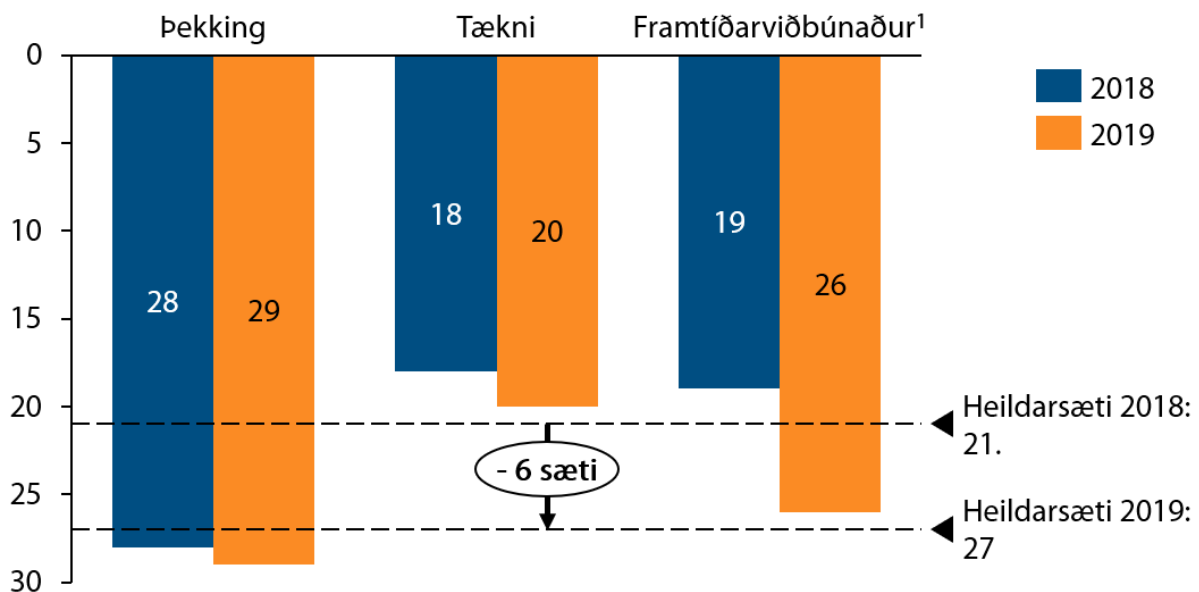
Á tímum töluverðrar óvissu í alþjóðlega efnahagslífinu, með tollastríðum og útgöngu Breta úr ESB, er stuðningur við samkeppnishæfni Íslands og styrking alþjóðlegra viðskiptasambanda mikilvægari en nokkru sinni fyrr. Einnig er samkeppnishæfni mikilvæg vegna hraðra tækniþreyinga þar sem hvers kyns þjónusta flæðir sem aldrei fyrr yfir landamæri. Það voru því vonbrigði að Ísland féll í ár um

sex sæti í stafrænni samkeppnishæfni samkvæmt úttekt IMD (mynd 1)¹. Niðurstaðan bendir til þess að ríkið geti stutt enn betur við atvinnulífið. Nýsköpunarumhverfið gegnir þar lykilhlutverki og er því fagnaðarefni að fjárframlög til þeirra mála séu að aukast á ný, en framlögin duga þó ekki ein og sér – forgangsröðun þeirra þarf að vera rétt. Það veldur því nokkrum vonbrigðum að sjá ekki endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar aukast þar sem slíkar endurgreiðslur skapa hvata til nýsköpunar og geta laðað til landsins öflug fyrirtæki í alþjóðlegri samkeppni. Stjórnvöld geta líka litið sér enn nær því eitt af því sem dregur Ísland niður er nýting stafrænnar þjónustu hins opinbera þar sem eru mikil tækifæri til úrbóta.

Mynd 1

Stafræn samkeppnishæfni Íslands

Sæti Íslands af 63 ríkjum af heild og eftir meginþáttum úttektar



¹Future readiness

Heimild: Seðlabanki Íslands

1.1 Meiri lækkun tryggingagjalds væri jákvætt skref

Einn grundvallarmælikvarði samkeppnishæfni er launakostnaður en hann er stærsti kostnaðarliður flestra fyrirtækja að frádregnum aðföngum frá öðrum fyrirtækjum. Þrátt fyrir að kjarasamningarnir í vor hafi að mörgu leyti verið vel heppnaðir er rétt að benda á að launakostnaður er eftir sem áður mjög hár. Árið 2018 var launakostnaður fyrirtækja á Íslandi sá 3. hæsti í Evrópu og þó að gengi krónunnar hafi veikst eru hækkunar launakostnaðar ennþá meiri hér en víða annars staðar, svo ætla má að Ísland sé enn í efstu sætum (mynd 2).

