



– fyrir íslenska verslun

Nefndasvið Alþingis
Efnahags og skattanefnd
B.t. Eiríkur Áki Eggertsson
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. júní, 2009

Efni: Umsögn FÍS um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (118. mál)

I. Almenn

Vísað er til erindis háttvirtar Efnahags og skattanefndar þar sem beðið er um umsögn á frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (118. mál).

FÍS telur að sú forgangsröðun sem fram kemur í frumvarpinu sé röng. Í meginatriðum nær frumvarpið ekki fram mikilvægum efnahagslegum markmiðum miðað við þá grafalvarlegu stöðu sem ríkir. Lögð er of mikil áhersla á skattahækkanir og minni framlög til framkvæmda. Of lítil áhersla er hins vegar lögð á niðurskurð í almennum rekstrarútgjöldum ríkisins.

Ofangreindar áherslur þýða að frekari álögur verða lagðar á atvinnurekstur í landinu, sem þar með þarf að hagræða enn meira í rekstri en þegar hefur verið gert. Hætt er við að miklar uppsagnir séu eina úrræði margra fyrirtækja, enda hafa þau þegar farið aðrar mögulegar leiðir í sparnaði.

Þá hefur félagið nokkrar athugasemdir hvað varðar skattlagningarheimildir og jafnræði sem það sér ástæðu til að tíunda.

II. Efnahagsleg áhrif

Niðurskurður ríkisútgjalda er illskársti kostur ríkissjóðs við núverandi aðstæður. Það er eina leiðin til að ná betra jafnvægi á ríkissjóð sem vinnur ekki að miklu leyti á móti því mikilvæga markmiði að örva hagkerfið. Hækkandi skattar drepa niður atvinnustarfsemi og samdráttur í atvinnuskapandi fjárfestingum hins opinbera vinnur að sama marki.

Ástæða er til að áréttu eftirfarandi varðandi niðurskurð ríkisútgjalda:

- a. Á núgildandi verðlagi hafa almenn rekstrarútgjöld ríkissjóðs hækkað um 45 ma.kr. á sl. 6 árum. Þarna eru engar velferðarmillifærslur innifaldar. Í ljósi þessa verður 16 ma.kr. niðurskurður á þessum lið hreinlega að teljast hóflegur.
- b. Samkvæmt frumvarpinu verður niðurskurður rekstrarútgjalda ríkissjóðs árin 2009 og 2010 um 7-8%. Þessa tölu verður að setja í samhengi við samdrátt í einkaneyslu upp á um 30% og samdrátt í fjárfestingu upp á um 50% á sl.



– fyrir íslenska verslun

tveimur árum. Síðarnefndu tölurnar endurspeglar veruleika atvinnurekstrar og því óásættanlegt að almenn útgjöld ríkis séu ekki skorin niður meira.

Skattahækkningar þýða aukna byrði á atvinnurekstur, sem hefur m.a. eftirfarandi afleiðingar:

- a. Hækkun tryggingagjalds á að skapa 20 milljarða tekjur fyrir ríkið á tveimur árum. Þetta er veruleg byrði fyrir atvinnurekstur og sennilega verulega hátt hlutfall af afkomu alls atvinnurekstrar í landinu. Þetta getur aðeins leitt til frekari uppsagna og erfiðleika í atvinnurekstri.
- b. Skattlagning á einstaklinga er ekki til þess fallin að örva eftirspurn.
- c. Núverandi tillögur þýða að mat á eignasafni bankanna versnar frá því sem nú er.

Hætta er á að sú tekjuöflunarleið sem felst í frumvarpinu sé einfaldlega frestun á vandanum. Tillögurnar geta leitt til þess að eftir 1-2 ár verði fyrirtæki í ennþá meiri vanda. Slíkt leiðir einfaldlega til þess að stórfelldur niðurskurður ríkisútgjalda mun koma á daginn eftir 1-2 ár. Bankar munu ennfremur þurfa að afskrifa meira af lánum en áætlað er nú og ríkið þar af leiðandi að setja inn meira eigið fé í bankanna.

FÍS telur meiri fyrirhyggju í því að skera almenn rekstrarútgjöld ríkisins niður meira nú og að minnka skattaálgöngur á móti.