Í sjálfu sér eru há laun góð tíðindi enda er slíkt merki um hagsæld og háa framleiðni. Launakostnaður verður þó að byggjast á þeim verðmætum sem skapast og í því samhengi er launakostnaðurinn enn áhyggjuefni. Helst má nefna þrjár nátengdar ástæður. Í fyrsta lagi er hlutdeild launa í verðmætasköpuninni á Íslandi há í sögulegu samhengi og sú áberandi hæsta meðal OECD ríkja. Reynslan hefur sýnt að ekki er víst að slíkt geti varað til lengdar. Í öðru lagi benda mælikvarðar um framleiðni til að Ísland sé þar í 11. sæti á meðan launakostnaðurinn er sem fyrr segir. Í þriðja lagi var

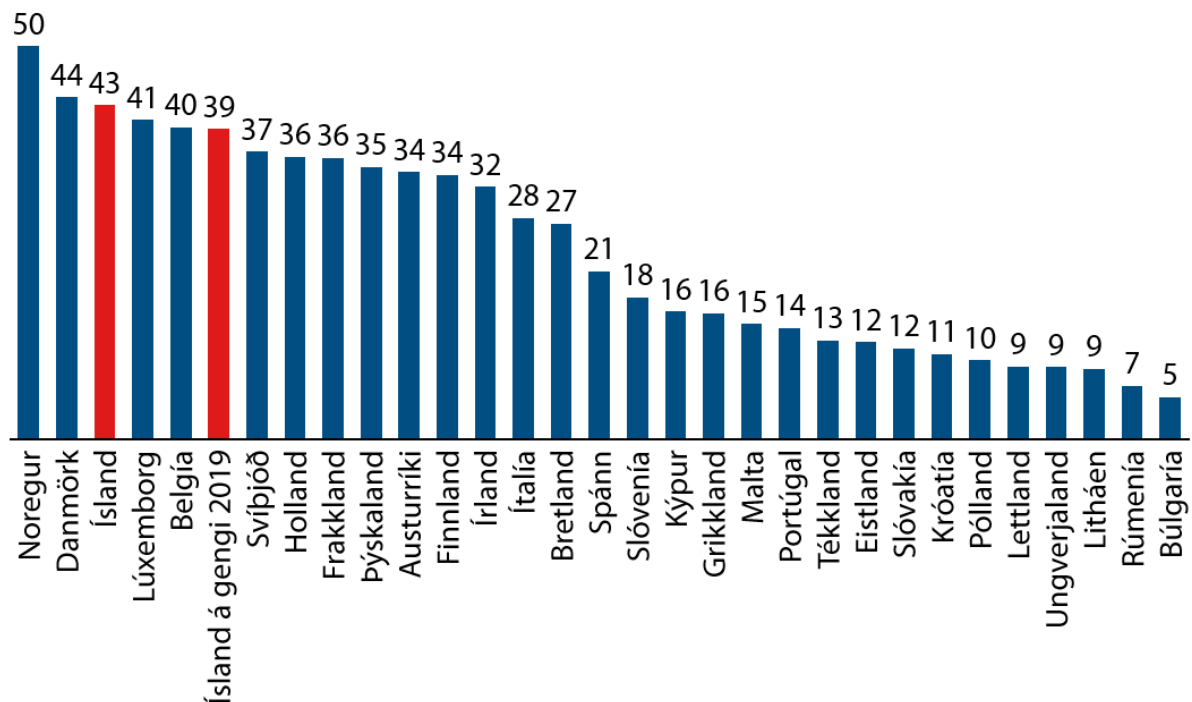
¹ Umfjöllun um úttektina: <https://vi.is/malefnastarf/frettir/island-fellur-i-stafrænni-samkeppnishæfni/>

raungengi krónunnar á mælikvarða launakostnaðar, sem tekur tillit til framleiðni, heilum 27% yfir langtímameðaltali á 2. ársfjórðungi sem einnig bendir til þess að launin endurspegli ekki verðmætasköpun til lengri tíma.

Mynd 2

Launakostnaður á vinnustund í viðskiptahagkerfinu fyrir fullt starf

Evrur árið 2018. EES ríkin án Liechtenstein.



Heimild: Eurostat, Seðlabanki Íslands

Þó að margt komi til, þá virðist sem versnandi staða og horfur í hagkerfinu, auk nýlegra fjöldauppsagna, skýrist að hluta til af þessum háa launakostnaði sem tölurnar sýna nokkuð skýrt að mörg fyrirtæki eigi erfitt með að takast á við. Ríkisvaldið er í lykilstöðu til að laga stöðuna og styðja þannig við fjölgun starfa, sjálfbæran hagvöxt og efnahagslegan stöðugleika. Í fyrsta lagi er hægt að laga margt í rekstrarumhverfi fyrirtækja, t.d. regluverk og samkeppnislöggjöf sem Viðskiptaráð hefur ítrekað bent á að sé afar íþyngjandi hér á landi.² Hvort tveggja er þó utan ramma fjárlaga.