III. Almennar skattahækkningar eru betri leið en sértækar – eigi á annað borð að hækka skatta

Af framansögðu má ljóst vera að FÍS telur skattahækkningar ekki vera hagfellda lausn við núverandi efnahagsaðstæður. En sjái löggjafinn nauðsyn til að hækka skatta er engu að síður mikilvægt að breytingar standist skoðun.

Flestar tillögur framvarpsins ganga út á sértækar skattahækkningar sem eru til þess fallnar að flækja skattkerfið til muna. Það er í raun einungis hækkun tryggingagjalds sem telja má að sé almenn. FÍS gagnrýnir að þessi leið sé farin og telur nauðsynlegt að fremur sé hugað að almennari leiðir séu farnar við aukna skattheimtu.

IV. Um hækkun virðisaukaskatts á tiltekna vörutegundir

FÍS sér sérstaka ástæðu til að gagnrýna fyrirhugaða hækkun virðisaukaskatts á tiltekna vörutegundir. Ekki verður séð af athugasemdum með frumvarpinu að efnislegir þættir ráði því hvaða vörur fái á sig hærri skatta, þótt flestar umræddar vörur innihaldi sykur eða sætuefni. Fjölmargar vörur sem hafa mikið sykurinnihald eru undanþegnar þeirri hækkun sem boðuð er á aðrar vörur, eins og eftirfarandi dæmi sýna:

- VSK á jógúrtvörur hækkar ekki – VSK á hreinan ávaxtasafa hækkar
- VSK á kolsýrt vatn hækkar
- VSK á íssósúr hækkar – VSK á rjómaís og frostpínna hækkar ekki

Í kafla V og VI sér FÍS ástæðu til að reifa lagaleg sjónarmið um þær kröfur sem gerðar eru til skattlagningarheimilda og jafnræði í skattlagningu.



V. Meginreglur um skattlagningu

Á Íslandi gildir meginreglan um nullum tributum sine legem¹ en hana má meðal annars finna í 40. 72. og 77. gr. stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands sbr. lög nr. 33/1944 (stjskr.). Í 2. mgr. 1. gr. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) er einnig byggt á því að skattaheimta ríkisins hvíli á lagaheimildum og að til hennar séu gerðar strangar kröfur.

Til þess að skattaheimta fái staðist eignarréttarákvæði 1. mgr. 72. gr. stjskr. verður hún að vera reist á efnislegum og almennum mælikvarða auk þess sem gæta verður jafnræðis.² Í orðum ofangreindra stjórnarskrárákvæða felst því að löggjafinn verði að leggja á skatta eftir almennum og hlutlægum mælikvörðum.³

Hina almennu jafnræðisreglu er m.a. að finna í 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og í 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í hnotskurn felur reglan í sér að sambærilegir aðilar, í sambærilegri stöðu skuli njóta sama eða sambærilegs réttar. Þannig er það brot á reglunni ef ómálefnaleg sjónarmið sem lúta að persónulegum högum eru látnir ráða því að aðili nýtur lakari réttar en ella væri.

Heimilt kann að vera að beita mismunandi skattlagningu bæði milli einstaklinga og með mismunandi álogum á vörur, án þess að talið verði, að jafnræðisregla sé brotin. Hæstiréttur Íslands hefur hins vegar undirstrikað að slík mismunun verði að hvíla á viðhlítandi efnislegum mælikvarða og málefnalegu mati. Almenni löggjafinn hafi þannig rétt til að leggja á féggjald, svo fremi að jafnræðis sé gætt, álagningin sé málefnaleg og eðlisrökrétt. Að öðru leyti hefur löggjafinn rúmar heimildir til þess að ákveða skattstofna og skattlagningaraðferðir.⁴

Í ljósi þeirra stjórnarskrárvörðu hagsmuna sem um er að ræða verða slíkir mælikvarðar auk þess að vera ljósir og rökstuddir með fullnægjandi hætti þannig að henda megi reiður á hvaða sjónarmið það eru sem ráða því að einn aðili nýtur lakari réttar en annar aðila sem er í sömu eða sambærilegri stöðu.