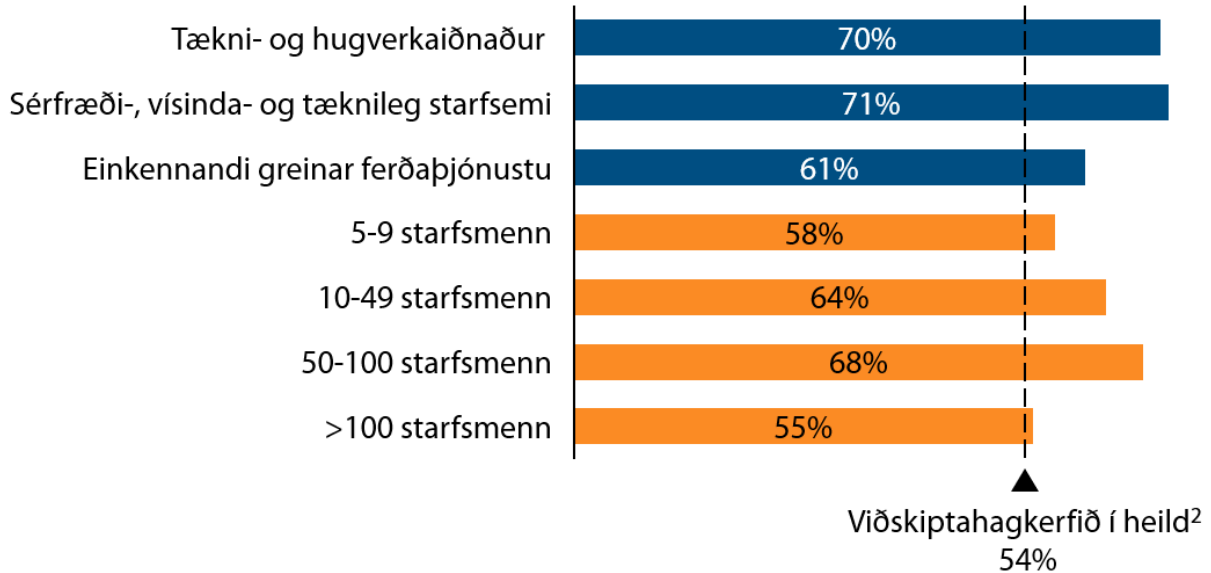
Í öðru lagi er því hægt að ganga lengra og hraðar í lækkingu tryggingagjalds. Mikið ákall hefur verið um lækkingu þess síðustu ár og fagnaðarefni að lækka eigi gjaldið um 0,25 prósentur um áramótin. Viðskiptaráð hvetur þó stjórnvöld til að ganga enn lengra því tryggingagjaldið verður enn rúmu prósentustigi hærra með fyrirætlaðri lækkingu en það var 2007. Tryggingagjaldið leggst einna þyngst á þá atvinnugrein sem á hvað mest undir högg að sækja, þ.e. ferðaþjónustuna, en einnig atvinnugreinar þar sem stærstu tækifærin eru til að skapa áframhaldandi hagsæld. Þá má nefna að tryggingagjaldið leggst yfirleitt þyngra á lítil og meðalstór fyrirtæki (mynd 3).

² Sjá tvær nýlegar skoðanir Viðskiptaráðs um regluverk: <https://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/regluverk-a-Islandi-er-of-ithyngjandi/>. Og samkeppnismál: <https://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/samkeppnismal-a-flaediskeri/>

Mynd 3

Á hvernig fyrirtæki leggst tryggingagjaldið þyngst?

Launakostnaður sem hlutfall af vinnsluvirði 2017¹



¹ Launakostnaður sem hlutfall af vinnsluvirði á þáttavirði. ² Að undanskilinni lyfjaframleiðslu, fjármála- og váttryggingastarfsemi. Fyrirtæki með færri en 5 starfsmenn og einyrkjar skýra lægra hlutfall fyrir viðskiptahagkerfið í heild.

Heimildir: Hagstofa Íslands, Viðskiptaráð Íslands.

1.2 Of skammt gengið í lækku bankaskatts

Annað skref sem stjórnvöld geta stigið til að auka samkeppnishæfni er að lækka svokallaðan bankaskatt meira og hraðar en ráðgert er skv. fjárlögum og fyrirbyggjandi frumvarpi um lækku bankaskatts í skrefum. Í dag er skatturinn 0,376% af skuldum fjármálafyrirtækja en verður 0,318% á næsta ári. Skatturinn virðist hafa sérstaklega raskandi áhrif á fjármálaumhverfið en alls ekki síður á heimili, fyrirtæki og ríkið sjálft. Þetta sést greinilega í samhengi líðandi stundar en bankaskatturinn hækkar kostnað íslenskra banka, dregur úr getu þeirra til þess að skila af sér viðunandi arðsemi og þegar efnahagsaðstæður versna er hagræðing eina mögulega viðbragðið. Í umsögn Viðskiptaráðs um fyrirbyggjandi frumvarp eru taldar upp eftirfarandi ástæður fyrir því að ganga eigið hraðar og lengra í lækku bankaskatts:³

1. Bankaskattur hækkar útlánvexti og rýrir ávöxtun sparnaðar heimila
2. Bankaskattur dregur úr samkeppnishæfni íslensks fjármálamarkaðar og hagkerfis
3. Bankaskattur dregur úr samkeppni sem neytendur borga á endanum
4. Bankaskattur rýrir ríkiseignir um tugi milljarða króna

2 Hagkerfið í járnnum

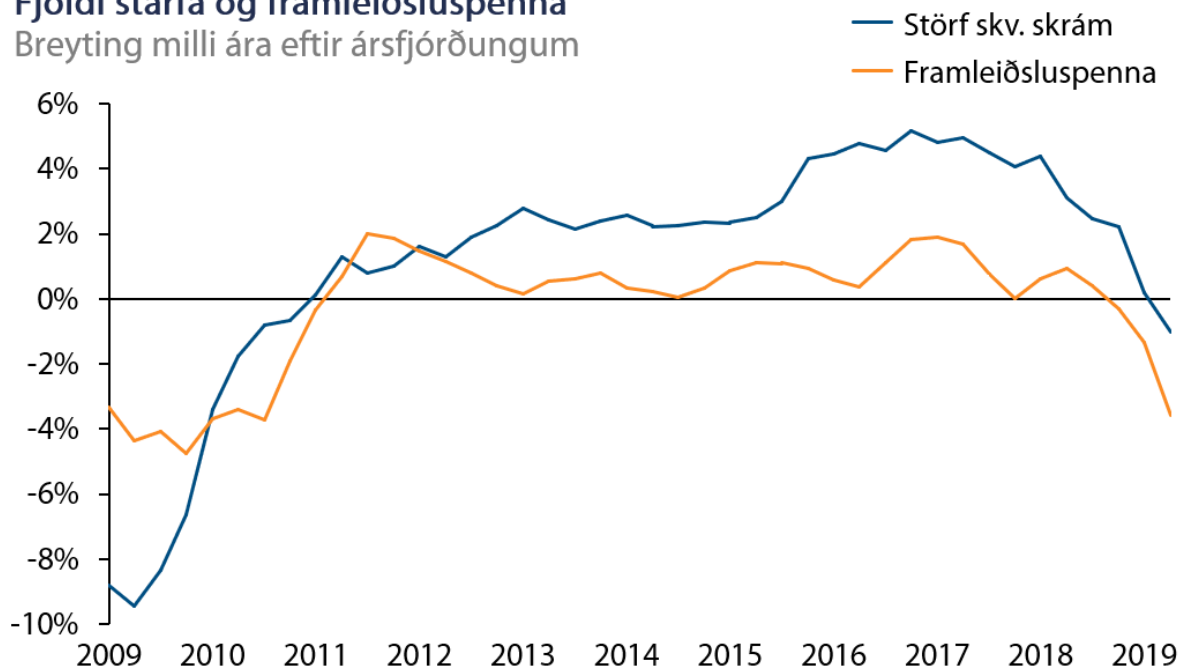
Í síðustu umsögnum um opinber fjármál hefur Viðskiptaráð ítrekað vikið að því að efnahagsforsendur í opinberum fjármálum hafi verið of bjartsýnar. Því miður hefur það komið á daginn og þó að nú líti út fyrir að árið 2019 verði betra en margir óttuðust eru enn blikur á lofti næstu misseri, ólíkt því sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Hagstofan spáir þar 2,6% hagvexti sem er talsvert

³ Sjá umsögn um bankaskatt: <https://vi.is/malefnastarf/umsagnir/Fognum-laekku-bankaskatts/>

meira en flestir greiningaraðilar og ef lesa má í nýleg ummæli seðlabankastjóra er hættá á að þeir ofspái einnig hagvexti.⁴ Ef svo verður er svigrúm til þess að halli myndist tímabundið á fjárlögum en þessar horfur sýna að svigrúmið er ekki mikið meira en það. Skýrt dæmi um þessa óheillapróun má sjá á vinnumarkaði þar sem störfum hefur fækkað hratt síðustu misseri og nam fækkunin 1% milli ára í júní. Nýlegar vísbendingar og hópuppsagnir benda til þess að fækkunartakturinn hafi frekar aukist, sem endurspeglar hratt dvínandi framleiðsluspennu (mynd 4).⁵

Mynd 4

Fjöldi starfa og framleiðsluspenna Breyting milli ára eftir ársfjórðungum



Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, Viðskiptaráð Íslands.