Í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar er einn vöruhópur látinn sæta aukinni skattlagningu en ekki annar hópur sem er í sömu eða sambærilegri stöðu og sá fyrri. Fyrir þessari mismunandi meðferð sambærilegra aðila er ekki gefin nein skýring í frumvarpinu.

Það vekur því ákvæðinn ugg að þrátt fyrir skýra jafnræðis- og skýrleikakröfu skuli löggjafinn nú ætla sér að skattleggja einn hóp af vörum sem innihalda sykurlög en ekki annan. Þar að auki er að það ótækt að slíkt skuli gert án nokkurra skýringa um hvað það er sem veldur þessari mismunandi meðferð á sambærilegum aðilum. Af þeim sökum telur FÍS ljóst að umrædd lagabreyting uppfyllir ekki skilyrði stjórnarskrár um skýrleika skattlagningarheimilda. Það veltur svo á þeim rökum sem liggja að baki hvort að umrædd skattlagning standist ákvæði stjórnarskrár um málefnaleg og efnisleg sjónarmið.

¹ Enginn er skattur án laga

² Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, Reykjavík 1999, bls. 620

³ Í dómi Hæstaréttar á bls. 4260 frá 1996 kemur fram að ákvæði 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar um skattlagningarvald löggjafans ber að skýra á þann veg, að skattar skuli lagðir á eftir almennum efnislegum mælikvarða og jafnræðisreglu.

⁴ sbr. Hæstaréttardómur frá 1996 á bls. 3114



– fyrir íslenska verslun

VI. EES sjónarmið um skattlagningu

Meginmál EES-samningsins hefur lagagildi hér á landi, sbr. 2. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Meginmarkmið EES-samningsins er að mynda öflugan og einsleitan innri markað sem grundvallast á sameiginlegum reglum og afnámi á höftum milli samningsríkja. Stór hluti EES samningsins miðar þ.a.l. að því að afnema markaðshindranir auk þess sem að hann leggur strangt bann við mismunun milli samningsríkja.

Reglur EES taka til hvers konar banns ríkis við innflutningi eða ákvæðum sem takmarka eða torvelda innflutning með einhverjum hætti. Þar er átt við allar aðgerðir sem hindra innflutning með einum eða öðrum hætti, hvort sem það er beint eða óbeint, raunverulega eða hugsanlega. Þannig á ákvæðið t.d. við ef innflutningur er gerður erfiðari eða kostnaðarsamari þannig að samkeppnisstaða vöru veikist. Það er vert að hafa það í huga að reglan er fortakslaus og gerir ekki það skilyrði að mismunun eigi sér stað.⁵ Þá leggja reglur EES skýrt bann við því að hygla innlendri framleiðslu með því t.d. að skapa henni hagstæðari samkeppnisskilyrði.

Með fyrirhugaðri lagabreytingu er m.a. lagt til að vörur sem innihalda sykur verði skattlagðar með hærri skattprósentu en þær vörur sem gera það ekki. Við það er í sjálfu sér ekki gerð athugasemd. Hins vegar er gerð undantekning á þessari reglu hvað varðar ákveðinn hóp vara, mjólkurvörur, sem eru að meginstefnu framleiddar á Íslandi.

Raunveruleg áhrif þessarar mismununar eru að innflutt vara og vara sem er framleidd úr innfluttum hráefnum er sett í lakari samkeppnisstöðu en sambærileg innlend framleiðsla úr innlendu hráefni, þ.e. mjólkurvörur.

Í ljósi ofangreinds verður að draga það í efa að þess háttar mismunun standist skuldbindingar íslenska ríkisins skv. EES samningnum.

VII. Annað

Að lokum áskilur FÍIS sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum. Félagið lýsir sig jafnframt reiðubúið til að funda frekar um efnið sé þess óskað.

Virðingarfyllt,

Almar Guðmundsson
Framkvæmdastjóri
Félags íslenskra stórkaupmanna

Páll Rúnar M. Kristjánsson hdl.
Lögmaður
Félags íslenskra stórkaupmanna

⁵ Sjá dóma Evrópudómstólsins nr. 8/74 og 120/78