3 Forgangsröðun fjárfestinga og grunnþjónustu

Flestir virðast sammála um að innviðafjárfesting hafi verið of lítil síðustu ár. Því er ánægjulegt að sjá kröftugan vöxt fjárfestinga ríkisins á næsta ári, þó að um sé að ræða 3 milljörðum króna lægri upphæð en skv. fjármálaáætlun, það er úr 75,5 niður í 72,4 ma.kr. Vísbendingar eru um að fjárfesta þurfi meira eins og mynd 5 bendir til og er jákvætt að sjá stjórnvöld sýna vilja til þess birtast í sáttmála um samgönguframkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu. Margt er þó enn óljóst og mikið verk óunnið. Til dæmis er fjármögnun þeirra framkvæmda að einhverju leyti óljós og því vill Viðskiptaráð minna á kosti samvinnuleiðar (PPP) í samgönguverkefnum, sem getur verið góð lausn, eins og framkvæmd Hvalfjarðarganganna sýndi.⁶ Áhugi fyrir frekari nýtingu samvinnuleiðar virðist fara vaxandi, sem Viðskiptaráð fagnar en bendir jafnframt á að ekki liggur fyrir skýr rammi eða löggjöf um slíka leið í framkvæmdum héraendis. Mikilvægt er að vinna þá grunnvinnu vel án þess þó að regluverkið verði of íþyngjandi.

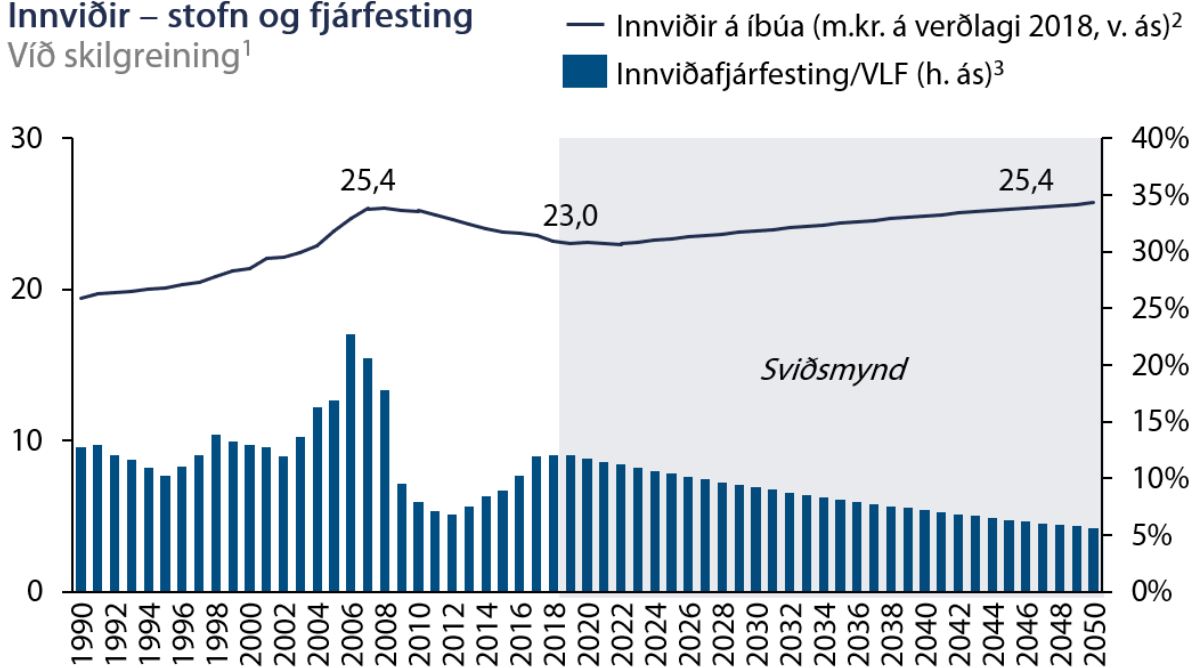
⁴ Seðlabankastjóri um efnahagshorfur á fundi SFS: „Ég sjálfur óttast að óvissan sé niður á við, að þetta sé of gott til að vera satt,“ <https://www.frettabladid.is/markadurinn/ser-fram-ad-vextir-fari-adur-othekktar-slodir/>

⁵ Miðað við mat Seðlabankans á framleiðsluspennu. Framleiðsluspenna mælir hvers vel hagkerfið nýtir framleiðsluþætti og lækkar þegar hagkerfið fer í niðursveiflu.

⁶ Skoðun Viðskiptaráðs um samvinnuleið (PPP): <https://vi.is/malefnastarf/utgafa/taekifaeri-i-opinberum-framkvaemdum/>

Mynd 5

Innviðir – stofn og fjárfesting Við skilgreining¹



¹Innviðir eru heildarfjármunir bundnir í fasteignum, öðrum byggingum, vegum, brúm og holræsum. ²Sjá 3 fyrir fjárfestingu. Íbúafjöldi skv. mannfjöldaspá Hagstofu og afskriftir í takt við sögulega þróun. ³Gert ráð fyrir fastri fjárfestingu að raunvirði frá og með 2019. 0% hagvöxtur 2019 en 2,5% hagvöxtur þar eftir.

Heimildir: Hagstofa Íslands, Viðskiptaráð Íslands

Það sem hér á undan hefur verið rakið um þörf á fjárfestingum, skattalækkunum og fleira myndi rýra afkomu ríkissjóðs að öðru óbreyttu. Til þess ætti að forgangsraða fjármunum í grunnrekstur, velferðarkerfið og menntakerfið. Viðskiptaráð hefur á liðnum árum oft bent á leiðir til þess að spara í opinberum rekstri t.d. með sameiningum ríkisstofnana, eða sveitarfélaga, en samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur nú áætlað að sameining sveitarfélaga gæti skilað 3,6-5 ma.kr. hagræðingu. Viðskiptaráð fagnar slíkum fyrirætlanum og skorar á stjórnvöld að nýta fleiri slík tækifæri sem eflaust má finna víða í opinberum rekstri. Þannig er bæði hægt að veita betri þjónustu og lækka skatta, t.d. áðurnefndan bankaskatt og tryggingagjald. Einnig má aftur nefna tækifærin sem felast í að nýta betur stafræna tækni og aðrar tæknilausnir í opinberri þjónustu.

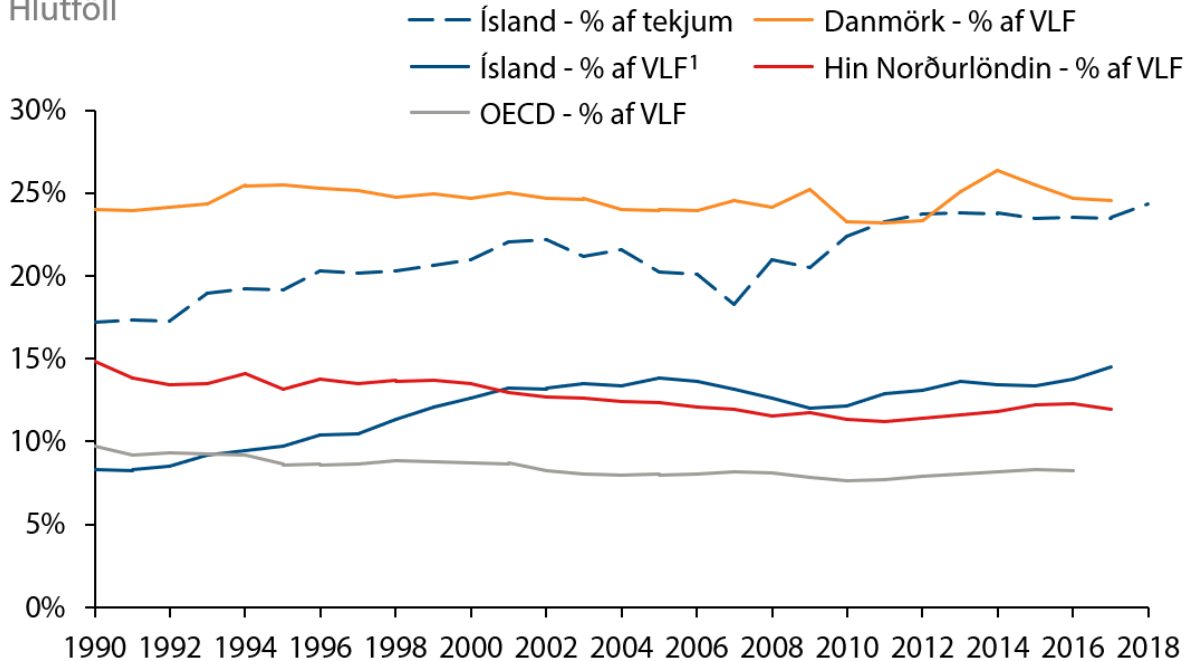
4 Tekjuskattsbreytingar ættu að stuðla að sátt

Viðskiptaráð fagnar öllum skattalækkunum. Þær breytingar sem boðaðar eru á tekjuskatti einstaklinga eru vonandi til þess fallnar að stuðla að friði á vinnumarkaði og draga úr háum jaðarsköttum. Þar sem breytingarnar auka kaupmátt lægstu tekjuhópa mun meira en annarra eru allar forsendur til þess að hvort tveggja rætist. Tímasetning breytinganna er ennfremur heppileg, nú þegar hægir á efnahagslífinu, og hægt er að færa rök fyrir því að öll breytingin komi fram á næsta ári en ekki að fullu árið 2021 eins og áætlað er. Ísland verður þó að öllum líkindum enn með eina hæstu skattbyrði einstaklinga meðal OECD ríkja og svo virðist sem Ísland sé „skattaprins“ OECD, á eftir Danmörku, með næstu hæstu skatta á einstaklinga (mynd 6). Er þá ekki tekið tillit til þess að tekjuskattar í Danmörku skera sig nokkuð þar sem þeir fjármagna almannatryggingar. Stjórnvöld þurfa að skoða að ganga lengra í að draga úr skattbyrði allra tekjuhópa, sem ekki bara eykur kaupmátt landsmanna heldur er fallið til þess að auka samkeppnishæfni landsins í heild.

Mynd 6

Skattbyrði einstaklinga

Hlutföll



¹ VLF=Verg landsframleiðsla

Heimildir: Hagstofa Íslands, OECD

Helsti ókostur breytinganna er að með nýju skattþrepi flækist kerfið. Í umræðum um boðaðar breytingar hefur allskonar rangfærslum verið haldið á lofti sem virðist meðal annars vera vegna þess að flækjustigið eykst og erfitt getur verið að greina áhrif breytinganna á einstaka hópa.⁷ Sú umræða er mikilvæg lexía um að skattkerfinu sé haldið eins stöðugu og einföldu og unnt er. Í samhengi tekjuskatts hljóta flóknar tekjutengdar bætur því að koma til skoðunar samhliða fyrirhuguðum breytingum.

5 Tekjuhlutlausir grænir skattar

Viðskiptaráð veur sérstaka athygli á kolefnisgjaldi og hækkun þess, sem og væntum tekjum ríkissjóðs af sölu losunarheimilda í viðskiptakerfi ESB (ETS). Tekjur ríkissjóðs af þessu tvennu verða rúmir 7,3 milljarðar króna, þar af 6,3 ma.kr. fyrir kolefnisgjald og 1 ma.kr. vegna ETS.

Viðskiptaráð hefur áhyggjur af því að kolefnisgjaldið, sem er hækkað um 10% í því skyni að stuðla að samdrætti koltvísyringslosunar í andrúmsloftið, verði í reynd nýtt til að skattleggja fólk og fyrirtæki enn meira en gert er. Svo virðist sem haldið verði áfram á sömu braut og í skýrslu OECD segir að kolefnisgjald á Íslandi sé lægra en talið er þurfa til að verðleggja útblástur gróðurhúsalofttegunda með réttum hætti.⁸ Viðskiptaráð er meðvitað um þann vanda sem loftslagsváin er enda hefur starfsemi ráðsins litast töluvert af þeirri umræðu undanfarin misseri – og mun gera það áfram.

⁷ Vegna umræðunnar fann Fjármála- og efnahagsráðuneytið sig knúið til að gefa út yfirlýsingu: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/09/09/Rangfaerslur-um-skattalaekkun-leidrettar/>

⁸ OECD Economic Surveys ICELAND SEPTEMBER 2019, bls 45. <https://doi.org/10.1787/c362e536-en>

Álagning svokallaðra grænna skatta er hins vegar í eðli sínu ólík annarri skattlagningu. Henni er ekki ætlað að vera til tekjuöflunar fyrir ríkissjóð heldur til að skapa hvata fyrir fólk og fyrirtæki til að láta af notkun jarðefnaeldsneytis. Af þeim sökum telur Viðskiptaráð óeðlilegt að grænir skattar séu hækkaðir án þess að á móti komi jafnmikil lækkun á öðrum sköttum. Grænu skattarnir myndu þannig stefna að settu marki, án aukinnar heildarskattheimtu. Þá má einnig nefna að hægt er að ná fram meiri áhrifum á hvata fólks og fyrirtækja til að draga úr mengandi starfsemi með því að lækka aðra skatta til mótvægis við græna skatta. Ástæðan er að með því verður jaðarávinningur af því að losa minna af gróðurhúsalofttegundum enn meiri vegna þess að skattbyrði af athöfnum sem losa ekki gróðurhúsalofttegundir er minni.

6 Leggjum áherslu á það sem mestu máli skiptir

Opinber fjármál og starfsemi ríkisins eru flókin og gríðarlega umfangsmikil svo oft er um að ræða upphæðir og málefni sem erfitt er að skilja. Með þessu mikla flækjustigi virðist stundum sem áherslur stjórnvalda og þeirra sem fjalla um opinber fjármál séu ekki alltaf í takt við það sem er í húfi.

Gott dæmi um þetta er umfjöllun um skatta og aðrar tekjur ríkissjóðs. Stærsti tekjustofn ríkisins er virðisaukaskattur sem stendur undir tæplega þriðjungi teknanna. Engu að síður er umræða um virðisaukaskatt almennt lítil ef þetta er haft í huga. Samt er af nógu að taka fyrir utan hversu umfangið er mikið, eins og t.d. umfangsmiklar undanþágur, sem eru meiri en gengur og gerist í flestum öðrum OECD ríkjum, og mismunandi skattþrep.⁹ Til samanburðar virðist umfjöllun um veiðigjald vera mjög mikil í fjölmiðlum, á Alþingi og almennt í samfélaginu en tekjur ríkisins af veiðigjaldi verða skv. frumvarpinu um 3% af virðisaukaskatti og innan við 1% af heildartekjum ríkisins.

Gögn um fjölmiðlaumfjöllun styðja þetta (mynd 7). Í fyrra var t.d. 30-falt meiri umfjöllun í Fréttablaðinu á hvern milljarð sem veiðigjald skilar ríkissjóði heldur en á hvern milljarð sem virðisaukaskattur skilar. Jafnvel þó veiðigjald væri hækkað verulega í takt við það sem sumir kalla eftir væri ójafnvægið enn mikið. Sama á við aðra fjölmiðla og ef við skoðum ljósvakamiðla er heildarumfjöllunin um veiðigjaldið talsvert meiri.

⁹ Sjá kynningu VÍ frá Skattadeginum 2018:

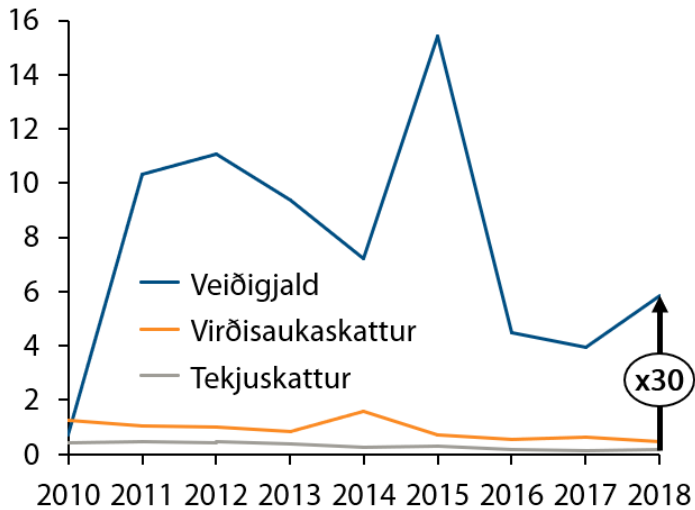
https://vi.is/2018_01_15%20skattadagur%20final%20logo%20ni%C3%B0ri.pdf

Mynd 7

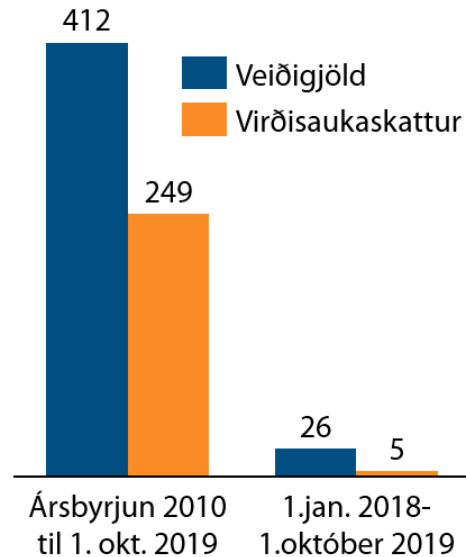
Fjöldi umfjallana um skatta í fjölmiðlum

Tekjur af veiðigjöldum 2020: 7,2 ma.kr. Virðisaukaskattur: 259 ma.kr.

Fjöldi umfjallana í Fréttablaðinu á hvern milljarð króna tekna ríkissjóðs á verðlagi 2018¹



Fjöldi umfjallana í sjónvarpi og útvarpi



¹ Tölur úr Morgunblaðinu og öðrum miðlum ná ekki eins langt fram í tímann. Önnur blöð sýna áþekka niðurstöðu til 2015. Notast er við beygingarlýsingu í leitinni á timarit.is. Ætla má að ekki sé tekið tillit til auglýsinga sem gæti leitt til ofmats á umfjöllun.

Heimildir: Timarit.is og Fjölmiðlavakt Creditinfo

Að sjálfsögðu á ekki endilega að vera beint línulegt samband milli umfjöllunar og umræðu annars vegar og þeirra fjármuna sem eru í húfi hins vegar. Engu að síður skýtur mjög skökku við að sjá hversu gríðarlega mikið ójafnvægið er og því gott tilefni til að minna okkur á að áherslurnar verði að vera í takt við hvað er í húfi.

Viðskiptaráð leggur til frumvörpin verði samþykkt að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum

Virðingarfyllst,

Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands